

Uchwała Nr 73/2023
Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego
z dnia 7 czerwca 2023 r.

dotycząca poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela, ustawy o instytutach badawczych, ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw

(druk sejmowy nr 3302 z dn. 19.05.2023 r.)

Po rozpatrzeniu, na wniosek Marszałka Sejmu z dnia 1 czerwca 2023 r. (pismo SPS-WP.020.129.9.2023), projektu w/w ustawy, stosownie do art. 329 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742), Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego negatywnie opiniuje przedstawione poniżej przepisy projektu ustawy, formułując jednocześnie uwagi i komentarze. Uwagi Rady Głównej do ww. projektu ustawy ograniczają się do ważniejszych przepisów będących przedmiotem projektowanych zmian w zakresie dotyczącym nauki i szkolnictwa wyższego oraz instytutów badawczych.

1. Projekt ustawy został wniesiony do Sejmu przez grupę 43 posłów na Sejm RP Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość na podstawie art. 118 Konstytucji RP. W stosunku do projektu nie przeprowadzono konsultacji.
2. Projektowana ustawa zamierza wprowadzić zmiany w ustawie Karta nauczyciela oraz 14 innych ustawach, a zakres tych zmian merytorycznych jest bardzo szeroki – Rada Główna krytycznie ocenia proponowane rozwiązanie, dotyczące wielu innych i odległych od Karty Nauczyciela obszarów regulacji. Wiele z tych obszarów zmian, które wyraża konglomerat pojęcia „innych ustaw” powinno być przedmiotem odrębnej, samodzielnej regulacji. W uzasadnieniu tej opinii Rada Główna wskazuje, że przedłożony projekt zmian pakietu ustaw w sposób rażący narusza obowiązujące w Polsce zasady techniki prawodawczej, stanowiące załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Przepis § 92. ZTP stanowi, że „1. *Jedną ustawą zmieniającą obejmuje się tylko jedną ustawę.* 2. *Odstąpienie od zasady wyrażonej w ust. 1 jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach.*
3. W zakresie dotyczącym nauki i szkolnictwa wyższego *projekt ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela, ustawy o instytutach badawczych, ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw* oprócz zmian o charakterze technicznym i doprecyzowującym określone regulacje, zawiera także istotne zmiany w istniejącym stanie prawnym. Wyżej wymieniony projekt ustawy wprowadza zmiany w następujących ustawach dotyczących systemu nauki i szkolnictwa w Polsce:
 - ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. z 2022 r. poz. 498), zwanej dalej „ustawą o instytutach badawczych” (art. 5 proj. ustawy),

- ustawa z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669, z późn. zm.) (art. 9 proj. ustawy),
 - ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2023 r. poz. 742) (art. 10 proj. ustawy),
 - ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. o Sieci Badawczej Łukasiewicz (Dz. U. z 2020 r. poz. 2098 (art. 11 proj. ustawy),
 - ustawa z dnia 7 października 2022 r. o Instytucie Rozwoju Języka Polskiego im. świętego Maksymiliana Marii Kolbego (Dz. U. poz. 2463) (art. 14 proj. ustawy).
4. W ustawie z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669, z późn. zm.) zakłada się wydłużenie do dnia 31 grudnia 2024 r. termin, po upływie którego przewody doktorskie wszczęte najpóźniej do dnia 30 kwietnia 2019 r. umarza się albo zamyka (art. 179 w ust. 4 pkt 2 otrzymuje brzmienie: „2) *przewody doktorskie niezakończone do dnia 31 grudnia 2024 r.*”). Jeśli taka zmiana jest zdaniem wnioskodawców niezbędna, to Rada Główna proponuje także konsekwentną zmianę art. 279 ust. 1 i 2 w ustawie Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce: *art. 279 ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie: „1. Studia doktoranckie rozpoczęte przed rokiem akademickim 2019/2020 prowadzi się na zasadach dotychczasowych, jednak nie dłużej niż do dnia 30 września 2024 r. 2. Nadzór merytoryczny nad studiami doktoranckimi, o którym mowa w art. 195 ust. 7 ustawy uchylanej w art. 169 pkt 3, prowadzonymi w uczelniach sprawują: 1) do dnia 30 września 2019 r. - rady jednostek organizacyjnych uczelni; 2) od dnia 1 października 2019 r. do dnia 30 września 2024 r. - podmioty wskazane w statutach uczelni.”*
5. W ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (PSWiN, Dz. U. z 2023 r. poz. 742) (PSWiN) w art. 6 ust. 2 i 3 wprowadza się zmianę w art. 6 ust. 2 i 3: (w art. 6 ust. 2 i 3 otrzymują brzmienie: („2. *Polityka naukowa państwa jest dokumentem strategicznym wskazującym priorytety w zakresie funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego i nauki i podlega aktualizacji co 5 lat.*; 3. *Realizacja polityki naukowej państwa podlega ewaluacji co 5 lat.*”). Jest to zmiana niezrozumiała. Dotychczasowe rozwiązanie („nie rzadziej niż raz na 5 lat”) jest właściwe i elastyczne, ponieważ pozwala na reagowanie na zmiany w świecie nauki, kształcenia i w otoczeniu gospodarczym. Projektowana zmiana okresu ewaluacji PNP - „raz na 5 lat” jest gorsze od obecnie obowiązującego, oznacza bowiem nieuzasadnione usztywnienie - taki przepis Rada Główna opiniuje **negatywnie**.
6. W ustawie PSWiN w art. 53 ust. 4 pkt 2 zaproponowano zmianę, która obniża wymogi, jakie musi spełnić uczelnia, żeby uzyskać pozwolenia na utworzenie studiów przygotowujących do wykonywania zawodu nauczyciela. Artykuł 10 pkt 3 podp. a) ww. proj. ustawy znosi wymóg posiadania co najmniej kategorii B w przypadku kształcenia nauczycieli. Jest to obniżanie wymagań jakościowych poziomu kształcenia nauczycieli, niezrozumiałe i niebezpieczne w kontekście równoczesnego wprowadzania przepisów ułatwiających odpływ kwalifikowanych kadr poprzez umożliwienie wcześniejszego

przejścia na emeryturę nauczycieli. Projektowaną zmianę Rada Główna opiniuje **negatywnie**.

7. W ustawie PSWiN w art. 53 ust. 6 wprowadzono zmianę, która obniża wymogi, jakie musi spełnić uczelnia, żeby uzyskać pozwolenie na utworzenie studiów na kierunkach lekarskim lub lekarsko-dentystycznym (art. 10 pkt 3 podp. c) ww. proj. Ustawy). Rada Główna uważa, że ta zmiana jest pozbawiona właściwego merytorycznie uzasadnienia, jest **niewłaściwa i niebezpieczna** – posiadanie przez uczelnię lub inny podmiot systemu nauki i szkolnictwa wyższego kategorii A lub A+ w trzech dyscyplinach, które mogą nie mieć nic wspólnego z medycyną (np. 3 dyscypliny artystyczne lub humanistyczne), nie powinno, a nawet nie może stwarzać możliwości prowadzenia studiów lekarskich, bez zagwarantowania posiadania właściwego potencjału oraz zaplecza naukowego i dydaktycznego. Podobnie, całkowicie nieuzasadnione jest wprowadzanie w projekcie ustawy kryterium zatrudnienia „*co najmniej 12 nauczycieli akademickich prowadzących działalność naukową w dyscyplinie nauki medyczne lub dyscyplinie nauki o zdrowiu*” na dzień składania wniosku – spełnienie takiego kryterium w jednym dniu nie świadczy o posiadaniu potencjału niezbędnego do kształcenia na kierunku lekarskim lub lekarsko-dentystycznym.
8. W ustawie PSWiN w art. 340 ust. 4 wprowadzono zmianę wydłużającą kadencję członków Komitetu Polityki Naukowej z 2 do 5 lat (art. 10 pkt 14 w projekcie ustawy). Zdaniem Rady Głównej zmiana jest nieuzasadniona – dotychczasowe rozwiązanie (2-letnia kadencja z możliwością kontynuacji przez dwie kadencje) pozostawiała możliwość pełnienia funkcji członka KPN przez 4 lata i jest rozwiązaniem właściwym.
9. Proponowany termin wejścia w życie zmian dotyczących studiów na kierunku lekarskim (art. 31 pkt 1 ww. proj. ustawy) jest, zdaniem Rady Głównej, zupełnie nieuzasadniony, ponieważ w dniu złożenia wniosku do Marszałka Sejmu (19.05.2023 r.) proces rekrutacyjny na studia medyczne już się rozpoczął, a przygotowanie studiów lekarskich w podmiotach, które do tej pory nie kwalifikowały się do ich prowadzenia powinny odbywać się z wystarczającym wyprzedzeniem umożliwiającym staranne przygotowanie.
10. Zmiana przepisu art. 80 ust. 3 w ustawie PSWiN wprowadza możliwość waloryzacji opłat za studia. W tym ust. pierwsze otrzymuje brzmienie: „*Do czasu ukończenia studiów przez osoby przyjęte na studia na dany rok akademicki uczelnia nie może wprowadzić dla nich nowych opłat, a zwiększenia wysokości opłat, o których mowa w ust. 2, może dokonać raz w roku akademickim i nie więcej niż o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku kalendarzowym, ogłoszony przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 94 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 504, 1504 i 2461).*” W warunkach wysokiej inflacji i narastających na przestrzeni ostatnich lat kosztach kształcenia ponoszonych przez uczelnie, ta zmiana jest uzasadniona. Rada Główna pozytywnie opiniuje zamierzenia uregulowania na poziomie ustawy maksymalnej wysokości dochodu na osobę w rodzinie studenta, która

uprawnia do ubiegania się o stypendium socjalne (i odejście od dotychczasowej regulacji w tym zakresie). Równocześnie podkreśla, że szczegółowe rozwiązanie powinno być przedmiotem dyskusji Ministerstwa z Parlamentem Studentów RP. Przedmiotem ustaleń powinny być także kwestie możliwości zmian wysokości czesnego za studia w ciągu roku akademickiego.

11. W przepisie art. 182 ust. 4 ustawy PSWiN proponuje się zmianę, która zawęży dotychczasową możliwość nieograniczonego i nieodpłatnego wszczynania procedury awansu naukowego w dowolnym podmiocie doktoryzującym jedynie do podmiotu prowadzącego szkołę doktorską, w ramach której ukończono kształcenie (art. 10 pkt 12 w projekcie ustawy). Znowelizowany art. 182 ust. 4 ma otrzymać następujące brzmienie: *„Opłaty nie pobiera się w uczelni, instytucie PAN, instytucie badawczym lub instytucie międzynarodowym od osoby ubiegającej się o stopień doktora, która złożyła rozprawę doktorską przygotowaną w ramach kształcenia w szkole doktorskiej prowadzonej: 1) przez ten podmiot albo 2) przez ten podmiot wspólnie z innym podmiotem albo z innymi podmiotami, na podstawie art. 198 ust. 5”*. Zmiana ta może uniemożliwić lub ograniczyć (w uzasadnionych przypadkach może nastąpić zwolnienie z opłaty w całości lub w części art. 182 ust. 5 ustawy PSWiN) w niektórych przypadkach nieodpłatne uzyskanie stopnia doktora. Proponowana zmiana nie wydaje się zatem być rozwiązaniem zasadnym. W przypadku przyjęcia art. 182 ust. 4 ustawy PSWiN o zmienionej treści uzasadnione byłoby uzupełnienie tej regulacji przez wskazanie podmiotu, który byłby zobowiązany do poniesienia kosztów procedury awansowej.
12. W przepisie art. 204 ust. 1 ustawy PSWiN wprowadza się obowiązek dołączenia do rozprawy doktorskiej składanej na zakończenie kształcenia w szkole doktorskiej pozytywnej opinii promotora lub promotorów (art. 10 pkt 13 ww. proj. ustawy). Zakłada się, że zarówno rozprawa doktorska, jak i opinia promotora (promotorów) składane wraz z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie nadania stopnia doktora powinny być tożsame z tymi złożonymi w ramach ukończenia kształcenia w szkole doktorskiej, jeśli proces odbywa się w podmiocie prowadzącym szkołę doktorską. Z uwagi na formalne rozdzielenie ukończenia kształcenia w szkole doktorskiej od procedury nadania stopnia doktora, rozwiązaniem bardziej odpowiednim i przystającym do specyfiki tego procesu jest pozostawienie możliwości modyfikacji rozprawy doktorskiej od chwili ukończenia szkoły doktorskiej do wszczęcia postępowania awansu naukowego.
13. W ustawie PSWiN wprowadza się możliwość przyznawania stypendium z inicjatywy własnej ministra studentom wykazującym się znaczącymi osiągnięciami naukowymi lub artystycznymi związanymi ze studiami, lub znaczącymi osiągnięciami sportowymi. (art. 359 ust. 2 otrzymuje brzmienie: *„2. Stypendium przyznaje minister z inicjatywy własnej lub na wniosek rektora*, a art. 360 w ust. 4: *„Stypendium przyznaje minister z inicjatywy własnej lub na wniosek”*. Zdaniem Rady Głównej przyznanie ministrowi możliwości przyznawania, bez wniosku uczelni (a w praktyce z pominięciem uczelni), studentowi stypendium za znaczące osiągnięcia naukowe lub artystyczne związane ze studiami nie znajduje uzasadnienia. W uzasadnieniu projektu ustawy nie wskazano argumentów świadczących o tym, że dotychczasowe rozwiązanie jest niewłaściwe. Jeżeli

krąg kompetentnych podmiotów do wnioskowania o takie stypendium jest niewystarczający, to właściwym byłoby rozszerzenie listy podmiotów w ust. 4. Rada Główna uważa, że dotychczasowa regulacja w tym zakresie jest właściwa ponieważ pozwala na stosowanie w ramach uczelni przejrzystych i spójnych zasad wnioskowania o takie wyróżnienie. Motywacja proponowanej zmiany jest niejasna i dyskusyjna.

14. Zmiany zaproponowane w art. 11 projektu ustawy (w zakresie art. 14 ust. 3 i art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o Sieci Badawczej Łukasiewicz) dotyczą zmiany (wydłużenia) terminów składania poszczególnych dokumentów (roczne sprawozdanie z działalności) przez instytuty sieci i Centrum Łukasiewicz w celu zatwierdzenia przez podmioty nadzorujące. Rada Główna ocenia proponowaną zmianę **pozytywnie**. Równocześnie podkreśla, że zmiany w projekcie ustawy dotyczące instytutów badawczych (ustawa z dnia 30.04.2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. z 2022 r. poz. 498) **nie uwzględniają** uwag sformułowanych przez Radę w jej [uchwale nr 61/2023](#). Nie powtarzając wcześniejszych argumentów, Rada Główna akcentuje szczególnie kwalifikacje formalne, naukowe, badawcze, jakie powinien posiadać dyrektor instytutu, podkreśla znaczenie konkursowego trybu jego wyboru oraz powoływanie zastępcy dyrektora, a także wskazuje na niezbędny zakres autonomii, jaką powinien posiadać instytut jako jednostka naukowa. Są to, w opinii Rady Głównej fundamenty, w oparciu o jakie powinien funkcjonować każdy instytut naukowy. Proponowane zmiany w projekcie ustawy takich warunków nie spełniają.
15. Rada Główna uważa, że zgodnie z intencją ustawodawcy regulacje wyrażone w art. 30 projektu ustawy o zmianie formalnego statusu i nazw trzech uczelni – w Bielsku-Białej, Radomiu i Siedlcach powinny być przedmiotem odrębnych i samodzielnych ustaw. Takich ustaw wymaga istota i misja każdego uniwersytetu.

Podsumowanie

Zasadnicze argumenty krytycznej opinii Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego wiążą się zarówno z zawartością merytoryczną projektu ustawy jak i zastosowanej formuły inicjatywy poselskiej. Formuła ta narusza, z jednej strony, obowiązujące zasady techniki prawodawczej, a z drugiej – poprzez brak konsultacji społecznej nad istotnym i szerokim obszarem legislacji budzi uzasadniony sprzeciw społeczny. Rada Główna nie odmawia grupie posłów konstytucyjnego prawa inicjatywy ustawodawczej. Wprost przeciwnie – takie prawo uważa za ważny element systemu tworzenia prawa w Polsce. Rada uważa jednak, że tak rozległy w swych konsekwencjach projekt wymaga koordynacji z urzędem ministra odpowiedzialnego za stan edukacji w Polsce, wymaga pogłębionego dialogu wszystkich stron, w tym instytucji dialogu społecznego i wysłuchania publicznego w procesie legislacyjnym. Takiej koordynacji – współdziałania władzy publicznej w odniesieniu do opiniowanego projektu zmian ustaw – nie było, a jest to konstytucyjny obowiązek organów państwa i instytucji publicznych.

W związku z powyższym Rada apeluje o wstrzymanie prac legislacyjnych dotyczących zgłoszonego projektu zmian pakietu ustaw, w tym ustawy Karta nauczyciela i zastąpienie nieskoordynowanych i nieoczekiwanych inicjatyw poselskich przez rzeczywisty dialog społeczny wszystkich stron. Podkreślony dialog i potrzeba poważnej debaty społecznej mogą pozwolić na

przygotowanie ustawy Karta nauczyciela, ustawy o instytutach badawczych, ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw, w formie spełniającej oczekiwania państwa, jego organów oraz wszystkich środowisk, których ten projekt dotyczy. Współdziałania i rzeczywistego wysłuchania publicznego, wysłuchania głosu ponad 500.000 grupy pracowników oświaty i wychowania wymaga nowoczesny system edukacji, będący zasadniczą płaszczyzną rozwoju kraju w długim okresie.

Uchwałę otrzymują Marszałek Sejmu, Minister Edukacji i Nauki oraz Minister Zdrowia.

Przewodniczący
Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego



Prof. Marcin Pałys