

Czy *ius* każdorazowo wyczerpuje się w *lex*? – kilka refleksji na kanwie treści art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce¹ (z perspektywy regulacji Statutu Uniwersytetu Wrocławskiego²)

1. *Impedimentum facit viam*³ – wprowadzenie do problemu

Zgodnie z art. 24 ust. 3 P.s.w.n. „Wybór rektora jest dokonywany bezwzględną większością głosów”. Tyle *expressis verbis* wynika w kwestii standardów głosowania elekcyjnego kolegium elektorów z regulacji rangi ustawy⁴. W tym kontekście w ramach autonomicznego prawa zakładowego⁵ Uniwersytetu Wrocławskiego przyjęto następującą regulację: „Wybór Rektora jest dokonywany bezwzględną większością ważnie oddanych głosów statutowego składu Uniwersyteckiego Kolegium Elektorów” (§ 91 ust. 3 Statutu UWr z 2019 r.). Czy w tym zakresie mamy do czynienia z prawodawczą aberracją, czy prawidłowym unormowaniem? Jaka jest prawidłowa reakcja (interpretacyjna, normatywizująca) na niewskazanie wprost – w ww. przepisie ustawy – kworum obowiązującego przy takim głosowaniu?

2. Kilka uwag w kontekście historycznym

W poprzedniej ustawie⁶ przewidziano przepis formułujący systemową regułę wyznaczającą standardy podejmowania uchwał przez organy kolegialne uczelni (z jednoczesnym zastrzeżeniem przewidującym możliwość wprowadzania odstępstw

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 574 ze zm., dalej: P.s.w.n.

² Uchwała Nr 102/2019 Senatu Uniwersytetu Wrocławskiego z dnia 29 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Uniwersytetu Wrocławskiego, dalej: Statut UWr z 2019 r.

³ *Przeszkoda tworzy drogę.*

⁴ Zob. jeszcze art. 24 ust. 2 pkt 1 P.s.w.n.

⁵ Zob.: P. Lisowski, *Akty prawa zakładowego (prawo zakładowe)*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red. nauk.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 236.

⁶ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz. U. z 2017 r. poz. 2183 ze zm., dalej: P.s.w.

w tym zakresie przez ustawę lub statut). W art. 69 ust. 2 P.s.w. zastrzeżono bowiem, co następuje: „Uchwały organów kolegialnych uczelni zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy statutowej liczby ich członków, chyba że ustawa lub statut określają wyższe wymagania”⁷. Co również warte przypomnienia, w art. 71 ust. 1 pkt 6 P.s.w. przesądzono z kolei o tym, że: „Statut uczelni publicznej określa skład kolegium elektorów oraz tryb wyboru jego członków, tryb wyboru organów jednoosobowych [...], z zachowaniem następujących zasad: [...] wybór uważa się za dokonany, jeżeli kandydat uzyskał więcej niż połowę ważnych głosów, chyba że statut uczelni wymaga innej większości kwalifikowanej”⁸. Znaczenie (i możliwości) regulacyjne unormowań statutowych dodatkowo wzmocnił art. 72 ust. 2a P.s.w., zgodnie z którym „Sposób powołania rektora [...] określa statut”⁹.

Ustawą wprowadzono więc wówczas klasyczne (wyjściowe) standardy głosowania zarówno względem kolegialnych organów uczelni (zob. art. 60 ust. 1 i 8 P.s.w.¹⁰), jak i kolegium elektorów – w tym zakresie do materii statutowej zastrzegając ewentualne podwyższenie – w stosunku do unormowań wynikających z art. 71 ust. 1 pkt 6 P.s.w. – parametrów głosowania elekcyjnego.

W takich warunkach zarówno w Statucie UWr z 2006 r.¹¹, jak i w Statucie UWr z 2012 r.¹² przyjęto następujące rozwiązanie: „Wybór rektora następuje, gdy liczba ważnych głosów uzyskanych przez kandydata jest większa niż połowa liczby członków statutowego składu Uniwersyteckiego Kolegium Elektorów”¹³. Konsekwentnie więc opowiadano się za obowiązywaniem – w trakcie głosowanie elekcyjnego – wymogu bezwzględnej większości głosów statutowego składu Uniwersyteckiego Kolegium Elektorów.

3. Uwarunkowania aktualnego stanu prawnego

W P.s.w.n. nie przewidziano już odpowiednika art. 69 ust. 2 P.s.w. (stąd potrzeba regulacji statutowej – zob. § 40 ust. 1-3 Statutu UWr z 2019 r., dotyczący organów

⁷ W tym zakresie powtórzono regulację znaną już poprzedniej ustawie (zob. art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym, Dz. U. Nr 65, poz. 385 ze zm., dalej: u.s.w.

⁸ W tym zakresie również mamy do czynienia z utrzymaniem *status quo* (zob. art. 59 ust. 1 pkt 6 u.s.w.).

⁹ *Nota bene* przepis o takiej treści nie znalazł się w pierwotnym brzmieniu P.s.w. – zaczął bowiem obowiązywać od dnia 1 października 2011 r. (a więc po 6 latach i 1 miesiącu obowiązywania tej ustawy).

¹⁰ Przewidując ich modyfikowanie – w górę – także w statucie szkoły wyższej.

¹¹ Uchwała Nr 114/2006 Senatu Uniwersytetu Wrocławskiego podjęta na posiedzeniu w dniu 5 lipca 2006 r. w sprawie uchwalenia Statutu Uniwersytetu Wrocławskiego (ze zm.); dalej: Statut UWr z 2006 r.

¹² Uchwała Nr 32/2012 Senatu Uniwersytetu Wrocławskiego z dnia 25 kwietnia 2012 r. Statut Uniwersytetu Wrocławskiego (ze zm.); dalej: Statut UWr z 2012 r.

¹³ Zob. odpowiednio § 8 ust. 3 Załącznika Nr 4 do Statutu UWr z 2006 r. oraz § 8 ust. 3 Załącznika Nr 3 do Statutu UWr z 2012 r.

kolegialnych Uniwersytetu – w rozumieniu § 9 Statutu UWr z 2019 r.¹⁴; ww. przepisy nie dotyczą więc kolegium elektorów¹⁵).

Co jednak szczególnie warto podkreślić, aktualnie przepisy rangi ustawy (w przeciwieństwie z kolei do art. 71 ust. 1 pkt 6 P.s.w.) nie wprowadzają też klasycznych, „wyjściowych” standardów głosowania wyborczego (w tym dotyczących kworum i przesądających o tym, że w tym zakresie – co do zasady – obowiązuje klasyczny próg obecności co najmniej połowy składu organu, *in concreto* – połowy statutowego składu).

Zmiana polega również na tym, że w art. 24 ust. 3 P.s.w.n. przesądzono, że „Wybór rektora jest dokonywany bezwzględną większością głosów”. W tym zakresie nie mamy już na poziomie statutu – jak poprzednio – wyboru. Pytanie jednak, jak zinterpretować tę ustawową regulację? Szczególnie – wobec jej *stricte* literalnego brzmienia.

Wariant I (zakładający odkodowanie treści „poszukiwanej” normy z regulacji P.s.w.n.)

Skoro ustawodawca nie wprowadza reguły systemowej dla głosowań kolegium elektorów (klasyczna wersja zakładałaby zwykłą większość przy kworum wynoszącym ½), to należy przyjąć, że przepis art. 24 ust. 3 P.s.w.n. wskazuje nie tylko wymaganą większość, ale i obowiązujące kworum – przy tej okazji łącząc wymiar parametru większości ze statutowym składem kolegium elektorów. Wobec nieprzesądzenia – ani w ww. przepisie, ani w żadnej innej regulacji P.s.w.n. – że kworum wynosi połowę statutowego składu, uznać więc należy, iż powyższy przepis w sformułowaniu „bezwzględna większość głosów” zawiera też „wskazówkę” co do kworum, przesądzając zarazem o tym, że chodzi o bezwzględną większość statutowego składu kolegium elektorów. Także dlatego, że *ius* to nie tylko *lex*. Innymi słowy treść normy prawnej (dekodowanej z treści przepisu) nie zawsze (nie w każdym przypadku) sprowadza się (w skali 1:1) do literalnie wyrażonego brzmienia przepisu.

Tego rodzaju praktyka normatywna (zmuszająca do *sui generis* improwizacji interpretacyjnych) może być oceniana jako niewystawiająca dobrego świadectwa ustawodawcy. Niezależnie jednak od tego, czy analizowaną – bezspornie oszczędną w słowach – wypowiedź ustawodawcy uznamy za zaniechanie, czy uzasadniony zabieg prawodawczy, należy podjąć próbę poszukiwania rezultatów wykładni pozwalających wskazać parametry głosowania elekcyjnego kolegium elektorów. W przeciwnym razie – tj. w warunkach poprzestania na *stricte* gramatycznym analizowaniu treści P.s.w.n. – nie znajdziemy odpowiedzi na pytania dotyczące wszystkich parametrów głosowania elekcyjnego kolegium elektorów. Bez ww. interpretacyjnej „dogrywki” brakuje przecież – w świetle literalnego brzmienia przepisów P.s.w.n. (podkr. P.L.) – podstaw do wskazania, jakie obowiązuje w tym przypadku kworum. Nie wiadomo

¹⁴ „Organami kolegialnymi Uniwersytetu są: 1) Rada Uniwersytetu; 2) Senat; 3) rady dyscyplin naukowych; 4) rady wydziałów”.

¹⁵ Zob. jeszcze § 11 Statutu UWr z 2019 r.: „Organami wyborczymi Uniwersytetu są kolegia elektorów: 1) Uniwersyteckie Kolegium Elektorów; 2) wydziałowe kolegia elektorów”.

też, czy mamy do czynienia z bezwzględną większością przy kworum wynoszącym połowę składu kolegium elektorów, czy bezwzględną większością statutowego składu tego organu wyborczego.

Dodatkowego poparcia powyższemu tropowi interpretacyjnemu udziela ujęcie systemowe. Zauważyć bowiem należy, że w niektórych przypadkach ustawodawcy (w P.s.w.n.) „zdarza się” – w kontekście (m.in.) wymogu bezwzględnej większości – inaczej ustawiać kontekst tego parametru. Z zamiarem egzemplifikacji: (art. 34 ust. 3 zd. pierwsze *ab initio* P.s.w.n.) „Statut uczelni publicznej uchwała senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy statutowej liczby członków [...]”.

Zatem jeśli w art. 24 ust. 3 P.s.w.n. miałyby obowiązywać wymóg bezwzględnej większości przy kworum na poziomie połowy statutowego składu tego organu, to ustawodawca powinien to uregulować analogicznie, tj. w formule: „Wybór rektora jest dokonywany bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy statutowej liczby członków uniwersyteckiego kolegium elektorów”.

Powyższego ustalenia nie dyskwalifikują też – wbrew pozorom – efekty zestawienia treści art. 24 ust. 3 P.s.w.n. z np. postanowieniami przyjętymi w art. 27 ust. 2 czy art. 205 ust. 3 P.s.w.n. W tych bowiem przypadkach ustawodawcy „udało się” wprost określić nie „tylko” większość, ale i ten parametr w kontekście kworum. Jest bowiem w nich mowa – odpowiednio – o „[...] większości co najmniej $\frac{3}{4}$ głosów w obecności co najmniej $\frac{2}{3}$ jego statutowego składu” oraz o „[...] większości co najmniej $\frac{2}{3}$ głosów statutowego składu tych organów”. Z faktu uregulowania w ww. przepisach *expressis verbis* odniesienia do składu statutowego odpowiednich organów nie należy przy tym wyciągać wniosku, że do podobnych ustaleń nie można już dojść w ramach analizy treści art. 24 ust. 3 P.s.w.n. Jak bowiem wykazano, *ius* nie musi zamykać się w *lex*. Poza tym poprzestanie na literalnej interpretacji treści art. 24 ust. 3 P.s.w.n. nie pozwala – z ww. powodów – wskazać ani kworum głosowania elekcyjnego, ani relacji tego wymogu z parametrem składu uniwersyteckiego kolegium elektorów.

Wariant II (zakładający odwołanie się do dopuszczalności samostanowienia w ramach przysługującej uczelniom autonomii)

Niezależnie od argumentacji przedstawionej w wariantcie I (i to zarówno zamiast niej, jak i dodatkowo w stosunku do niej) warto jeszcze nawiązać do konsekwencji autonomicznych atrybutów prawa stanowionego na forum szkół wyższych. Co więcej, w analizowanym zakresie tego rodzaju argumentacja nie sprowadzi się li „tylko” do powoływania się na klauzule generalne znajdujące umocowanie w art. 70 ust. 5 Konstytucji RP¹⁶ oraz art. 3 ust. 1 *in fine* i art. 9 ust. 2 P.s.w.n.¹⁷ W tym bowiem przypadku szczególnie – punktową – rolę odgrywa art. 34 ust. 1 pkt 1 *ab initio* P.s.w.n., zgodnie z którym „Statut określa zasady organizacji i funkcjonowania uczelni, w szczególności: 1) sposób

¹⁶ „Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie”.

¹⁷ Zob. odpowiednio: „Podstawą systemu szkolnictwa wyższego i nauki jest wolność nauczania, twórczości artystycznej, badań naukowych i ogłaszania ich wyników oraz autonomia uczelni”; „Uczelnia jest autonomiczna na zasadach określonych w ustawie”.

powoływania i odwoływania organów uczelni [...]”. Zatem regulowanie tego rodzaju kwestii należy do materii statutowej¹⁸. Nie ulega przy tym wątpliwości, że to właśnie sfera regulacji statutu uczelni stanowi *clou* konsumowania autonomii (administracyjnej, ustrojowej)¹⁹ uczelni. Uwzględnienie i respektowanie tego kontekstu powinno skłaniać do interpretowania prawa (w tym art. 24 ust. 3 P.s.w.n.) w sposób sprzyjający poszanowaniu (a nie ograniczaniu) autonomii uczelni. Tego rodzaju konstatacja dodatkowo zyskuje na znaczeniu, zważywszy na postępujący od kilku lat (i zaawansowany) kryzys dotyczący kluczowych standardów demokratycznego państwa prawnego²⁰.

Zatem także w tej płaszczyźnie, w istocie – w szczególności we właściwej jej perspektywie – tym bardziej trudno uznać za niewłaściwe wyeksponowanie i dookreślenie w parametrów głosowania elekcyjnego Uniwersyteckiego Kolegium Elektorów dokonane w treści § 91 ust. 3 Statutu UWr z 2019 r.

4. Podsumowanie

Prawo pozytywne nie zawsze jest precyzyjne, zunifikowane, kompletne²¹. Poza tym trzeba też mieć na uwadze zagrożenia związane z przeregulowaniem normatywizacji – charakterystyczne dla inflacji prawa²². Nie ulega ponadto wątpliwości, że ocena i rozwiązanie analizowanego problemu powinny też uwzględniać szczególne antecedencje determinujące stanowienie autonomicznego prawa szkół wyższych.

W tym kontekście trudno zatem zrozumieć i zaakceptować intencje i konsekwencje argumentacji w istocie odmawiających szkołom wyższym prawa do samostanowienia²³ przybierającego – w kontekście aktualnego stanu regulacji rangi

¹⁸ Więcej na ten temat, np.: P. Lisowski, *Prawo administracyjne (dla) przyszłości – rozważania na kanwie regulacji dotyczących trybu wyboru rektora uczelni publicznej*, [w:] M. Wierzbowski, M. Cherka, P. Gołaszewski, J. Piecha (red.), *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, Warszawa 2021, s. 713-719.

¹⁹ Więcej na ten temat, np.: R.Z. Morawski, *Autonomia uczelni i środowiska akademickiego – odpowiedzialność i etos akademicki*, Warszawa 2017; P. Lisowski, *Fenomen autonomii uczelni jako aksjomat administracji publicznej (prawa administracyjnego)*, [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Do-bosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019, s. 576-591.

²⁰ W tym kontekście warto przywołać doktrynalnie już wyróżnione 4 etapy erozji zasad demokratycznego państwa prawnego: dyfamację, deprecjację, deformację i destrukcję – M. Wyrzykowski, *Antykonstytucyjna satrapia, czyli zło nienasycone*, [w:] M. Wierzbowski [et al.] (red.), *Kryzys...*, s. 285-287.

²¹ Więcej na ten temat, np.: D. Jagodzińska, *Precyzyjny nie znaczy zrozumiany – o czytaniu aktów prawnych*, [w:] A. Guzy, D. Krzyżyk, M. Ochwat, M. Wójcik-Dudek (red.), *W krajobraz literacko-kulturowy i językowy wpisane...: księga jubileuszowa dedykowana Profesor Bernadecie Niesporek-Szamburskiej w czterdziestolecie pracy naukowej i dydaktycznej*, Katowice 2018, s. 445-454.

²² Więcej na ten temat, np.: P.J. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. II. *Inflacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2012.

²³ Warto przy tej okazji nawiązać „do greckiej etymologii tego pojęcia, złożonego z dwóch członów «auto» (a więc samodzielne, dla siebie) oraz «nomos» – prawo [...] najbliższej pierwotnej treści w języku polskim byłoby wyrażenie «samostanowienie»” – M. Safjan, *Wyzwania dla państwa prawa*, Warszawa 2007, s. 91.

ustawy (*in concreto* – znajdujących umocowanie w przepisach P.s.w.n.) – treść przyjętą w § 91 ust. 3 Statutu UWr z 2019 r.

Z wolności charakterystycznej dla autonomii akademickiej nie należy zatem bać się korzystać, trzeba też umieć jej używać. Bezspornie zaś uniwersyteckie samostanowienie nie powinno prowadzić do niekorzystnego (w tym przypadku – dla demokratycznego standardu głosowania elekcyjnego) samoograniczenia progę poparcia wymaganego dla wyboru rektora.

Jak się więc okazuje, choć umiejętne korzystanie z atrybutów autonomii administracyjnej nie musi być proste, to – przy uwzględnieniu odpowiednich uwarunkowań (także aksjologicznych) – można *hic et nunc* wskazać właściwy próg poparcia dla głosowania elekcyjnego. Charakterystyczne dla tego procesu interpretacyjnego dylematy i wybory są zaś nieodłącznym towarzyszem wolności akademickiej. Poza tym – *dom vivimus, discimus*²⁴.

Ad multos annos, Panie Profesorze!

Bibliografia

- Jagodzińska D., *Precyzyjny nie znaczy zrozumiany – o czytaniu aktów prawnych*, [w:] A. Guzy, D. Krzyżyk, M. Ochwat, M. Wójcik-Dudek (red.), *W krajobraz literacko-kulturowy i językowy wpisane...: księga jubileuszowa dedykowana Profesor Bernadecie Niesporek-Szamburskiej w czterdziestolecie pracy naukowej i dydaktycznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2018.
- Lisowski P., *Akty prawa zakładowego (prawo zakładowe)*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022.
- Lisowski P., *Fenomen autonomii uczelni jako aksjomat administracji publicznej (prawa administracyjnego)*, [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019.
- Lisowski P., *Prawo administracyjne (dla) przyszłości – rozważania na kanwie regulacji dotyczących trybu wyboru rektora uczelni publicznej*, [w:] M. Wierzbowski, M. Cherka, P. Gołaszewski, J. Piecha (red.), *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, Warszawa 2021.
- Morawski R.Z., *Autonomia uczelni i środowiska akademickiego – odpowiedzialność i etos akademicki*, Warszawa 2017.
- Safjan M., *Wyzwania dla państwa prawa*, Warszawa 2007.
- Suwaj P.J. (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. II. *Inflacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2012.
- Wyrzykowski M., *Antykonstytucyjna satrapia, czyli zło nienasycone*, [w:] M. Wierzbowski, M. Cherka, P. Gołaszewski, J. Piecha (red.), *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, Warszawa 2021.

²⁴ Póki żyjemy, uczyliśmy się.