



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 17 stycznia 2024 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo
o szkolnictwie wyższym i nauce oraz ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce**

(druk nr 43)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawą z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw ustawodawca zmienił art. 279 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (zwanej dalej „Przepisami wprowadzającymi”), wydłużając do dnia 31 grudnia 2024 r. maksymalny termin prowadzenia studiów doktoranckich rozpoczętych przed rokiem akademickim 2019/2020 (pierwotnie termin ten określony był na dzień 31 grudnia 2023 r.).

W następstwie wydłużenia maksymalnego terminu prowadzenia studiów doktoranckich w trybie innym niż szkoła doktorska oraz mając na uwadze, że część przepisów przejściowych i dostosowujących zawartych w Przepisach wprowadzających, odnoszących się do kontynuacji kształcenia na studiach doktoranckich w trybie innym niż szkoła doktorska, odnosi się w zakresie swojej regulacji do dnia 31 grudnia 2023 r., konieczne jest rozstrzygnięcie, w jakim zakresie normy zakodowane w tych przepisach będą stosowane do studiów doktoranckich kontynuowanych w 2024 r. i uczestników tych studiów. W ustawie z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw nie rozstrzygnięto bowiem tej kwestii.

W dodawanym do Przepisów wprowadzających art. 279 ust. 1a pkt 1 proponuje się, aby do studiów doktoranckich kontynuowanych w 2024 r. i do uczestników tych studiów – oprócz nadal obowiązujących – miały zastosowanie także przepisy dotyczące:

- 1) obowiązku wprowadzania przez rektorów uczelni, dyrektorów instytutów naukowych Polskiej Akademii Nauk, dyrektorów instytutów badawczych oraz dyrektorów międzynarodowych instytutów naukowych danych uczestników studiów doktoranckich do Zintegrowanego Systemu Informacji o Szkolnictwie Wyższym i Nauce POL-on (art. 219 ust. 8 Przepisów wprowadzających);
- 2) podlegania uczestników studiów doktoranckich zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach oraz powszechnemu ubezpieczeniu zdrowotnemu realizowanemu i finansowanemu na zasadach dotychczasowych (art. 289 Przepisów wprowadzających);
- 3) tworzenia samorządu doktorantów także przez uczestników studiów doktoranckich (art. 296 ust. 2 Przepisów wprowadzających);
- 4) rozumienia pod pojęciem „szkół doktorskich” również „studiów doktoranckich” (art. 329 ust. 1 Przepisów wprowadzających);
- 5) wyłączenia uczestników studiów doktoranckich z reżimu obowiązkowych ubezpieczeń emerytalnego i rentowego (art. 329 ust. 1a Przepisów wprowadzających);
- 6) wydawania zaświadczeń, o których mowa w art. 144 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (zaświadczenie jednostki prowadzącej studia o przyjęciu na studia lub o kontynuacji studiów; art. 329 ust. 2 Przepisów wprowadzających).

Ponadto dodawany do Przepisów wprowadzających art. 279 ust. 1a pkt 2 wyłącza w odniesieniu do studiów doktoranckich kontynuowanych w 2024 r. i do uczestników tych studiów stosowanie art. 195a ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, który przewiduje wymóg przyznania stypendium doktoranckiego nie mniej niż 50% uczestnikom stacjonarnych studiów doktoranckich.

Celem zmiany ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, polegającej na dodaniu ust. 5a do art. 432 tej ustawy, jest umożliwienie ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego i nauki odwołania pierwszego rektora nowo utworzonej uczelni publicznej, w przypadku gdy rektor ten dopuści się naruszania przepisów prawa. Odwołanie pierwszego rektora będzie prawem, a nie obowiązkiem ministra. Obowiązujący art. 432 ust. 1–5 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce określa procedurę odwołania rektora innego niż rektor powołany przez ministra właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego i nauki (innego niż pierwszy rektor). Pierwszego rektora uczelni publicznej powołuje się na

okres roku (jest to zasada; art. 24 ust. 9 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce), chyba że ustawa tworząca uczelnię przewiduje inny okres. W procedurze odwołania pierwszego rektora nie będzie stosowany art. 432 ust. 5 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.¹⁾ Decydując się na odwołanie pierwszego rektora minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki będzie powoływał nowego rektora na czas do końca okresu, na który został powołany dotychczasowy rektor (pierwszy rektor).

Ustawa wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, przy czym art. 297 ust. 1a dodawany do ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce będzie stosowany z mocą od dnia 1 stycznia 2024 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 2. posiedzeniu w dniu 16 stycznia 2024 r. Projekt ustawy wraz z autopoprawką był przedłożeniem rządowym (druki sejmowe nr 141 i 141-A). Marszałek Sejmu skierował projekt ustawy i autopoprawkę do Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży. Komisja ta po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 15 stycznia 2024 r. wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 153). Załączony do sprawozdania projekt jest tożsamy merytorycznie z przedłożeniem rządowym.

Podczas drugiego czytania zgłoszono 3 poprawki (dotyczyły wykreślenia z projektu zmiany wraz z konsekwencjami, która znalazła się w projekcie w następstwie autopoprawki rządowej). W trzecim czytaniu projekt poparło 241 posłów, 185 było przeciw, nikt nie wstrzymał się od głosu.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 1, art. 279 ust. 1a pkt 1 – zastosowana w przepisie technika legislacyjna budzi wątpliwości. W związku z tym, że wymienione w art. 279 ust. 1a pkt 1 przepisy z dniem 31 grudnia 2023 r. utraciły moc obowiązującą (ekspirowały z systemu prawnego) oraz mając na względzie zasadę, w myśl której nie odsyła się do przepisów nieistniejących

¹⁾ Przepis art. 432 ust. 5 stanowi m.in., że w przypadku gdy rektor rażąco lub upoczywie narusza przepisy prawa, minister może go odwołać, po zasięgnięciu opinii Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz właściwej konferencji (Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Konferencji Rektorów Publicznych Uczelni Zawodowych albo Konferencji Rektorów Zawodowych Szkół Polskich).

(nie buduje się normy prawnej w oparciu o jej nieistniejące elementy), w dodawanym przepisie (w połączeniu z retroaktywnością jego skutków), ustawodawca zastosował fikcję jakoby wymienione w art. 279 ust. 1a pkt 1 przepisy nadal obowiązywały. Intencja ustawodawcy w tym przypadku nie budzi wątpliwość, nie powinno być również problemów ze stosowaniem dodawanej regulacji, niemniej nie oznacza to, że sposób wyrażenia rozstrzygnięcia prawnego jest w tym przypadku prawidłowy.

W związku z tym, że przepisy, do których się odsyła wyekspirowały z systemu, należałoby je ponownie dodać, określając przy tym „termin ich utraty mocy” na dzień 31 grudnia 2024 r.

Ponadto nasuwa się pytanie o relację pomiędzy dodawanym do Przepisów wprowadzających art. 279 ust. 1a pkt 2 a art. 280 tej ustawy. W myśl art. 280, do obliczenia proporcji liczby uczestników studiów doktoranckich, którym przyznano stypendium doktoranckie finansowane ze środków, o których mowa w art. 200 ust. 5 lub 6 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, z wyłączeniem liczby uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich, którym przyznano wyłącznie środki finansowe, o których mowa w art. 200a ust. 2 tej ustawy, do liczby uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich ogółem **stosuje się przepis art. 195a ust. 2** ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym. Jak się wydaje przepis ten obowiązuje również w 2024 r. i nie da się go pogodzić z dodawanym art. 279 ust. 1a pkt 2.

Propozycja poprawki:

w art. 1 otrzymuje brzmienie:

„Art. 1. W ustawie z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669, z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 219 po ust. 8 dodaje się ust. 8a w brzmieniu:

„8a. Do dnia 31 grudnia 2024 r. rektorzy uczelni, dyrektorzy instytutów naukowych Polskiej Akademii Nauk, dyrektorzy instytutów badawczych oraz dyrektorzy międzynarodowych instytutów naukowych wprowadzają na zasadach dotychczasowych dane do Zintegrowanego Systemu Informacji o Szkolnictwie Wyższym i Nauce POL-on dotyczące uczestników studiów doktoranckich, którzy rozpoczęli te studia przed rokiem akademickim 2019/2020.”;

2) po art. 280 dodaje się art. 280a w brzmieniu:

„Art. 280a. Do studiów doktoranckich prowadzonych w 2024 r. i do uczestników tych studiów nie stosuje się przepisu art. 195a ust. 2 ustawy uchylanej w art. 169 pkt 3.”;

- 3) po art. 289 dodaje się art. 289a w brzmieniu:

„Art. 289a. Uczestnicy studiów doktoranckich rozpoczętych przed rokiem akademickim 2019/2020 podlegają zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach oraz powszechnemu ubezpieczeniu zdrowotnemu realizowanemu i finansowanemu na zasadach dotychczasowych, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2024 r.”;

- 4) w art. 296 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Do dnia 31 grudnia 2024 r. samorządy doktorantów tworzą doktoranci, o których mowa w art. 215 ust. 1 ustawy, o której mowa w art. 1, oraz uczestnicy studiów doktoranckich, o których mowa w art. 279 ust. 1.”;

- 5) w art. 329 uchyla się ust. 1a;

- 6) po art. 329 dodaje się art. 329a w brzmieniu:

„Art. 329a. 1. Ilekroć w ustawach zmienianych w art. 34, art. 37, art. 42, art. 43, art. 46, art. 76, art. 84, art. 87, art. 108, art. 121, art. 126, art. 127, art. 140, art. 150, art. 163, art. 165 oraz art. 166 jest mowa o szkole doktorskiej, należy przez to rozumieć, do dnia 31 grudnia 2024 r., również studia doktoranckie, o których mowa w przepisach ustawy uchylanej w art. 169 pkt 3.

2. W 2024 r. doktoranci, którzy rozpoczęli studia doktoranckie przed rokiem akademickim 2019/2020, nie podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 7b ustawy zmienianej w art. 42.

3. Do dnia 31 grudnia 2024 r. doktorantom, którzy rozpoczęli studia doktoranckie przed rokiem akademickim 2019/2020, wydaje się zaświadczenia, o których mowa w art. 144 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy zmienianej w art. 140, na zasadach dotychczasowych, z tym że w przypadku studiów doktoranckich prowadzonych w uczelniach zaświadczenie wydaje uczelnia.”;

- 2) art. 3 – w związku z rozszerzeniem autopoprawką rządową zakresu projektu ustawy o zmianę ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz brakiem w uzasadnieniu do tej zmiany argumentów przemawiających za rezygnacją w odniesieniu do niej z *vacatio legis*, rodzi się wątpliwość, czy opiniowana ustawa w zakresie jej terminu wejścia w życie odpowiada standardom wyznaczonym przez art. 2 Konstytucji.

Określenie przez ustawodawcę odpowiedniej *vacatio legis* jest warunkiem uznania aktu za zgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego. O ile w przypadku zmiany Przepisów wprowadzających zarówno rezygnacja z odpowiedniej *vacatio legis*, jak i nadanie skutkowi zmiany mocy wstecznej (od dnia 1 stycznia 2024 r.) można uznać za uzasadnione zarówno przedmiotowo, jak i podmiotowo, nie jest to oczywiste w przypadku noweli ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Kierując się zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (zasadą lojalności państwa w stosunku do uczestników obrotu prawnego) ustawodawca powinien określić taki moment wejścia w życie aktu (albo jego poszczególnych przepisów), aby adresaci mieli zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionej sytuacji i na bezpieczne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania (orzeczenie TK K 2/94). Nakazem konstytucyjnym jest nie tylko ustanowienie *vacatio legis*, ale też nadanie jej odpowiedniego wymiaru czasowego. Wymiar ten, zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 4 ust. 1), powinien wynosić przynajmniej 14 dni. Ustanowienie krótszego niż 14 dni okresu dostosowawczego może nastąpić wyłącznie w uzasadnionych przypadkach, zaś rezygnacja z okresu dostosowawczego możliwa jest jedynie w sytuacji, gdy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art. 4 ust. 2 w/w ustawy). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego *vacatio legis* musi mieć długość odpowiednią do treści i charakteru aktu (np. orzeczenie TK P 1/95).

Mając powyższe na względzie należałoby rozważyć wprowadzenie odpowiedniego okresu dostosowawczego w zakresie zmiany wprowadzanej przez art. 2 opiniowanej ustawy. W niżej sformułowanej poprawce przyjęto, że dostateczna – m.in. ze względu na wąski krąg adresatów – będzie standardowa 14-dniowa *vacatio legis*.

Propozycja poprawki:

w art. 3 użyte po raz pierwszy wyrazy „z dniem następującym po dniu ogłoszenia” zastępuje się wyrazami „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”.

Jakub Zabielski

Główny legislator