



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 16 marca 2023 r.

## **Opinia do ustawy o utworzeniu Akademii Piotrkowskiej**

**(druk nr 940)**

### **I. Cel i przedmiot ustawy**

Celem ustawy jest utworzenie z dniem 1 czerwca 2023 r. Akademii Piotrkowskiej, zwanej dalej „Akademią”. Akademia będzie miała siedzibę w Piotrkowie Trybunalskim.

Akademia zostanie utworzona z Filii w Piotrkowie Trybunalskim Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, zwanej dalej „Filią”. Z dniem utworzenia Akademii Filia przestanie funkcjonować.

Nadzór nad Akademią będzie sprawował minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki.

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, zwany dalej „Uniwersytetem”, będzie obowiązany przeprowadzić inwentaryzację, wycenić aktywa i pasywa oraz ustalić wynik finansowy dotyczący Filii na dzień 31 maja 2023 r. Aktywa i pasywa ujawnione w toku inwentaryzacji staną się z dniem utworzenia Akademii jej aktywami i pasywami. Akademia przejmie od Uniwersytetu również mienie (obejmujące własność i inne prawa majątkowe) oraz prawa i obowiązki dotyczące Filii (w tym wynikające np. z decyzji administracyjnych).

Ustawodawca przesądza, że:

- 1) pracownicy Uniwersytetu, których akt stanowiący podstawę nawiązania stosunku pracy z Uniwersytetem jako miejsce wykonywania pracy wskazuje Filię, staną się pracownikami Akademii;
- 2) studenci Uniwersytetu kształcący się w Filii staną się studentami Akademii;

- 3) uczestnicy studiów podyplomowych oraz innych form kształcenia Uniwersytetu kształcący się w Filii staną się uczestnikami odpowiednio studiów podyplomowych oraz innych form kształcenia Akademii.

Pierwszego rektora Akademii powoła minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki na kadencję trwającą do dnia 31 sierpnia 2024 r.

Pierwszy rektor Akademii będzie obowiązany zarządzić wybory do senatu Akademii. Wybory do senatu Akademii będą musiały być zorganizowane i przeprowadzone do dnia 30 września 2023 r. Do dnia ukonstytuowania senatu Akademii pierwszej kadencji jego zadania będzie wykonywał rektor Akademii. Pierwsza kadencja senatu Akademii będzie trwała do dnia 31 sierpnia 2024 r.

Senat Akademii powoła członków rady Akademii do dnia 30 listopada 2023 r., zaś pierwsza kadencja rady Akademii będzie trwała do dnia 31 grudnia 2024 r.

Pierwszej kadencji rady Akademii, rektora Akademii i senatu Akademii nie będzie się wliczało do limitów liczby kadencji, o których mowa odpowiednio w art. 21 ust. 2 zdanie pierwsze, art. 26 ust. 2 zdanie pierwsze i art. 30 ust. 2 i ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Ustawodawca postanowił także, że postępowania dyscyplinarne prowadzone w Uniwersytecie wobec nauczycieli akademickich, którzy staną się pracownikami Akademii, wszczęte i niezakończone do dnia utworzenia Akademii, będzie prowadził nadal Uniwersytet.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce wyraz „akademia” jest zastrzeżony dla nazwy uczelni akademickiej. Uczelnią akademicką jest uczelnia, która prowadzi działalność naukową i posiada kategorię naukową A+, A albo B+ w co najmniej 1 dyscyplinie naukowej albo artystycznej (art. 14 ust. 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce). Mając to na uwadze, w art. 7 opiniowanej ustawy przesądza się, że do zakończenia pierwszej po utworzeniu Akademii ewaluacji jakości działalności naukowej uczelni tej będą przysługiwały uprawnienia podmiotu posiadającego kategorię naukową B+ w dyscyplinie naukowej pedagogika.

Niezależnie od utworzenia Akademii, ustawodawca zdecydował się zmienić ustawę z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych oraz określić rozwiązania epizodyczne na rok 2023, związane z dotacją celową na wyposażenie publicznych szkół podstawowych i szkół artystycznych realizujących kształcenie ogólne w zakresie szkoły

podstawowej w podręczniki, materiały edukacyjne lub materiały ćwiczeniowe, zwaną dalej „dotacją celową”.

Zmiana art. 55 ust. 10 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych przesuwą z końca czerwca na koniec sierpnia ostateczny termin określenia maksymalnych kwot dotacji celowej po weryfikacji dokonanej przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (art. 55 ust. 7 nowelizowanej ustawy). Jednocześnie ustawodawca zwiększa limity wydatków z budżetu państwa w latach 2024–2027 związanych z realizacją m.in. zadania polegającego na zapewnieniu bezpłatnego dostępu do podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych.

W art. 11 opiniowanej ustawy przyjęto, że w przypadku dokonania w 2023 r. weryfikacji, o której mowa w art. 55 ust. 7 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, maksymalne kwoty dotacji celowej będą obowiązywały od dnia 15 maja 2023 r., a nie od kolejnego roku budżetowego.

W art. 12 określono zasady udzielania dotacji celowej w przypadku gdy maksymalne kwoty dotacji celowej w 2023 r. ulegną weryfikacji. W przepisach art. 12 reguluje się szczegółowo problematykę ponownego składania wniosków lub informacji, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 60 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, przez dyrektora szkoły podstawowej, dyrektora szkoły artystycznej oraz jednostkę samorządu terytorialnego, którzy złożyli taki wniosek lub informację przed dokonaniem weryfikacji maksymalnych kwot dotacji celowej, a także zasady przekazywania albo zwracania dotacji celowej w przypadku, gdy kwota dotacji już przekazanej była niższa albo wyższa niż kwota dotacji wynikająca z nowego wniosku lub informacji.

W przypadku gdy w 2023 r. maksymalne kwoty dotacji celowej ulegną weryfikacji, wojewoda ponownie złoży wniosek o zwiększenie wydatków części budżetu państwa, której jest dysponentem, przeznaczonych na realizację zadania polegającego na zapewnieniu bezpłatnego dostępu do podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych. Zgodnie z art. 55 ust. 3 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych na realizację tego zadania jednostka samorządu terytorialnego otrzymuje dotację celową z budżetu państwa, udzielaną przez wojewodę.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przepisu zmieniającego i przepisów epizodycznych, związanych z dotacją celową, które wejdą w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił ustawę na 73. posiedzeniu w dniu 9 marca 2023 r. Projekt ustawy był przedłożeniem poselskim (druk sejmowy nr 3017). Marszałek Sejmu skierowała projekt do Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży. Komisja po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu projektu na posiedzeniu w dniu 7 marca 2023 r. wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 3062). Drugie czytanie odbyło się w dniu 8 marca 2023 r. Podczas drugiego czytania zgłoszono jedną poprawkę (poprawka zmierzała do tego, aby student Akademii, który przed dniem wejścia w życie ustawy rozpoczął studia w Filii miał prawo do złożenia rektorowi Akademii, w terminie do dnia 31 października 2023 r., oświadczenia o wyborze nazwy Filii, jako uczelni widniejącej na dyplomie ukończenia przez niego studiów). Sejm tę poprawkę odrzucił. W ostatecznym głosowaniu projekt ustawy poparło 429 posłów, 5 posłów było przeciw, zaś 10 wstrzymało się.

Na etapie prac nad projektem ustawy swoje opinie do niego przedstawiły m.in.: Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Konferencja Rektorów Publicznych Uczelni Zawodowych, Krajowa Reprezentacja Doktorantów oraz Parlament Studentów Rzeczypospolitej Polskiej,

Negatywne opinie w sprawie projektu ustawy wyraziły Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich.

## **III. Uwaga ogólna**

W trakcie prac nad projektem ustawy w Sejmie, zdecydowanie rozszerzono jego zakres. Dodano przepis zmieniający ustawę z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych oraz przepisy epizodyczne na rok 2023, związane z dotacją celową. Takie rozszerzenie nie jest zgodne z art. 118 i art. 119 Konstytucji.

Nie negując potrzeby rozwiązań przyjętych ostatecznie w art. 10–13 opiniowanej ustawy, należy zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim

orzecznictwie podkreślał, że zasada trzech czytań wynikająca z art. 119 ust. 1 Konstytucji oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym („zakresowa tożsamość” rozpatrywanego projektu). Z zasady trzech czytań wynika dopuszczalny zakres (głębokość) poprawek. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wnoszone na poszczególnych etapach procedury sejmowej poprawki muszą – co do zasady – mieścić się w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu. W uzasadnieniach do wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2004 r. (K 37/03) i z dnia 21 grudnia 2005 r. (K 45/05) można przeczytać, że wnoszenie poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej (art. 118 Konstytucji). Z takim przypadkiem będziemy mieli do czynienia, gdy przedmiotem kolejnych czytań w Sejmie będzie, w następstwie dokonanych w nim zmian, inny merytorycznie projekt niż ten, który inicjował proces prawotwórczy (został skierowany do łaski marszałkowskiej). Dopuszczalny zakres poprawek nie powinien wychodzić poza zakres przedmiotowy projektu, lecz generalnie pogłębiać ten zakres (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r. – sygn. K 3/98).

Regulacje zawarte w art. 10–13 nie były objęte pierwotnym przedłożeniem. Stanowią one „nowość normatywną”, wychodzącą poza przedmiot i cel projektu ustawy (utworzenie nowego uniwersytetu, a nie zamiany dotyczące dotacji celowej). Ze względu na wymogi konstytucyjne kształtujące parlamentarny proces stanowienia prawa przepisy wykraczające poza zakres przedłożenia powinny stanowić przedmiot odrębnej inicjatywy ustawodawczej.

Abstrahując od zarzutów i wątpliwości proceduralnych, dodane regulacje budzą wątpliwość co do ich zgodności z zasadą przyzwoitej legislacji. Zgodnie z § 3 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej, zwanych dalej „ZTP”, w ustawie nie zamieszcza się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza jej zakres przedmiotowy (stosunki, które reguluje) oraz podmiotowy (krąg podmiotów, do których się odnosi). Niewątpliwie art. 10–13 w zakresie przedmiotowym i podmiotowym opiniowanej ustawy się nie mieszczą. Zakresy przedmiotowy i podmiotowy opiniowanego aktu wyznaczają tytuł ustawy oraz art. 1 i art. 2.

Zgodnie z § 3 ust. 3 ZTP ustawa **nie może zmieniać** lub uchylać przepisów regulujących sprawy, które nie należą do jej zakresu przedmiotowego lub podmiotowego albo się z nimi nie wiążą. W ustawie merytorycznej można zamieścić przepisy zmieniające tylko wtedy, gdy jest on nieodzowny dla należytego funkcjonowania nowej ustawy merytorycznej.

Istotą przepisów zmieniających zamieszczanych w ustawie merytorycznej jest **zharmonizowanie** systemu prawnego z nową ustawą (ustawa merytoryczna „wymusza” zmiany w przepisach obowiązujących).<sup>1)</sup> Nie budzi wątpliwości, że utworzenie Akademii nie wymusza zmiany ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych. Noweli dokonuje się niejako „przy okazji”, wykorzystując w tym celu toczące się postępowanie ustawodawcze w innej sprawie.

#### **IV. Uwagi szczegółowe**

Niezależnie od powyższej uwagi ogólnej należałoby rozważyć następujące kwestie:

- 1) art. 1 ust. 3 – przepis ten jest zbędny. Skoro Akademia jest tworzona ustawą, oczywiste jest, że będzie ona uczelnią publiczną (art. 13 ust. 1 pkt 1 i art. 35 ust. 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce). Nie ma również żadnych wątpliwości, że opiniowana ustawa tworzy uczelnię, a nie inny niż uczelnia podmiot, w którego nazwie użyto rzeczownika „akademia”. Wynika to bowiem z całokształtu art. 1–9. Należy zauważyć, że w procedowanej równolegle ustawie o utworzeniu Uniwersytetu Kaliskiego im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego odpowiednika art. 1 ust. 3 nie ma. Zgodnie z § 11 ZTP w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych albo dokonaniu aktu konwencjonalnego.

#### **Propozycja poprawki:**

w art. 1 skreśla się ust. 3;

- 2) art. 6 ust. 1 pkt 1 – przepis ten, w celu zapewnienia jego komunikatywności i poprawności językowej, wymaga korekty redakcyjnej.

#### **Propozycja poprawki:**

w art. 6 w ust. 1 w pkt 1 wyrazy „których aktach stanowiących podstawę nawiązania stosunków pracy z Uniwersytetem jako miejsce wykonywania pracy została wskazana Filia” zastępuje się wyrazami „w przypadku których akty stanowiące podstawę nawiązania stosunku pracy z Uniwersytetem jako miejsce wykonywania pracy wskazują Filie”;

---

<sup>1)</sup> Zob. uwagi do § 83 Zasad techniki prawodawczej w: S. Wronkowska i M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, wydanie trzecie, s. 167.

- 3) art. 8 ust. 1 i 2 – art. 8 ust. 1 stanowi powtórzenie art. 35 ust. 8 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, zaś art. 8 ust. 2, w zakresie w jakim wskazuje organ powołujący pierwszego rektora Akademii, art. 24 ust. 9 pkt 1 tej ustawy. Powtórzone regulacje są zbędne i w związku z § 4 ust. 1 ZTP powinny być skreślone (art. 8 ust. 1 w całości, zaś art. 8 ust. 2 we fragmencie). Nie budzi żadnych wątpliwości, że pierwszy statut uczelni publicznej nadaje minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki oraz minister ten powołuje pierwszego rektora takiej uczelni. Należy zauważyć, że w procedowanej równolegle ustawie o utworzeniu Uniwersytetu Kaliskiego im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego odpowiednika art. 8 ust. 1 nie ma.

**Propozycja poprawki:**

w art. 8:

- a) skreśla się ust. 1,  
b) w ust. 2 wyrazy „minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki” zastępuje się wyrazem „się”;
- 4) art. 8 ust. 8 – mając na względzie zasady formułowania odesłań zewnętrznych wynikające z ZTP (przepisy, do których się odsyła powinny być wymienione we właściwej kolejności, tj. zgodnie z kolejnością ich zamieszczenia w akcie, do którego się odsyła), przepis art. 8 ust. 8 powinien być sformułowany analogicznie do art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o utworzeniu Akademii Mazowieckiej w Płocku. Podobną uwagę sformułowano w odniesieniu do procedowanej równolegle ustawy o utworzeniu Uniwersytetu Kaliskiego im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego.

**Propozycja poprawki:**

w art. 8 ust. 8 otrzymuje brzmienie:

„5. Pierwszej kadencji rady Akademii, rektora Akademii i senatu Akademii nie wlicza się do liczby kadencji, o których mowa w art. 21 ust. 2 zdanie pierwsze, art. 26 ust. 2 zdanie pierwsze oraz art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.”;

- 5) art. 9 – przepis ten przesądza, że postępowania dyscyplinarne prowadzone w Uniwersytecie wobec nauczycieli akademickich, którzy staną się pracownikami Akademii, wszczęte i niezakończone do dnia utworzenia Akademii, będzie prowadził

nadal Uniwersytet. W związku z tym przepisem nasuwa się pytanie, jaki będzie wpływ utworzenia Akademii na postępowania dyscyplinarne prowadzone w stosunku do studentów studiujących w Filii, a niezakończonych do dnia utworzenia Akademii. Skoro ustawodawca zauważył problem intertemporalny odnoszący się do postępowań dyscyplinarnych prowadzonych w odniesieniu do nauczycieli akademickich, analogiczny problem powinien zauważyć również w odniesieniu do studentów. Ewentualna propozycja poprawki zostanie sformułowana po ustaleniu intencji ustawodawcy w tej kwestii.

*Jakub Zabielski*

*Główny legislator*