



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Marszałek Senatu
BPS.DPS.030.4.2021

Druk nr 1152
Warszawa, 14 maja 2020 r.

Szanowna Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

mam zaszczyt przekazać Pani Marszałek podjęte przez Senat - zgodnie z art. 121 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - na 24. posiedzeniu w dniu 13 maja 2021 r. uchwały:

- w sprawie ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw,**
- w sprawie ustawy o zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw,
- w sprawie ustawy o zmianie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw,
- w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw ,
- w sprawie ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym,

- w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Zadłużonych oraz niektórych innych ustaw,
- w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw,
- w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw.

Przyjęcie poprawek Senatu może spowodować konieczność zmiany oznaczeń jednostek systematyzacyjnych, redakcyjnych lub ich fragmentów, w celu zachowania ciągłości numeracji albo ciągłości alfabetycznej, oraz w konsekwencji konieczność odpowiedniej korekty odesłań.

Z poważaniem

(-) Tomasz Grodzki

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 13 maja 2021 r.

w sprawie ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 15 kwietnia 2021 r. ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, wprowadza do jej tekstu następujące poprawki:

- 1) w tytule ustawy skreśla się wyrazy „oraz niektórych innych ustaw”;
- 2) w art. 1, art. 15 zof otrzymuje brzmienie:

„Art. 15zof. 1. W celu przeciwdziałania skutkom COVID-19, w roku 2021 rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej zwiększa się ze środków budżetu państwa o kwotę 280 mln zł. Przepisu art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w zakresie w jakim określa on zasady ustalania wysokości tej rezerwy, nie stosuje się.

2. Kwotę, o której mowa w ust. 1, przeznaczają się na sfinansowanie kosztów prowadzenia zajęć wspomagających dla uczniów klas IV-VIII szkół podstawowych, szkół ponadpodstawowych oraz szkół artystycznych prowadzonych po powrocie do nauczania w szkołach.”;
- 3) skreśla się art. 2–5;
- 4) w art. 6 skreśla się wyrazy „, z wyjątkiem art. 5, który wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z mocą od dnia 16 maja 2020 r”.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

UZASADNIENIE

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 15 kwietnia 2021 r. ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, postanowił wprowadzić do jej tekstu 4 poprawki.

Przyjmując **poprawki nr 1, 3 i 4** Senat odniósł się do zastrzeżeń w zakresie trybu wprowadzenia zmian zawartych w art. 2-5 ustawy, który – zdaniem Izby – narusza konstytucyjne reguły stanowienia prawa.

Zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Zasada trzech czytań oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy. Ewentualne poprawki polegające na uzupełnieniu projektu ustawy o nowe treści powinny pozostawać w związku z projektem złożonym w Sejmie, przy czym konieczne jest aby relacja ta miała wymiar nie tylko formalny, ale również merytoryczny tzn. konkretne poprawki dotyczące projektu powinny odpowiednio wiązać się z jego treścią - zmierzać do modyfikacji pierwotnej treści projektu a nie do stworzenia nowego projektu. Dopuszczalny zakres poprawek nie powinien wychodzić poza zakres przedmiotowy projektu, lecz generalnie pogłębiać ten zakres.¹ Wszelkie treści normatywne wykraczające poza powyżej określone ramy poprawki powinny być poddane wszystkim etapom procesu legislacyjnego, co ma eliminować ryzyko ich niedopracowania lub przypadkowości.² Odmienne stanowisko oznaczałoby obejście konstytucyjnych wymagań dotyczących inicjatywy ustawodawczej i trzech czytań projektu”.³

W kontekście powyższych rozważań należy zauważyć, iż w wyniku poprawek zgłoszonych na etapie rozpatrywania projektu przez właściwe komisje sejmowe tekst ustawy został uzupełniony o przepisy, których przedmiot wykracza poza materię rządowego przedłożenia; są to zmiany w ustawie z dnia 22 listopada 2018 r. o dokumentach publicznych (art. 4) oraz w ustawie z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (art. 5). Następnie

¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r. (sygn. K 3/98).

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

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 2009 r. (sygn. P 11/08).

w trakcie II czytania zgłoszone zostały poprawki wprowadzające zmiany w kolejnych dwóch ustawach: ustawie z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (art. 2) oraz ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (art. 3).

Zdaniem Izby, materia regulowana w wymienionych ustawach nie jest powiązana z pierwotnym projektem rządowym, który dotyczy wyłącznie zwiększenia kwoty rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej. Senat uznał zatem, że wymienione przepisy ustawy są niezgodne z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji przez to, że zostały uchwalone przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego dla sejmowego postępowania ustawodawczego, w tym z pominięciem konstytucyjnych wymagań dotyczących inicjatywy ustawodawczej.

Dokonując analizy przepisu zwiększającego w roku 2021 wysokość rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej (art. 1), zwrócono uwagę na konieczność jego doprecyzowania w dwóch aspektach:

1) wskazania w ustawie celu, na jaki mają być przeznaczone dodatkowe środki pochodzące z tej rezerwy;

2) wyłączenia stosowania w bieżącym roku art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w zakresie w jakim określa on zasady ustalania wysokości rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej.

Ustawa uchwalona przez Sejm, w sposób ogólny określa przyczynę zwiększenia rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej – *w celu przeciwdziałania skutkom COVID-19* – natomiast dopiero treść uzasadnienia wskazuje konkretny cel, na który środki te mają być przeznaczone – *wypłata wynagrodzeń dla nauczycieli, którzy będą prowadzili zajęcia wspomagające dla uczniów, po ich powrocie do szkół*. Zdaniem Izby, warunkiem skuteczności przepisów ustawowych, a także ich zgodności z art. 2 Konstytucji RP jest ich dostateczna określoność, która wiąże się z koniecznością formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, komunikatywny i adekwatny do intencji prawodawcy (§ 6 ZTP)⁴. Nie czyni zadość tym wymaganiom uregulowanie wszelkich kwestii dotyczących organizacji zajęć wspomagających, w tym również wskazanie konkretnego celu, na który mają być wydatkowane środki

⁴ rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

pochodzące z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej w akcie wykonawczym (kwestie te ma regulować rozporządzenie wydane na podstawie art. 30c ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. – Prawo oświatowe). Wskazanie wprost w ustawie celu zwiększenia rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej, stanowi gwarancję rozdysponowania środków rezerwy w sposób wskazany w przepisie.

Zwrócono także uwagę, iż zgodnie z art. 28 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, wysokość rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej ustalana jest w relacji do wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych – rezerwa stanowi 0,4% tej kwoty. Skoro ustawa przewiduje podwyższenie kwoty rezerwy z pominięciem mechanizmu jej obliczania określonym w przywołanych przepisach (nie zwiększa się kwota przeznaczona na część oświatową subwencji ogólnej), w celu uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych, należy wprost wyłączyć stosowanie tego mechanizmu w 2021 r.

Jednocześnie, Senat uznał iż kwota, o którą nastąpiło zwiększenie rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej (187 mln zł) nie jest wystarczająca dla efektywnego zrealizowania zamierzonego celu tj. wyrównania różnic edukacyjnych wśród uczniów, dlatego zaproponował zwiększenie tej kwoty do 280 mln zł. **Poprawka nr 2** stanowi odpowiedź na wątpliwości i oczekiwania Senatu związane z regulacją zawartą w art. 1 ustawy.