

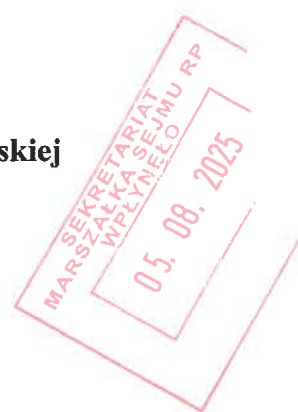


PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Andrzej Duda

Warszawa, dnia 5 sierpnia 2025 r.

Sejm

Rzeczypospolitej Polskiej



Wniosek

Na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. **odmawiam podpisania ustawy z dnia 25 czerwca 2025 r. o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz ustawy o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022–2025”, o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2022–2025” oraz o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw.**

Odmowę podpisania ustawy motywuję następującymi względami.

W dniu 21 lipca 2025 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił mi do podpisu ustawę z dnia 25 czerwca 2025 r. o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz ustawy o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022–2025”, o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2022–2025” oraz o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw (dalej także jako ustawa z dnia 25 czerwca 2025 r.).

Ustawa z dnia 25 czerwca 2025 r. jest wynikiem prac legislacyjnych nad projektem zawartym w druku sejmowym nr 1243, przedłożonym Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Radę Ministrów. Za przyjęciem ustawy podczas trzeciego czytania głosowało 232 posłów, 175 posłów głosowało przeciw przyjęciu ustawy, 18 posłów wstrzymało się od głosu. Senat, po rozpatrzeniu w dniu 17 lipca 2025 r., przyjął tę ustawę bez poprawek. Za wnioskiem o przyjęcie ustawy głosowało 57 senatorów, przeciw głosowało 29 senatorów, nikt z senatorów nie wstrzymał się od głosu. Ustawa z dnia 25 czerwca 2025 r. przyjęta przez Sejm i Senat nie jest zatem wynikiem konsensusu wszystkich sił politycznych w Parlamencie.

Celem ustawy jest przede wszystkim wprowadzenie zmian w zakresie funkcjonowania uczelni wyższej Służby Więziennej, która została utworzona w strukturze polskiego więziennictwa ustawą z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 912). Istotą zmian w tym obszarze są głębokie zmiany w organizacji uczelni, w tym m.in. wprowadzenie nowych zasad powoływania Rektora, a w konsekwencji wygaszenie jego kadencji oraz kadencji Senatu Akademii Wymiaru Sprawiedliwości oraz zmiana nazwy uczelni z Akademii Wymiaru Sprawiedliwości na Akademię Służby Więziennej.

Przed przejściem do omówienia motywów odmowy podpisania ustawy z dnia 25 czerwca 2025 r. i zwrócenia się do Sejmu z wnioskiem o jej ponowne rozpatrzenie konieczne jest przedstawienie genezy i celów działalności Akademii Wymiaru Sprawiedliwości.

Ustawą z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie nazwy uczelni służb państwowych nadzorowanej przez Ministra Sprawiedliwości i o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1053) dotychczasowej uczelni wyższej Służby Więziennej nadano nazwę – Akademia Wymiaru Sprawiedliwości. Było to następstwem tego, że uczelnia ta w wyniku ewaluacji działalności naukowej przeprowadzonej za lata 2017–2021 otrzymała kategorię naukową „A” w dwóch dyscyplinach: nauki o bezpieczeństwie oraz pedagogika. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce uczelnia uzyskała tym samym status uczelni akademickiej, dla której nazwy zgodnie z art. 16 ust. 1 przywołanej ustawy zastrzeżony jest wyraz „akademia”.

Aktualnie statutowym celem działalności Akademii Wymiaru Sprawiedliwości jest kształcenie funkcjonariuszy Służby Więziennej, funkcjonariuszy innych służb oraz osób cywilnych. Akademia Wymiaru Sprawiedliwości w roku 2021 rozszerzyła zakres działalności, uwzględniając oprócz kształcenia funkcjonariuszy Służby Więziennej, również prowadzenie kształcenia przyszłych kadr organów wymiaru sprawiedliwości oraz innych służb realizujących zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego. Otrzymana przez tę uczelnię kategoria

naukowa „A” umożliwia obecnie nadawanie stopnia doktora i doktora habilitowanego oraz prowadzenie szkół doktorskich. Wykonywana z zaangażowaniem praca całego środowiska akademickiego Akademii Wymiaru Sprawiedliwości skutkująca bogatym dorobkiem naukowym - pomimo dość krótkiego okresu istnienia uczelni - doprowadziła do jej rozpoznawalności w kraju i za granicą. Pamiętać przy tym należy, że przed utworzeniem uczelni wyższej Służby Więziennej, więziennictwo nie dysponowało wewnętrznym systemem kształcenia własnych kadr na poziomie studiów pierwszego i drugiego stopnia, a jedynie pozyskiwało do swoich szeregów osoby z wyższym wykształceniem będące absolwentami wyższych uczelni cywilnych. Rozwiązanie takie – w świetle analizy wolnorynkowej oferty edukacyjnej – z perspektywy interesów wymiaru sprawiedliwości nie sprawdzało się i powodowało brak adekwatnego przygotowania tychże absolwentów do specyfiki służby i pracy w więziennictwie. Efekt ten był dodatkowo spotęgowany relatywnie dużą hermetycznością więziennictwa, co sprawiało, że programy studiów uczelni cywilnych nie zawierały wszystkich treści niezbędnych do przygotowania absolwentów do tego wymagającego i bardzo specjalistycznego zawodu, a realizowany ówczesnie w Służbie Więziennej wewnętrzny system kształcenia cechował się wieloma niedoskonałościami i wymagał zmian, w celu znaczącej poprawy jakości kształcenia. W domenie publicznej formułowane są oceny, że dzięki wieloletniej, wytężonej pracy wielu naukowców oraz pracowników tej uczelni, a także zaangażowania w projekty krajowe i międzynarodowe Akademia Wymiaru Sprawiedliwości przyczynia się do wprowadzania widocznych, pozytywnych zmian w Służbie Więziennej.

Wyrażone w uzasadnieniu do projektu uchwalonej ustawy powody i motywy jej opracowania uznaję za nieprzekonujące, a tym samym nie znajduję podstaw do podjęcia decyzji o jej podpisaniu ustawy i zarządzenia jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Dodatkowo analiza debaty parlamentarnej w Sejmie i Senacie podczas prac legislacyjnych na ustawą z dnia 25 czerwca 2025 r. oraz treść skierowanych do mnie apeli i petycji przedstawicieli środowiska akademickiego, stowarzyszeń prawniczych stających w obronie tej uczelni, w tym petycji podpisanej przez grupę ponad tysiąca osób, wskazują, że rzeczywistym powodem uchwalenia przez obecną większość parlamentarną ustawy nie jest rzekoma niska jakość kształcenia, czy badań naukowych prowadzonych na uczelni, lecz chęć powołania jej nowych władz wedle politycznego zapotrzebowania obecnie rządzących. System szkolnictwa wyższego nie może być oparty na realizacji celów, poglądów czy interesów określonej grupy politycznej.

Nie pozbawiona podstaw jest przy tym ocena, że uchwalona ustawa z dnia 25 czerwca 2025 r. stanowi także akt politycznej retorsji za publiczną krytykę formułowaną przez

niektórych przedstawicieli władz organów Akademii Wymiaru Sprawiedliwości wobec bezprawnych zmian w Prokuraturze Krajowej, kwestionowania przez aktualną koalicję rządzącą skuteczności i ważności powołań sędziowskich, konstytucyjnego umocowania Krajowej Rady Sądownictwa i Trybunału Konstytucyjnego oraz podważania mocy i skutków orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Analiza przepisów ustawy, w szczególności nadawanego brzmienia art. 8 ust. 1a ustawy o Służbie Więziennej oraz proponowana w ustawie zmiana nazwy uczelni na Akademię Służby Więziennej faktycznie wskazują na redukcję zakresu zadań uczelni. Obecnie bowiem Akademia Wymiaru Sprawiedliwości, zgodnie z art. 8 ust. 1a ustawy o Służbie Więziennej, realizuje zadania na rzecz wymiaru sprawiedliwości i administracji publicznej, i - na co wskazują liczne głosy środowiska akademickiego oraz ekspertów - czyni to z sukcesem. Mając na uwadze aktualną działalność Akademii Wymiaru Sprawiedliwości, uważam, że ustawowa redukcja jej zadań i zakresu działalności wyłącznie do zadań realizowanych na potrzeby Służby Więziennej jest systemowo nieuzasadniona.

Analiza treści ustawy z dnia 25 czerwca 2025 r. wywołuje także wiele zastrzeżeń i wątpliwości konstytucyjnych. W pierwszej kolejności wskazać należy, że przepis art. 4 ustawy z dnia 25 czerwca 2025 r. przewiduje, że z dniem jej wejścia w życie wygasają kadencje Rektora-Komendanta Akademii Wymiaru Sprawiedliwości oraz Senatu Akademii Wymiaru Sprawiedliwości. Takie arbitralne skracanie przez ustawodawcę kadencji organów uczelni jest w mojej ocenie rozwiązaniem wadliwym z punktu widzenia konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych - w zakresie stosunku powołania Rektora-Komendant (art. 2 Konstytucji) oraz z zasadą autonomii uczelni w zakresie kadencji Senatu (art. 70 ust. 5 Konstytucji). W uzasadnieniu do projektu ustawy na próżno szukać pogłębionego uzasadnienia, w tym prawnokonstytucyjnego, przemawiającego za takim rozwiązaniem. Racjonalny ustawodawca, kierując się powołanymi zasadami konstytucyjnymi, powinien wszelkie rozwiązania kierować pro futuro, to jest do następnych kadencji władz uczelni. Dodatkowo wskazuję, że ustawa w żaden sposób nie reguluje, ani nie dokonuje zmiany w zakresie ustroju Senatu Akademii Wymiaru Sprawiedliwości. Skracanie kadencji tego organu jest zatem wadliwe z punktu widzenia zasady poprawnej legislacji wywodzonej z art. 2 Konstytucji, ponieważ przepisy przejściowe i dostosowujące powinny dotyczyć sytuacji przejściowych wynikających ze zmian, dokonywanych w przepisach prawa.

Kolejne moje zastrzeżenia dotyczą art. 5 ustawy z dnia 25 czerwca 2025 r., który zgodnie z przepisem końcowym, ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Przepis ust. 1 tego artykułu stanowi, że w terminie 7 dni przed dniem wejścia w życie niniejszej

ustawy Minister Sprawiedliwości wyznaczy Rektora-Komendanta Akademii Służby Więziennej. Abstrahując od niespotykanej już w prawidłowo formułowanych przepisach, a użytej w tym przypadku formuły: „w terminie 7 dni przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy” zamiast „od dnia wejścia w życie ustawy”, należy zauważyć, że zgodnie z przepisem końcowym, gdyby przepis art. 5 ustawy wszedł w życie, nadal nie weszłyby w życie przepisy materialne stanowiące o tym, że to Minister Sprawiedliwości powołuje Rektora (zmieniany art. 66a ustawy o Służbie Więziennej). Tak więc do 1 października 2025 r. miałyby obowiązywać jednocześnie dwa sprzeczne ze sobą przepisy, z których jeden byłby przepisem dostosowującym. Wadliwa konstrukcja art. 4 i art. 5 tej ustawy spowodowałaby dodatkowo, że przez okres 7 dni funkcjonowałoby dwóch rektorów, dlatego że wciąż jeszcze nie wygasłaby kadencja dotychczasowego rektora, a nowy zostałby już powołany. Rozwiązanie takie, zgodnie z którym powołanych byłoby jednocześnie dwóch rektorów, jednoznacznie oceniam jako wadliwe z punktu widzenia zasady poprawnej legislacji wywodzonej z art. 2 Konstytucji. Bez znaczenia pozostaje okoliczność, że nowy rektor rozpocząłby wykonywanie obowiązków z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

W związku z tym, że ustawa z dnia 25 czerwca 2025 r. w żaden sposób nie reguluje, ani nie dokonuje zmiany w zakresie ustroju Senatu Akademii Wymiaru Sprawiedliwości oraz biorąc pod uwagę fakt, że zgodnie z art. 3 ustawy Akademii Wymiaru Sprawiedliwości proponuje się nadanie wyłącznie nowej nazwy, przez co nie mamy tutaj do czynienia z przekształceniem jednej uczelni w drugą, a wyłącznie ze zmianą jej nazwy, za wadliwe prawnie należy także uznać przepisy dostosowujące dotyczące Senatu zawarte w art. 6 ustawy. Przepisy takie stosuje się bowiem wówczas, gdy dokonuje się przekształcenia organów albo znosi się organ i powołuje się inny organ, tymczasem przedmiotowa ustawa nie dokonuje formalnego przekształcenia jednej uczelni w drugą. Przyjęte w art. 6 ustawy rozwiązania również oceniam jako sprzeczne z zasadą poprawnej legislacji.

Negatywna ocena zawartej w ustawie koncepcji zredukowania zakresu działalności uczelni wyłącznie do zadań realizowanych na potrzeby Służby Więziennej, przepisów przejściowych i dostosowujących ustawy w zakresie arbitralnej próby skrócenia kadencji organów Akademii Wymiaru Sprawiedliwości, także w wymiarze konstytucyjnym, nie stanowią jedynych powodów podjętej przeze mnie decyzji o odmowie podpisania ustawy i zwrócenia się do Sejmu o ponowne jej rozpatrzenie. Kolejnym powodem są treści zawarte w uzasadnieniu do projektu uchwalonej ustawy, zgodnie z którymi: „podstawowym zadaniem Uczelni powinna być realizacja zadań w zakresie prowadzenia studiów i szkoleń dla funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej, wynikającym z obecnie obowiązującego

stanu prawnego. Priorytetowym polem działania Uczelni powinny być studia podyplomowe w zakresie penitencjarystyki dla kandydatów na oficerów Służby Więziennej, szkolenia zawodowe przygotowujące do zajmowania stanowisk w korpusie podoficerskim, korpusie chorążych, szkolenia specjalistyczne kierowników działów ochrony, oddziałowych działów ochrony czy dowódców zmian działów ochrony.”. Wskazują one bowiem, w moim przekonaniu, na wolę wnioskodawców uchwalonej ustawy, przekształcenia w przyszłości uczelni akademickiej, jaką jest obecnie Akademia Wymiaru Sprawiedliwości w uczelnię zawodową. Podczas rozpatrywania projektu uchwalonej ustawy w Sejmie zwracała na to także uwagę Krajowa Reprezentacja Doktorantów. Taki wektor przyszłego losu uczelni jest szczególnie niepokojący z perspektywy doktorantów uczelni, ponieważ zgodnie z art. 14 i 15 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, uczelnie zawodowe nie mają możliwości prowadzenia kształcenia doktorantów. Za istotne należy uznać zachowanie dotychczasowego statusu akademickiego tej uczelni, szczególnie po otrzymaniu przez Akademię Wymiaru Sprawiedliwości uprawnień do nadawania stopnia doktora w wyniku procesu ewaluacji naukowej i otrzymania kategorii „A” w dziedzinach nauk społecznych oraz nauk o bezpieczeństwie. Niestety uzasadnienie do projektu uchwalonej ustawy, w zakresie perspektyw przyszłego zachowania statusu akademickiego tej uczelni, w szczególności w zestawieniu z zamierzonym w ustawie i opisanym wcześniej zredukowaniem zakresu działalności uczelni wyłącznie do zadań realizowanych na potrzeby Służby Więziennej, nie pozostawia w tym zakresie wątpliwości, stanowiąc że: „Przyszłe kierunki rozwoju Uczelni oraz kształt jej oferty edukacyjnej, w tym utrzymanie statusu akademickiego oraz kontynuowanie funkcjonowania szkoły doktorskiej, będą należały do władz i wspólnoty Uczelni, po należyтым rozpoznaniu i uwzględnieniu potrzeb Służby Więziennej, w szczególności zakresu kompetencji, jakimi powinien wykazywać się absolwent Uczelni – funkcjonariusz Służby Więziennej, oficer, przyszły przedstawiciel kadry kierowniczej i dowódczej formacji.”.

W związku z powyższym nie może uzyskać mojej aprobaty ustawa stanowiąca przyczynek do dalszego osłabienia statusu tej uczelni.

Wniesione do mnie apele i petycje o rozważenie skorzystania z przysługującego mi prawa do odmowy podpisania ustawy i skierowania jej do Sejmu celem ponownego rozpatrzenia, powołują argumenty, że przewidziane w ustawie zmiany stanowią zagrożenie dla autonomii uczelni akademickiej oraz wolności badań naukowych. Konstytucja, zapewniając autonomię szkół wyższych, nie definiuje pojęcia „autonomia” ani nie ustanawia jej zakresu. Oznacza to, że kwestie te pozostawiono dookreśleniu przez ustawodawcę. Nie oznacza to jednak, że w świetle art. 70 ust. 5 Konstytucji nie jest możliwa rekonstrukcja pojęcia autonomii

w odniesieniu do szkół wyższych. Jego ustalenie jest możliwe przy uwzględnieniu podstawowych celów i funkcji szkół wyższych oraz wolności i praw podstawowych, które mogą być urzeczywistnione w formie zinstytucjonalizowanej w ramach funkcjonowania tych szkół. Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny, autonomia uczelni to między innymi prawo do ustalania przez władze szkoły treści i form nauczania, tematyki i metod badań naukowych, regulaminów studiów, które decydują o ich toku, a także prawo do wybierania - przez nauczycieli akademickich, studentów i pracowników niebędących nauczycielami - władz stanowiących i wykonawczych uczelni (por. wyrok TK z dnia 5 października 2005 r., sygn. akt SK 39/05). Na marginesie pojęcie autonomii uczelni zostało już szeroko odkodowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Mając na uwadze dotychczasowy zakres autonomii Akademii Wymiaru Sprawiedliwości oraz przedstawione w toku prac nad omawianą ustawą analizy konstytucyjnych i ustawowych aspektów związanych z autonomią uczelni akademickich, w tym uczelni służb państwowych, za wysoce wątpliwe uważam rozwiązania ustawy, zgodnie z którymi uczelnią ma kierować Dyrektor Generalny Służby Więziennej - choćby tylko w zakresie wykonywania przez nią zadań jednostki organizacyjnej Służby Więziennej, jak też wprowadzające podległość służbową Rektora wobec Dyrektora Generalnego Służby Więziennej. Dotychczasową autonomię Akademii Wymiaru Sprawiedliwości i formę nadzoru nad jej działalnością oceniam za właściwe.

Moje zastrzeżenia budzi również zawarta w ustawie propozycja w zakresie dodania artykułu 43ca w nowelizowanej ustawie o Służbie Więziennej stanowiącego, że Dyrektor Generalny Służby Więziennej współpracuje z Rektorem przy opracowywaniu programów studiów i programów studiów podyplomowych stanowiących podstawę realizacji studiów i studiów podyplomowych dla funkcjonariuszy i pracowników na Uczelni. Wiążąc ten przepis związkowo z przepisami o zakresie wprowadzanego kierownictwa Dyrektora Generalnego Służby Więziennej nad działalnością organizacyjną uczelni oraz jego nadzoru służbowego nad Rektorem jawi się wniosek o poważnym zagrożeniu dla autonomii uczelni w zakresie prawa do ustalania przez władze szkoły wyższej treści i form nauczania oraz tematyki i metod badań naukowych. Odnotować należy, że zgodnie art. 28 ust. 1 pkt 11 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce do zadań senatu uczelni wyższej należy m.in. ustalanie programów studiów, studiów podyplomowych i kształcenia specjalistycznego. Ustalanie programów studiów jest wyłączną kompetencją senatu uczelni wyższej i wyrazem swobody działalności dydaktycznej, która składa się na jeden z elementów zasady autonomii uczelni chronionym konstytucyjnie. Tak wprowadzana i opisana konstrukcja nie stanowi gwarancji adekwatnej swobody uczelni w

prowadzeniu badań naukowych, nauczania oraz kształtowania programów kształcenia. Istnieją rozwiązania prawne umożliwiające uwzględnianie potrzeb kształcenia funkcjonariuszy Służby Więziennej bez tak daleko idącej ingerencji w autonomię Akademii Wymiaru Sprawiedliwości.

Przedstawiając Wysokiej Izbie motywy wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy z dnia 25 czerwca 2025 r. o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz ustawy o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022–2025”, o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2022–2025” oraz o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw, wyrażam jednocześnie przekonanie, że Sejm dokonując powtórnej oceny przyjętych w ustawie rozwiązań, podzieli przedstawione przeze mnie stanowisko.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized, cursive script that appears to be 'A. G.' followed by a flourish.