



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 12 czerwca 2022 r.

Opinia do ustawy o utworzeniu Akademii Mazowieckiej w Płocku

(druk nr 758)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy jest utworzenie z dniem 1 października 2022 r. Akademii Mazowieckiej w Płocku, zwanej dalej „Akademią”. Akademia będzie uczelnią publiczną z siedzibą w Płocku. 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 zostanie utworzona z Mazowieckiej Uczelni Publicznej w Płocku, zwanej dalej „Uczelnią”, i będzie jej następcą prawnym. Z dniem utworzenia Akademii Uczelnia przestanie funkcjonować.

Nadzór nad Akademią, podobnie jak to miało miejsce w odniesieniu do Uczelni, będzie sprawował minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki.

Akademia przejmie mienie (obejmujące własność i inne prawa majątkowe), a także prawa i obowiązki Uczelni (w tym wynikające z decyzji administracyjnych). Bilans zamknięcia Uczelni będzie bilansem otwarcia Akademii.

Ustawodawca przesądza, że pracownicy i studenci Uczelni staną się pracownikami i studentami Akademii. Analogiczne rozwiązanie przyjęto w odniesieniu do uczestników studiów podyplomowych, kształcenia specjalistycznego oraz innych form kształcenia, a także osób przyjętych na pierwszy rok studiów na rok akademicki 2022/2023 w Uczelni.

Pierwszego rektora Akademii powoła minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki. Minister ten nada również nowo tworzonej uczelni pierwszy statut.

Członkowie senatu Uczelni staną się członkami senatu pierwszej kadencji Akademii, zaś rada Uczelni stanie się radą Akademii. Analogiczny przepis dostosowujący sformułowano w odniesieniu do jednostek organizacyjnych Uczelni.

Akademia przejmie uprawnienia Uczelni do prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia oraz zachowa kategorie naukowe przyznane Uczelni.

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce przewiduje, że uczelnia używająca w swojej nazwie wyrazu „akademia” musi spełniać określone wymogi. Zgodnie z art. 16 ust. 1 wymienionej ustawy wyraz „akademia” jest zastrzeżony dla nazwy uczelni akademickiej. Od dnia 1 października 2022 r., zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, uczelnią akademicką będzie mogła być wyłącznie uczelnia, która prowadzi działalność naukową i posiada kategorię naukową A+, A albo B+ w co najmniej 1 dyscyplinie naukowej albo artystycznej.¹⁾

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

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 58. posiedzeniu w dniu 7 lipca 2022 r. Projekt ustawy był przedłożeniem poselskim (druk sejmowy nr 2385). Marszałek Sejmu, zgodnie z art. 37 ust. 1 i art. 40 ust. 1 regulaminu Sejmu skierowała projekt ustawy do Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży do pierwszego czytania. Komisja po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 6 lipca 2022 r. wniosła o uchwalenie projektu ustawy w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 2423). Komisja nie dokonała w odniesieniu do przedłożenia zmian istotnych z merytorycznego punktu widzenia. Dokonane korekty miały charakter techniczno-legislacyjny i redakcyjny. Podczas drugiego czytania nie zgłoszono wniosków legislacyjnych. W trzecim czytaniu projekt poparło 435 posłów, 1 poseł był przeciw, zaś 7 posłów wstrzymało się od głosu.

¹⁾ Na dzień opracowania opinii Uczelnia formalnie nie ma przyznanej kategorii naukowej. Procedura parametryzacji jest w toku. Informacja o tym, że Uczelnia prawdopodobnie uzyska w wyniku ewaluacji jakości działalności naukowej kategorię naukową B+ w zakresie nauk o polityce i administracji wynika z uzasadnienia do projektu ustawy (druk sejmowy nr 2385) oraz informacji medialnych. Zob. <https://radon.nauka.gov.pl/dane/profil/6CEC9E5D4D4CAF3710552393E4B27ED9>

III. Uwaga ogólna

W związku z tym, że projekt ustawy był przedłożeniem poselskim do jego uzasadnienia nie załączono formularza OSR ani raportu z konsultacji, z których wynikałoby w szczególności, z jakimi podmiotami projekt aktu normatywnego był konsultowany (konsultacje publiczne i opiniowanie) oraz jaki był wynik takich konsultacji. Informacji tych brakuje również w uzasadnieniu do projektu ustawy. Tym samym **nie jest jasne, czy projekt był konsultowany z Uczelnią** (czy jej organy podjęły stosowane uchwały w sprawie) **oraz instytucjami przedstawicielskimi środowiska szkolnictwa wyższego i nauki** (m. in. Radą Główną Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Konferencją Rektorów Akademickich Szkół Polskich oraz Parlamentem Studentów Rzeczypospolitej Polskiej). Zgodnie z art. 329 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce organy władzy publicznej są obowiązane zasięgnąć opinii instytucji przedstawicielskich m. in. w sprawach projektów aktów prawnych dotyczących systemu szkolnictwa wyższego i nauki. W tym przypadku opiniowanie ma charakter obligatoryjny i jest elementem procedury dochodzenia aktu prawnego do skutku.

IV. Uwaga szczegółowa

Opiniowany akt prawny jest drugą uchwaloną w 2022 r. ustawą, której istotą jest utworzenie nowej uczelni publicznej „na bazie” uczelni już istniejącej. W dniu 7 kwietnia 2022 r. została uchwalona ustawa o utworzeniu Politechniki Morskiej w Szczecinie. Zestawienie przepisów dostosowujących zawartych w obu aktach nasuwa wątpliwości, **czy opiniowany akt jest kompletny.**

Zakładając, że prawodawca jest racjonalny, tzn. że jest on konsekwentny językowo, prakseologicznie i aksjologicznie, powinien on regulować podobną problematykę (rozstrzygać podobne sprawy) analogicznie. Należałoby przyjąć, że racjonalny prawodawca chcąc osiągnąć podobny rezultat (skutek) wykorzysta w tym celu podobne narzędzia. Istotą przepisów dostosowujących jako takich jest uregulowanie spraw związanych z dostosowaniem do nowej albo znowelizowanej ustawy jej adresatów. W przypadku ustawy o utworzeniu Akademii oraz ustawy o utworzeniu Politechniki Morskiej w Szczecinie celem tych przepisów jest zagwarantowanie skutecznego „przekształcenia” dotychczasowych uczelni w uczelnie nowo tworzone. Warunkiem realizacji tego celu jest m.in. zapewnienie,

że narzędzia służące realizacji celu nie będą budziły żadnych wątpliwości (w tym interpretacyjnych) w procesie ich stosowania.

W art. 7 ustawy z dnia 7 kwietnia 2022 r. o utworzeniu Politechniki Morskiej w Szczecinie poza kwestiami dotyczącymi senatu, rady, rektora, w tym jego kadencji, oraz statutu uczelni przesądzono, że:

- 1) pierwszej kadencji rady Politechniki i senatu Politechniki nie wlicza się do liczby kadencji, o której mowa w art. 21 ust. 2 zdanie pierwsze oraz art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce,
- 2) Kolegium Elektorów, Uczelniana Komisja Wyborcza, Uczelniana Komisja Dyscyplinarna dla Nauczycieli Akademickich, Komisja Dyscyplinarna ds. Studentów, Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna ds. Studentów, Komisja Dyscyplinarna ds. Doktorantów, Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna ds. Doktorantów, Rzecznik Dyscyplinarny ds. Nauczycieli Akademickich, Rzecznik Dyscyplinarny ds. Studentów, Rzecznik Dyscyplinarny ds. Doktorantów Akademii Morskiej staną się z dniem utworzenia Politechniki odpowiednio Kolegium Elektorów, Uczelnianą Komisją Wyborczą, Uczelnianą Komisją Dyscyplinarną dla Nauczycieli Akademickich, Komisją Dyscyplinarną ds. Studentów, Odwoławczą Komisją Dyscyplinarną ds. Studentów, Komisją Dyscyplinarną ds. Doktorantów, Odwoławczą Komisją Dyscyplinarną ds. Doktorantów, Rzecznikiem Dyscyplinarnym ds. Nauczycieli Akademickich, Rzecznikiem Dyscyplinarnym ds. Studentów, Rzecznikiem Dyscyplinarnym ds. Doktorantów Politechniki,
- 3) organy samorządu studenckiego i samorządu doktorantów Akademii Morskiej staną się z dniem utworzenia Politechniki organami samorządu odpowiednio studenckiego i doktorantów Politechniki.

Ponadto ustawodawca zdecydował, że przepisy wewnętrzne Akademii Morskiej, z wyłączeniem statutu, staną się przepisami wewnętrznymi Politechniki.

Skoro w jednej ustawie reguluje się pewne kwestie, a w drugiej analogicznej tego się nie czyni, pojawić się może w przyszłości pytanie, jaki jest skutek tego pominięcia i czy było ono przez ustawodawcę zamierzone (celowe). Nasuwać się będzie na przykład pytanie, czy kadencje rady i senatu trwające w dniu utworzenia Akademii należy wliczać do liczby kadencji, wskazanej w art. 21 ust. 2 zdanie pierwsze oraz art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce? Czy obowiązują akty wewnętrzne, które

zostały wydane/uchwalone przez organy Uczelni? Czy należy powołać kolegium elektorów, bo dotychczasowego nie będzie, a jeśli tak to na jaką kadencję (pełną czy skróconą)? *De facto* każda ze spraw regulowanych przez art. 7 ustawy z dnia 7 kwietnia 2022 r. o utworzeniu Politechniki Morskiej w Szczecinie, a pominiętych w opiniowanej ustawie, może w przyszłości wymagać zawiłych zabiegów wykładni dla ustalenia odpowiedzi na pytania dotyczące ustroju i funkcjonowania Akademii. Odpowiedzi tych nie ułatwi zestawienie ze sobą opiniowanej ustawy i ustawy uchwalonej dnia 7 kwietnia 2022 r.

Argumentem za odmiennym podejściem do regulowanej materii nie może być fakt, że nadzór nad Akademią i nad Politechniką Morską sprawować będą inni ministrowie.

Przyjmując, że regulacje ustawy z dnia 7 kwietnia 2022 r. o utworzeniu Politechniki Morskiej w Szczecinie są kompletniejsze (mniej generalne) niż przepisy opiniowanej ustawy w analogicznym zakresie oraz zakładając, że intencją ustawodawcy nie było odmienne merytorycznie uregulowanie kwestii dostosowawczych w obu ustawach, należałoby rozważyć uzupełnienie opiniowanej ustawy o brakujące regulacje, a tym samym uregulować problematykę „przekształcenia” Uczelni w Akademię analogicznie do przepisów dotyczących „przekształcenia” Akademii Morskiej w Szczecinie w Politechnikę Morską w Szczecinie. Oczywiście dodawane regulacje muszą uwzględniać specyfikę „przekształcanej” uczelni i jej statut.

Ponadto w związku z art. 6 ust. 1–3 opiniowanej ustawy nasuwają się dwa dodatkowe pytania. Po pierwsze, czy wolą ustawodawcy jest, aby pierwszy rektor Akademii powołany był na pełną 4-letnią kadencję? Innymi słowy, czy pierwszy rektor ma pełnić swoją funkcję do dnia 31 sierpnia 2026 r.? Do takiego wniosku prowadzi art. 6 ust. 2 opiniowanej ustawy, który przewiduje, że pierwszego rektora Akademii powoła właściwy minister i nie przesądza ile trwać ma ta kadencja. Po drugie, kiedy skończą się pierwsze kadencje senatu Akademii i rady Akademii (a domyślnie również innych organów kadencyjnych)? Czy okres kadencji, który upłynął przed utworzeniem Akademii, będzie brany pod uwagę przy ustalaniu ostatniego dnia kadencji tych organów? Pytanie jest następstwem niekonsekwencji ustawodawcy. W części ustaw o utworzeniu publicznej uczelni akademickiej w przepisach dotyczących organów uczelni przesądza się, kiedy upłynie kadencja organów pierwszej kadencji, w części zaś ustawodawca tego nie czyni, pozostawiając interpretacje w tym zakresie samej uczelni oraz ministrowi ją nadzorującemu. Zakładając, że wolą ustawodawcy nie jest różnicowanie kadencji organów Akademii względem kadencji organów w innych

uczelniach publicznych, warto rozważyć doprecyzowanie tej kwestii poprawką. Należy zwrócić uwagę, że analogiczną poprawkę w tym zakresie Senat uchwalił do ustawy z dnia 7 kwietnia 2022 r. o utworzeniu Politechniki Morskiej w Szczecinie (zob. pkt 2 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 marca 2022 r. w sprawie ustawy o utworzeniu Politechniki Morskiej w Szczecinie). Poprawka ta uzyskała akceptację Sejmu. W przypadku niepodzielania opinii dotyczącej kompletności art. 6 opiniowanej ustawy, zaproponowany niżej ust. 4a będzie zmodyfikowany. Wyeliminowane zostanie z niego odniesienie do innych organów kadencyjnych.

Propozycja poprawki:

w art. 6:

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Pierwszego rektora Akademii powołuje minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki na okres do końca kadencji rozpoczętej z dniem 1 września 2020 r.”,

b) w ust. 3 po wyrazach „staje się” dodaje się wyrazy „z dniem utworzenia Akademii”,

c) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. 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 (Dz. U. z 2022 r. poz. 574, z późn. zm.)”,

d) po ust. 4 dodaje się ust. 4a–4c w brzmieniu:

„4a. Kolegium elektorów, komisja wyborcza, komisja dyscyplinarna, komisja dyscyplinarna dla studentów, odwoławcza komisja dyscyplinarna dla studentów, rzecznik dyscyplinarny oraz rzecznik dyscyplinarny ds. studentów Mazowieckiej Uczelni Publicznej w Płocku stają się z dniem utworzenia Akademii odpowiednio kolegium elektorów, komisją wyborczą, komisją dyscyplinarną, komisją dyscyplinarną dla studentów, odwoławczą komisją dyscyplinarną dla studentów, rzecznikiem dyscyplinarnym oraz rzecznikiem dyscyplinarnym ds. studentów Akademii.

4b. Organy samorządu studenckiego Mazowieckiej Uczelni Publicznej w Płocku stają się z dniem utworzenia Akademii organami samorządu studenckiego Akademii.

4c. Pierwsze kadencje senatu Akademii, rady Akademii oraz organów Akademii, o których mowa w ust. 4a i 4b, kończą się z upływem kadencji senatu, rady i organów, o których mowa w ust. 4a i 4b, trwających w dniu utworzenia Akademii.”,

e) dodaje się ust. 6 w brzmieniu:

„6. Przepisy wewnętrzne Mazowieckiej Uczelni Publicznej w Płocku, z wyłączeniem statutu tej uczelni, stają się z dniem utworzenia Akademii przepisami wewnętrznymi Akademii.”.

Jakub Zabielski

Główny legislator