



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 17 lipca 2023 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o Zespole Pomocy Humanitarno-Medycznej
oraz ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym
na terytorium tego państwa
(druk nr 1031)**

I. Cel i przedmiot ustawy

1. Celem uchwalonej przez Sejm w dniu 7 lipca 2023 r. ustawy o zmianie ustawy o Zespole Pomocy Humanitarno-Medycznej oraz ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (określanej dalej jako „opiniowana ustawa”) jest – według deklaracji projektodawcy wyrażonej w uzasadnieniu jej projektu – przede wszystkim zwiększenie efektywności działań Zespołu Pomocy Humanitarno-Medycznej (określanego dalej jako „ZPHM”).

2. Do najważniejszych postanowień opiniowanej ustawy w zakresie dotyczącym deklarowanego przez projektodawcę *ratio legis* należy:

- 1) przesądzenie, że czynności z zakresu obsługi organizacyjnej ZPHM realizuje Kancelaria Prezesa Rady Ministrów;
- 2) regulacja, w myśl której w przypadku rozwiązania zawartej pomiędzy członkiem ZPHM a Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów umowy określającej zadania realizowane przez tego członka ZPHM, w okresie krótszym niż 3 lata od dnia jej zawarcia, z przyczyn leżących po stronie członka ZPHM, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, na wniosek

członka ZPHM, może wyrazić zgodę na odstąpienie od konieczności zwrotu przez niego kosztów szkolenia i wyposażenia w sprzęt osobisty albo na obniżenie wysokości kwoty tego zwrotu w szczególnie uzasadnionych przypadkach, ze względu na nagłe pogorszenie stanu zdrowia w wyniku choroby lub zdarzeń losowych, skutkujących brakiem możliwości realizacji zadań członka ZPHM;

- 3) sprecyzowanie, że w okresie udziału w działaniach ZPHM, w okresie wypoczynku koniecznego po ich zakończeniu oraz w okresie udziału w szkoleniach i ćwiczeniach członkowi ZPHM przysługuje – niezależnie od obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej i ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków – ubezpieczenie od porwania i okupu;
- 4) przesądzenie, że jeżeli jest to uzasadnione charakterem zadania realizowanego przez ZPHM, Szef ZPHM może powołać do bezpośredniego udziału w działaniach ZPHM eksperta, którego wiedza specjalistyczna lub umiejętności są niezbędne do realizacji danego zadania lub dla zapewnienia bezpieczeństwa działań ZPHM.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Opiniowana ustawa została uchwalona w oparciu o projekt wniesiony do Sejmu przez Radę Ministrów 7 czerwca 2023 r. (druk sejmowy nr 3338).

13 czerwca 2023 r. Marszałek Sejmu skierowała projekt opiniowanej ustawy do Komisji Zdrowia w celu odbycia pierwszego czytania i rozpatrzenia.

30 czerwca 2023 r. Komisja Zdrowia przedstawiła sprawozdanie o projekcie opiniowanej ustawy (druk sejmowy nr 3414), proponując rozszerzenie jego zakresu o nowelizację ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 103, z późn. zm.).

Podczas drugiego czytania projektu opiniowanej ustawy, które odbyło się 7 lipca 2023 r., do projektu opiniowanej ustawy nie zgłoszono poprawek.

W toku sejmowego postępowania legislacyjnego nie dokonano w projekcie opiniowanej ustawy zmian, które znacząco zmieniałyby jego pierwotne meritum.

III. Zastrzeżenie co do zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej

Zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Powołany przepis statuuje zatem nakaz, „by podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak by nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska. Nakazowi temu sprzeciwia się takie stosowanie procedury poprawek, które pozwala na wprowadzenie do projektu nowych, istotnych treści na ostatnich etapach procedury sejmowej. Dotyczyć to może zwłaszcza poprawek zgłoszonych dopiero w drugim czytaniu i niebędących przedtem przedmiotem rozważań w komisjach”¹. Niezależnie od tego, należy zauważyć, że „wykładnia przepisów regulujących poprawki „sejmowe” i „senackie” musi być dokonywana w taki sposób, aby nie prowadziło to do zatarcia odrębności między inicjatywą ustawodawczą i poprawkami, a w konsekwencji do obchodzenia wymagań, które Konstytucja przewiduje dla inicjatywy ustawodawczej”, przy czym „wyjście poza zakreślony przez samego projektodawcę zakres przedmiotowy projektu może mieć miejsce tylko wówczas, gdy treść poprawki pozostaje w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy, a zwłaszcza wtedy, gdy jej wprowadzenie jest niezbędne do pełnego zrealizowania koncepcji projektodawcy. Odmienne stanowisko oznaczałoby obejście konstytucyjnych wymagań dotyczących inicjatywy ustawodawczej i trzech czytań projektu”².

W kontekście powyższych rozważań należy zauważyć, że w wyniku poprawek zgłoszonych na etapie rozpatrywania projektu opiniowanej ustawy przez sejmową Komisję Zdrowia, jego tekst został uzupełniony o art. 2, którego przedmiot wykracza poza materię projektu ustawy wniesionego do Sejmu przez Radę Ministrów. Przepis ten przewiduje nowelizację ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, polegającą na wydłużeniu z 18 do 25 miesięcy liczonego od dnia 24 lutego 2022 r. okresu, w którym obywatelowi Ukrainy, który:

- 1) uzyskał kwalifikacje lekarza lub lekarza dentystry poza terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej, można udzielić zgody na wykonywanie zawodu lekarza albo lekarza dentystry oraz przyznać warunkowe prawo wykonywania zawodu lekarza albo lekarza dentystry,

¹ Wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 23 lutego 1999 r. (K 25/98) oraz z dnia 9 marca 2016 r. (K 47/15).

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 2009 r. (P 11/08).

2) uzyskał kwalifikacje pielęgniarki lub położnej poza terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej, można udzielić zgody na wykonywanie zawodu pielęgniarki albo położnej oraz przyznać warunkowe prawo wykonywania zawodu pielęgniarki albo położnej

– z pominięciem niektórych wymogów.

Mając na uwadze, że poprawki zgłaszane na etapie sejmowego postępowania ustawodawczego powinny „pozostawać w związku z projektem złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę, przy czym więź ta winna mieć wymiar nie tylko formalny, ale i merytoryczny, polegający na tym, że konkretne poprawki odnoszące się do projektu powinny pozostawać w odpowiedniej relacji z jego treścią, zmierzając do modyfikacji pierwotnej treści projektu”³, należy uznać, że art. 2 opiniowanej ustawy jest niezgodny z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji przez to, że został wprowadzony do jej tekstu bez dochowania trybu wymaganego dla sejmowego postępowania ustawodawczego. Należy również dobitnie podkreślić, że nie tylko na etapie drugiego czytania, ale również w toku prac komisyjnych niedopuszczalne jest wprowadzanie poprawek, które stanowią „nowość normatywną, wychodząc poza zakres projektu ustawy”⁴ – nawet wtedy, gdy są one obiektywnie korzystne dla adresatów proponowanych regulacji.

Piotr Magda

Główny legislator

³ *Ibidem.*

⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2009 r. (K 53/07).