



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 8.09.2022 r.

Marcin Wiącek

VII.7037.95.2022.AMB

**Trybunał Konstytucyjny
Warszawa**

**Wniosek
Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.) w zw. z art. 47 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 11 i art. 16 ustawy z dnia 9 lutego 2022 r. *o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 807; dalej też jako: ustawa lub ustawa nowelizująca) z art. 149 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 118 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 119 ust. 1 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

Rzecznik Praw Obywatelskich jako przedmiot kontroli wskazuje art. 11 ustawy, na mocy którego wprowadza się zmiany we wskazanych w punkcie 1 tego artykułu przepisach ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (Dz. U. z 2020 r. poz. 1861 ze zm.; dalej też jako: ustawa o NCBR). Konsekwencją wprowadzanych zmian jest przekazanie nadzoru nad Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (dalej też jako: NCBR albo Centrum) ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego. Dotychczas nadzór taki sprawowany był przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki. Szczegółowe rozwiązania przewidują przekazanie ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego kompetencji do:

- nadawania, w drodze rozporządzenia, statutu NCBR, w którym uprawniony będzie do określenia szczegółowego zakresu zadań i trybu pracy organów Centrum, organizacji Biura Centrum i wartości majątku, powyżej której rozporządzanie nim przez Dyrektora Centrum wymaga zgody Rady Centrum (art. 1 ust. 5 ustawy o NCBR);
- powoływania Dyrektora NCBR, a także przeprowadzania konkursu na to stanowisko (art. 4 ust. 1 ustawy o NCBR);
- określenia, w drodze rozporządzenia, regulaminów konkursów na stanowisko Dyrektora Centrum i jego zastępców, sposobu wyłaniania komisji konkursowej, sposobu publikacji informacji o konkursie oraz dokumentowania spełniania wymagań dotyczących doświadczenia i kwalifikacji zawodowych kandydatów, uwzględniając konieczność zapewnienia przejrzystości i rzetelności procedury konkursowej (art. 4 ust. 8 ustawy o NCBR);
- określenia, w drodze rozporządzenia, niezbędnych elementów rocznego sprawozdania z działalności Centrum, mając na uwadze zakres i skuteczność

sprawowania przez ministra nadzoru nad realizacją zadań Centrum (art. 11 ust. 6 ustawy o NCBR);

- określenia, w drodze rozporządzenia, wysokości miesięcznego wynagrodzenia przewodniczącego oraz członków Rady NCBR, mając na uwadze zakres wykonywanych przez nich zadań oraz znaczenie tych zadań dla efektywnego funkcjonowania Centrum (art. 14 ust. 8 ustawy o NCBR);
- określenia, w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, w drodze rozporządzenia, wysokości miesięcznego wynagrodzenia przewodniczącego oraz członków Komitetu Sterującego do spraw badań naukowych i prac rozwojowych w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa, mając na uwadze zakres wykonywanych przez nich zadań oraz znaczenie tych zadań dla efektywnego funkcjonowania Centrum (art. 18 ust. 7 ustawy o NCBR);
- określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych kryteriów wynagradzania pracowników Biura NCBR, mając na uwadze zakres zadań tych pracowników i kwalifikacje niezbędne do ich wykonywania (art. 19 ust. 3 ustawy o NCBR);
- określenia, w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, w drodze rozporządzenia, sposobu realizacji przez Centrum zadań, polegających na zarządzaniu realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa oraz ich finansowaniu lub współfinansowaniu, a także kryteriów i warunków udziału w konkursach na wykonanie poszczególnych projektów, uwzględniając konieczność zapewnienia zgodności tych projektów z polityką naukową państwa oraz polityką obronności i bezpieczeństwa państwa (art. 28 ust. 3 ustawy o NCBR);
- określenia, w drodze rozporządzenia, warunków i trybu udzielania pomocy publicznej za pośrednictwem Centrum (art. 33 ust. 2 ustawy o NCBR);
- określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowego trybu realizacji zadań Centrum, uwzględniając konieczność zapewnienia przejrzystości i bezstronności procedury oceny wniosków i wyboru projektów do finansowania (art. 45 ustawy o NCBR).

Ponadto, na mocy art. 11 pkt 1 ustawy, przedstawiciel ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, nie zaś ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, wchodzić będzie w skład Komitetu Sterującego (art. 16 w ust. 1 w pkt 1 ustawy o NCBR). Dodatkowo, zgodnie z art. 11 pkt 2 lit. a ustawy, poszerzono skład Rady NCBR o członka wskazanego przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy o NCBR). Konsekwencją tej zmiany jest uchylenie art. 12 ust. 3 pkt 7 ustawy o NCBR (art. 11 pkt 2 lit. b ustawy), który przewidywał udział w pracach Rady NCBR z głosem doradczym przedstawiciela ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

Wspomniane wyżej zmiany w art. 4 ust.1 ustawy o NCBR mają podstawowe znaczenie dla całego aktu. Za każdym razem bowiem, gdy ustawa stanowi o „ministrze” rozumie się przez to ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (zob. w szczególności art. 7, 9, 13, 16, 34, 48 ustawy o NCBR). Mając na uwadze całokształt wprowadzonych zmian za bezprzedmiotowy w istocie uznać należy art. 426 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, Dz. U. z 2022 r. poz. 574 ze zm.; dalej też jako: p.s.w.n), w zakresie, w jakim ustawa ta stanowi o nadzorze ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki nad NCBR.

Wyżej określone zmiany nie zostały powiązane z pozbawieniem ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki kompetencji do przekazywania środków finansowych przeznaczonych na zadania finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej albo z niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), albo z innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, a także na zadania finansowane przez NCBR, w tym badania naukowe i prace rozwojowe na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa (art. 370 pkt 2 w zw. z art. 365 pkt 9 i 11 p.s.w.n.). Jednocześnie, z uwagi na zmiany wprowadzone w art. 11 ustawy nowelizującej, minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki będzie zobligowany do przekazywania tychże środków NCBR nie mając żadnego wpływu na zakres badań, skoro to minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego będzie zatwierdzał projekt rocznego planu finansowego Centrum i planu finansowego w układzie zadaniowym (art. 48 ust. 2 ustawy o NCBR).

Za niekonsekwencję uznać należy także pozostawienie w dyspozycji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki środków, o których mowa w art. 365 pkt 9 i 11 p.s.w.n. w sytuacji powierzenia ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego kompetencji do ustalania dla Centrum wysokości środków finansowych w zakresie badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zwiększenia wysokości środków finansowych ustalanych w planie finansowym dotyczącym części budżetu państwa przeznaczonych na szkolnictwo wyższe i naukę na zadania realizowane przez Centrum wraz ze wzrostem finansowego udziału podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w realizację tych zadań (art. 48 ust. 1a i 5 ustawy o NCBR).

Przedmiotem kontroli jest także art. 16 ustawy nowelizującej. Przepis ten wprowadza zmiany w art. 370 pkt 2 p.s.w.n., w ten sposób, że pozbawia ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki kompetencji do przekazywania NCBR środków na inwestycje związane z obsługą realizacji zadań Centrum (art. 365 pkt 4 lit. c p.s.w.n.)¹ oraz na bieżące koszty działalności Centrum (art. 365 pkt 13 lit. b p.s.w.n.). Ponadto art. 16 pkt 2 ustawy nowelizującej przewiduje dodanie art. 370a do ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, zgodnie z którym minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego przekazuje NCBR środki finansowe, o których mowa w art. 365 pkt 4 lit. c i pkt 13 lit. b (ust. 1) oraz do środków finansowych, o których mowa w art. 365 pkt 4 lit. c i pkt 13 lit. b, nie stosuje się przepisu art. 426 ust. 1 pkt 4. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego sprawuje nadzór nad prawidłowością wydatkowania środków finansowych, o których mowa w art. 365 pkt 4 lit. c i pkt 13 lit. b, z budżetu państwa (ust. 2).

Mając na uwadze powyższe, podkreślenia wymaga, że zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o NCBR, Centrum jest agencją wykonawczą w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.), powołaną do realizacji zadań z zakresu polityki naukowej państwa, o której mowa w art. 6 ust. 1 p.s.w.n. NCBR jest też instytucją działającą na rzecz szkolnictwa wyższego i nauki (art. 7 ust. 2 pkt 2 p.s.w.n.). Zadania Centrum polegają przede wszystkim na zarządzaniu strategicznymi programami

¹ Zaznaczenia wymaga, że przyjęte rozwiązanie jest nieprecyzyjne, ponieważ art. 365 pkt 4 lit. c p.s.w.n., do którego odsyła art. 16 pkt 1 ustawy nowelizującej, dotyczy nie tylko obsługi zadań realizowanych przez NCBR, ale także przez Narodową Agencję Wymiany Akademickiej, Narodowe Centrum Nauki i Centrum Łukasiewicz.

badan naukowych i prac finansowych, a także zarządzaniem realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa oraz finansowaniem lub współfinansowaniem tych programów (art. 27 ust. 1 i art. 28 ust. 1 ustawy o NCBR). Do zadań Centrum należy także pobudzanie inwestowania w działalność naukową (art. 29 ustawy o NCBR). Ponadto Centrum wspiera komercjalizację wyników badań naukowych lub prac rozwojowych oraz innych form ich transferu do gospodarki; inicjuje i realizuje programy obejmujące finansowanie badań naukowych lub prac rozwojowych oraz działania przygotowujące do wdrożenia wyników badań naukowych lub prac rozwojowych; inicjuje i realizuje programy obejmujące finansowanie badań aplikacyjnych, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2 p.s.w.n.; bierze udział w realizacji międzynarodowych programów badań naukowych lub prac rozwojowych, w tym programów współfinansowanych ze środków zagranicznych; finansuje badania aplikacyjne realizowane w formie niepodlegających współfinansowaniu z zagranicznych środków finansowych projektów badawczych realizowanych w ramach programów lub inicjatyw międzynarodowych ogłaszanych we współpracy dwu- lub wielostronnej oraz projektów badawczych realizowanych przy wykorzystaniu przez polskie zespoły badawcze wielkich międzynarodowych urządzeń badawczych; upowszechnia w środowisku naukowym i gospodarczym informacje o planowanych i ogłaszanych konkursach na wykonanie projektów finansowanych przez Centrum; popularyzuje efekty zrealizowanych zadań; realizuje inne zadania zlecane przez Ministra, przy zapewnieniu środków finansowych na te cele czy wspiera rozwój kadry naukowej (art. 30 ust. 1 i 2 ustawy o NCBR).

Mając na uwadze całokształt przepisów regulujących status, zadania i kompetencje oraz finansowanie NCBR, należy wskazać, że przekazanie nadzoru nad tą instytucją ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego oznaczać będzie pozbawienie ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki wpływu na istotny instrument realizacji polityki naukowej państwa, jakim są programy strategiczne, a tym samym pozbawienie go narzędzia służącego realizacji polityki naukowej państwa. Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki nie będzie miał możliwości zlecenia Centrum określonych zadań mających znaczenie z punktu widzenia polityki naukowej i innowacyjnej państwa.

Przedmiotowe regulacje zostały zaproponowane jako poprawki w czasie drugiego czytania projektu ustawy nowelizującej (zob. druk sejmowy nr 1845-A). Poprawki zostały pozytywnie zaopiniowane przez Komisję Nadzwyczajną do spraw zmian kodyfikacyjnych, a następnie przyjęte przez Sejm RP w trzecim czytaniu.

II. Niezgodność art. 11 i art. 16 ustawy nowelizującej z art. 149 ust. 1 Konstytucji RP (określenie wzorca kontroli wraz z jego wykładnią, określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności)

Zgodnie z art. 149 ust. 1 Konstytucji RP ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów. Zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej określają ustawy. Przepis ten pozwala na wyróżnienie dwóch kategorii ministrów, tj. ministrów kierującymi określonymi działami administracji rządowej, których zakres działania określają ustawy oraz ministrów, którzy nie kierują żadnym działem administracji rządowej, lecz wykonują zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów (tzw. ministrowie bez teki). Przedmiotowa regulacja nie wyklucza możliwości wykonywania przez ministra kierującego określonym działem administracji rządowej także innych zadań wyznaczonych przez premiera, a także powierzenie jednemu ministrowi kierowania większą liczbą działów.

Powyższy przepis stanowi również, że zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej określony winien zostać w ustawie. W konsekwencji przyjęć należy, że wprowadzanie zmian, polegających na tworzeniu nowych działów bądź dokonywanie przesunięć określonych spraw między działami wymaga zmiany ustawy (tak: P. Czarny [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 149). Fakt ustawowego określenia struktury działów ogranicza także uznaniowość w zakresie powierzania przez Prezesa Rady Ministrów ministrom bez teki zadań, w ten sposób, że powierzone tym ministrom działania nie mogą pozostawać w sprzeczności z ustawami regulującymi zakres działania ministrów kierujących określonymi działami (P. Czarny [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, *op. cit.*).

Zakres działań administracji rządowej oraz właściwość ministrów kierujących określonymi działami określa ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1893 ze zm.). Ustawodawca w art. 5 tejże ustawy wyszczególnia m. in. dział rozwój regionalny (art. 5 pkt 18a ustawy) i dział szkolnictwo wyższe i nauka (art. 5 pkt 21 ustawy).

Zgodnie z art. 23a ustawy *o działach administracji rządowej*, dział rozwój regionalny obejmuje: programowanie i koordynację polityki rozwoju, w szczególności opracowywanie projektów strategii rozwoju; programowanie i realizację polityki regionalnej, obejmującą również politykę miejską oraz koordynację programów i działań w zakresie rewitalizacji obszarów zdegradowanych społecznie i gospodarczo; opracowywanie dokumentów programowych z zakresu społeczno-gospodarczego, regionalnego i przestrzennego rozwoju kraju oraz planów rozwojowych, w tym będących podstawą do pozyskiwania środków rozwojowych z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych; wykonywanie, o ile ustawa nie stanowi inaczej, zadań państwa członkowskiego określonych w przepisach Unii Europejskiej dotyczących funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności; opracowywanie analiz i prognoz rozwoju społeczno-gospodarczego, regionalnego i przestrzennego, w tym raportu o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym i przestrzennym kraju; opiniowanie zgodności rządowych strategii i programów rozwoju, w rozumieniu przepisów o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ze średniookresową strategią rozwoju kraju; zarządzanie programami współfinansowanymi z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, w tym sektorowymi programami operacyjnymi, z wyjątkiem programów zarządzanych przez zarządy województw, ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, ministra właściwego do spraw rybołówstwa oraz ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego; zawieranie, kontrolowanie realizacji i rozliczanie kontraktów wojewódzkich; współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego oraz organizacjami je zrzeszającymi, a także z partnerami społeczno-gospodarczymi, w zakresie dotyczącym rozwoju społeczno-gospodarczego, regionalnego i przestrzennego kraju; koordynację opracowywania przez samorządy województw regionalnych programów operacyjnych, zawierania regionalnych porozumień programowych, a także monitorowania i oceny przebiegu ich wykonywania; partnerstwo publiczno-prywatne; koordynację, o ile ustawa nie stanowi inaczej, zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.

Z kolei zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy *o działach administracji rządowej*, dział szkolnictwo wyższe i nauka obejmuje sprawy szkolnictwa wyższego i nauki, w tym sprawy nadzoru nad szkołami wyższymi i ich finansowania, a także sprawy działalności naukowej. Ponadto, zgodnie z art. 26 ust. 2 tejże ustawy minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki koordynuje uznawanie kwalifikacji w zawodach regulowanych i działalnościach regulowanych oraz podejmuje działania mające na celu udostępnianie informacji o uznawaniu tych kwalifikacji.

Jak wskazano wyżej, mając na uwadze cel jakiemu służy Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, tj. realizacji zadań z zakresu polityki naukowej państwa, powierzenie ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego i nauki nadzoru nad tą instytucją nie budzi wątpliwości z perspektywy zakresów działów administracji rządowej. Zmiana ministra nadzorującego to Centrum wymagałaby nowelizacji ustawy *o działach administracji rządowej*, co – w odniesieniu do art. 23a i art. 26 tejże ustawy nie miało miejsca.

Zauważyć trzeba, że ustawodawca w związku ze zmianami zaproponowanymi w ustawie nowelizującej, dostrzegł potrzebę wprowadzenia zmian w ustawie *o działach administracji rządowej* (art. 6 ustawy nowelizującej). W szczególności poszerzono zakres spraw, które objęte są działem rozwój regionalny o sprawy związane ze sprawowaniem nadzoru nad Krajowym Zasobem Nieruchomości, a także dodano ust. 2 do art. 23a, zgodnie z którym ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego podlega Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP).

Przedmiotowe zmiany stanowią bezpośrednią konsekwencję rozwiązań wprowadzonych na mocy ustawy nowelizującej, tj. w szczególności zmiany w ustawie *o działach administracji rządowej* dotyczące nadzoru nad Krajowym Zasobem Nieruchomości (KZN) związane są z rozwiązaniami przewidzianymi w art. 14 ustawy nowelizującej, w postaci przekazania kompetencji dotyczących m. in. nadzoru nad KZN, który dotychczas sprawowany był przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, ministrowi do spraw rozwoju regionalnego, zaś wskazanie w ustawie *o działach administracji rządowej*, że PARP podlega ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego związane jest ze zmianami wynikającymi z art. 7 ustawy nowelizującej, który przewiduje przekazanie nadzoru

sprawowanego dotychczas przez ministra właściwego do spraw gospodarki nad PARP ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego.

Jak wskazano wyżej, podobnego rozwiązania nie przewidziano w odniesieniu do kwestii sprawowania nadzoru nad NCBR, mimo że obecnie obowiązująca ustawa o działach administracji rządowej nie przewiduje właściwości ministra do spraw rozwoju regionalnego w sprawach dotyczących rozwoju polskiej nauki, a ewentualne zmiany w tym względzie, jakkolwiek budzące wątpliwości z perspektywy efektywności wykonywania zadań w obszarze rozwoju nauki, wymagałyby – jak wskazano wyżej – nowelizacji ustawy *o działach administracji rządowej*. W konsekwencji, w ocenie Rzecznika, art. 11 ustawy nowelizującej w sposób niezgodny z art. 149 ust. 1 Konstytucji RP przekazuje nadzór nad NCBR ministrowi, który nie jest właściwy do spraw nauki.

III. Niezgodność art. 11 i art. 16 ustawy nowelizującej z art. 118 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z 119 ust. 1 Konstytucji RP (określenie wzorca kontroli wraz z jego wykładnią, określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności)

Wątpliwości co do zgodności art. 11 i art. 16 ustawy nowelizującej z art. 118 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 119 ust. 1 Konstytucji RP wynikają z etapu prac legislacyjnych, na jakim doszło do zgłoszenia poprawek obejmujących nowelizację ustawy o NCBR w zakresie określonym w tych przepisach, a także istnienia związku materii tych poprawek z materią projektu ustawy nowelizującej.

Zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji RP, inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi RP, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów, zaś zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji RP Sejm RP rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Jednocześnie Konstytucja RP przewiduje możliwość zgłaszania poprawek do projektu ustawy, zarówno w czasie rozpatrywania go przez Sejm RP (art. 119 ust. 1 Konstytucji RP), jak i w trakcie prac nad ustawą w Senacie RP (art. 121 ust. 2 Konstytucji RP).

Decydujące znaczenie dla zrozumienia znaczenia instytucji poprawki ma wykładnia systemowa. Zgodnie z nią o istocie poprawki stanowi fakt, że wnoszona jest ona w trakcie prac nad projektem ustawy lub uchwaloną ustawą, zaś jej treść nie jest poddawana pełnej procedurze rozpatrzenia. W związku z tym zakres spraw mogących być przedmiotem poprawki ściśle związany jest z etapem prac legislacyjnych, na jakim jest zgłaszana, a także z treścią projektu ustawy bądź ustawy, której dotyczy. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie uznał, że: „1) z konstytucji wynika nakaz dostrzegania i akcentowania odrębności pomiędzy »poprawką« a »inicjatywą ustawodawczą«; 2) odrębność ta wiąże się przede wszystkim z aspektem treściowym. Inicjatywa ustawodawcza jest samodzielną propozycją legislacyjną, dotyczącą unormowania zagadnień objętych jej przedmiotem, a przedmiotowe ramy inicjatywy zależą w zasadzie od uznania jej autorów. Poprawka jest wtórną propozycją legislacyjną odnoszącą się do tekstu, do którego zostaje zaproponowana, co oznacza, że musi ona też pozostawać w przedmiotowych ramach tego tekstu; 3) nakaz ten dotyczy wszystkich stadiów postępowania parlamentarnego, tak w Sejmie nad projektem ustawy (...), jak i w Senacie nad ustawą uchwaloną przez Sejm” (zob. uzasadnienie wyroku TK z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98, OTK 1999, nr 2, poz. 23; orzeczenie to dotyczy poprawek senackich, lecz argumentacja TK może znaleźć odpowiednie zastosowanie w odniesieniu do poprawek sejmowych).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zakres przedmiotowy poprawek (tzw. szerokość poprawek) ograniczony jest materią (przedmiotem regulacji) zawartą w projekcie ustawy bądź w ustawie uchwalonej przez Sejm RP, i niedopuszczalne jest zastępowanie treści projektu lub ustawy treścią zupełnie inną, niepozostającą w związku z tematyką i przedmiotem regulacji (orzeczenie TK z dnia 22 września 1997 r., sygn. akt K 25/97, OTK 1997, nr 3-4, poz. 35).

Ponadto w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego akcentuje się, że związek między poprawką a projektem ustawy (bądź ustawą) winien mieć nie tylko charakter formalny, tj. niewystarczające jest poprzestanie na dokładnym określeniu, do którego projektu ustawy ma się ona odnosić, lecz także merytoryczny, polegający na tym, że „konkretne poprawki odnoszące się do projektu muszą pozostawać w odpowiednim powiązaniu z jego treścią, muszą zmierzać do modyfikacji treści projektu, a nie do stworzenia

nowego projektu” (wyrok TK z dnia 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03, OTK-A 2004, nr 3, poz. 21).

Jednocześnie zaznaczenia wymaga, że Trybunał nie uznaje za godzące w standard konstytucyjny wprowadzanie poprawek zawierających rozwiązania odmienne bądź zupełnie przeciwstawne względem tych, przyjętych w projekcie ustawy bądź w ustawie (w tym przypadku chodzi jednak o „głębokość”, a nie „szerokość” poprawek; zob. uzasadnienie wyroku w sprawie o sygn. akt K 25/97). Trybunał Konstytucyjny wskazuje także, że wprowadzanie takich zmian jest dopuszczalne, jeśli kwesta będąca przedmiotem poprawki została uregulowana w projekcie ustawy bądź w ustawie uchwalonej przez Sejm RP (sygn. akt K 25/98). W wyjątkowych przypadkach, gdy chodzi o udoskonalenie czy modyfikację rozwiązania w granicach wyznaczonych celem i przedmiotem ustawy, Trybunał nie wyklucza wyjścia poza zakres projektu czy uchwalonej ustawy, niemniej wskazuje, że wprowadzenie za pomocą poprawki do projektu ustawy bądź ustawy treści, które nie łączą się bezpośrednio z jej celem i przedmiotem, trzeba uznać za wykraczające poza zakres dopuszczalnych poprawek jako stanowiące samoistne przedłożenie legislacyjne (zob. wyroku TK o sygn. akt K 25/98, sygn. akt K 37/03 oraz wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98, OTK 1998, Nr 4, poz. 52).

W ocenie TK, gdy analiza treści i zakresu proponowanych poprawek w świetle wypracowanego standardu konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że stanowią one w rzeczywistości inicjatywę ustawodawczą, można rozważać naruszenie także art. 118 Konstytucji RP (wyrok TK z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 33/11, OTK-A 2012, nr 4, poz. 40) z uwagi na to, że zmierzają do ominięcia wynikającej z tego przepisu zasady trzech czytań projektów ustaw w Sejmie RP.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – *Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw* (druk sejmowy nr 1515), w swojej pierwotnej wersji stanowił kompleksową nowelizację ustawy z dnia 15 września 2000 r. - *Kodeks spółek handlowych* (Dz. U. z 2022 r. poz. 1467; dalej też jako: k.s.h.), której celem było „wprowadzenie do polskiego prawa regulacji prawnej prawa holdingowego (prawa grup spółek, prawa koncernowego), które – w szerokim znaczeniu doktrynalnym – reguluje relacje prywatno-prawne między spółką dominującą a jej spółkami zależnymi, w sposób uwzględniający interes wierzycieli, członków

organów oraz drobnych wspólników (akcjonariuszy) spółki zależnej, jak również wyposażenie rad nadzorczych w narzędzia umożliwiające prowadzenie bardziej efektywnego nadzoru korporacyjnego, a także wyeliminowanie wątpliwości podnoszonych przez przedsiębiorców i przedstawicieli doktryny” (zob. uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 1515). Projekt przewidywał także wprowadzenie zmian w szeregu innych aktów prawnych, tj. w ustawie z dnia 20 sierpnia 1997 r. o *Krajowym Rejestrze Sądowym* (Dz. U. z 2021 r. ze zm.), ustawie z dnia 28 lutego 2003 r. – *Prawo upadłościowe* (Dz. U. z 2020 r. ze zm.), ustawie z dnia 16 grudnia 2016 r. o *zasadach zarządzania mieniem państwowym* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1933 ze zm.), co pozostawało w związku z nowelizacją przepisów k.s.h. Projekt przewidywał także przepisy przejściowe oraz regulujące termin wejścia w życie projektowanych rozwiązań.

Poprawki zgłoszone podczas drugiego czytania, a przyjęte podczas trzeciego czytania przez Sejm RP (druk sejmowy 1845-A), obejmujące nowelizację ustawy o NCBR oraz ustawę – *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, nie pozostają w żadnym związku (tematycznym, merytorycznym czy funkcjonalnym) z treścią projektowanej ustawy i winny być objęte osobnym przedłożeniem legislacyjnym. Z uwagi na całkowity brak powiązania tematycznego przyjętych poprawek ustawodawczych z projektem ustawy, bez znaczenia pozostaje etap prac legislacyjnych, na jakim zostały one zgłoszone. Teza o ich niedopuszczalności byłaby bowiem także aktualna w sytuacji, gdyby poprawki zostały zgłoszone na wcześniejszym etapie prac legislacyjnych.

Z uwagi na moment zgłoszenia poprawek, będących w rzeczywistości nową inicjatywą ustawodawczą, nie przeszły one całej procedury legislacyjnej, która służyć ma przyjmowaniu poprawnych i spójnych regulacji prawnych (wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 11/08, OTK ZU A 2009, nr 4, poz. 49). W tym kontekście przyjęcie przedmiotowych poprawek uznać należy za obejście przepisów dotyczących trybu czytań projektu ustawy w Sejmie RP.

Przedstawione wyżej argumenty prowadzą do wniosku, że zaskarżony art. 11 i art. 16 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 149 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 118 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 119 ust. 1 Konstytucji RP.

W związku z tym Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi jak na wstępie.

(-) Marcin Wiącek

(podpis na oryginale)