



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 21 kwietnia 2023 r.

Opinia do ustawy o zmianie nazw uczelni służb państwowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej oraz niektórych innych ustaw

(druk nr 965)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa ma na celu dokonanie zmian nazw dwóch uczelni służb państwowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych tj. Szkoły Głównej Służby Pożarniczej (zwanej dalej „SGSP”), która otrzyma nazwę „Akademia Pożarnicza”, oraz Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie (zwanej dalej „WSP w Szczytnie”), która otrzyma nazwę „Akademia Policji w Szczytnie”.

W myśl 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, a zatem zmiana nazwy takiej uczelni również wymaga ustawy.

Zgodnie z ustawą – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, uczelnia jest uczelnią akademicką, jeżeli prowadzi działalność naukową i posiada kategorię naukową A+, A albo B+ w co najmniej 1 dyscyplinie naukowej albo artystycznej. Wyraz „akademia” jest zastrzeżony dla nazwy uczelni akademickiej. Zarówno SGSP jak i WSP w Szczytnie spełniają powyższy warunek.

Jak podkreślono w uzasadnieniu do projektu ustawy (druk sejmowy nr 3133), w wyniku ewaluacji jakości działalności naukowej za lata 2017–2021 przeprowadzonej w 2022 r., SGSP na mocy decyzji Ministra Edukacji i Nauki otrzymała kategorię naukową A+

w dyscyplinie naukowej „nauki o bezpieczeństwie” oraz kategorię A w dyscyplinie „inżynieria środowiska, górnictwo i energetyka”. WSP w Szczytnie otrzymała kategorię naukową A w dyscyplinie „nauki o bezpieczeństwie” oraz B+ w dyscyplinie „nauki prawne”.

W związku z planowanym utworzeniem nowej uczelni – Wyższej Szkoły Straży Granicznej, opiniowana ustawa wprowadza niezbędne zmiany w systemie szkolenia kadr Straży Granicznej oraz w procesie naboru do służby. Utworzenie nowej uczelni ma przyczynić się do poprawy jakości kształcenia funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej oraz doboru optymalnych kandydatów do służby. Nowa uczelnia zostanie utworzona rozporządzeniem ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych.¹⁾ Wyższa Szkoła Straży Granicznej ma powstać na bazie Centralnego Ośrodka Szkolenia Straży Granicznej im. Marszałka Polski Józefa Piłsudskiego w Koszalinie, zwanego dalej „COSSG”.

Ustawa wprowadza ponadto regulacje doprecyzowujące rozwiązania odnoszące się do szkolnictwa policyjnego w zakresie przypadków uzyskania kwalifikacji zawodowych przez policjantów, skierowania policjanta na egzamin końcowy ze szkolenia zawodowego podoficerskiego, aspiranckiego lub oficerskiego, bez konieczności odbywania takiego szkolenia, organizacji centralnego doskonalenia zawodowego, a także zmierzające do uspołnienia systemu szkolnictwa w zakresie służby zastępczej pełnionej w formacjach uzbrojonych niewchodzących w skład Sił Zbrojnych. Ponadto ustawa zmierza do skorelowania rozwiązań prawnych przewidzianych w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji z ustawą z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny.

W związku ze zmianą nazw uczelni oraz planowanym utworzeniem Wyższej Szkoły Straży Granicznej, opiniowana ustawa przewiduje dokonanie zmian w następujących aktach prawnych:

- ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji,
- ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej,
- ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej,
- ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej,
- ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym,
- ustawie z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego,

¹⁾ Procedurę tworzenia uczelni służ państwowych, będącej uczelnią zawodową, określa art. 434 ust. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

- ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą,
- ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce,
- ustawie z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z powołaniem Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości.

Ponadto na mocy opiniowanego aktu prawnego zostaną wprowadzone zmiany w ustawie z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Zmiany te mają przede wszystkim na celu wydłużenie do **4 marca 2024 r.** okresów, w których pobyt obywateli Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uznaje się za legalny.

W przepisach przejściowych i dostosowujących przesądzono w szczególności, że:

- 1) osoby, które ukończyły studia, studia podyplomowe, inne formy kształcenia lub odbyły szkolenie lub doskonalenie zawodowe w SGSP lub WSP w Szczytnie przed dniem wejścia w życie ustawy, będą spełniały odpowiednio wymóg ukończenia studiów, studiów podyplomowych, innych form kształcenia lub odbycia szkolenia lub doskonalenia zawodowego odpowiednio w Akademii Pożarniczej lub Akademii Policji w Szczytnie, zaś osoby, które odbyły szkolenie lub doskonalenie zawodowe w COSSG, będą spełniały odpowiednio wymóg odbycia szkolenia lub doskonalenia zawodowego w Wyższej Szkole Straży Granicznej;
- 2) osoby, które przed dniem wejścia w życie ustawy nabyły kwalifikacje lub uprawnienia potwierdzone odpowiednimi dokumentami uzyskanymi w SGSP, zachowają te kwalifikacje i uprawnienia;
- 3) szkolenia zawodowe oraz doskonalenie zawodowe, o których mowa w ustawie o Policji, rozpoczęte przed dniem wejścia w życie ustawy, będą prowadzone na podstawie przepisów dotychczasowych;
- 4) funkcjonariusze pełniący służbę w COSSG oraz pracownicy COSSG staną się odpowiednio funkcjonariuszami i pracownikami Wyższej Szkoły Straży Granicznej, z tym że stosunki pracy pracowników Wyższej Szkoły Straży Granicznej wygasną, jeżeli nie otrzymają od Rektora–Komendanta Wyższej Szkoły Straży Granicznej pisemnej propozycji określającej nowe warunki pracy lub płacy, albo złożą oświadczenie o odmowie przyjęcia takiej propozycji;

- 5) należności i zobowiązania COSSG staną się należnościami i zobowiązaniami Wyższej Szkoły Straży Granicznej; postępowania w sprawach o udzielenie zamówienia publicznego, postępowania sądowe, administracyjne i egzekucyjne będą prowadzone przez Wyższą Szkołę Straży Granicznej; szkoła ta stanie się stroną porozumień i umów zawartych przez COSSG;
- 6) Rektor–Komendant Wyższej Szkoły Straży Granicznej stanie się przełożonym dyscyplinarnym w postępowaniach dyscyplinarnych oraz czynnościach wyjaśniających wszczętych przez Komendanta COSSG i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy; wszystkie czynności podjęte w sprawach dyscyplinarnych pozostaną w mocy;
- 7) do dnia wybrania senatu Wyższej Szkoły Straży Granicznej na pierwszą kadencję jego zadania będzie wykonywał Rektor-Komendant Wyższej Szkoły Straży Granicznej; pierwsza kadencja senatu Wyższej Szkoły Straży Granicznej skończy się z dniem 31 sierpnia 2024 r.

Ustawa wejdzie w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przepisów:

- 1) art. 2 pkt 21 i 22 (dotyczących zasad odbywania przez policjantów szkolenia zawodowego, testów sprawności fizycznej, zajęć i sprawdzianów z wyszkolenia strzeleckiego), które wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2024 r.;
- 2) art. 3, art. 7, art. 8 pkt 3 i 4, art. 9, art. 13 ust. 2 i art. 16–26 (dotyczących w szczególności zmian w systemie szkolenia kadr Straży Granicznej, w procesie naboru do służby oraz związanych z planowanym utworzeniem Wyższej Szkoły Straży Granicznej), które wejdą w życie z dniem 1 października 2023 r.;
- 3) art. 10 (związanych z budową zabezpieczenia granicy państwowej), art. 12 i art. 28 (dotyczących wydłużenia okresów, w których pobyt obywateli Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uznaje się za legalny), które wejdą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 74. posiedzeniu w dniu 14 kwietnia 2023 r. Projekt ustawy (druk sejmowy nr 3133) został wniesiony do Sejmu przez Radę Ministrów. Marszałek Sejmu skierowała w dniu 7 kwietnia 2023 r. powyższy projekt ustawy do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Komisja po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu

tego projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 12 kwietnia 2023 r. wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 3158). Na etapie prac w komisji w szczególności dodano zmianę uzupełniającą ustawę o Policji o przepis wskazujący, że szkolenia przewodników i kandydatów na przewodników, policjantów-jeźdźców i kandydatów na policjantów-jeźdźców oraz psów służbowych i koni służbowych realizowane są w ramach doskonalenia zawodowego (art. 2 pkt 29) oraz dodano zmiany w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (art. 12 i art. 28), w celu przedłużenia okresów, w których pobyt obywateli Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uznaje się za legalny.

Drugie czytanie projektu ustawy miało miejsce na 74. posiedzeniu Sejmu w dniu 13 kwietnia 2023 r. Niezwłocznie przystąpiono do trzeciego czytania. Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu komisji. Za jej uchwaleniem opowiedziało się 444 posłów, 1 był przeciw, zaś 7 wstrzymało się od głosowania.

III. Uwaga ogólna

W trakcie prac nad projektem ustawy w Sejmie, rozszerzono jego zakres. Dodano przepis zmieniający ustawę z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Takie rozszerzenie nie jest zgodne z art. 118 i art. 119 Konstytucji.

Nie negując potrzeby rozwiązań przyjętych ostatecznie w art. 12 i art. 28 opiniowanej ustawy, należy zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie 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. 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 (art. 118 Konstytucji). 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). Dopuszczalny zakres poprawek nie powinien wychodzić poza zakres przedmiotowy projektu, lecz generalnie pogłębiać ten zakres (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r. – sygn. K 3/98).

Ścieżka legislacyjna, którą zdecydowano się przyjąć w celu znowelizowania ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, w związku z tym że – jak można domniemać – zmiany te będą pociągały za sobą skutki finansowe, skutkuje również naruszeniem wymogu formalnego wynikającego z art. 18 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem, wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, są obowiązani przedstawić skutki finansowe jej wykonania. Uzasadnienie do projektu ustawy ani załączony do niego OSR – co oczywiste – nie obejmowały swoim zakresem zmian dokonywanych przez art. 12 opiniowanej ustawy. Określenie skutków finansowych stanowi istotny element ściśle związany z projektem ustawy. Wyznacza ono „ramy finansowe” projektu ustawy, które mają istotny wpływ na wyznaczenie ram przedmiotowych projektu. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, w przypadku gdy proponowana poprawka powoduje, że w istotny sposób wzrosną koszty wykonania ustawy przewidziane przez określenie w projekcie koniecznych wydatków z budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub środków będących w dyspozycji instytucji publicznych, należy uznać, że propozycja taka nie ma charakteru jedynie poprawki, ale jest to propozycja mająca w istocie charakter nowej inicjatywy ustawodawczej (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2004 r., K 37/03 oraz z dnia 20 lipca 2006 r., K 40/05).

Ze względu na wymogi konstytucyjne kształtujące parlamentarny proces stanowienia prawa art. 12 i art. 28, jako wykraczające poza zakres przedłożenia, powinny stanowić przedmiot odrębnej inicjatywy ustawodawczej. Nie budzi wątpliwości, że zmian w ustawie z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa dokonuje się niejako „przy okazji”, wykorzystując w tym celu toczące się postępowanie ustawodawcze w innej sprawie.

Niezależnie od zarzutów i wątpliwości proceduralnych, dodane regulacje budzą wątpliwość co do ich zgodności z § 3 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej, zwanych dalej „ZTP”. Przytoczona zasada przewiduje, że w ustawie nie zamieszcza się przepisów, które

regulowałyby sprawy wykraczające poza jej zakres przedmiotowy (stosunki, które reguluje) oraz podmiotowy (krąg podmiotów, do których się odnosi). Dodane przepisy czynią również nieadekwatnym tytuł ustawy. Zgodnie z § 18 ust. 1 ZTP tytuł (ogólne określenie przedmiotu w tytule) musi adekwatnie informować o treści ustawy. Złamanie konsekwencji w odniesieniu do zakresu przedmiotowego i podmiotowego oraz sformułowanie tytułu nieadekwatnego do treści skutkują przede wszystkim ograniczeniem komunikatywności aktu (w aspektach interpretacyjnym i wyszukiwawczym). Zasadą jest, że użyte w tytule w ogólnym określeniu przedmiotu sformułowanie „oraz niektórych innych ustaw” odnosi się wyłącznie do ustaw zmienianych w następstwie (jako konsekwencja) zmian wprowadzanych ustawami wymienionymi w tytule aktu.

IV. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 2 pkt 7, art. 32 ust. 1 – przepis ten wymaga korekty w zakresie użytych w nim spójników. W związku z tym, że w art. 32 ust. 1 został określony zamknięty katalog podmiotów właściwych do mianowania policjanta na stanowisko służbowe oraz mając na uwadze, że poszczególne podmioty wymienione w tym przepisie składają się na zamknięty zbiór elementów, z których każdy spełnia określony warunek (przysługuje mu kompetencja do mianowania policjanta na stanowisko służbowe), pomiędzy poszczególnymi elementami katalogu powinien być użyty spójnik koniunkcji. Przepis ten – w zakresie, w jakim określa zbiór – powinien być sformułowany analogicznie do nowelizowanego art. 20 ust. 1f (art. 2 pkt 4 opiniowanej ustawy). Analogiczna uwaga odnosi się do art. 34h ust. 3 i 5 (art. 2 pkt 15 lit. b opiniowanej ustawy) i art. 39c ust. 1 pkt 2 (art. 2 pkt 18 opiniowanej ustawy).

Propozycja poprawki:

w art. 2:

- a) w pkt 7, ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Do mianowania policjanta na stanowiska służbowe, przenoszenia oraz zwalniania z tych stanowisk właściwi są przełożeni: Komendant Główny Policji, Komendant CBŚP, Komendant BSWP, Komendant CBZC, Dyrektor CLKP, komendanci wojewódzcy Policji, Komendant Stołeczny Policji, komendanci powiatowi (miejscy, rejonowi) Policji, Komendant-Rektor Akademii Policji w Szczytnie oraz komendanci szkół policyjnych.”,

b) w pkt 15 w lit. b:

- w ust. 3 wyrazy „oraz komendy” zastępuje się wyrazem „, , komendy”,
- w ust. 5 wyrazy „albo Komendant” zastępuje się wyrazem „, , Komendant” oraz wyraz „lub” zastępuje się wyrazem „i”;

c) w pkt 18, w pkt 2 wyrazy „albo Komendant” zastępuje się wyrazem „, , Komendant”;

2) w art. 2 w pkt 8 lit. c, art. 34 ust. 11b – wskazany przepis sugeruje, że policjantowi będzie można wystawić ocenę negatywną z zaliczenia, egzaminu lub egzaminu końcowego **wyłącznie** w przypadku, gdy policjant w trakcie ich przeprowadzania korzystał z pomocy innych osób, posługiwał się niedozwolonymi urządzeniami, materiałami lub środkami lub zakłócał przebieg zaliczenia, egzaminu lub egzaminu końcowego w inny sposób (bez względu na to, jaki będzie merytoryczny wynik zaliczenia, egzaminu lub egzaminu końcowego). Jak się wydaje nie to było intencją prawodawcy. Wskazane w dodawanym art. 34 ust. 11b przesłanki wystawienia oceny negatywnej mają być zapewne dodatkowymi, **innymi niż merytoryczne**, przesłankami niezaliczenia egzaminu przez policjanta. Zakładając, że trafnie odczytano intencję prawodawcy, proponuje się przyjęcie niżej sformułowanej poprawki.

Propozycja poprawki:

w art. 2 w pkt 8 w lit. c, ust. 11b otrzymuje brzmienie:

„11b. Jeżeli w czasie zaliczenia, egzaminu lub egzaminu końcowego policjant:

- 1) korzysta z pomocy innych osób, lub
 - 2) posługuje się niedozwolonymi urządzeniami, materiałami lub środkami, lub
 - 3) w inny sposób zakłóca ich przebieg
- policjantowi temu wystawia się ocenę negatywną z zaliczenia, egzaminu lub egzaminu końcowego.”;

albo

w art. 2 w pkt 8 w lit. c, w ust. 11b wyraz „, , jeżeli” zastępuje się wyrazami „także w przypadku, gdy”;

- 3) art. 2 pkt 16, art. 34j ust. 1 – w związku z tym, że policjant, który ukończył szkolenie zawodowe nie może otrzymać zarówno świadectwa ukończenia szkolenia oraz świadectwa ukończenia szkolenia z wyróżnieniem (otrzyma jedno z nich) oraz mając na względzie znaczenie spójnika alternatywy łącznej „lub”, należałoby dokonać niżej zaproponowanej korekty. Analogiczna uwaga dotyczy art. 34j ust. 2 (art. 2 pkt 16 opiniowanej ustawy).

Propozycja poprawki:

w art. 2 w pkt 16, w art. 34j w ust. 1 i 2 wyraz „lub” zastępuje się wyrazem „albo”;

- 4) art. 2 pkt 16, art. 34k pkt 5 – na podstawie art. 34k minister właściwy do spraw wewnętrznych ma określić, w drodze rozporządzenia, m.in.: **sposób dokumentowania** oraz jednostki organizacyjne Policji właściwe do organizowania szkolenia dla policjantów w służbie kandydackiej. Przepis ten jest nieprecyzyjny. Nie wiadomo bowiem co ma być dokumentowane. Można się jedynie domyślać, że ustawodawcy chodziło o dokumentowanie szkolenia dla policjantów w służbie kandydackiej. Należy przy tym zauważyć, że w art. 34k pkt 1 i 6 ustawodawca był precyzyjny. Nakazując tym przepisem uregulowanie sposobu dokumentowania wskazał, że chodzi o sposób dokumentowania szkoleń zawodowych (w przypadku pkt 1) oraz doskonalenia zawodowego (w przypadku pkt 6). Mając na uwadze § 65 ZTP zdanie pierwsze (zakres spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu określa się w sposób precyzyjny), zakładając, że w art. 34k pkt 5 sposób dokumentowania dotyczy szkolenia dla policjantów w służbie kandydackiej oraz dążąc do zapewnienia spójności w obrębie przepisu upoważniającego w zakresie sposobu formułowania analogicznych rozstrzygnięć, proponuje się przyjęcie niżej sformułowanej poprawki.

Propozycja poprawki:

w art. 2 w pkt 16, w art. 34k pkt 5 otrzymuje brzmienie:

„5) sposób dokumentowania szkolenia, o którym mowa w art. 30 ust. 2a, oraz jednostki organizacyjne Policji właściwe do organizowania tego szkolenia,”;

- 5) art. 2 pkt 21 lit. c, 61a ust. 7 pkt 7 – na podstawie art. 61a ust. 7 Komendant Główny Policji ma określić, w drodze zarządzenia, m.in. sposób dokumentowania zajęć

i sprawdzianów ze sprawności fizycznej policjantów. Podobną delegację ustawodawca sformułował w art. 61b ust. 4 pkt 7 (art. 2 pkt 22 opiniowanej ustawy) w odniesieniu do zajęć i sprawdzianów z wyszkolenia strzeleckiego, przy czym w tym przypadku Komendant Główny Policji ma określić również **wzory dokumentów w tych sprawach**. Nasuwa się w związku z tym pytanie, czy celowo ustawodawca zróżnicował zakresy upoważnienia zawarte w art. 61a ust. 7 pkt 7 i art. 61b ust. 4 pkt 7? Innymi słowy, czy zgodne z wolą ustawodawcy jest pozostawienie poza zakresem regulacji zarządzenia Komendanta Głównego Policji wzorów dokumentów. Gdyby art. 61a ust. 7 pkt 7 miał upoważniać również do określenia wzorów dokumentów, należałoby go uzupełnić zgodnie z niżej zaproponowaną poprawką.

Propozycja poprawki:

w art. 2 w pkt 21 w lit. c, w ust. 7 w pkt 7 po wyrazie „policjantów” dodaje się wyrazy „oraz wzory dokumentów w tych sprawach”;

- 6) art. 2 pkt 23 lit. a, art. 71a ust. 2 – mając na względzie, że skrót tytułu ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy został wprowadzony w art. 33a ust. 7 pkt 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji oraz kierując się § 154 ust. 2 ZTP, należy przyjąć niżej sformułowaną poprawkę. Ustawodawca nie powinien w jednym akcie wielokrotnie wprowadzać tego samego skrótu w odniesieniu do tego samego określenia założonego.

Propozycja poprawki:

w art. 2 w pkt 23 w lit. a, w ust. 2 wyrazy „ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1510, 1700 i 2140 oraz z 2023 r. poz. 240 i 641), zwanej dalej „Kodeksem pracy”” zastępuje się wyrazami „Kodeksu pracy”;

- 7) art. 3 pkt 10, art. 37b ust. 1a pkt 1 i 2 – ustawodawca ustalił, że po zaliczeniu pierwszego **semestru** studiów w Wyższej Szkole Straży Granicznej student uzyska kwalifikacje zawodowe podstawowe, po zaliczeniu drugiego **semestru** – podoficerskie, zaś po zaliczeniu trzeciego **roku** studiów – chorążych. Nasuwa się pytanie, czy intencją ustawodawcy było, aby pkt 1 i 2 w art. 37b ust. 1a odnosiły się do semestru studiów, a nie roku studiów? Sformułowanie ewentualnej poprawki będzie możliwe po ustaleniu *ratio legis* analizowanych przepisów.

- 8) art. 4 pkt 4 lit. b, art. 28b ust. 5 – w związku z tym, że administratorami danych, o których mowa w art. 28b ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, są również komendanci powiatowi Państwowej Straży Pożarnej nasuwa się pytanie, czy inspektorzy ochrony danych, o których mowa w art. 37 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), nie powinni być wyznaczani również w powiatowych komendach Państwowej Straży Pożarnej I kategorii? Sformułowanie ewentualnej poprawki będzie możliwe po ustaleniu intencji prawodawcy.
- 9) art. 12 pkt 1 lit. b, art. 2 ust. 10 pkt 1 lit. b i c oraz ust. 11 – w wymienionych przepisach należy skorygować spójniki. Zamiast spójnikiem alternatywy łącznej („lub”) należy posłużyć się spójnikiem alternatywy rozłącznej („albo”).

Propozycja poprawki:

w art. 12 w pkt 1 w lit. b:

a) w ust. 10 w pkt 1:

- w lit. b użyty po raz pierwszy wyraz „lub” zastępuje się wyrazem „albo”,
- w lit. c wyraz „lub” zastępuje się wyrazem „albo”,

b) w ust. 11 wyraz „lub” zastępuje się wyrazem „albo”;

- 10) art. 12 pkt 9, 11, 13 i 17 – mając na względzie, że zmiany dokonywane w art. 12 pkt 9, 11, 13 i 17 są identyczne i ograniczają się do zastąpienia wyrazów „art. 2 ust. 1” innymi wyrazami, przy czym każdorazowo są to takie same wyrazy, należałoby zmiany z art. 12 pkt 11, 13 i 17 „przenieść” do pkt 9 tego artykułu. Innymi słowy trzeba zastosować taką samą technikę, jaką zastosowano w art. 12 pkt 5. Podobna korekta nie jest konieczna w odniesieniu do art. 12 pkt 16 lit. b tiret drugie, ponieważ w tym przypadku dokonuje się więcej niż jednej modyfikacji w zakresie art. 58 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Podobny argument przemawia za pozostawieniem bez zmian art. 12 pkt 6 lit. d, pkt 7 oraz pkt 8 lit. a i c.

Propozycja poprawki:

w art. 12:

- a) w pkt 9 wyrazy „i w art. 52” zastępuje się wyrazami „, , art. 52, art. 54, art. 55c i w art. 59”,
- b) skreśla się pkt 11, 13 i 17;

11) art. 12 pkt 10 lit. a, art. 53 ust. 1 – zgodnie z § 23 ust. 3 ZTP, jeżeli od któregoś z elementów przepisu szczegółowego przewiduje się wyjątki lub któryś z elementów tego przepisu **wymaga uściślenia**, przepis formułujący wyjątki lub uściślenia zamieszcza się **bezpośrednio** po danym przepisie szczegółowym. W związku z tym, że w art. 53 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa zastosowano się do tej reguły, sformułowanie odesłania określającego relację pomiędzy ust. 1 i pozostałymi ustępami w art. 53 **jest bezprzedmiotowe**.

Ponadto określenie „z zastrzeżeniem” jest legislacyjnie wadliwe. Nie wskazuje bowiem jaka jest relacja pomiędzy przepisem zastrzegającym i zastrzeżanym (wyjątek, czy uściślenie). Przyjmuje się, że w przypadku gdy istnieje konieczność sformułowania zastrzeżenia wyłącznie w celu poinformowania adresata, że w innym przepisie sformułowano wyjątek od normy, należy używać wyrażenia „**z wyjątkiem ...**”. Jeżeli natomiast istnieje konieczność sformułowania zastrzeżenia wyłącznie w celu poinformowania adresata, że w innym przepisie sformułowano uszczegółowienie normy, należy używać wyrażenia „**z uwzględnieniem ...**”.²⁾ W analizowanym przypadku, ust. 2–5 w art. 53 są uściśleniem (uszczegółowieniem) normy zakodowanej w ust. 1 tego artykułu.

Propozycja poprawki:

w art. 12 w pkt 10 w lit. a, w ust. 1 skreśla się wyrazy „, , z zastrzeżeniem ust. 2–5”;

²⁾ Zob. Rekomendacje dla legislatorów dotyczące wybranych zagadnień legislacyjnych, zaakceptowane przez kierownictwo Rządowego Centrum Legislacji, Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu oraz Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu, po szkoleniu „*Ujednolicanie praktyki legislacyjnej rządowych i parlamentarnych służb legislacyjnych*” – *Jachranka, wrzesień/październik 2011 r.*

12) art. 16 ust. 1 – w związku z tym, że w art. 29 pkt 2 określono datę dzienną wejścia w życie wymienionych w tym przepisie przepisów (1 października 2023 r.) zastosowana w art. 16 ust. 1 technika, polegająca na odesłaniu do art. 29 pkt 2 w celu ustalenia dnia, w którym nastąpi skutek określony w przepisie przejściowym, jest niewłaściwa. Ustawodawca niepotrzebnie skomplikował proces interpretacji normy zakodowanej w art. 16 ust. 1, a tym samym ograniczył komunikatywność aktu w aspekcie interpretacyjnym. W art. 16 ust. 1 należy wprost odnieść się do dnia 1 października 2023 r. (tj. dnia, w którym wejdą w życie przepisy wymienione w art. 29 pkt 2, związane – co do zasady – z Wyższą Szkołą Straży Granicznej). Nie można przy tym zapominać, że przepisy przejściowe i dostosowujące muszą być formułowane w sposób nieuciążliwy dla adresatów nie tylko w zakresie samego ich *meritum*, ale także sposobu, w jaki zostaną one wyrażone. Analogicznej korekty należy dokonać również w innych przepisach opiniowanej ustawy, które zamiast wskazywać wprost datę, odsyłają do art. 29 pkt 2. Ważne jest, aby pamiętać o zasadzie, w myśl której w przypadku gdy przepisy przejściowe lub dostosowujące określają terminy lub okresy uzależnione od wejścia w życie ustawy albo jej poszczególnych przepisów ich treść należy formułować tak, aby odnosiła się ona do terminu, w którym ta ustawa albo te przepisy wchodzi w życie.

Propozycja poprawek:

w art. 16:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Funkcjonariusze pełniący służbę w Centralnym Ośrodku Szkolenia Straży Granicznej oraz pracownicy Centralnego Ośrodka Szkolenia Straży Granicznej stają się z dniem 1 października 2023 r. odpowiednio funkcjonariuszami i pracownikami Wyższej Szkoły Straży Granicznej.”,

b) w ust. 2 pkt 1 i 2 otrzymują brzmienie:

- „1) z dniem 1 marca 2024 r., jeżeli pracownik Wyższej Szkoły Straży Granicznej do dnia 30 listopada 2023 r. nie otrzyma od Rektora-Komendanta Wyższej Szkoły Straży Granicznej pisemnej propozycji określającej nowe warunki pracy lub warunki płacy;
- 2) po upływie 3 miesięcy, licząc od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym pracownik Wyższej Szkoły Straży Granicznej złoży oświadczenie o odmowie

przyjęcia propozycji, o której mowa w pkt 1, jednak nie później niż z dniem 29 lutego 2024 r.”,

c) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Pracownikowi Wyższej Szkoły Straży Granicznej, któremu nie zostanie złożona propozycja, o której mowa w ust. 2 pkt 1, do dnia 30 listopada 2023 r. doręcza się pisemną informację o braku tej propozycji.”;

w art. 17 w ust. 2 i 3, w art. 21 oraz w art. 22 w ust. 1 wyrazy „wejścia w życie przepisów, o których mowa w art. 29 pkt 2” zastępuje się wyrazami „1 października 2023 r.”;

w art. 19 w ust. 1 i 2, w art. 20, w art. 22 w ust. 4 i 5 oraz w art. 23 w ust. 1 i 3 wyrazy „wejścia w życie przepisów, o których mowa w art. 29 pkt 2,” zastępuje się wyrazami „1 października 2023 r.”;

13) art. 22 ust. 1, 3 4 i 5 oraz art. 23 ust. 1 i 3 – w przepisach tych zamiast o Centralnym Ośrodku Szkolenia Straży Granicznej mówi się o Centralnym Ośrodku Straży Granicznej. Wymienione przepisy należy skorygować w taki sposób, aby odnosiły się do podmiotu, którego merytorycznie dotyczą.

Propozycja poprawki:

w art. 22 w ust. 1, w ust. 3 dwukrotnie i w ust. 4 i 5 oraz w art. 23 w ust. 1 i 3 po wyrazie „Ośrodka” dodaje się wyraz „Szkolenia”;

14) art. 28 – z § 34 ZTP wynika, że nie nowelizuje się aktu wykonawczego zachowanego czasowo w mocy przez nową ustawę, chyba że ustawa ta wyraźnie przewiduje taką możliwość. W związku z tym, że podstawą obowiązywania aktu wykonawczego czasowo utrzymanego w mocy jest przepis przejściowy, który utrzymał akt w mocy oraz mając na uwadze, że przepis upoważniający do zmiany rozporządzenia powinien być (tak jak każdy przepis upoważniający) zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji (powinien wskazywać organ wydający, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne), za nieprawidłową należy uznać technikę zastosowaną w art. 28 opiniowanej

ustawy (posłużenie się na końcu przepisu przejściowego sformułowaniem „i mogą być zmieniane na podstawie tych przepisów”).

Przepis art. 28 nie określa precyzyjnie granic kompetencji prawotwórczej w zakresie nowelizowania dotychczasowego rozporządzeń (na podstawie zmienianej delegacji wydano trzy rozporządzenia), pozostawiając *de facto* ich określenie uznaniu wydającego akt, czego nie da się pogodzić z konstytucyjną instytucją szczegółowego upoważnienia. Konstytucja nie dopuszcza formułowania upoważnień blankietowych. Ustawodawca podjął próbę doprecyzowania przepisu przejściowego w tym zakresie wskazując, że organ zmieniający dotychczasowe przepisy wykonawcze ma się kierować **tymi** przepisami. Zabieg ten jednak nie eliminuje blankietowości delegacji. Nie wiadomo bowiem, o jakie przepisy dokładnie chodzi. Czy ustawodawca miał na myśli delegację w brzmieniu dotychczasowym, delegację w nowym brzmieniu, czy obie delegacje?

Prawidłowość przepisu można zapewnić poprzez odesłanie wprost do przepisu upoważniającego, który należy wziąć pod uwagę szukając odpowiedzi na pytania, kto ma kompetencję prawotwórczą, co można uregulować w rozporządzeniu (zakres spraw) i jak ukształtować jego treść (wytyczne).³⁾ Niżej zaproponowana poprawka w tym zakresie jest sformułowana wariantowo. Poprawka w ostatecznym kształcie zostanie zredagowana po ustaleniu intencji prawodawcy. Systemowo właściwsza byłaby wersja, w której granice kompetencji prawotwórczej do zmiany czasowo utrzymanego w mocy rozporządzenia określa art. 59 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa w brzmieniu dotychczasowym.

Ponadto zwraca uwagę fakt, że w art. 28 nie określono ram czasowych maksymalnego pozostawania w systemie prawnym czasowo utrzymywanego w mocy rozporządzenia, czego nie da się pogodzić z § 33 ust. 1 pkt 2 ZTP. Wskazanie w przepisie przejściowym czasowo utrzymującym w mocy dotychczasowy akt wykonawczy terminu, w którym akt ten ekspiruje z systemu prawnego (w przypadku niewydania wcześniej nowego aktu) ma za zadanie zdyscyplinować upoważniony organ do niezwłocznego wydania nowego aktu. Nie jest bowiem systemowo właściwe

³⁾ Zob. komentarz do § 34 ZTP w: S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, wyd. III, Wydawnictwo Sejmowe, s. 92 i 93.

utrzymywanie rozporządzenia, które było wydane na podstawie nieistniejącego albo merytorycznie zmienionego upoważnienia.

Przyjęta w art. 28 konstrukcja umożliwi *de facto* organowi wydającemu niewydanie nowego rozporządzenia. Organ wydający będzie mógł ograniczyć się do kolejnych nowelizacji utrzymanego w mocy aktu. Stoi to w sprzeczności istotą czasowego utrzymania w mocy dotychczasowego rozporządzenia.

Propozycje poprawek:

w art. 28 po wyrazach „niniejszą ustawą,” dodaje się wyrazy „jednak nie dłużej niż przez/do ...”; – *należy wskazać liczbę miesięcy od dnia wejścia w życie art. 12 albo datę kalendarzową*

w art. 28 wyrazy „na podstawie tych przepisów” zastępuje się wyrazami „w granicach określonych w art. 59 ustawy zmienianej w art. 12, w brzmieniu dotychczasowym/nadany niniejszą ustawą”;

15) art. 6 i art. 29 pkt 2 – w związku z tym, że art. 6 wejdzie w życie w podstawowym terminie (tj. pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia), zaś zmiany związane z utworzeniem Wyższej Szkoły Straży Granicznej z dniem 1 października 2023 r., a więc – co jest w zasadzie pewne – później niż ustawa jako taka, należałoby dodać przepis epizodyczny, który „zawiesi” w okresie od dnia wejścia w życie ustawy do dnia 1 października 2023 r. stosowanie art. 129fc ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, w brzmieniu nadanym opiniowaną ustawą, w zakresie w jakim przepis ten odnosi się do Rektora-Komendanta Wyższej Szkoły Straży Granicznej. W przypadku różnicowania terminów wejścia w życie poszczególnych przepisów, należy zadbać o to, aby wszystkie powiązane ze sobą merytorycznie przepisy wchodziły w życie w tym samym terminie albo mogły być stosowane od tego samego dnia. W okresie od dnia wejścia w życie ustawy do dnia 30 września 2023 r. art. 129fc ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, w brzmieniu nadanym opiniowaną ustawą, w zakresie w jakim przepis ten odnosi się do Rektora-Komendanta Wyższej Szkoły Straży Granicznej, nie będzie mógł być zastosowany.

Propozycja poprawki:

dodaje się art. 26a w brzmieniu:

„Art. 26a. Przepis art. 129fc ust. 2 ustawy zmienianej w art. 6, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w zakresie w jakim dotyczy Rektora-Komendanta Wyższej Szkoły Straży Granicznej stosuje się od dnia 1 października 2023 r.”.

Jakub Zabielski

Główny legislator