

Uchwała Nr 151/2024
Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego
z dnia 4 listopada 2024 r.
dotycząca projektu Ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wyeliminowania
nieprawidłowości w systemie wizowym Rzeczypospolitej Polskiej.

Po rozpatrzeniu, na wniosek Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 25 września 2024 roku (pismo BPZZ.0210.4.2024 / 14) Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego, stosownie do art. 330 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2022 r. poz. 574, z późn. zm., dalej PSWiN), przedstawia opinię w sprawie projektu *Ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wyeliminowania nieprawidłowości w systemie wizowym Rzeczypospolitej Polskiej.*

Opiniowany dokument powstał w celu wyeliminowania nieprawidłowości w procesie wydawania wiz. Rada Główna uważa, że projekt jest niedopracowany: być może cel zostanie częściowo osiągnięty, niemniej odbędzie się to nieproporcjonalnie dużym kosztem rozwoju szkolnictwa wyższego oraz umiędzynarodowienia polskich uczelni i instytutów badawczych. Co więcej, projekt w wielu aspektach uruchamia niepotrzebną machinę biurokratyczną, nie uszczelniając jednocześnie granic, dlatego w obecnym kształcie Rada Główna opiniuje go negatywnie.

W szczególności:

RGNiSW negatywnie opiniuje propozycję przypisania Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej roli „organu właściwego w sprawach o uznanie świadectwa w zakresie dotyczącym wykształcenia średniego oraz uprawnienia do ubiegania się o przyjęcie na studia wyższe” (**Art. 1., Art.7.**). Odpowiedzialne za ten proces są kuratoria oświaty, które mają odpowiednie kompetencje i zasoby do uznawania świadectw i są adekwatnymi jednostkami do realizacji tego zadania. Warto przeprowadzić analizę, czy obecne zasoby kadrowe w kuratoriach pozwalają na sprawne procedowanie dokumentów na dużą skalę i ewentualnie wesprzeć te jednostki, które zatrudniają niedostateczną liczbę pracowników.

Całkowicie negatywnie należy ocenić również propozycję przejęcia przez NAWA procesu nostryfikacji dyplomów 1 i 2 stopnia. Nostryfikacja wymaga specjalistycznej wiedzy eksperckiej związanej z prowadzonym kierunkiem kształcenia oraz poziomem badań naukowych i w konsekwencji zadanie to leży w kompetencjach uczelnianych komisji, wyłącznie na tych uczelniach, na których powiązana dyscyplina otrzymała w ewaluacji ocenę co najmniej B+. NAWA nie posiada wystarczającego zespołu ekspertów, co nie wyklucza roli NAWA jako instytucji doradczej, tak jak ma to miejsce obecnie.

Skala zadań związanych z uznawaniem świadectw kandydatów na studia będących cudzoziemcami oraz nostryfikacją dyplomów jest tak duża, że zmieniłaby znacząco funkcjonowanie NAWA (według MSZ 40 000 – 60 000 cudzoziemców podejmuje studia

w Polsce w skali roku, przy czym napływ spraw nie jest równomierny w ciągu roku). Szczególnie krytycznie należy ocenić koncepcję, aby NAWA wydawała decyzje administracyjne w sprawach uznawania świadectw osobom nie przebywającym w Polsce. Realizacja zadania w ramach Kodeksu Postępowania Administracyjnego sparaliżuje NAWA w sytuacji możliwych i oczekiwanych, licznych odwołań od decyzji.

NAWA jest sprawnie i kompetentnie działającą instytucją, ale w coraz większym stopniu jest obarczana zadaniami nie związanymi z jej podstawową funkcją, a jej zasoby kadrowe są ograniczone. Rada Główna z niepokojem zwraca uwagę na tę tendencję. Według raportu za rok 2023 wzrosła o 11% wobec 2022 roku liczba obsługiwanych spraw przez NAWA. Wzrost ten był generowany przez zwiększającą się liczbę osób zdających egzaminy certyfikatowe z języka polskiego (17487 osób) oraz wzrost liczby wniosków o informacje o trybie uznawania dyplomów zagranicznych (wydano 28 000 certyfikatów).

Propozycja ustawy zawiera również przepisy, które zobowiązują studentów cudzoziemskich (**Art. 5**) do występowania o zezwolenia na pracę. Warto zauważyć, że uczestniczenie studentów cudzoziemskich w rynku pracy jest ważne w procesie integracji ze społeczeństwem. Także przecież dla wielu studentów polskich praca w trakcie studiów jest warunkiem kontynuowania nauki. Wielu dobrych i utalentowanych studentów cudzoziemskich nie będzie w stanie utrzymać się zwłaszcza w większych aglomeracjach i opuści Polskę na rzecz innych krajów Unii. Proponowane przepisy będą sprzyjać rozwojowi szarej lub czarnej strefy rynku pracy w Polsce. Proponujemy, aby wzorem innych krajów europejskich cudzoziemscy studenci mogli uzyskać pozwolenie na pracę w ograniczonym wymiarze, np. 10-15 godzin na tydzień. Warto również do wykazu preferowanych miejsc pracy, wyznaczanych przez Ministra Gospodarki, włączyć uczelnie i instytuty badawcze, tak żeby najlepsi studenci mogli zostać włączeni w proces naukowo-badawczy, np. otrzymując zatrudnienie w grantach badawczych lub rozwojowych bez zbędnych formalności, albo pracując w tzw. Welcome pointach.

Przepisy propozycji ustawy przewidują objęcie akademickich uczelni niepublicznych obowiązkiem zatwierdzania (**Art.6**). Jest to propozycja nieuzasadniona i mająca charakter dyskryminacyjny. Część uczelni niepublicznych zajmuje wysokie miejsca w krajowych ewaluacjach, a w międzynarodowych rankingach uzyskuje lokaty porównywalne z najlepszymi polskimi uczelniami publicznymi. Zasadą powinno być nakładanie większych restrykcji wobec tych uczelni, które nie przestrzegają zasad i przepisów. Nie powinno się „karać” wymogiem zatwierdzania w sposób arbitralny wszystkich uczelni należących do kategorii uczelni niepublicznych.

Warto zauważyć, że wprowadzanie danych o osobach przyjętych na studia do systemu POL-on obciąża dodatkowo administrację uczelni, ale prawdopodobnie jest to działanie niezbędne i mogące w perspektywie usprawnić proces wydawania wiz (**Art. 6.**). Zwłaszcza, że ustawa przewiduje dostęp służb konsularnych i Straży Granicznej do danych z POL-onu. Warto jednak, aby dostęp do danych w przewidywanym zakresie ograniczył dodatkową komunikację z uczelniami w celu weryfikowania osób nowo przyjętych na studia.

Propozycja ustawy nakłada na Rektora uczelni lub kierownika innej jednostki prowadzącej studia obowiązek niezwłocznego pisemnego zawiadomienia organu, który wydał wizę studencką o skreśleniu cudzoziemca z listy studentów lub doktorantów (**Art.6.**). Rada opiniuje tę propozycję zdecydowanie negatywnie. Rektor powinien informować jeden organ – wojewodę według obowiązujących przepisów. Wojewoda powinien przekazywać dalej informację do MSZ, Straży Granicznej i innych, właściwych służb państwowych. Działania w sprawie legalności pobytu cudzoziemców wychodzą poza obszar kompetencji uczelni. Biorąc pod uwagę, że ustawa zakłada przepływ informacji między uczelniami a jednostkami konsularnymi i Strażą Graniczną wykorzystując POL-on, wysyłanie pism wydaje się rozwiązaniem archaicznym.

Opiniowana propozycja ustawy przewiduje zmiany w art.70 ustawy PSWiN w zakresie sprawdzania znajomości językowych i przeprowadzania egzaminu (**Art.9.**). Rada stoi na stanowisku, że co do zasady weryfikacja znajomości języka kandydatów-cudzoziemców jest słuszna i powinna być praktykowana. Rozwiązanie w postaci rekomendacji listy certyfikatów zdefiniowanej przez MNiSW może być wsparciem dla uczelni. Jednak zasady rekrutacji powinny pozostać w gestii uczelni, szanując ich autonomię. W razie braku certyfikatu uczelnie powinny weryfikować znajomość języka w swoich centrach językowych.

W obecnym brzmieniu proponowanej ustawy niemożliwe będzie, aby uczelnie dostosowały uchwały rekrutacyjne w sposób taki, by nie dopuścić do nierówności w zakresie traktowania kandydatów na studia. Propozycja ustawy segreguje kandydatów zagranicznych na dwie grupy, tych których dokumenty edukacyjne wymagają uznania, którzy muszą dostarczyć certyfikaty językowe na poziomie B2 i zdać egzamin (np. obywatele Białorusi) i tych, którzy nie muszą przejść tego procesu (np. obywatele Ukrainy) ze względu na umowy międzynarodowe. W przypadku krajów, gdzie uznanie następuje automatycznie nabyta w trakcie edukacji wiedza może mieć niższy poziom niż w krajach, gdzie jest wymagane uznanie, a edukacja pozostaje na wysokim poziomie (np., Argentyna, Wietnam, Kazachstan). Warto zauważyć, że takie zróżnicowanie wśród przyjętych studentów może wpłynąć na jakość kształcenia i trudności w realizowaniu programu.

Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że poziom znajomości języka na poziomie B2 jest wygórowany w stosunku do innych regulacji. Np. ustawa PSWiN wymaga znajomości języka angielskiego na poziomie B2 od osób otrzymujących stopień doktora (Art. 186, pkt 2.). Natomiast zgodnie z ustawą o języku polskim (Art. 11a, Ust. 7. pkt 2) cudzoziemiec, który ukończył studia pierwszego stopnia w zakresie innym niż filologia polska otrzymuje poświadczenie znajomości języka na poziomie B1, podobnie jak cudzoziemiec, który ukończył szkołę średnią w Polsce (Art. 11a, Ust. 7. pkt 3).

Ogromne wątpliwości Rady budzi również proces wdrażania ustawy. Niektóre terminy wdrożenia zmian są nierealne zarówno w kontekście przygotowania logistycznego dotyczącego np. procesów uznania świadectw oraz nostryfikowania dyplomów jak i dopasowania przez uczelnie uchwał rekrutacyjnych dotyczących naboru kandydatów z zagranicy.

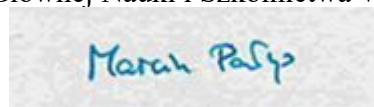
Jeśli zmiana w procesie rekrutacji miałaby nastąpić, jak ustawa przewiduje, od roku akademickiego 2026/2027, nowe zasady rekrutacji powinny być wprowadzone przez uczelnie do 30 czerwca roku poprzedzającego nabór. Oznacza to, że żadna uczelnia nie będzie miała możliwości dopasowania swoich zasad przyjęcia w roku 2025, ponieważ wprowadzenie ustawy planowane jest od 1 lipca 2025. Taki termin wdrożenia w planowanej ustawie uniemożliwia uczelniom zarówno dostosowanie się do nowych przepisów, jak też nie pozostawia czasu na pracę koncepcyjną nad procesem rekrutacji.

Część zmian niesie ze sobą koszty po stronie organu nostryfikującego świadectwa oraz po stronie uczelni w zakresie formalności i rekrutacji studentów. Nie zostało także określone, czy koszty wprowadzenia zmian w ustawie obejmują dodatkowe koszty finansowe poniesione przez uczelnie wyższe w roku akademickim 2024/25, a wygenerowane poprzez zastój w napływie studentów z zagranicy. Sytuacje, gdy kierunki studiów zostały uruchomione, obsady zajęć przydzielone, a studenci nie pojawili się na zajęciach, borykając się z formalnościami wizowymi, generują konkretne konsekwencje finansowe dla uczelni. Nie jest jasne, w jaki sposób, czy i z jakich środków te koszty zostaną uczelniom zwrócone (**Art. 33.**).

Zdaniem Rady proponowana ustawa nadmiernie koncentruje się na spowolnieniu procedury wydawania wiz i rozbudowaniu związanej z tym biurokracji nie uwzględniając wpływu regulacji na promowanie polskiego szkolnictwa wyższego za granicą. Przedstawiony dokument nie proponuje żadnych mechanizmów przyciągania studentów cudzoziemskich wybitnych i o dużym potencjale, co mogłoby stanowić podstawę budowania gospodarki opartej o wiedzę. Wbrew zapowiedziom dokument nie wprowadza przepisów ani nie wspiera przyspieszenia procesu wydawania wiz dla doktorantów i nauczycieli akademickich. Zdaniem Rady powinno się wprowadzić „szybką ścieżkę” w szczególności dla kandydatów wyłonionych w procedurach konkursowych (NCN, NAWA, NCBiR) oraz studentów uczelni partnerskich biorących udział w wymianie międzynarodowej w unijnych czy uczelnianych programach, w tym Erasmus+ KA171. Dodatkowo doktoranci i doktorantki powinni otrzymać statusy młodych naukowców i traktowanych jak osoby zatrudniane w uczelniach.

Uchwałę otrzymuje Minister Spraw Zagranicznych oraz Minister Nauki.

Przewodniczący
Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego



Prof. Marcin Pałys