

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 11 maja 2023 r.

**w sprawie ustawy o zmianie nazwy uczelni służb państwowych nadzorowanej przez
Ministra Sprawiedliwości i o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych
innych ustaw**

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 14 kwietnia 2023 r. ustawy o zmianie nazwy uczelni służb państwowych nadzorowanej przez Ministra Sprawiedliwości i o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw, odrzuca tę ustawę.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

UZASADNIENIE

Na 62. posiedzeniu, w dniu 11 maja 2023 r. Senat, po rozpatrzeniu ustawy o zmianie nazwy uczelni służb państwowych nadzorowanej przez Ministra Sprawiedliwości i o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw zdecydował o jej odrzuceniu.

Senat krytycznie ocenia przedłożoną ustawę szczególnie z uwagi na zawarte w niej rozwiązania o niekonstytucyjnym charakterze.

Senat dostrzegł, że w trakcie drugiego czytania projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu, do projektu zgłoszone zostały trzy poprawki (druk sejmowy nr 3105–A), rozszerzające zakres przedmiotowy ustawy o nowelizację przepisów dwóch ustaw.

Pierwsza z nich, zawarta w art. 3 ustawy zawiera nowelizację ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym. Zmiana ta polega na przyznaniu Inspektoratowi Wewnętrznemu Służby Więziennej dostępu do danych zgromadzonych w Centralnej ewidencji pojazdów oraz w Centralnej ewidencji kierowców.

Druga ze zmian zawiera przepis nowelizujący ustawę z dnia 2 grudnia 2012 r. o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 r. zwiększając o kwotę 66 mln. zł maksymalny limit wydatków z budżetu państwa będących skutkiem finansowym ustawy. (Poprawka nr 3 jest konsekwencją poprawki nr 2 i określa dzień wejścia w życie proponowanego poprawką trzecią przepisu).

W trakcie prac w Senacie podkreślono, że poprawki te budzą wątpliwości co do ich dopuszczalności na gruncie Konstytucji z uwagi na etap procesu legislacyjnego na jakim zostały wprowadzone oraz z uwagi na ich cel – odrębny od celu wnoszonego projektu.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie, powinny przebyć pełną drogę procedury trzech czytań, a więc muszą być od początku procedury legislacyjnej objęte materią projektu przekazanego do Sejmu (art. 118 i art. 119 Konstytucji).

Obie poprawki zostały wniesione na ostatnim etapie prac Sejmu. Nie były przedmiotem projektu, wcześniejszych rozważań na posiedzeniach Komisji (w pierwszym czytaniu) czy na posiedzeniach Komisji (pomiędzy pierwszym i drugim czytaniem). Wyrażają nowość normatywną, a „zakres treściowy jest na tyle autonomiczny i odrębny od pierwotnego

projektu, że mógłby uzasadniać potrzebę zasięgnięcia opinii przez uprawnione podmioty, które nie miały żadnych racjonalnych przesłanek by przewidywać, że zakres ustawy obejmie takie nowe materie, toteż nie mógł zająć stanowiska wobec tych materii.” (wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07).

Wnoszone na poszczególnych etapach procedury sejmowej poprawki muszą – co do zasady – mieścić się w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu. Trybunał wskazał bowiem m. in. w sprawach (K 37/03) i (K 45/05), że wnoszenie poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej (art. 118 Konstytucji).

Dopuszczalny zakres poprawek nie powinien również wychodzić poza zakres przedmiotowy projektu, lecz generalnie pogłębiać ten zakres (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r. – sygn. K 3/98).

Senat w szczególności uznał za nieakceptowalną procedurę legislacyjną, którą zastosowano celu znowelizowania ustawy o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 r., która pociąga za sobą skutki finansowe dla budżetu Państwa w wysokości 66 mln. zł. Skutkuje ona naruszeniem wymogu formalnego wynikającego z art. 118 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z tym przepisem, wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, są obowiązani przedstawić skutki finansowe jej wykonania. Tymczasem uzasadnienie projektu ustawy ani załączony do niego OSR nie obejmowały swoim zakresem finansowych konsekwencji zmian zawartych art. 6 opiniowanej ustawy.

Jak podkreślał 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 (...), należy uznać, że propozycja taka nie ma charakteru jedynie poprawki, ale jest to propozycja mająca w istocie charakter nowej inicjatywy ustawodawczej (wyroki TK sygn. K 37/03 oraz K 40/05).

Senat z niepokojem przyjął informację, że ustawa w art. 2 w pkt 1 w lit. b, w art. 19 w ust. 10 ustawa znosi obowiązek odnotowania w Centralnej Bazie Danych Osób Pozbawionych Wolności, zwanej dalej „Centralną Bazą”, **każdorazowego** zastosowania

środków przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek (na ręce, nogi albo zespolonych) lub pasa obezwładniającego.

Usunięcie obowiązku odnotowania w Centralnej Bazie Danych Osób Pozbawionych Wolności wszystkich przypadków stosowania tych środków przymusu bezpośredniego spowoduje niemożność zapoznania się z częstotliwością stosowania środków przymusu bezpośredniego, ich rodzajem i natężeniem stosowania wobec konkretnych skazanych – Rzecznikowi Praw Obywatelskich, sądom i innym 16 podmiotom (organom) wskazanym w art. 25c ustawy o Służbie Więziennej, które obecnie mają możliwość korzystania z nieograniczonego dostępu do informacji zawartych w Centralnej Bazie, z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego.

Kolejnym zagadnieniem budzącym zdecydowany sprzeciw Senatu było zawarcie w przepisach przejściowych ustawy art. 9 ustawy, w którym ustanawia się jednorazowy tryb wyboru przez Ministra Sprawiedliwości Rektora Akademii Wymiaru Sprawiedliwości w 2023 r. oraz stwierdza się nieskuteczność czynności podjętych przez Senat Uczelni mających na celu wybór dotychczasowego Rektora.

Zgodnie z obowiązującym i niezmiennym przepisem art. 66a ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej Rektora powołuje Senat Uczelni na pięcioletnią kadencję spośród pracowników Uczelni lub funkcjonariuszy pełniących służbę na Uczelni, posiadających co najmniej stopień doktora.

Ten przepis szczególny stanowi zatem, że jedynym organem uprawnionym do powołania Rektora Uczelni jest Senat Uczelni, nie zaś Minister Sprawiedliwości.

Senat Uczelni powołał Rektora, zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 66a ustawy o Służbie Więziennej na pięcioletnią kadencję, jednak przepis art. 9 ust. 2 opinowanej ustawy stanowi, że czynność tę uznaje się z mocy ustawy za nieskuteczną.

Wprawdzie art. 24 ust. 9 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce pozwala, by **pierwszego rektora** uczelni publicznej powołał minister **na okres roku** i nawiązał z nim stosunek pracy oraz wyznaczył termin na zorganizowanie i przeprowadzenie wyborów do Senatu uczelni, jednak w omawianym przypadku nie mamy takiej sytuacji, ponieważ Senat Uczelni został już wybrany i kolegialnie zadecydował o wyborze na pięcioletnią kadencję obecnie urzędującego Rektora.

Działania ustawodawcy podjęte w omawianym przepisie art. 9 ust. 1 nie spełniają wymogów wynikających z zasady prawidłowej legislacji wywodzonej z art. 2 Konstytucji i nie służą ochronie zasadniczych wartości jakimi są zaufanie obywateli do państwa, pewność prawa i prawidłowy proces jego tworzenia.

Realizacja zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa przesądza o tym, że ustawodawca nie korzysta z całkowitej swobody w kształtowaniu przepisów ustaw.

Senat stwierdził, że wprowadzony ustawą przepis uprawniając Ministra Sprawiedliwości do powołania Rektora Akademii pomija obowiązujące w tej materii przepisy ustawy i pozostaje w sprzeczności z treścią art. 66a ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej.

Uzasadnienie załączone do projektu ustawy na stronie 7 i 8 zawiera jedynie literalne przytoczenie treści wprowadzanego ustawą przepisu nie wyjaśniając przyczyn uznania za nieskuteczne powołania dotychczasowego Rektora przez Senat Uczelni, przy jednoczesnym zezwoleniu temuż Rektorowi przepisem art. 9 ust. 2 na pełnienie „jego funkcji” do dnia 31 sierpnia 2023 r.(co pozostaje w logicznej sprzeczności z treścią art. 9 ust. 2, który stanowi, że powołanie Rektora było od początku nieskuteczne).

Ze względu na niespełnianie wymogów konstytucyjnych kształtujących parlamentarny proces stanowienia prawa, ze względu na obniżenie standardu ochrony praw osób osadzonych i ograniczenie w tym zakresie uprawnień Rzecznika Praw Obywatelskich, a także z innych przyczyn wskazanych powyżej, Senat stwierdza, że uzasadniają one w pełni podjęcie przez Izbę decyzji o odrzuceniu ustawy.