



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 11 października 2022 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 oraz ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz niektórych innych ustaw

(druk nr 816)

I. Cel i przedmiot ustawy

Nowelizacja ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce zmierza do wydłużenia do 31 marca 2023 r. pierwszej kadencji Komisji Ewaluacji Nauki (art. 1 pkt 1 noweli). Zgodnie z obowiązującym art. 323 ust. 1 zmienianej ustawy pierwsza kadencja ma się skończyć 31 grudnia 2022 r. Następnym wydłużenia pierwszej kadencji będzie skrócenie drugiej kadencji Komisji Ewaluacji Nauki. W myśl dodawanego do zmienianej ustawy art. 323a (art. 1 pkt 2 noweli) druga kadencja będzie trwała niecałe cztery lata (od dnia 1 kwietnia 2023 r. do dnia 31 grudnia 2027 r.).

Ponadto ustawodawca postanowił umożliwić wykorzystanie w 2023 r., niewykorzystanych w 2021 r. i 2022 r. środków finansowych na szkolnictwo wyższe i naukę (chodzi o środki finansowe przyznane dotacją celową na 2020 r. na realizację zadań, o których mowa w art. 365 pkt 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz w art. 20 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki). Na mocy dodawanego do ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 przepisu, niewykorzystane środki pozostaną w dyspozycji podmiotu, któremu zostały przyznane, i będą mogły być wykorzystane w 2023 r. na finansowanie realizacji zadań, na które zostały

przyznane (art. 2 noweli). Analogiczne rozwiązanie zastosowano w odniesieniu do środków finansowych przyznanych na zadania wskazane w niniejszym akapicie w zdaniu pierwszym dotacją celową na 2022 r. i niewykorzystanych w tym roku. Środki te pozostaną w dyspozycji podmiotu, któremu zostały przyznane i będą mogły być wykorzystane w 2023 r. (art. 4 noweli).

Przepis art. 3 opiniowanej ustawy, nowelizujący ustawę o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz niektórych innych ustaw, zmienia brzmienie art. 53 ust. 6 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, które będzie obowiązywało od dnia 1 stycznia 2023 r. W następstwie noweli pozwolenie na utworzenie studiów na kierunkach lekarskim lub lekarsko-dentystycznym będzie mogła uzyskać uczelnia, która według stanu na dzień złożenia wniosku zawarła umowę, o której mowa w art. 389 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (umowa o przekazanie środków w ramach programu „Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza”), albo otrzymuje środki finansowe stanowiące zwiększenie subwencji, o których mowa w art. 390 (zwiększenie subwencji na rzecz uczelni, która przystąpiła do konkursu w ramach programu „Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza”, z którą nie zawarto umowy o przekazanie środków finansowych) albo art. 394 ust. 6 (zwiększenie subwencji na rzecz uczelni, która uzyskała pozytywny wynik końcowej ewaluacji oraz pozytywny wynik oceny planu, o którym mowa w art. 393 ust. 1, ale nie uzyskała kontynuacji finansowania po zakończeniu programu „Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza”) tej ustawy. Przepis przed nowelizacją odnosił się wyłącznie do umowy, o której mowa w art. 389 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

W myśl art. 5 opiniowanej ustawy, środki finansowe przyznane na podstawie art. 71a ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (dodatkowe środki finansowe dla uczelni uprawnionych do finansowania na zasadach określonych dla uczelni publicznych oraz instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz w łącznej kwocie 1 000 000 tys. zł.) będą mogły być w 2023 r. przeznaczone przez uczelnie publiczne oraz uczelnie uprawnione do finansowania na zasadach określonych dla uczelni publicznych również na realizację zadań, o których mowa w art. 365 pkt 1 lit. a–c (kształcenie studentów na studiach stacjonarnych, utrzymanie i rozwój uczelni, w tym domów i stołówek studenckich oraz realizację inwestycji w obszarze działalności dydaktycznej oraz rozwój zawodowy pracowników uczelni), pkt 2 lit. a–d

(prowadzenie działalności naukowej, realizację inwestycji w obszarze działalności badawczej, kształcenie w szkole doktorskiej oraz komercjalizację wyników działalności naukowej oraz know-how związanego z tymi wynikami), oraz pkt 4 lit. a i b (inwestycje związane z kształceniem oraz inwestycje związane z działalnością naukową) ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Na podstawie art. 71a ust. 2 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 dodatkowe środki finansowe mogą być przeznaczone wyłącznie na finansowanie nakładów na rzeczowe aktywa trwałe oraz wartości niematerialne i prawne w rozumieniu ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości lub na spłatę kredytów lub pożyczek zaciągniętych na finansowanie takich nakładów.

Ustawa wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z wyjątkiem zmiany dokonywanej w ustawie z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz niektórych innych ustaw (art. 3 noweli), która wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2023 r. Inny termin wejścia w życie art. 3 wynika z § 91 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej (nowelizację przepisów zmieniających wprowadza się w życie z dniem wejścia w życie tych przepisów zmieniających).

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 62. posiedzeniu w dniu 29 września 2022 r. Projekt ustawy był przedłożeniem poselskim (druk sejmowy nr 2613). Marszałek Sejmu skierowała projekt ustawy do Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży do pierwszego czytania. Komisja po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu tego projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 28 września 2022 r. wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zaproponowanym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 2647). W trakcie drugiego czytania nie wniesiono wniosków legislacyjnych. W trzecim czytaniu projekt poparło 425 posłów, 1 poseł był przeciw, zaś 14 posłów wstrzymało się od głosu.

W trakcie prac nad projektem w Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży posłowie rozszerzyli jego zakres o:

- 1) zmianę ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 oraz ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz niektórych innych ustaw (w konsekwencji zmianie uległ tytuł aktu oraz przepis o wejściu w życie);

- 2) przepis umożliwiający wydatkowanie środków finansowych przyznanych w formie dotacji celowej na 2022 r., na realizację zadań, o których mowa w art. 365 pkt 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz w art. 20 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki, również w 2023 r.;
- 3) przepis umożliwiający wydatkowanie w 2023 r. środków finansowych przyznanych na podstawie art. 71a ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 na inne zadania niż określone w ust. 2 wskazanego artykułu.

III. Uwagi szczegółowe

Mając na uwadze pierwotny zakres przedłożenia, wątpliwości może budzić tryb, w jakim ustawa doszła do skutku, w szczególności może się pojawić zarzut, że rozszerzenie zakresu nowelizacji o materię regulowaną w art. 2–5 narusza art. 2, art. 118 i art. 119 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie niejednokrotnie 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. Oznacza to, że treść zgłoszonych podczas rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm poprawek nie może iść tak daleko, aby uczynić przedmiotem kolejnych czytań projekt, którego zakres w takim stopniu różni się od złożonej inicjatywy ustawodawczej, że jest to w istocie projekt „innej” ustawy.

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. 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).

Ponadto z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji i § 92 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej) poprawne byłoby objęcie jedną ustawą zmieniającą tylko jednej ustawy. Odstąpienie od tej zasady jest uzasadnione wyłącznie w przypadku, gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub gdy do zrealizowania jednego spójnego zamysłu prawodawcy niezbędne jest jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach. W przypadku opiniowanej ustawy cel art. 2–5 jest zupełnie inny niż cel art. 1, trudno też mówić o łączącym art. 1 z pozostałymi przepisami niewątpliwym związku tematycznym.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że art. 2–5 powinny stanowić przedmiot odrębnej ustawy i być poddane odrębnej procedurze legislacyjnej.

Poza powyższym ustawa nie budzi zastrzeżeń legislacyjnych.

Jakub Zabielski

Główny legislator