



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 13 lipca 2021 r.

Opinia do ustawy o utworzeniu Akademii Zamojskiej

(druk nr 457)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy jest utworzenie z dniem 1 września 2021 r. Akademii Zamojskiej (uczelni publicznej z siedzibą w Zamościu), zwanej dalej „Akademią”. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, publiczną uczelnię akademicką tworzy się w drodze ustawy.

Akademia ma powstać na „bazie” Uczelni Państwowej im. Szymona Szymonowicza w Zamościu, zwanej dalej „Uczelnią”. Uczelnia ta z dniem utworzenia Akademii zostanie zniesiona. Ustawa przewiduje przejęcie przez Akademię wszelkich praw i obowiązków oraz mienia Uczelni (sukcesja uniwersalna).

Stan gospodarki finansowej Uczelni zostanie wykazany w bilansie sporządzonym przez Uczelnię na dzień poprzedzający dzień jej zniesienia. Bilans zamknięcia Uczelni będzie bilansem otwarcia Akademii.

W myśl art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy pracownicy zatrudnieni w Uczelni staną się pracownikami Akademii (przepisy art. 23¹ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy będą stosowane odpowiednio; regulują one kwestie stosunku pracy w przypadku przejścia zakładu pracy albo jego części na nowego pracodawcę). Niemniej w myśl art. 5 ust. 3 ustawy stosunek pracy z „przejętym” pracownikiem **wygaśnie** po upływie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, jeżeli przed upływem tego terminu nie zostaną zaproponowane mu nowe warunki pracy i płacy albo w razie nieprzyjęcia przez niego nowych warunków pracy i płacy.

Studenci, a także uczestnicy studiów podyplomowych, kształcenia specjalistycznego oraz innych form kształcenia Uczelni staną się odpowiednio studentami lub uczestnikami studiów podyplomowych, kształcenia specjalistycznego oraz innych form kształcenia Akademii. To samo dotyczy osób przyjętych na pierwszy rok studiów na rok akademicki 2021/2022 do Uczelni, które staną się osobami przyjętymi na pierwszy rok studiów do Akademii.

Członkowie senatu Uczelni oraz członkowie rady Uczelni wybrani na kadencje trwające w dniu wejścia w życie ustawy staną się odpowiednio członkami senatu pierwszej kadencji Akademii albo członkami rady Akademii.

Dotychczasowy rektor Uczelni przestanie pełnić swoją funkcję. Pierwszego rektora Akademii powoła minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki na okres do końca kadencji rozpoczętej z dniem 1 września 2020 r.. Kadencji tej nie będzie się wliczało do liczby kadencji, o której mowa w art. 26 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Pierwszy statut Akademii nada minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego.

Przepis art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce przewiduje, że wyraz „akademia” w nazwie uczelni jest zastrzeżony dla nazwy uczelni akademickiej. Od 1 października 2022 r. uczelnia będzie uczelnią akademicką, jeżeli będzie prowadziła działalność naukową i posiadała kategorię naukową A+, A albo B+ w co najmniej 1 dyscyplinie naukowej albo artystycznej. Mając powyższe na względzie, w art. 6 opiniowanej ustawy przewiduje się, że Akademia dostosuje się do wymogów przewidzianych dla uczelni akademickiej w terminie do zakończenia drugiej po utworzeniu ewaluacji działalności naukowej. Niespełnienie tego wymogu będzie oznaczało utratę przez Akademię prawa do posługiwania się w swojej nazwie rzeczownikiem „akademia”. W konsekwencji minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki zmieni nazwę Akademii.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 34. posiedzeniu w dniu 8 lipca 2021 r. Projekt ustawy złożyła do Sejmu grupa posłów (druk sejmowy nr 1101). Marszałek Sejmu skierowała projekt do Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży do pierwszego czytania. Komisja po przeprowadzeniu pierwszego czytania i rozpatrzeniu projektu na posiedzeniu w dniu 11 maja 2021 r. wniosła

o uchwalenie ustawy w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 1147). Drugie czytanie odbyło się na 30. posiedzeniu Sejmu w dniu 20 maja 2021 r. W trakcie debaty zgłoszono 3 poprawki (2 poprawki – KP Lewica i 1 poprawka KP KO). Poprawki nie uzyskały poparcia Sejmu. Ostatecznie w trzecim czytaniu projekt poparło 233 posłów, 204 posłów było przeciw, zaś 2 wstrzymało się.

W trakcie prac nad projektem nie dokonano w odniesieniu do niego zmian o charakterze merytorycznym.

III. Uwagi szczegółowe

Wątpliwości budzi art. 5 ust. 3 ustawy. Na mocy art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy pracownicy Uczelni staną się pracownikami Akademii. Jest to standardowe rozwiązanie stosowane w tego typu ustawach (zob. art. 6 ust. 1 pkt ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o utworzeniu Akademii im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim). Sukcesja uniwersalna obejmuje swoim zakresem również stosunki pracy. Akademia będzie następcą prawnym w stosunkach pracy powstałych za czasów poprzedniego pracodawcy – Uczelni. Dotychczasowe stosunki pracy mają być kontynuowane. Treść tej normy została jednak zmodyfikowana przez normę zakodowaną w art. 5 ust. 3. Ustawodawca postanowił, że stosunki pracy z pracownikami „przejętymi” od Uczelni wygasną po upływie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, jeżeli przed upływem tego terminu nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy i płacy albo w razie nieprzyjęcia nowych warunków pracy i płacy. Przyjęte rozwiązanie jest nietypowe (zdecydowano się na nie wyjątkowo tworząc Akademię Sztuki Wojennej) i niekorzystne dla pracowników.

Trudno jest znaleźć uzasadnienie faktyczne i prawne odstępiania od zasad ogólnych rozwiązywania stosunków pracy z pracownikami uczelni. Sam fakt, że uczelnia zmienia status z zawodowej na akademicką takim uzasadnieniem nie jest. Nowo powstały podmiot nie jest bowiem bytem zupełnie funkcjonalnie i organizacyjnie nowym od dotychczasowego. Fakt, że Akademia będzie miała szerszy zakres działania nie oznacza, że będzie to całkiem nowy zakres i że dotychczasowe kadry, wobec dokonanej zmiany statusu, będą co do zasady zbędne (nieprzydatne) albo niekompetentne. Trzeba mieć na uwadze, że przyjęta w ustawie konstrukcja pozbawia pracowników i ich stosunki pracy ochrony, której podlegają na mocy przepisów generalnych prawa pracy. Skoro ustawodawca się na taki zabieg decyduje powinien mieć jakiś powód. Z uzasadnienia projektu ustawy to nie wynika. Nasuwa się pytanie, w jakim celu ustawodawca przyznaje nowemu pracodawcy nieograniczoną swobodę

w zakresie tego, czy dotychczasowy stosunek pracy będzie trwał, czy wygaśnie (przy czym w przypadku niezaproponowania nowych warunków pracy i płacy należałoby raczej mówić o rozwiązaniu umowy przez pracodawcę¹⁾). To tylko od nowego pracodawcy będzie bowiem zależało, czy zaproponuje on dotychczasowemu pracownikowi nowe warunki pracy i płacy oraz jakie to będą warunki, przy czym nie będzie on obowiązany swojej decyzji uzasadnić.

Na gruncie aktualnych przepisów obowiązują regulacje umożliwiające rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem uczelni. Do pracowników niebędących nauczycielami akademickimi stosuje się przepisy działu drugiego ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, zaś do nauczycieli akademickich zarówno ten kodeks, jak i ustawę z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Zakładając, że o zatrudnieniu w charakterze nauczyciela akademickiego decydują kompetencje, nic nie stoi np. na przeszkodzie, aby stosunek pracy nauczyciela akademickiego „przejętego” od Uczelni rozwiązać, w przypadku otrzymania przez nauczyciela negatywnej oceny okresowej (zob. art. 123 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce; wypowiedzenie stosunku pracy jest obligatoryjne w przypadku dwóch kolejnych negatywnych ocen okresowych). Ustawodawca nie powinien przyjmować regulacji, które mogą sugerować, że podstawowym ich celem są zmiany kadrowe, w sytuacji jeżeli tych można dokonać na ogólnych zasadach.

Z uzasadnienia do projektu ustawy nie wynika, jakie jest zdanie społeczności akademickiej Uczelni zarówno w kwestii utworzenia Akademii, jak i przyjętych w ustawie rozstrzygnięć dostosowujących. Czy społeczność akademicka podziela poglądy ustawodawcy w szczególności na art. 5 ust. 3? Należy pamiętać, że warunkiem stanowienia dobrego prawa, uwzględniającego standardy demokratycznego państwa prawnego jest udział partnerów społecznych oraz reprezentantów adresatów w procedurze dochodzenia aktu do skutku. Trudno mówić o budowaniu postawy akceptacji dla stanowionego prawa w sytuacji, gdy prawodawca nie postępuje lojalnie w stosunku do adresatów. Brak lojalności skutkuje brakiem zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada lojalności nie ma wprawdzie charakteru absolutnego, niemniej odstępianie o niej będzie uznane za dopuszczalne jedynie w przypadku wskazania innej wartości konstytucyjnej, którą zamierza się chronić, a której ochrona nie jest możliwa bez naruszenia zasady lojalności (bezpieczeństwa prawnego). Kształtowanie systemu szkolnictwa wyższego i nauki zgodnie

¹⁾ Zob. wyrok SN z 26.09.2019 r., III PK 126/18, OSNP 2020/8, poz. 79.

z wolą ustawodawcy nie wydaje się być wartością uzasadniającą odstępianie od tej zasady. Podobnie jak nie jest dostatecznym uzasadnieniem uchwalenia art. 5 ust. 3 ustawy.

Podobne stanowisko w odniesieniu do ustawy, a przede wszystkim jej art. 5 ust. 3, przedstawiła Główna Inspektor Pracy w swojej opinii do poselskiego projektu ustawy o utworzeniu Akademii Zamojskiej.

Warto też zwrócić uwagę, że w celu zredukowania dolegliwości tego typu rozwiązań ustawodawca w innych ustawach np. ustawie z dnia 9 listopada 2018 r. o Instytucie Europy Środkowej przewidział m.in., że stosunki pracy z pracownikami „przejmowanymi” od Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej wygasają wprawdzie po upływie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, niemniej termin na zaproponowanie nowych warunków pracy i płacy wynosi 2 miesiące od dnia wejścia w życie ustawy (realny miesięczny okres „wypowiedzenia”). Przewiduje się również, że w przypadku wygaśnięcia stosunków pracy w związku z niezaproponowaniem nowych warunków pracy i płacy albo nieprzyjęciem nowych warunków pracy i płacy pracownikom przysługują świadczenia przewidziane dla pracowników, z którymi stosunki pracy rozwiązuje się z powodu likwidacji pracodawcy. W ustawie z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Polskiej Agencji Kosmicznej oraz ustawy o działach administracji rządowej „zwalnianym” w analogiczny sposób pracownikom Polskiej Agencji Kosmicznej zapewnia się odprawę pieniężną w wysokości i na zasadach określonych w art. 8 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników. Decydując się na pozostawienie art. 5 ust. 3 bez zmian być może należałoby rozważyć wprowadzenie podobnych rozwiązań do opiniowanej ustawy.

Propozycja poprawki (z założeniem, że do pracowników Akademii „przejętych” od Uczelni stosować się będzie zasady ogólne rozwiązywania stosunku pracy z pracownikiem uczelni):

– w art. 5 skreśla się ust. 3.

Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę, że zdaniem Polskiej Akademii Nauk zastrzeżenia budzi zarówno uzasadnienie przekształcenia szkoły zawodowej w uczelnię akademicką oraz główny cel Akademii (w uzasadnieniu czytamy: „Główny cel

reaktywowanej Akademii Zamojskiej wymaga, aby odbywające się w niej kształcenie dokonywało się w oparciu o naukę historii, pogłębione, polskie studia humanistyczne i społeczne, tworzone w duchu realizmu filozoficznego oraz chrześcijańskiej tradycji narodowej.”. W ocenie Polskiej Akademii Nauk „jest to sprzeczne z Konstytucją, zasadą wolności uprawiania nauki, swobodą dyskusowania poglądów, wolnością poszukiwania i dochodzenia do prawdy”.

Ponadto mając na uwadze, że Uczelnia nie spełnia wymogów określonych w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego wskazała, że należy odłożyć uchwalenie ustawy do czasu wypełnienia przez Uczelnię ustawowych warunków związanych z uzyskaniem statusu akademii. W związku z tym, Rada negatywnie zaopiniowała projekt ustawy. Należy wziąć przy tym pod uwagę, że Uczelnia nie jest pierwszą uczelnią nieakademicką, którą ustawodawca uznaje za akademię (uczelnię akademicką) pomimo tego, że nie spełnia ona warunków ustawowych. W przypadku Akademii zabezpieczeniem przed tym, aby stan niezgodności pomiędzy nazwą, a rzeczywistością prawno-faktyczną nie był trwały, będzie art. 6 ustawy.

Jakub Zabielski
Główny legislator