

KANCELARIA RADCY PRAWNEGO DR HAB. MARCIN DĄBROWSKI
ul. Kościńskiego 14, lok. 26, 10-584 Olsztyn,
tel. 509 638 876, e-mail: kancelariaradcy_md@wp.eu

OPINIA PRAWNA

W PRZEDMIOCIE:

***zgodności z prawem procesu wyborczego Rektora Akademii
Piotrkowskiej
na kadencję 2024-2028***

Sporządzający opinię:
radca prawny dr hab. Marcin Dąbrowski.

Opinia sporządzona na zlecenie:
Akademii Piotrkowskiej w Piotrkowie Trybunalskim
reprezentowana przez Rektora AP dr hab. Jacka Bonarka, prof. AP.

Olsztyn, 25 lutego 2024 r.

I. ŹRÓDŁA PRAWA

- (1). Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.
(Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- (2). Ustawa z 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce
(t.j. Dz.U. z 2023, poz. 742 z późn. zm.).
- (3). Ustawa z 9 marca 2023 r. o utworzeniu Akademii Piotrkowskiej
(Dz. U. z 2023 r., poz. 709 z późn. zm.).
- (4). Statut Akademii Piotrkowskiej stanowiący załączniki do pisma
Ministra Edukacji i Nauki z 11 lipca 2023 r.
(nr DSW-WPN8015.70.2023)
- (5). Regulamin wyborczy Akademii Piotrkowskiej (Uchwała
nr 2/18.01/2024 Senatu Akademii Piotrkowskiej w sprawie
uchwalenia regulaminu wyborczego Akademii Piotrkowskiej).

II. DEFINICJE I SKRÓTY

DEFINICJE:

- | | | |
|------|--------------------|---|
| (1). | „Konstytucja RP” | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. |
| (2). | Akademia, Uczelnia | Akademia Piotrkowska w Piotrkowie Trybunalskim |
| (3). | Kalendarz wyborczy | Kalendarz czynności wyborczych Kolegium Elektorów i Rektora Akademii Piotrkowskiej z 18 stycznia 2024 r. stanowiący załącznik do sprawozdania UKW z 18 stycznia 2024 r. |
| (4). | Regulamin wyborczy | Uchwała nr 2/18.01/2024 Senatu Akademii Piotrkowskiej w sprawie uchwalenia regulaminu wyborczego Akademii Piotrkowskiej |
| (5). | Statut | Statut Akademii Piotrkowskiej stanowiący załączniki do pisma Ministra Edukacji i Nauki z dnia 11 lipca 2023 r. (nr DSW-WPN8015.70.2023) |

SKRÓTY:

- | | | |
|------|----------|--|
| (1). | AP | Akademia Piotrkowska w Piotrkowie Trybunalskim |
| (2). | p.s.w.n. | prawo o szkolnictwie wyższym i nauce |
| (3). | UKE | Uczelniane Kolegium Elektorów |
| (4). | UKW | Uczelniana Komisja Wyborcza, Komisja Wyborcza |

III. WYKAZ DOKUMENTÓW

- (1). Zarządzenie 19/2023 z 31 lipca 2023 r. Rektora AP w sprawie powołania pierwszej komisji wyborczej Akademii Piotrkowskiej.
- (2). Zarządzenie Rektora AP nr 3/2024 z 8 stycznia 2024 r. w sprawie powołania uczelnianej komisji wyborczej w Akademii Piotrkowskiej.
- (3). Zarządzenie Rektora AP nr 6/2024 z 11 stycznia 2024 r. w sprawie uchylecia Zarządzenia nr 3/2024 w sprawie powołania uczelnianej komisji wyborczej w Akademii Piotrkowskiej.
- (4). Uchwała nr 3/18.01/2024 z 18 stycznia 2024 r. Senatu Akademii Piotrkowskiej w sprawie powołania członków Komisji wyborczej Akademii Piotrkowskiej.
- (5). Kalendarz czynności wyborczych Kolegium Elektorów i Rektora Akademii Piotrkowskiej z 18 stycznia 2024 r. stanowiący załącznik do sprawozdania UKW z 18 stycznia 2024 r.
- (6). Obwieszczenia Przewodniczącej Uczelnianej Komisji Wyborczej AP o wynikach głosowania systemem urn, które odbyły się w dniach 2-9 lutego 2024 r. mającego na celu wybór przedstawicieli do Kolegium, Elektorów AP z 10 lutego 2024 r.
- (7). Zawiadomienia Przewodniczącej Uczelnianej Komisji Wyborczej AP w Piotrkowie Trybunalskim z 18 lutego 2024 r. o wyborze dr hab. Jacka Bonarka, prof. AP do składu Kolegium Elektorów Akademii Piotrkowskiej.
- (8). Pismo Uczelnianej Komisji Wyborczej adresowane do dr hab. Wojciecha Baran-Kozłowskiego prof. AP z dnia 1 lutego 2024 r.
- (9). Pismo Podsekretarza Stanu MNiSW Piotra Müllera do Przewodniczącego KRASP Prof. Jana Szmida z 10 grudnia 2018 r.,
DSW.WNP.6031.141.2018.1.MD 8.

- (10) Uchwała UKW nr 1/2024 z 6 lutego 2024 r. w sprawie przerwania głosowania na przedstawicieli do Kolegium Elektorów z grupy nauczycieli akademickich zatrudnionych na innych niż stanowisko profesora lub profesora uczelni w dniu 6 lutego 2024 r.
- (11) Uchwała UKW nr 2/2024 z 6 lutego 2024 r. w sprawie zmian w Kalendarzu czynności wyborczych Kolegium Elektorów i Rektora AP z dnia 18.01.2024 r.
- (12) Uchwała Rady Uczelni AP nr 5/2024 z 2 lutego 2024 r. w sprawie uznania Pana Dariusza Roguta za kandydata na rektora Akademii Piotrkowskiej

IV. PRZEDMIOT OPINII

Przedmiotem niniejszej opinii jest analiza zgodności procesu wyborczego Rektora Akademii Piotrkowskiej na kadencję 2024-2028 z:

- 1) zasadami i wartościami konstytucyjnymi,
- 2) przepisami ustawy z 20 lipca 2018 r. prawo o szkolnictwie wyższym nauce,
- 3) przepisami ustawy z 9 marca 2023 r. o utworzeniu Akademii Piotrkowskiej,
- 4) przepisami Statutu Akademii Piotrkowskiej stanowiącego załącznik do pisma Ministra Edukacji i Nauki z 11 lipca 2023 r. (nr DSW-WPN8015.70.2023),
- 5) przepisami regulaminu wyborczego Akademii Piotrkowskiej.

Analizie poddane zostały regulacje obowiązujące w Akademii Piotrkowskiej w oparciu o kryteria spójności i zgodności z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, jak również czynności wyborcze organów Akademii w oparciu o kryterium legalności.

Przedmiotowa opinia zawiera również rekomendacje w zakresie zmian Statutu Akademii Piotrkowskiej.

V. STAN PRAWNY i STAN FAKTYCZNY

I. Wady powiązane z procedurą powołania Komisji wyborczej.

Stosowanie do treści § 29 i § 30 Statutu - Komisja wyborcza AP nie jest organem Uczelni i nie pełni funkcji kierowniczej. Natomiast w oparciu o treść § 7 ust. 1 Statutu należy uznać, że UKW nie jest również jednostką organizacyjną Akademii. Z § 52 Statutu wynikają zadania Komisji wyborczej, która przeprowadza wybory członków Kolegium Elektorów oraz wybory Rektora AP.

W Statucie znajdują się trzy postanowienia odnoszące się do procedury powołania Komisji wyborczej. Z § 36 ust. 2 pkt. 3 wynika, że Senat powołuje członków UKW. Paragraf 55 ust. 1 Statutu stanowi natomiast, że Komisję wyborczą powołuje Rektor nie później niż w lutym roku, w którym upływa kadencja Rektora. Ostatecznie, § 86 ust. 1 stanowi, że „Rektor powołuje pierwszą Komisję wyborczą do dnia 31 lipca 2023 r.”

Przepisy Statutu, w szczególności § 36 ust. 2 pkt. 3 i § 55 ust. 1 pozostają ze sobą w kolizji. Jeden stanowi bowiem, że Komisję powołuje Rektor, drugi, że Senat. Sprzeczności nie da się usunąć w drodze zastosowania klasycznych reguł kolizyjnych¹ i w powyższej materii konieczne jest dokonanie stosownych zmian w Statucie. Istnienie ww. niezgodności skutkuje tym, że na gruncie wewnętrznych regulacji obowiązujących w na Uczelni nie da się sformułować poprawnej procedury utworzenia Komisji wyborczej w Akademii. Powołanie UKW przez Rektora narusza § 36, z kolei powołanie Komisji przez Senat skutkować będzie naruszeniem § 55 ust. 1 Statutu.

Uznaję natomiast, że prawidłowo została powołana pierwsza Komisja wyborcza w oparciu o treść § 86 ust. 1 Statutu. Regulacja ta umieszczona jest w rozdziale 9 „Przepisy przejściowe i przepis końcowy” i ma charakter

¹ W teorii prawa wskazuje się na trzy podstawowe reguły kolizyjne: 1) przepis wyższego rzędu uchyla przepis niższego rzędu, 2) przepis późniejszy uchyla przepis wcześniejszy, 3) przepis szczególny uchyla przepis ogólny.

szczególny. Jest to. tzw. *lex specialis* w odniesieniu do mechanizmów powoływania UKW opisanych zarówno w § 36 jak i § 55 Statutu. Pierwszeństwo jego zastosowania wynika z reguły kolizyjnej porządku treściowego *lex specialis derogat legi generali* (przepis szczególny uchyla przepis ogólny). W konsekwencji powołanie przez Rektora pierwszego składu UWK, zarządzeniem nr 19/2023 z 31 lipca 2023 r., nie było obarczone wadami.

Wewnętrzne przepisy obowiązujące w Akademii nie zawierają natomiast postanowień odnoszących się do odwołania Komisji i dokonania zmian w jej składzie. Należy podkreślić, że kompetencji organów władzy nie można domniemywać i że muszą one posiadać podstawy prawne wyrażone w przepisach prawa. Powyższe wynika z konstytucyjnej zasady praworządności (por. art. 7 Konstytucji RP). Zakaz domniemania kompetencji oznacza, brak możliwości przypisania jakiegokolwiek organowi uprawnienia do odwołania UKW. W Statucie nie ma również przepisu, z którego wprost wynikałoby, że Komisja wyborcza jest organem kadencyjnym i który określałby okres kadencji. Co prawda treść § 55 ust. 1 Statutu wskazuje na cykliczność odnawiania składu i zarazem legitymacji UKW do sprawowania funkcji. Umożliwia on wyznaczenie czasowych granic działania Komisji, jednakże nie przesądza ostatecznie o kadencyjnym charakterze tego podmiotu. Uznanie, że UKW jest organem kadencyjnym istotnie ograniczałoby możliwość odwoływania Komisji oraz dokonywania zmian w jej składzie w trakcie trwania kadencji. W państwie demokratycznym powołanie organu na określoną kadencję oznacza generalny zakaz jego odwołania w trakcie jej trwania. Dopiero upływ kadencji skutkuje wygaśnięciem mandatów jego członków. Brak statutowych regulacji odnoszących się do dokonywania zmian w składzie Komisji również wspiera tezę o kadencyjnym charakterze Komisji wyborczej AP. Jednakże, jak wyżej wskazałem Statut AP nie zawiera postanowień, które umożliwiłyby jednoznaczne przesądzenie powyższej kwestii.

Podsumowując - nie wiadomo, czy Komisja wyborcza AP jest organem stałym, kadencyjnym, ewentualnie czy jej skład powinien ulegać rotacyjnym zmianom. Stanowi to istotną lukę konstrukcyjną. Zastosowanie typowych prawniczych zabiegów interpretacyjnych, tj. wnioski prawnicze, nie daje możliwości jej usunięcia. Likwidacja przedmiotowej luki wymaga dokonania odpowiednich zmian w Statucie AP.

Odnosząc powyższe rozważania do stanu faktycznego i rozstrzygnięć podjętych przez organy Akademii Piotrkowskiej to należy przedstawić kilka wniosków:

- 1) Powołanie pierwszego składu UKW przez Rektora i tym samym Zarządzenie nr 19/2023 z 31 lipca 2023 r. Rektora Akademii Piotrkowskiej w sprawie powołania pierwszej Komisji wyborczej, były prawidłowe. Należy podkreślić, że Statut AP nie określa terminu wygaśnięcia pełnomocnictw (kompetencji) tak powołanej Komisji. Ponadto żaden wewnętrzny akt ustanowiony przez organy Uczelni nie odwołał pierwszej Komisji wyborczej. Oznacza to, że Komisja ta formalnie nie została zlikwidowana i nadal działa! Powołanie z wadami kolejnych Komisji bardzo zagmatwało jej status.
- 2) Zarządzenie Rektora AP nr 3/2024 z 8 stycznia 2024 r. w sprawie powołania uczelnianej Komisji wyborczej w Akademii Piotrkowskiej naruszało § 36 ust. 2 pkt 3 Statutu AP.
- 3) Zarządzenie Rektora AP nr 6/2024 z 11 stycznia 2024 r. w sprawie uchylecia Zarządzenia nr 3/2024 w sprawie powołania uczelnianej Komisji wyborczej w Akademii Piotrkowskiej wydane zostało bez podstawy prawnej i jako takie było wadliwe. W zarządzeniu przywołano ogólną, ustrojową (statutową) podstawę prawną do wydania zarządzeń przez Rektora AP (§ 33 ust. 3). Brak jest jednak podstaw prawa materialnego do wydania takiego rozstrzygnięcia. Przedmiotowe zarządzenie skutkuje „odwołaniem” Komisji wyborczej utworzonej

na mocy zarządzenia nr 3/2024 z 8 stycznia 2024 r. Przepisy Statutu nadają Rektorowi kompetencję powołania UKW, ze Statutu nie wynika natomiast kompetencja Rektora do odwołania Komisji. Jak wyżej wskazano, kompetencji organów władzy nie należy domniemywać. Jeżeli uznalibyśmy, że UKW, jest organem kadencyjnym, to z ogólnych zasad i wartości konstytucyjnych wynika zakaz odwoływania tego typu podmiotów w trakcie trwania ich kadencji.

- 4) Uchwała nr 3/18.01/2024 z 18 stycznia 2024 r. Senatu Akademii Piotrkowskiej w sprawie powołania członków Komisji wyborczej Akademii Piotrkowskiej jest sprzeczna z § 55 ust. 1 Statutu AP.

W świetle powyższego uznaję, że na obecnym etapie nie ma możliwości jednoznacznego określenia, która Komisja jest należycie powołana i powinna przeprowadzać czynności wyborcze, ewentualnie który organ Akademii Piotrkowskiej ma możliwość prawidłowego i legalnego powołania nowej Komisji wyborczej. W konsekwencji uznaję, że konieczne jest wprowadzenie zmian do Statutu AP. Nowelizacja powinna jednoznacznie określać, kto i w jakim trybie powołuje Komisję wyborczą, czy jest ona organem kadencyjnym, czy istnieje możliwość dokonania zmian w składzie Komisji w trakcie kadencji i kto tego dokonuje. Ponadto, jeżeli Statut miałby przewidywać możliwość odwołania Komisji, dokonania zmian w jej składzie, to regulacje takie powinny zawierać jasne przesłanki dokonania ww. czynności. Przepisy przejściowe do uchwały zmieniającej Statut AP powinny również określać sposób powołania Komisji wyborczej, która prowadzi wybory Rektora na kadencję 2024-2028 ewentualnie legitymować (legalizować) status, którejś z dotychczas powołanych Komisji.

II. Naruszenie przepisów o niepołączalności stanowisk, które określają prawo do biernego udziału w wyborach do Kolegium Elektorów.

Stosownie do treści § 48 Statutu - Kolegium Elektorów jest organem wyborczym Akademii i stanowi reprezentację wszystkich grup pracowników wspólnoty akademickiej. Kolegium składa się z 25 członków: 10 przedstawicieli nauczycieli akademickich zatrudnionych na stanowisku profesora lub profesora Uczelni, 6 przedstawicieli pozostałych nauczycieli akademickich, 4 przedstawicieli pracowników niebędących nauczycielami akademickimi i 5 przedstawicieli studentów.

Z § 48 ust. 8 Statutu AP wynika, że „członkostwa w Kolegium Elektorów nie można łączyć z pełnieniem funkcji organu Akademii lub innej uczelni, członkostwem w radzie innej uczelni ani zatrudnieniem w administracji publicznej”. Przepis ten stanowi w zasadzie wierne powtórzenie art. 20 ust. 3² ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Wskazany artykuł ustawy dotyczy członków Rady Uczelni, jednakże na mocy art. 25 ust. 3³ znajduje on zastosowanie również do członków uczelnianego Kolegium Elektorów. W odniesieniu do ww. regulacji Komisja wyborcza AP popełniła dwa istotne błędy mające wpływ na wynik wyborów.

Zgodnie z kalendarzem wyborczym kandydaci na członków UKE mogli być zgłaszani w dniach od 26 stycznia 2024 r. do 1 lutego 2024 r. W grupie profesorów i profesorów uczelni zgłoszono m.in. dwie osoby: dr. hab. Jacka Bonarka, prof. AP oraz dr. hab. Wojciecha Baran-Kozłowskiego, prof. AP.

W dniu 2 lutego 2024 r., a więc po upływie terminów na zgłaszanie kandydatur na członka Kolegium Elektorów, dr hab. Jacek Bonarek został powołany przez Ministra Szkolnictwa Wyższego i Nauki na stanowisko

² Art. 20 ust. 3 „Członkostwa w radzie uczelni nie można łączyć z pełnieniem funkcji organu tej lub innej uczelni, członkostwem w radzie innej uczelni ani zatrudnieniem w administracji publicznej”.

³ Art. 25 ust. 3. „Do członków Kolegium Elektorów przepisy art. 20 ust. 3 i 4 stosuje się odpowiednio”.

Rektora AP. Stosowanie do treści art. 17 ust. 1 ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz § 29 ust. 1 Statutu Rektor jest jednoosobowym organem Uczelni. Natomiast zgodnie z treścią art. 25 ust. 3 w zw. z art. 20 ust. 3 ww. ustawy oraz § 48 ust. 8 Statutu AP funkcji członka Kolegium Elektorów nie można łączyć z funkcją Rektora. Oznacza to, że z chwilą powołania na stanowisko Rektora - dr hab. Jacek Bonarek utracił bierne prawo wyborcze w wyborach do Kolegium Elektorów, tj. utracił prawo do kandydowania. Uczelniana Komisja wyborcza zobowiązana była ten fakt uwzględnić i wykreślić dr. hab. Jacka Bonarka z list wyborczych, co nie zostało uczynione. Stanowi to rażące naruszenie prawa mające wpływ na wynik wyborów. Wybory odbyły się w dniu 6 lutego 2024 r. i na ww. osobę zagłosowało 3 osoby, co równoznaczne było z wybraniem dr hab. J. Bonarka do Kolegium Elektorów mimo, że w dniu wyborów nie posiadał biernego prawa wyborczego. Fakt wyboru wynika z Zawiadomienia Przewodniczącej Uczelnianej Komisji wyborczej AP w Piotrkowie Trybunalskim z 18 lutego 2024 r. o wyborze dr hab. Jacka Bonarka, prof. AP do składu Kolegium Elektorów AP oraz z obwieszczenia Przewodniczącej UKW o wynikach głosowania z 10 lutego 2024 r.

Drugie istotne naruszenie prawa dotyczy bezpodstawnego pozbawienia biernego prawa wyborczego jednego z kandydatów na elektora z grupy profesorów i profesorów Uczelni. Pismem z dnia 1 lutego 2024 r. UKW AP poinformowała dr. hab. Wojciecha Baran-Kozłowskiego, prof. AP, że z przyczyn formalnych nie może on kandydować do uczelnianego Kolegium Elektorów. Komisja wyborcza uznała, że Pan Wojciech Baran-Kozłowski nie posiada biernego prawa wyborczego z uwagi na fakt bycia członkiem Senatu AP. W ocenie UKW zakaz kandydowania wynika z treści § 48 ust. 8 Statutu AP „członkostwa w Kolegium Elektorów nie można łączyć z pełnieniem funkcji organu AP”. W swoim piśmie adresowanym do Prof. W. Baran-Kozłowskiego UKW wskazała, że „w związku z pełnieniem przez Pana funkcji członka Senatu, Pańska kandydatura nie może zostać zaakceptowana”. Interpretacja § 48 ust. 8 Statutu oraz art. 25 ust. 3 w zw. z art. 20 ust. 3 ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, dokonana przez UKW, jest wadliwa

i doprowadziła do bezprawnego pozbawienia prawa wyborczego ww. kandydata na członka Kolegium Elektryków. Stanowi to rażące naruszenie prawa wyborczego mające wpływ na wynik wyborów.

Senat uczelni wyższej jest organem kolegiąlnym. Przepisy § 48 ust. 8 Statutu AP i art. 20 ust. 3 ustawy p.s.w.n. nie dotyczą tego podmiotu. W nauce⁴ i w orzecznictwie organów władzy sądowniczej silnie utrwalony i poprawny jest pogląd, że pojęcie „pełnienie funkcji organu” odnosi się tylko i wyłącznie do organów jednoosobowych i zarazem nie dotyczy organów kolegiąlnych tj. Senat uczelni wyższej⁵. Innymi słowy członek organu kolegiąlnego, w tym przypadku Senatu AP, nie pełni funkcji organu w rozumieniu § 48 ust. 8 Statutu oraz art. 25 ust. 3 w zw. z art. 20 ust. 3 ustawy p.s.w.n. Podsumowując członek Senatu AP posiada bierne prawo wyborcze w wyborach do Kolegium Elektorów i może być kandydatem na elektora. Wskazane regulacje nie stanowią zatem postawy do utraty biernego prawa wyborczego do Kolegium Elektorów z uwagi na fakt bycia członkiem Senatu tej bądź innej Uczelni.

III. Ocena prawidłowości postępowania uczelnianej Komisji wyborczej.

Podstawy prawne działania uczelnianej Komisji wyborczej stanowi Statut oraz regulamin wyborczy Akademii Piotrkowskiej. W zakresie nieuregulowanym tymi aktami prawnymi należy odpowiednio stosować przepisy prawa powszechnie obowiązującego a w szczególności, należy interpretować przepisy uczelniane w zgodzie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa wyborczego zawartymi w ustawach.

⁴ Por. np. A. Jakubowski, *Komentarz do art. 20 ustawy prawo o szkolnictwie wyższym*, [w:] red. A. Jakubowski, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2023; J. Woźnicki, *Komentarz do art. 20 ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, [w:] red. J. Woźnicki, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 95-110.

⁵ Takie stanowisko prezentowało m.in. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (por. np. Pismo Podsekretarza Stanu MNiSW Piotra Müllera do Przewodniczącego KRASP Prof. Jana Szmida z 10 grudnia 2018 r., DSW.WNP.6031.141.2018.1.MD 8).

1. Kalendarz wyborczy.

Komisja przyjęła kalendarz wyborczy w dniu 18 stycznia 2024 r. Został on opublikowany na stronie Uczelni. Termin publikacji kalendarza wyborczego był zgodny z normą Statutu, która nakazuje powiadomić o miejscu i czasie głosowania nie później niż 7 dni przed dniem wyborów. Kalendarz wyborczy uchwalony i opublikowany przez uczelnianą Komisję wyborczą, nie zawierał wszystkich informacji, które są wymagana przepisami Statutu. Nie wskazywał bowiem miejsca głosowania oraz nie określał czasu głosowania. Wskazanie w kalendarzu wyborczym jedynie dni, w których ma się odbyć głosowanie nie jest wystarczające zarówno z punktu widzenia postanowień Statutu, jak również zasad obowiązujących przy organizacji wyborów o charakterze powszechnym. Miejsce i czas głosowania są niezbędnym elementem kalendarza wyborczego. Zgodnie z regulacją statutową, potwierdzoną również przepisem Regulaminu wyborczego Akademii Piotrkowskiej „Terminarz wyborczy powinien być podany do publicznej wiadomości nie później niż 7 dni przed terminem pierwszych czynności wyborczych”. Warto podkreślić, że wynikający z regulaminu 7-dniowy termin, odnosi do podjęcia pierwszych czynności wyborczych, natomiast § 53 w pkt 9 posługuje się terminem 7 dni przed dniem wyborów. Należy zaznaczyć, że wybory nie są terminem tożsamym z dniem głosowania. Wybory to proces, który rozpoczyna formalnie ich zarządzenie przez uprawniony do tego organ, a kończy rozstrzygnięcie właściwego podmiotu co do ich ważności. Głosowanie jest jednym z elementów procedury wyborczej. W obu aktach prawnych regulujących przeprowadzenie wyborów w Akademii Piotrkowskiej użyty został termin wybory, a nie głosowanie, tym samym należy przyjąć, że 7 – dniowy termin obowiązujący uczelnianą Komisję wyborczą do publikacji kalendarza wyborczego powinien zostać zachowany w odniesieniu do podjęcia pierwszych czynności wyborczych. Zgodnie z kalendarzem wyborczym, pierwszą czynnością wyborczą przyjętą w tym akcie było zgłoszenie kandydatów do Kolegium Elektorów, termin tej czynności został wskazany na dzień 26 stycznia 2024 r. Oznacza, to że stosowna informacja powinna być podana do publicznej wiadomości najpóźniej 19 stycznia 2024 r. Termin ten został więc dochowany. Jednakże ogłoszony kalendarz

wyborczy nie spełniał niezbędnych warunków dla tego rodzaju dokumentu w odniesieniu do innych elementów procedury wyborczej. Jak zostało to już podniesione, niezbędnym elementem kalendarza wyborczego powinno być wskazanie miejsca i czasu przeprowadzenia określonych czynności wyborczych, w szczególności zasada ta powinna odnosić się do samej procedury głosowania. Stanowi to bowiem konieczny element dla realizacji praw wyborczych przez członków wspólnoty akademickiej. Tymczasem w kalendarzu wyborczym informacje te nie zostały zawarte. Jest to tym bardziej niezrozumiałe, że w odniesieniu do innych czynności wyborczych, poprzedzających akt głosowania, czas realizacji tych czynności został w kalendarzu wyborczym wskazany.

Na podstawie informacji uzyskanych od władz Uczelni, można stwierdzić, że informacja o czasie i miejscu głosowania została przekazana pracownikom uprawnionym do głosowania drogą mailową w dniu 31 stycznia 2024 r. Informacja ta jest koniecznym elementem kalendarza wyborczego i została przekazana z uchybieniem terminu 7 dni wynikającego z regulacji statutowej i regulaminowej (por. § 9 ust. 3 regulaminu wyborczego). Należy podkreślić, że przekazanie tej informacji 31 stycznia, podczas gdy pierwsze głosowanie miało się odbyć 2 lutego, w sposób rażąco narusza normy Statutu i regulaminu wyborczego uczelni. Nawet, gdyby przyjąć nieuprawnioną interpretację § 53 ust. 1 w pkt 9 Statutu, że 7 dniowy termin dotyczy dnia głosowania a nie wyborów jako złożonego procesu, to i tak 7 dniowy termin został przez uczelnianą Komisję wyborczą naruszony. Ponieważ uprawnieni do głosowania nie zostali we właściwym terminie poinformowani o miejscu i czasie głosowania.

Należy uznać to za rażąco obrazę reguł organizacji wyborów, stanowiącą bezpośrednie naruszenie przez uczelnianą Komisję wyborczą przepisów Statutu Akademii Piotrkowskiej - § 53 ust. 1 pkt. 9 oraz regulaminu wyborczego Akademii Piotrkowskiej - § 5 ust. 2 i § 9 ust. 3.

2. Nieprawidłowości w realizowaniu czynności wyborczych.

Statut Akademii Piotrkowskiej w § 53 ust. 1 pkt 7 stanowi, że „głosowania nie wolno przerywać; gdyby wskutek nadzwyczajnych wydarzeń głosowanie było przejściowo uniemożliwione, Komisja wyborcza może zarządzić jego przerwanie, przedłużenie albo odroczenie do dnia następnego, uchwała Komisji w tej sprawie powinna być natychmiast podana do publicznej wiadomości”.

W związku z brzmieniem Statutu dyskusyjne jest podjęcie przez uczelnianą Komisję wyborczą decyzji o przeprowadzeniu głosowania w poszczególnych kategoriach wyborców w ciągu kilku dni. Przyjęta w kalendarzu wyborczym reguła, że wybory w grupie profesorów i profesorów Uczelni odbywają się 2 lutego i 5 lutego wymusza w sposób oczywisty przerwanie głosowania. Podobne rozwiązanie zastosowano w stosunku do pozostałych grup wyborców. Przepis Statutu pozwala na przerwanie głosowania wyłącznie wskutek nadzwyczajnych okoliczności. Zaplanowanie głosowania w ciągu dwóch dni stanowi więc naruszenie Statutu na etapie planowania czynności wyborczych przez uczelnianą Komisję wyborczą. Osobną kwestią stanowią zagadnienia związane z zapewnieniem prawidłowego procesu wyborczego ze względu na dwudniową przerwę w głosowaniu i pozostawienie urny wyborczej bez nadzoru członków uczelnianej Komisji wyborczej. Sytuacja taka stwarza potencjalne ryzyko naruszenia prawidłowości procesu wyborczego poprzez możliwość dostępu do urny osób nieuprawnionych.

3. Nieprawidłowe zabezpieczenie dokumentacji wyborczej oraz urny wyborczej.

Stan faktyczny jaki miał miejsce w czasie głosowania w dniach 05-07 lutego 2024 r. w postaci przebywania w zamkniętym budynku osób nie będących członkami Komisji wyborczej oznacza, że dostęp do urn wyborczych mogły mieć osoby nieuprawnione. W świetle powyższego należy przyjąć, że doszło do naruszenia § 56 ust 1 pkt 13 Statutu Akademii – przez nieprawidłowe zabezpieczenie dokumentacji wyborczej. Wskazany przepis stanowi, że do zadań Komisji wyborczej należy organizacja i przeprowadzenie wyborów,

w szczególności zabezpieczenie dokumentacji wyborczej. Przebywanie w budynku w dniach głosowania osób nieuprawnionych, które miały dostęp do dokumentacji wyborczej, w tym także do urn wyborczych stanowi rażąco naruszenie reguł tajności i legalności głosowania i mogło mieć także wpływ na jego wynik. Takie postępowanie, a w zasadzie brak właściwej reakcji uczelnianej Komisji wyborczej stanowi przejaw kwalifikowanej obrazy prawa wyborczego.

4. Przerwanie głosowania.

Uczelniana Komisja wyborcza w dniu 6 lutego 2024 r. podjęła decyzję o przerwaniu głosowania. Uchwałą nr 1/2024 w sprawie przerwania głosowania w grupie nauczycieli akademickich zatrudnionych na stanowiskach innych niż stanowisko profesora lub profesora uczelni w dniu 6 lutego 2024 r. od godziny 13.00 do 14.00, Komisja podjęła po godzinie 14 (informacja na podstawie protestu wyborczego złożonego przez prof. W. Baran-Kozłowski) - komunikat nr 1 uczelnianej Komisji wyborczej. W świetle dostępnych informacji, prawdopodobne jest twierdzenie, że najpierw doszło do nieprawidłowości powodujących przerwę w głosowaniu (na skutek okupacji budynku) a dopiero później uczelniana Komisja wyborcza wydała uchwałę nr 1/2024. Przepisy Statutu jednoznacznie wskazują, że przerwa w głosowaniu może zostać zarządzona na podstawie uchwały Komisji wyborczej. Bez takiej uchwały przerwa taka jest niedopuszczalna. Tym bardziej, że prowadzić to może do pozbawienia prawa wyborczego uprawnionych do głosowania, co zostało podniesione w zgłoszonych protestach wyborczych (protest złożony przez dr Rafała Jaworskiego). W uchwale nr 2/2024 Komisja wyborcza dokonała zmiany w kalendarzu wyborczym i wskazała nowy termin głosowania w grupie nauczycieli akademickich zatrudnionych na stanowiskach innych niż stanowisko profesora lub profesora uczelni w dniach 6–8.02.2024 r., Termin głosowania wyznaczono w dniach 6–8.02.2024 r. w godz. 11.00–14.00 wskazując, że zebrania wyborcze odbędą się w sali 107 (budynek A). Następnie komunikatem nr 3 z 9 lutego Komisja wyborcza ogłosiła, iż w dniu 9.02.2024 r. o godz. 14.00 zakończono głosowanie w wyborach do Kolegium Elektorów. Działania UKW w powyższej materii były

nieprawidłowe. Jakkolwiek Komisja wyborcza nie miała wpływu na wystąpienie problematycznych sytuacji, to jej reakcja na zaistniałą sytuację budzi uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia zastosowanych procedur. Negatywnie należy ocenić również zwłokę Komisji w podejmowanych działaniach.

5. Protesty wyborcze.

Na wstępie należy zauważyć, że regulacja prawna obowiązująca w Akademii Piotrkowskiej w odniesieniu do procedury związanej z protestami wyborczym i trybem ich rozstrzygnięcia jest wadliwie skonstruowana. Zgodnie z § 56 Statutu AP Komisja wyborcza, rozpatruje protesty w terminach określonych w terminarzu czynności wyborczych. Brzmienie tego przepisu jest niespójne z treścią § 53 Statutu, który z kolei posługuje się terminem „kalendarz wyborczy” a nie terminarz wyborczy. Pominąwszy tę różnicę terminologiczną, którą warto usunąć w drodze zmiany Statutu, przyjęć należy, że Komisja wyborcza w kalendarzu wyborczym powinna precyzyjnie wskazać terminy do wnoszenia protestów wyborczych. Kalendarz czynności wyborczych przyjęty przez uczelnianą Komisję wyborczą terminów na wnoszenie protestów wyborczych nie wskazuje. Jednocześnie § 57 Statutu przyznaje prawo do określenia terminu na wnoszenie protestów Komisji wyborczej w trybie uchwały. Uchwała taka została wydana przez Komisję w dniu 10 lutego 2024 r. (uchwała nr 13/2024 Uczelnianej Komisji wyborczej). Przewiduje ona w § 1, że termin na wniesienie protestu wyborczego wynosi 3 dni od dnia podania do publicznej wiadomości wyników wyborów. Jednocześnie w § 2 uchwały wskazano, że „UKW rozpatruje protesty, które wpłynęły do dnia przyjęcia niniejszej uchwały”. Brzmienie tych dwóch przepisów zawartych w jednej uchwale organu jest wewnętrznie sprzeczne, co może prowadzić do istotnych trudności z praktycznym ich zastosowaniem. Statut w § 56 ust. 1 pkt 12 przyznaje uczelnianej Komisji wyborczej prawo do stwierdzenia nieważności wyborów w całości lub w części w przypadku ich niezgodnego z prawem przebiegu i zarządzenie powtórzenia unieważnionych czynności wyborczych w nowym terminie. W świetle § 57 ust. 10 Uczelniana Komisja wyborcza może podjąć taką decyzję

na podstawie zgłoszonych protestów wyborczych. Z brzmienia przepisów wynika, że Komisja wyborcza może podjąć taką decyzję z własnej inicjatywy lub na skutek zgłoszonych i rozpoznanych przez nią protestów wyborczych. Z brzmienia § 56 wynika, że Komisja wyborcza stwierdza nieważność wyborów „w przypadku ich niezgodnego z prawem przebiegu”. Natomiast protest wyborczy zgodnie § 57 ust. 1 może być wniesiony (...) jeżeli w ocenie wnoszącego naruszenie to miało wpływ na wynik wyborów. Należy podkreślić, że sformułowanie „wpływ na wynik wyborów” jest przesłanką dopuszczalności wniesienia protestu wyborczego, a nie przesłanką konieczną do stwierdzenia nieważności wyborów. Komisja wyborcza w świetle regulacji statutowej w pierwszej kolejności powinna kierować się oceną zgodności z prawem procesu wyborczego, a dopiero później posiłkowo oceniać wpływ tego naruszenia na wyniki wyborów.

Na podstawie informacji przekazanej przez władze Uczelni, można stwierdzić, że do uczelnianej Komisji wyborczej wpłynęło do tej pory 13 protestów wyborczych. W protestach tych znajdują się zarzuty dotyczące naruszenia procedur wyborczych w tym procedury głosowania, oraz obrazę materialnych przepisów prawa wyborczego, w tym niedopuszczenie uprawnionego pracownika do możliwości skorzystania z biernego prawa wyborczego w wyborach do Kolegium Elektorów. Rozstrzygnięcia protestów przez Komisję wyborczą nie zawierają uzasadnienia i ustosunkowania się do zarzutów natury faktycznej i prawnej. Rodzi to pytanie o prawidłowość postępowania Komisji w tym zakresie. W jaki sposób Komisja ma rozstrzygać o ważności wyborów, z punktu widzenia ich zgodności z prawem, jeżeli nie formułuje uzasadnienia swoich rozstrzygnięć. Obowiązek uzasadnienia uchwał organów wyborczych, w szczególności organów rozstrzygających o ważności wyborów wynika z prawa powszechnie obowiązującego. Brak takiego obowiązku zawartego w przepisach Statutu nie zwalnia z niego Komisji wyborczej. Jest to tym bardziej pożądane, że naruszenia prawa wystąpiło również na skutek czynności podejmowanych przez uczelnianą Komisję wyborczą. Komisja wyborcza organizuje procedurę wyborczą na podstawie obowiązujących przepisów i jest szczególnie zobowiązana do ich przestrzegania. Brak

uzasadnienia rozstrzygnięć Komisji nie powala na zapoznanie się z podstawami prawnymi podjętej przez nią decyzji. W praktyce też uniemożliwia wykonanie prawa, o którym mowa w § 56 ust. 2 Statutu AP. Jeżeli UKW uzna, że protesty wyborcze są uzasadnione a naruszenia prawa były istotne i miały wpływ na wynik wyborów, to powinna stwierdzić nieważność przeprowadzonych przez siebie wyborów. Od takiej uchwały osoba, której wybór został unieważniony, ma prawo złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Brak uzasadnienia uchwały UKW rozstrzygającej protest uniemożliwia odniesienie się do faktów, które stanowiły podstawę rozstrzygnięcia.

Przyjmuję również, że całkowicie nieprawidłowe jest rozwiązanie polegające na tym, że to UKW rozpatruje protesty wyborcze. W praktyce oznacza to, że Komisja rozstawa skargi na swoje działania. W konsekwencji Komisja jest sędzią we własnej sprawie. *Nemo iudex in causa sua* (nikt nie może być sędzią we własnej sprawie). Zasada wynikająca z przedstawionej paremii stanowi podstawowy warunek bezstronności organu rozstrzygającego sprawę.

W tej płaszczyźnie rekomenduję dokonanie zmiany Statutu i przekazanie kompetencji rozstrzygania protestów wyborczych wniesionych przeciwko działaniom UKW przez inny organ Akademii np. przez Senat Uczelni.

IV. Zgłaszanie kandydatów na Rektora.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt. 5 ustawy o szkolnictwie wyższym i nauce Rada Uczelni wskazuje kandydata na Rektora po zaopiniowaniu przez Senat Uczelni. W dniu 2 lutego 2024 r. Rada Uczelni Akademii Piotrkowskiej podjęła uchwałę o wskazaniu jako kandydata na Rektora Akademii Pana dr. hab. Dariusza Roguta (Uchwała Rady Uczelni nr 5/2024 w sprawie uznania Pana Dariusza Roguta za kandydata na rektora Akademii Piotrkowskiej). Uchwała ta została podjęta bez uprzedniego uzyskania opinii Senatu Uczelni. Działanie takie stanowi oczywiste naruszenie art. 18 ust. 1 pkt. 5 ustawy. W związku z powyższym Rektor Akademii Pan dr hab. Jacek Bonarek w piśmie z dnia 16 lutego 2024 r. skierowanym

do członków Rady Uczelni podjął decyzję o zawieszeniu uchwały Rady Uczelni jako sprzecznej z prawem. Decyzja ta jest uzasadniona w świetle art. 23 ust 2 pkt 11 ustawy, zgodnie z którym Rektor jest zobowiązany do zapewnienia wykonywania przepisów obowiązujących uczelnię. Podstawę do tego działania daje rektorowi ponadto § 34 statutu Akademii Piotrkowskiej, zgodnie z którym „Rektor zawiesza wykonanie uchwały organu kolegialnego niezgodnej z przepisami prawa lub statutu...”. W związku z faktem, że Rada Uczelni nie wskazała w zgodzie z przepisami ustawy żadnego kandydata na Rektora AP, wybory Rektora nie mogą zostać przeprowadzone.

Osobnym zagadnieniem jest, kwestia podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na rektora w świetle Statutu Akademii Piotrkowskiej. Statut ten przewiduje, że jedynym uprawnionym organem do podjęcia tej czynności wyborczej jest Rada Uczelni, co należy oceniać krytycznie. Powszechną praktyką na polskich uczelniach publicznych jest powierzenia prawa zgłaszania kandydatów na rektora większej liczbie podmiotów, w tym w szczególności grupie senatorów, a nawet przedstawicielom społeczności akademickiej. Ograniczenie tego prawa tylko do Rady Uczelni, której skład personalny jest uzależniony od rekomendacji rektora uczelni sprawia, że można to traktować jako ograniczenie zasady równości i powszechności prawa wyborczego. W tym przypadku, uważam za pożądane nowelizację statutu i rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydata na rektora.

VI. KONKLUZJE

Konkluzje podstawowe:

- 1) Procedura wyborcza Rektora Akademii Piotrkowskiej na kadencję 2024-2028 z uwagi na wielość i wagę wad powinna zostać w całości powtórzona począwszy od sporządzenia kalendarza wyborczego i zgłoszenia kandydata na Rektora AP.
- 2) Procedura wyborcza do Kolegium Elektorów Akademii Piotrkowskiej powinna zostać w całości powtórzona począwszy od sporządzenia kalendarza wyborczego z uwagi na liczne naruszenia prawa mające wpływ na wynik wyborów.
- 3) Przed przystąpieniem do procedury wyborczej, o której mowa w pkt. 1 i 2, należy zmienić Statut Akademii oraz przepisy regulaminu wyborczego Uczelni.
- 4) Proces wyborczy powinien zostać poprzedzony wyborem UKW w oparciu o znowelizowane przepisy, które nie będą zawierały wewnętrznych sprzeczności.

Konkluzje szczegółowe:

- 1) Wewnętrzne kolizje Statutu odnoszące się do powołania Komisji wyborczej oraz wielokrotne powoływanie i odwoływanie Komisji wyborczej skutkują bardzo poważnym ograniczeniem legitymacji tego podmiotu i prowadzą do podważenia legalności i skuteczności decyzji (uchwał itp.) podjętych przez ten podmiot.
- 2) Powołanie pierwszego składu UKW przez Rektora i tym samym Zarządzenie 19/2023 z 31 lipca 2023 r. Rektora AP w sprawie powołania pierwszej Komisji wyborczej Akademii Piotrkowskiej były prawidłowe.
- 3) Zarządzenie Rektora AP nr 3/2024 z 8 stycznia 2024 r. w sprawie powołania uczelnianej Komisji wyborczej w Akademii Piotrkowskiej naruszało § 36 ust. 2 pkt 3 Statutu AP.
- 4) Zarządzenie Rektora AP nr 6/2024 z 11 stycznia 2024 r. w sprawie uchylenia Zarządzenia nr 3/2024 w sprawie powołania uczelnianej

Komisji wyborczej w Akademii Piotrkowskiej wydane zostało bez podstawy prawnej i jako takie było wadliwe.

- 5) Uchwała nr 3/18.01/2024 z 18 stycznia 2024 r. Senatu Akademii Piotrkowskiej w sprawie powołania członków Komisji wyborczej Akademii Piotrkowskiej jest sprzeczna z § 55 ust. 1 Statutu AP.
- 6) UKW rażąco naruszyła § 48 ust. 8 Statutu AP oraz art. 25 ust. 3 w zw. z art. 20 ust. 3 ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce poprzez dopuszczenie do wyboru osoby (dr hab. Jacka Bonarka, prof. AP), która nie posiadała biernego prawa wyborczego. Naruszenie to miało wpływ na wynik wyborów.
- 7) UKW rażąco naruszyła § 48 ust. 8 Statutu AP oraz art. 25 ust. 3 w zw. z art. 20 ust. 3 ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce poprzez niedopuszczenie do udziału w wyborach (kandydowania) dr hab. Wojciecha Baran-Kozłowskiemu, prof. AP, mimo posiadania przez ww. osobę biernego prawa wyborczego. Naruszenie to miało wpływ na wynik wyborów.
- 8) UKW zawiadamiała uprawnione osoby o czynnościach wyborczych (tj. terminy głosowania) z naruszeniem 7-dniowego terminu, co stanowi naruszenie § 9 ust. 3 regulaminu wyborczego oraz § 53 ust. 1 pkt 9 Statutu AP.
- 9) Rozłożenie wyborów w jednej grupie wyborczej na kilka dni (np. na 2 i 5 lutego 2024 r. w grupie profesorów i profesorów Uczelni) stanowi naruszenie § 53 ust. 1 pkt. 7 Statutu AP, z którego wynika, że wyborów nie można przerywać.
- 10) Pozostawienie przez UKW urn wyborczych w lokalu bez należytego ich zabezpieczenia i nadzoru przy równoczesnym dostępie do nich osób trzecich – stanowi rażące naruszenie § 53 ust. 1 pkt 13 Statutu AP.
- 11) UKW w terminarzu wyborczym nie wskazała terminów na wnoszenie protestów wyborczych. Stanowi to naruszenie § 56 ust. 1 pkt. 11 Statutu AP.

Rekomendacje dotyczące zmiany Statutu Akademii Piotrkowskiej:

- 1) w Statucie należy sprecyzować, który organ powołuje, odwołuje, dokonuje zmian w składzie Komisji wyborczej. Ponadto należy wskazać przesłanki odwołania Komisji i dokonania zmian w jej składzie.
- 2) W Statucie należy sprecyzować, czy Komisja wyborcza jest organem kadencyjnym.
- 3) W przepisach przejściowych należy wskazać sposób powołania pierwszej Komisji wyborczej, lub wskazać, która z dotychczas powołanych Komisji wyborczych ma przeprowadzić wybór Rektora AP na kadencję 2024-2028.
- 4) W Statucie należy ujednoczyć siatkę pojęciową w odniesieniu do terminów tj. kalendarz i terminarz wyborczy.
- 5) Uważam również, że zbyt lakoniczne są regulacje Statutu oraz regulaminu wyborczego odnoszące się do protestów wyborczych. Terminy, sposób rozpatrywania protestów, publikacji rozstrzygnięć, zasady uzasadniania rozstrzygnięć powinny stanowić materię Statutową bądź materię regulaminu wyborczego a nie być przedmiotem uchwał UKW.
- 6) Nieprawidłowe jest również przyznanie kompetencji do rozpoznawania protestów wyborczych przez UKW, albowiem podmiot ten wydaje rozstrzygnięcia odnoszące się do własnej działalności i ewentualnych własnych błędów. Kompetencja ta powinna być przypisana innemu organowi.

RADCA PRAWNY
Marcin Dąbrowski
dr hab. Marcin Dąbrowski