



Opinia
do ustawy o utworzeniu Akademii Lotniczej w Dęblinie
(druk nr 1088)

I. Cel i przedmiot ustawy

Podstawowym celem ustawy jest utworzenie z dniem 1 września 2011 r. **Akademii Lotniczej w Dęblinie**. Uczelnia będzie publiczną akademicką uczelnią wojskową.

Podstawowym kierunkiem działalności Akademii Lotniczej będzie kształcenie oraz prowadzenie badań naukowych w zakresie nauk technicznych, medycznych, nauk o zdrowiu oraz nauk wojskowych. Akademia będzie mogła prowadzić działalność również w innych dziedzinach nauk.

Nowa uczelnia powstanie na bazie Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych w Dęblinie oraz Wojskowego Instytutu Medycyny Lotniczej w Warszawie ("WIML") oraz wstąpi w prawa i obowiązki, których były one podmiotami.

W opiniowanej ustawie, w przepisach dostosowujących, uregulowano kwestie osobowe związane z utworzeniem nowej uczelni (art. 7; uregulowano sytuację prawną m.in. pracowników, studentów i żołnierzy zawodowych odpowiednio zatrudnionych, uczących się albo pełniących służbę w *łączących się* podmiotach) oraz problematykę jej organizacji (art. 9; m.in.: określono skład senatu, konwentu i organów kolegialnych podstawowych jednostek organizacyjnych Akademii Lotniczej pierwszej kadencji, wskazano kto będzie pierwszym rektorem, rozstrzygnięto sposób obsadzenia organów jednoosobowych podstawowych jednostek organizacyjnych nowo tworzonej uczelni pierwszej kadencji, a także przesądono, iż pierwsza kadencja organów uczelni będzie trwała do dnia 31 sierpnia 2012 r.).

Ponadto opiniowana ustawa tworzy, z dniem utworzenia Akademii Lotniczej, **Szpital Kliniczny Wojskowego Instytutu Medycyny Lotniczej z Polikliniką Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Warszawie**. Szpital Kliniczny ma powstać w

efekcie połączenia publicznego zakładu opieki zdrowotnej prowadzonego przez WIML oraz 6 Szpitala Wojskowego z Przychodnią Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Dęblinie. Nowo tworzony Szpital wstąpi we wszystkie prawa i obowiązki, których podmiotami były 6 Szpital Wojskowy oraz publiczny zakład opieki zdrowotnej prowadzony przez WIML, bez względu na ich charakter prawny. Dotyczy to również *przejęcia* kadry łączących się podmiotów oraz osób odbywających w tych podmiotach staże i specjalizacje przewidziane dla zawodów medycznych. Przepis art. 9 oprócz kwestii związanych z organizacją nowej uczelni reguluje również problematykę organizacji i zarządzania nowym Szpitalem (wskazano m.in. kto będzie dyrektorem Szpitala Klinicznego, jego zastępcą oraz dyrektorem filii Szpitala Klinicznego w Dęblinie).

Akademia Lotnicza zostanie wyposażona w prawo własności nieruchomości Skarbu Państwa zajmowanych dotychczas przez 6 Szpital Wojskowy. Nabycie przez Akademię prawa własności nieruchomości zostanie stwierdzone przez Wojewodę Lubelskiego w drodze decyzji.

Opiniowana ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 83. posiedzeniu w dniu 20 stycznia 2011 r. Projekt ustawy był przedłożeniem poselskim. W trakcie prac w Sejmie w szczególności:

- 1) przyjęto, iż Szpital Kliniczny Wojskowego Instytutu Medycyny Lotniczej z Polikliniką Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Warszawie zostanie utworzony z mocy ustawy, a nie decyzją Akademii Lotniczej;
- 2) wyeliminowano przepis potwierdzający, iż Akademia Lotnicza wejdzie w prawa i obowiązki Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych w Dęblinie oraz WIML na zasadach sukcesji uniwersalnej;
- 3) dodano przepis, w myśl którego Akademia Lotnicza stanie się organem założycielskim dla nowo tworzonego ustawą Szpitala Klinicznego;
- 4) urealniono termin wejścia w życie ustawy (wg projektu miała ona wejść w życie 1 stycznia 2011 r.).

III. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 1 ust. 4 – przepis ten powtarza treść art. 12 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i w związku z tym jest zbędny. Zgodnie z § 4 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej ustawa nie może powtarzać przepisów innych ustaw. Powtórzony przepis nie ma żadnej wartości normatywnej. Jest on wyłącznie informacją o prawie, a zgodnie z § 11 Zasad techniki prawodawczej w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych. Ustawa podstawowa dla danej dziedziny spraw, tj. ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym, przesądza, iż uczelnie mają osobowość prawną. Mając to na względzie należałoby skreślić ust. 4 w art. 1.

Analogiczna uwaga dotyczy art. 1 ust. 5 i art. 9 ust. 9 opiniowanej ustawy, które powtarzają odpowiednio art. 33 ust. 2 pkt 1 oraz art. 19 ust. 3 (w związku z art. 19 ust. 5) ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym;

Propozycja poprawki:

- w art. 1 skreśla się ust. 4 i 5;
 - w art. 9 skreśla się ust. 9;
- 2) art. 2 pkt 2 – w związku z tym przepisem nasuwa się pytanie, czy określając wielkość potrzeb Sił Zbrojnych Minister Obrony Narodowej będzie określał limit przyjęć na poszczególne kierunki studiów w Akademii Lotniczej, inny aniżeli limit przyjęć na studia medyczne, o którym mowa w 6 ust. 3 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym. Jeżeli tak, należałoby rozważyć, aby limity takie Minister Obrony Narodowej określał w drodze rozporządzenia (analogicznie jak to czyni art. 6 ust. 3 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym). Nie można bowiem zapominać, iż w polskim systemie przyjęto zasadę, iż uczelnie w ramach swojej autonomii same decydują o liczbie studentów. Ustawodawca w ustawie podstawowej dla szkolnictwa wyższego odstąpił od tej zasady wyłącznie w odniesieniu do studiów medycznych;
- 3) art. 2 ust. 3 i 4 – w związku z tymi przepisami nasuwa się pytanie o wzajemną relację pojęć "działalność lecznicza" oraz "sprawowanie opieki zdrowotnej" (regulacje te zostały prawdopodobnie przepisane z ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. o utworzeniu Uniwersytetu Medycznego w Łodzi). Wydaje się, że pojęcia te sprowadzają się *de facto* do tego samego, a więc udzielania świadczeń zdrowotnych albo zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy –

Prawo o szkolnictwie wyższym, uczestniczenia w sprawowaniu opieki medycznej. Ustawodawca powinien kierować się nakazem zachowania konsekwencji terminologicznej zarówno w obrębie aktu normatywnego, jak i całego systemu prawnego (to samo powinno być nazywane w taki sam sposób). W analizowanym przypadku, w celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych właściwe jest posłużenie się siatką pojęciową ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, a więc należy mówić o zadaniu Akademii polegającym na uczestniczeniu w sprawowaniu opieki medycznej. O tym, iż zadanie to (jak każde inne zadanie uczelni) musi być realizowane zgodnie z ustawą – Prawo o szkolnictwie wyższym jest oczywiste, natomiast konieczność uwzględnienia przy jego realizacji przepisów ustawy o zakładach opieki zdrowotnej wynika wprost z przywołanego wcześniej art. 13 ust. 3. Mając te uwagi na względzie proponuje się przyjęcie niżej sformułowanych poprawek.

Propozycja poprawki:

- w art. 2:

a) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

"3. Akademia uczestniczy w sprawowaniu opieki medycznej.",

b) skreśla się ust. 4;

- w art. 7 w ust. 9 wyrazy ", o której mowa w art. 2 w ust. 4" zastępuje się wyrazami "z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89, z późn. zm.);

ta poprawka powinna być przyjęta tylko w przypadku nieprzyjęcia dalej idącej poprawki do art. 7 ust. 9 zawartej w pkt 10 niniejszej części opinii

- 4) art. 3 ust. 1 – analizując ustawę należy mieć na względzie, iż jej przepisy stanowią wyłom od ogólnych zasad *łączenia* uczelni publicznych z instytucjami badawczymi. W myśl art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy 30 kwietnia 2010 r. o instytucjach badawczych owo *łączenie* z uczelnią publiczną polega na włączeniu instytutu do uczelni publicznej. Ustawa ta przesądza, iż włączenia instytutu do uczelni publicznej dokonuje Rada Ministrów w drodze rozporządzenia wydanego w uzgodnieniu z właściwym organem uczelni. Rada Ministrów wydaje rozporządzenie z własnej inicjatywy albo na wniosek ministra nadzorującego instytut badawczy, po uprzednim zasięgnięciu przez niego opinii dyrektora lub rady naukowej instytutu włączanego. Oznacza to, iż opiniowana ustawa odstępuje od niedawno przyjętych przez Parlament rozwiązań w tym zakresie, kreując tym samym na potrzeby wyłącznie tej ustawy nowy nieprzewidziany ustawą podstawową sposób *łączenia* uczelni i

instytutów. W analizowanym przypadku Akademia Lotnicza powinna powstać w następstwie zespołu aktów obejmującego: 1) wystąpienie do Rady Ministrów przez ministra nadzorującego z inicjatywą włączenia WIML do Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych w Dęblinie; 2) wydanie rozporządzenia w tej sprawie przez Radę Ministrów; 3) zmiana przez ustawodawcę statusu prawnego Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych w Dęblinie - *utworzenie* Akademii Lotniczej w Dęblinie. W związku z powyższym nasuwa się pytanie, czy sposób postępowania przyjęty w opiniowanej ustawie (przyjęcie w odniesieniu do Akademii Lotniczej trybu ekstraordynaryjnego) jest rzeczywiście zgodny z intencją prawodawcy?

- 5) art. 3 ust. 2 – analiza art. 3 ust. 2 oraz art. 7 ust. 5 prowadzi do wniosku, że te przepisy są ze sobą sprzeczne. Z jednej strony ustawodawca znosi WIML z drugiej zaś *przekształca* go w podstawową jednostkę organizacyjną nowo tworzonej uczelni. Logicznie patrząc nie można czegoś jednocześnie znieść i *przekształcić*. Z przepisów ustawy wynika, iż wola ustawodawcy było nie tyle zniesienie WIML-u, co zmiana jego statusu prawnego. Owo *przekształcenie* WIML-u powinno być traktowane (rozumiane) przez ustawodawcę jako włączenie go do uczelni publicznej w rozumieniu ustawy o instytutach badawczych. W konsekwencji do wykreślenia WIML-u z Krajowego Rejestru Sądowego powinno się stosować art. 9 ust. 3 pkt 2 o instytutach badawczych.

W tym miejscu należałoby rozważyć również, czy WIML może być podstawową jednostką organizacyjną uczelni publicznej. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 29 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym **podstawową jednostką organizacyjną** uczelni jest wydział lub inna jednostka organizacyjna uczelni określona w statucie, prowadzące co najmniej jeden kierunek studiów lub studia doktoranckie w co najmniej jednej dyscyplinie naukowej. Z załączonych do projektu dokumentów nie wynika, iż WIML prowadzi studia doktoranckie (jednostka badawcza nie może prowadzić studiów na kierunkach studiów). W przypadku jeżeli w dniu utworzenia Akademii Lotniczej WIML nie spełniałby ustawowych warunków przewidzianych dla podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni, oznaczałoby to w konsekwencji, iż analizowana ustawa dokonuje kolejnego wyłomu w obowiązujących przepisach, tym razem w odniesieniu do przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym regulujących kwestię organizacji uczelni.

Propozycja poprawki:

- w art. 3:
 - a) w ust. 2 skreśla się wyrazy "oraz Wojskowy Instytut Medycyny Lotniczej w Warszawie",
 - b) dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

"3. Z dniem utworzenia Akademii Wojskowy Instytut Medycyny Lotniczej w Warszawie staje się zamiejscową podstawową jednostką organizacyjną Akademii w Warszawie."
 - w art. 7 skreśla się ust. 5;
- 6) art. 4 ust. 1 – przepisem tym ustawodawca tworzy Szpital Kliniczny Wojskowego Instytutu Medycyny Lotniczej z Polikliniką Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Warszawie. Należy mieć na względzie, iż jest to pierwszy przypadek kiedy ustawodawca tworzy zakład opieki zdrowotnej ("zoz"). Przyjęte rozwiązanie stanowi wyłom od przewidzianej w ustawie z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej procedury tworzenia zoz-ów. Procedura ta określona została w art. 36 i art. 36a. W drugim ze wskazanych przepisów uregulowano procedurę tworzenia m.in. szpitali klinicznych. Zgodnie z tym przepisem tworzenie, przekształcenie i likwidacja publicznego zakładu opieki zdrowotnej, dla którego podmiotem, który utworzył zakład jest publiczna uczelnia medyczna albo publiczna uczelnia prowadząca działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych, następuje odpowiednio w drodze uchwały senatu właściwej publicznej uczelni medycznej albo publicznej uczelni prowadzącej działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych. Oznacza to, iż uwzględniając obowiązujące przepisy, prawidłowy sposób postępowania w sprawie utworzenia Szpitala Klinicznego powinien być następujący: 1) włączenie WIML do Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych w Dęblinie; 2) *utworzenie* Akademii Lotniczej; 3) uchwała Senatu Akademii lotniczej o utworzeniu Szpitala Klinicznego; 4) *włączenie* w trybie obowiązujących przepisów 6 Szpitala Wojskowego do Szpitala Klinicznego.

Analizując te kwestie należy mieć na względzie również przepis ogólny ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, który określa zamknięty katalog podmiotów mogących tworzyć zoz-y. Wśród podmiotów wymienionych w art. 8 tej ustawy nie ma działającego w drodze ustawy Parlamentu.

Należy mieć świadomość, iż przyjęte w opiniowanej ustawie rozwiązanie powoduje, iż w razie zaistnienia potrzeby zlikwidowania Szpitala Klinicznego potrzebna będzie kolejna ustawa, dokonująca tym razem odwrotnego do utworzenia aktu konwencjonalnego, który będzie szpital likwidował. Tym samym nie będzie możliwa likwidacja zoz-u w trybie art. 36a ust. 2 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (tj. w tym przypadku uchwałą Senatu Akademii Lotniczej). Przepisu art. 7 ust. 9 opiniowanej ustawy nie można bowiem interpretować, jako przyznanie Akademii Lotniczej prawa dokonywania zmiany w systemie prawnym (likwidacji podmiotu utworzonego ustawą). W związku ze specyfiką przyjętego rozwiązania oraz mając na uwadze, iż w Sejmie toczą się prace nad ustawami zawartymi w tzw. "pakiecie zdrowotnym", koniecznym byłoby zasięgnięcie opinii Ministra Zdrowia w przedmiocie przyjętych uregulowań;

- 7) art. 4 ust. 2 – przepis ten powtarza treść art. 35b ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej i w związku z tym jest zbędny (zob. uwagę nr 2 niniejszej części opinii). O tym, iż samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej podlega obowiązkowi rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym oraz o skutkach rejestracji rozstrzyga przytoczony przepis ustawy o zakładach opieki zdrowotnej. Co więcej, pozostawienie art. 4 ust. 2 nasuwać będzie pytania o to, czy nowo tworzony zoz będzie obowiązany uzyskać wpis do rejestru zakładów opieki zdrowotnej prowadzonego przez ministra właściwego do spraw zdrowia (art. 12 ust. 4 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej). Skoro ustawodawca powtórzył obowiązek wyłącznie w zakresie wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego, oznaczać to może, iż obowiązku wpisu do rejestru prowadzonego przez ministra nie ma. Przyjęcie takiej interpretacji skutkowałoby tym, iż Szpital Kliniczny jako jedyny zoz mógłby rozpocząć działalność bez uzyskania wpisu do rejestru albo, że w ogóle nie mógłby on prowadzić takiej działalności. Mając na względzie wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych należałoby skreślić analizowany przepis oraz przyjęć, iż odstępstwo od ustawy o zakładach opieki zdrowotnej dotyczy wyłącznie formy aktu o utworzeniu zoz-u oraz organu tworzącego zoz, a w pozostałym zakresie stosowane są wprost przepisy ustawy podstawowej dla danej dziedziny spraw, tj. ustawy o zakładach opieki zdrowotnej;

Propozycja poprawki:

w art. 4 skreśla się ust. 2;

- 8) art. 5 ust. 1 – 3 – analizując te przepisy należy stwierdzić, iż zakres przedmiotowy ust. 1 i 2 mieści się w najszerszym ust. 3. W pojęciu "prawa" (w ogólności) mieszczą się zarówno prawo własności i inne prawa majątkowe, jak też inne prawa niż majątkowe. Natomiast pojęcie "obowiązki" (w ogólności) obejmuje swym zakresem wszystkie obowiązki o charakterze prywatno i publicznoprawnym (a więc również zobowiązania). Mamy tu bowiem do czynienia wstąpieniem przez Akademię Lotniczą w ogół praw i obowiązków podmiotów, na bazie których ona powstaje w drodze sukcesji uniwersalnej (sukcesji pod tytułem ogólnym). W związku z tym w ustawie należałoby poprzestać na przepisie najszerszym tj. art. 5 ust. 3. Analogiczna uwaga dotyczy art. 6 ust. 1 – 3 (w tym przypadku powinien w ustawie pozostać art. 6 ust. 3);

Propozycja poprawki:

- w art. 5 skreśla się ust. 1 i 2;
- w art. 6 skreśla się ust. 1 i 2;

- 9) art. 7 ust. 3 i ust. 8 – przepis art. 7 ust. 8 umożliwia WIML-owi, z dniem wejścia w życie opiniowanej ustawy, występowanie o nadanie uprawnień do prowadzenia kierunków studiów. Zgodnie z ustawą – Prawo o szkolnictwie wyższym prawo do prowadzenia kierunków studiów przysługuje uczelni, jednostkom organizacyjnym związku uczelni, a także jednostkom międzyuczelnianym lub jednostkom wspólnym uczelni. Prawa tego nie przyznano instytutowi badawczemu. Jak się wydaje ustawodawca decydując się na opiniowane rozwiązanie chciał umożliwić radzie naukowej WIML podjęcie uchwały w sprawie rekrutacji w roku akademickim 2012/2013. W związku z powyższym należy stwierdzić, iż: 1) umożliwienie wystąpienia o przyznanie uprawnienia do prowadzenia studiów na określonym kierunku studiów nie oznacza, iż minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego takie uprawnienie przyzna; 2) zakładając, iż minister będzie działał zgodnie z przepisami ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, stosowana decyzja ministra przyznająca uprawnienie będzie mogła dotyczyć wyłącznie Akademii Lotniczej (tj. obejmować okres od 1 września 2011 r.; trudno sobie wyobrazić, iż stroną decyzji może być WIML, jako niemający prawa do prowadzenia kierunku studiów, albo nieistniejąca jeszcze uczelnia). Interpretacja przepisów, zgodnie z którą opiniowana ustawa przyznaje WIML-owi prawo prowadzenia kierunku studiów oraz obliguje ministra do wydania stosowanej decyzji pozytywnej, byłaby wyłomem w systemie prawa oraz niezajdującą uzasadnienia ingerencją w ustrój szkolnictwa wyższego. Mając powyższe na względzie należałoby rozważyć niżej sformułowane poprawki.

Propozycja poprawki:

w art. 7:

a) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

"3. Rekrutacja w roku akademickim 2012/2013 na poszczególne kierunki studiów w Akademii odbywa się według zasad określonych w uchwale senatu Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych w Dęblinie podjętej do dnia 31 maja 2011 r.",

b) skreśla się ust. 8;

10) art. 7 ust. 9 – przepis ten odsyła do ustawy o zakładach opieki zdrowotnej w zakresie sposobu rozumienia określenia "organ założycielski", a więc *de facto* do jego definicji. Od dnia 1 stycznia 2008 r. wspomniana ustawa w ogóle nie posługuje się tym określeniem, w związku z tym nasuwa się pytanie do jakiego konkretnie przepisu tej ustawy odsyła opiniowany akt. Odpowiadając na to pytanie należy mieć na uwadze zasady techniki prawodawczej dotyczące formułowania przepisów zawierających odesłanie zewnętrzne. Być może ustawodawcy chodziło o to, aby od dnia utworzenia Akademii Lotniczej była ona uznawana za podmiot, który utworzył Szpital Kliniczny?

Propozycja poprawki:

w art. 7 ust. 9 otrzymuje brzmienie:

"9. Akademię, z dniem jej utworzenia, uznaje się za podmiot, który utworzył Szpital Kliniczny.";

11) art. 9 ust. 1, 4 i 6 – przepisy te sformułowane zostały z naruszeniem zasad techniki prawodawczej dotyczących budowy podstawowej jednostki redakcyjnej ustawy. Zgodnie z § 55 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej artykuł w miarę możliwości powinien być jednozdaniowy (należy unikać zdań wielokrotnie złożonych - § 7 Zasad techniki prawodawczej). W przypadku gdy samodzielną myśl ustawodawcy wyraża zespół zdań, myśl ta powinna być ujęta w artykule w postaci odrębnych ustępów (§ 5 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej);

12) art. 10 - w związku z tym przepisem nasuwa się pytanie o wzajemną relację tego przepisu oraz art. 53 ust. 1 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, który stanowi, iż samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej gospodaruje samodzielnie przekazanymi w nieodpłatne użytkowanie nieruchomościami i majątkiem Skarbu Państwa lub

komunalnym oraz majątkiem własnym (otrzymanym i zakupionym). Wydaje się bowiem, iż wyposażenie Akademii w nieruchomości Skarbu Państwa, które pozostawały dotychczas w zarządzie 6 Szpitala Wojskowego jest dokonywane w celu przekazania ich przez Akademię nowo tworzonemu Szpitalowi Klinicznemu. W związku z tym, rodzi się wątpliwość dlaczego odstąpiono w opiniowanej ustawie od ogólnych zasad wyposażania zoz-ów w nieruchomości i majątek Skarbu Państwa.

Jakub Zabielski

Główny legislator