

Warszawa, 12.08.2002

**Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony
Rzeczypospolitej Polskiej (Druk Sejmowy 780)**

I

Zmiana ustawy dotyczy zasadniczo zmiany działu III, o służbie wojskowej, w zakresie rozdziału 3, o zasadniczej służbie wojskowej, i rozdziału 4, o służbie wojskowej studentów i absolwentów szkół wyższych.

Uzasadnienie projektu jest niekompletne, bowiem projektodawca odnosi się w nim do zmian proponowanych w rozdziale 4, ale nie do zmian w rozdziale 3.

Zmiana proponowana w odniesieniu do służby wojskowej studentów i absolwentów szkół wyższych, polegająca na umożliwieniu studentom odbywania we trakcie studiów sześciotygodniowego przeszkolenia wojskowego w jednostce wojskowej, po uprzednim ukończeniu w ramach programu studiów na macierzystej uczelni semestralnego kursu przysposobienia obronnego, oraz skróceniu absolwentom, którzy nie skorzystali z tej możliwości, okresu służby do trzech miesięcy (zamiast obecnych sześciu), wydaje się zasadniczo zmianą we właściwym kierunku.

Zmiana w odniesieniu do służby zasadniczej polegająca na dopuszczeniu możliwości odbywania jej w kilku okresach w ciągu trzech lat (obecnie dopuszczana jest możliwość rozłożenia okresów odbywania służby na dziesięć lat) domaga się uzasadnienia, tym bardziej, że obecnie zmieniany art. 82 ust 3 jeszcze przed kilku laty ustanawiał możliwość rozłożenia służby zasadniczej właśnie na trzy lata, i z jakichś powodów ustanowiono potem termin dziesięcioletni. Uzasadnieniem takim nie jest ani merytorycznie ani formalnie uzasadnienie do "rozporządzenia ministra obrony narodowej z dnia ... 2002 r. w sprawie podziału zasadniczej służby wojskowej na okresy oraz warunków przeznaczania poborowych do odbycia tej służby" przedstawione w ramach jednego z "materiałów informacyjnych" załączonych do projektu ustawy.

II

W zleceniu zostałem poproszony o wydanie opinii na temat "pilnego rządowego projektu ustawy...". Druk Sejmowy nr 780 z 26 lipca 2002 (pobrałem go z sejmowej bazy danych w internecie i domniemuję że jest autentyczny) nie zawiera jednak moim zdaniem formalnie projektu pilnego, a jedynie sugestię, że przedstawiony w nim projekt jest pilny.

Premier, w skierowanym do marszałka Sejmu wniosku, powołuje się jedynie na art. 118 ust. 1 konstytucji, nie odwołując się do artykułu 123, a o "pilności" mowa jest tylko w zdaniu:

"Nadanie projektowi ustawy trybu pilnego jest spowodowane zmianą przepisów rozdziału 4 ustawy, dotyczących służby wojskowej studentów i absolwentów szkół wyższych, które, zgodnie z art. 3 projektu, będą miały zastosowanie do studentów rozpoczynających studia w roku akademickim 2002/2003."

Zdanie to nie zawiera formalnej informacji dla marszałka Sejmu, że projekt jest projektem pilnym w rozumieniu art. 123 konstytucji i powinien zostać potraktowany zgodnie z odpowiednimi przepisami regulaminów Sejmu i Senatu. Być może premierowi chodzi jedynie o nieformalne przyspieszenie procedury? Cytowane zdanie budzi szereg innych wątpliwości. Jaka to "zmiana przepisów" powoduje nadanie projektowi statusu projektu pilnego? O rozdział 4 której ustawy chodzi? Czy przepisy, które zostały (zostaną?) zmienione, teraz nie mają zastosowania do studentów rozpoczynających studia w roku akademickim 2002/2003? Wydaje się, że chodzi o zmianę przepisów, która dopiero nastąpi w wyniku proponowanej nowelizacji. Ta przyszła zmiana nie powinna jednak przesądzać o sposobie wprowadzenia samej siebie. Projektodawcy chodzi zatem najpewniej o to, aby ustawa została

wdrożona w życie możliwie szybko. Można też domniemywać, że chodzi mu o rozdział 4 działu III ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, oraz że ma na myśli to, żeby do studentów rozpoczynających studia w nadchodzącym roku akademickim miały zastosowanie nie wskazane przepisy jako takie, lecz ich zmiany. Należałoby jednak wykazać, że uchwalenie ustawy w zwyczajnym trybie uniemożliwiłoby zastosowanie znowelizowanych przepisów do tych studentów. Nie jest to oczywiste, bowiem zmiana dotyczy programu drugiego roku studiów. Faktycznie, najlepiej by było, gdyby kandydaci znali program przed podjęciem studiów, ale na to i tak już jest za późno. Należy zatem wyjaśnić, jaka była intencja projektodawcy, i jeśli rzeczywiście projekt jest pilny, uzyskać formalne tego potwierdzenie.

III

Uzasadnienie projektu zawiera błędy językowe, co utrudnia niekiedy zrozumienie tekstu, a w każdym razie stanowi naruszenie art. 3 ust 2 w związku z art. 3 ust 1 punkt 1 ustawy z dnia 7 października 199 r. o języku polskim. Przykłady:

"Zatem ciężar tego szkolenia, ale adresowany już do wytypowanych osób i stosownie do potrzeb uzupełnieniowych Sił Zbrojnych, będzie musiał być przełożony na szkolenie prowadzone w rezerwie przyszłych kandydatów na oficerów" (s. 7).

"Nowością tego szkolenia w stosunku do obowiązującego systemu, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom społeczności akademickiej, będzie skrócenie o trzy miesiące czasu trwania przeszkolenia /.../" (s. 8).

"P/otrzeby Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na oficerów rezerwy nie ulegną zmianie /.../" (s. 8).

"Wprowadzenie w szkołach wyższych możliwości odbywania przez studentów przysposobienia obronnego, tylko w formie samokształcenia, wiązałoby się (według wstępnych obliczeń) z dodatkowymi kosztami dla uczelni. Zgodnie z przyjętym systemem finansowania szkolnictwa wyższego, koszty odbywania konsultacji i egzaminów przez studentów studiów dziennych w uczelniach państwowych spowodują dodatkowe wydatki dla budżetu państwa w wysokości /.../" (s. 9).

W ostatnim przykładzie nie wiadomo, co ma oznaczać wtrącenie "tylko w formie samokształcenia" i dlaczego z definicji samodzielne samokształcenie studenta miałyby powodować "dodatkowe koszty dla uczelni" (gdyby - w domyśle - uczelnia prowadziła przysposobienie obronne "nie tylko w formie samokształcenia", to uniknęłaby dodatkowych kosztów?). Czy oba zdania są sobie

przeciwstawione (wskazywałoby na to użycie trybu warunkowego w pierwszym i czasie przyszłego w drugim), zatem nie będzie "dodatkowych kosztów dla uczelni", a jedynie "dodatkowe wydatki dla budżetu państwa" z tytułu konsultacji i egzaminów, czy też opisują tę samą sytuację, w której "dodatkowe koszty" ponoszą zarówno uczelnie, jak i budżet państwa? Jedyne, co można wyłowić z tego fragmentu, to sugestia, że studenci studiów dziennych w uczelniach państwowych będą traktowani inaczej, niż pozostali studenci, w wypadku których koszty przysposobienia obronnego będą pokrywane z czesnego. Kwestia ta wymaga wyjaśnienia.

IV

Zgodnie z art. 1 punkt 5 projektu ustawy, do ustawy o powszechnym obowiązku obrony wprowadza się przepis art. 93a ust. 1, zgodnie z którym studenci "mogą odbywać przeszkolenie wojskowe w czasie /.../ studiów", oraz art. 93b ust. 2, zgodnie z którym studentom, którzy zgłoszą się do pełnienia służby w charakterze kandydatów na żołnierzy zawodowych "przysługuje pierwszeństwo odbycia przeszkolenia wojskowego, o którym mowa w art. 93a ust. 1, przed innymi studentami". Jeśli jakiejś kategorii studentów przysługuje pierwszeństwo, to znaczy, że zakłada się sytuację, w której nie wszyscy spełniający warunki studenci mogą odbyć przeszkolenie wojskowe w czasie studiów. Zatem przepis artykułu. 93 ust 1 nie znaczy, że studenci "mają prawo", lecz że "mogą" w jakimś innym sensie. Należałoby to sformułować precyzyjnie.

V

Zgodnie z art. 1 punkt 12 projektu ustawy, do ustawy o powszechnym obowiązku obrony wprowadza się przepis art. 166a ust. 1, zgodnie z którym "studenci, którzy zaliczyli pierwszy rok studiów wyższych zawodowych lub jednolitych studiów magisterskich, mogą odbyć na swój wniosek przysposobienie obronne w pierwszym semestrze drugiego roku studiów zawodowych lub drugim semestrze drugiego roku jednolitych studiów magisterskich". Jednocześnie, zgodnie z art. 93a ust 1, wprowadzonym do ustawy o powszechnym obowiązku obrony przez art. 1 punkt 5 projektu ustawy, przeszkolenie wojskowe w czasie studiów mogą odbywać studenci, którzy "zaliczyli drugi rok studiów wyższych zawodowych lub trzeci rok jednolitych studiów magisterskich". Ponieważ wakacje studenckie trwają trzy miesiące, nie wydaje się, aby istniał istotny powód, dla którego studenci studiów magisterskich nie mogliby odbywać przeszkolenia wojskowego w czasie studiów po drugim roku.

VI

Zgodnie z art. 166a ust 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony, znowelizowanej zgodnie z art. 1 punkt 12 projektu ustawy, przysposobienie obronne jest "nieobowiązkowym przedmiotem nauki, objętym planem studiów, prowadzonym w systemie samokształcenia i konsultacji". Załączony do projektu ustawy projekt "rozporządzenia ministra edukacji narodowej i sportu z dnia w sprawie prowadzenia zajęć przysposobienia obronnego studentów, programu przysposobienia obronnego, oraz trybu i terminów przeprowadzania egzaminów" przewiduje, że szkoły wyższe "przeprowadzają co najmniej jeden wykład i jedną konsultację oraz egzamin z przysposobienia obronnego. Wykłady i konsultacje są nieobowiązkowe". Jak się wydaje, przeprowadzanie wykładów przez uczelnię nie można uznać za formę samokształcenia studentów, ani za formę konsultacji, zatem rozporządzenie to będzie sprzeczne z ustawą, która przewiduje odbywanie przysposobienia obronnego jedynie w formie samokształcenia i konsultacji.

Nawiasem mówiąc, nie wiadomo, czy w projekcie rozporządzenia jest mowa o jednym wykładzie i jednej konsultacji w ciągu całego semestru w sensie dwóch epizodów, czy w sensie akademickim, co oznaczałoby cykl około piętnastu wykładów i piętnastu konsultacji w ciągu semestru. Należałoby to określić jednoznacznie, np. w liczbie godzin wykładu i w liczbie godzin konsultacji (liczbie godzin konsultacji przypadającej na jednego studenta?).

VII

Zgodnie z art. 166a ust. 9 ustawy o powszechnym obowiązku obrony, znowelizowanej zgodnie z art. 1 punkt 12 projektu ustawy, materiały dotyczące przysposobienia obronnego studentów przygotowuje minister obrony narodowej, natomiast "pozostałe koszty związane z realizacją przysposobienia obronnego są pokrywane w ramach dotacji na działalność dydaktyczną z budżetów właściwych ministrów".

Należy wyjaśnić, czy dotację tę otrzymywać będą na takich samych zasadach uczelnie państwowe i prywatne. Jeśli otrzymywałyby ją tylko szkoły państwowe, stanowiłoby to zapewne nieuprawnioną dyskryminację studentów szkół prywatnych. Jak wskazałem wyżej (ostatni akapit części III), w uzasadnieniu znajduje się niezrozumiały fragment odnoszący się do chyba do tej kwestii.

VIII

W uzasadnieniu wskazuje się, że absolwenci szkół wyższych, którzy nie odbędą ochotniczo przeszkolenia wojskowego w czasie studiów, w ciągu osiemnastu miesięcy po ich ukończeniu będą mogli zostać powołani do odbycia trzymiesięcznego przeszkolenia wojskowego, dzięki czemu uwzględnione zostanie zapotrzebowanie sił zbrojnych na rezerwową kadre oficerską, bowiem oparcie się "wyłącznie na ochotniczej i skróconej formie przeszkolenia wojskowego (sześć tygodni) mogłoby obniżyć jakość przygotowywanych rezerw oficerskich i nie zapewnić dopływu niezbędnej liczby kadry rezerwy" (s. 8).

Z drugiej strony, w tymże samym uzasadnieniu pisze się, nieco niżej, że "w nowym systemie przeszkolenia wojskowego studentów liczba studentów, którzy nie skorzystają z możliwości uregulowania stosunku do służby wojskowej w trakcie trwania studiów będzie minimalna" (s. 9).

Jak się wydaje, prawdziwa może być tylko jedna z tych opinii. Skutki nowelizacji dla funkcjonowania sił zbrojnych stanowią podstawową przesłankę oceny projektu. Skoro odpowiednia analiza nie została dokonana, a wskazuje na to m. in. przypadkowość zacytowanych powyżej sądów, to projekt nie kwalifikuje się do rozpatrzenia.

IX

Druk nr 780 zawiera, poza samym projektem ustawy (ss. 1 - 7) i jego uzasadnieniem (ss. 7 - 9), trzy projekty rozporządzeń ministra obrony narodowej wraz z uzasadnieniami, nazywane "materiałami informacyjnymi", oraz jeden projekt rozporządzenia ministra edukacji narodowej, z uzasadnieniem i załącznikami, określony jako "projekt". Materiał ten jest mało przejrzysty i tym samym trudny do oceny, przede wszystkim ze względu na brak prawidłowego uzasadnienia samego projektu ustawy, zgodnego z art. 34 ust 2 Regulaminu Sejmu. W szczególności, wskazany przepis przewiduje, że uzasadnienie powinno:

- wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy,
- przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana,
- wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym,
- przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne,

- wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych.

Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej nie spełnia w satysfakcjonującym stopniu żadnego z tych kryteriów, a niektóre z nich (przedstawienie rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana, przedstawienie założeń projektów podstawowych aktów wykonawczych) całkowicie ignoruje.

Sporządził: Marcin Mróz