



**Opinia**  
**do ustawy o uchyleniu lub zmianie niektórych upoważnień do wydawania**  
**aktów wykonawczych**  
**(druk nr 600)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

W świetle uzasadnienia do projektu, celem ustawy jest "uporządkowanie systemu prawa i wyeliminowanie wadliwych lub zbędnych upoważnień ustawowych, dostosowanie ich do wymogów Konstytucji RP oraz przepisów ustawowych". Ponadto zamiarem ustawodawcy jest również zapewnienie spójności polskiego systemu prawnego z prawem wspólnotowym.

Dążąc do zrealizowania powyższych celów ustawodawca nowelizuje 35 ustaw<sup>1</sup>.  
Zmiany dokonywane przez ustawodawcę zmierzają m.in. do:

---

<sup>1</sup> Opiniowana ustawa nowelizuje: ustawę z dnia 20 lipca 1950 r. o zawodzie felczera, ustawę z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, ustawę z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, ustawę z dnia 16 lipca 1987 r. o państwowych instytucjach filmowych, ustawę z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, ustawę z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, ustawę z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, ustawę z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, ustawę z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, ustawę z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawę z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, ustawę z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, ustawę z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, ustawę z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, ustawę z dnia 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych, ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, ustawę z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, ustawę z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, ustawę z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności, ustawę z dnia 26 października 2000 r. o sposobie obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto, ustawę z dnia 9 listopada 2000 r. o bezpieczeństwie morskim, ustawę z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym, ustawę z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne, ustawę z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, ustawę z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, ustawę z dnia 20 grudnia 2002 r. o organizacji niektórych rynków rolnych, ustawę z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, ustawę z dnia 26 czerwca 2003 r.

- 1) rezygnacji z kursów doszkalających dla felczerów, których odbycie jest warunkiem uzyskania tytułu starszego felczera;
- 2) określenia zasad pochówku osób pozbawionych wolności zmarłych w zakładach karnych albo aresztach śledczych oraz doprecyzowania przepisu upoważniającego dotyczącego tej problematyki;
- 3) wyeliminowania z ustawy o państwowych instytucjach filmowych organów doradczych i opiniodawczych, tj. rad zespołów i rady artystyczno-programowej;
- 4) dodania brakujących wytycznych do przepisu upoważniającego ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków i trybu oddelegowania policjanta do pełnienia zadań służbowych poza Policją w kraju i za granicą; zgodnie z wytycznymi zakres uprawnień oddelegowanego policjanta uzależniony będzie od rodzaju wykonywanych zadań, czasu oddelegowania itp.;
- 5) przyjęcia, iż zarządzenie określające sposób tworzenia funduszu operacyjnego Straży Granicznej i gospodarowania nim oraz podmioty właściwe w tych sprawach, nie będzie objęte na mocy ustawy tajemnicą państwową;
- 6) przyjęcia, iż delegacja zawarta w art. 29 ust. 2 do określenia rodzajów badań diagnostycznych, które mogą być wykonywane w zakładach opieki zdrowotnej wyłącznie na podstawie skierowania lekarza lub lekarza dentystry, ma dotyczyć również badań wykonywanych w publicznych zakładach opieki zdrowotnej;
- 7) umożliwienia ostatecznego rozliczenia obligacji restrukturyzacyjnych wyemitowanych przez Ministra Finansów na podstawie ustawy budżetowej na rok 1996. w celu zwiększenia funduszy własnych i rezerw BGŻ S.A., z przeznaczeniem na restrukturyzację zadłużenia Agencji Nieruchomości Rolnych;
- 8) legalizacji możliwości korzystania przez osoby pozbawione wolności ze świadczeń pozawięziennych niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej w przypadku, gdy udzielenie świadczeń przez zakłady przeznaczone dla osób pozbawionych wolności nie jest możliwe;

---

o nasiennictwie, ustawę z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin, ustawę z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, ustawę z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, ustawę z dnia 29 czerwca 2007 r. o zasadach pokrywania kosztów powstałych u wytwórców w związku z przedterminowym rozwiązaniem umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej oraz ustawę z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

- 9) nałożenia na określone w ustawie – Prawo o ruchu drogowym osoby kierujące ruchem drogowym obowiązku ukończenia szkolenia organizowanego przez wojewódzki ośrodek ruchu drogowego;
- 10) wyeliminowania z ustawy o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych przepisów dotyczących obligacji prywatyzacyjnych;
- 11) dodania do ustawy o gospodarce nieruchomościami przepisu upoważniającego ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, do określenia wymogów programowych dla studiów podyplomowych w zakresie wyceny nieruchomości, pośrednictwa w obrocie nieruchomościami oraz zarządzania nieruchomościami oraz wymogów programowych dla kursów specjalistycznych, szkoleń lub seminariów, mających na celu doskonalenie kwalifikacji zawodowych rzeczoznawców majątkowych, pośredników w obrocie nieruchomościami oraz zarządców nieruchomości;
- 12) przyjęcia, iż tworzenie, przekształcenie i likwidacja ośrodków szkolenia Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu będzie fakultatywną, a nie obligatoryjną kompetencją Szefów tych Agencji;
- 13) przyjęcia, iż współczynnik średniej wydajności długiego włókna lnianego, krótkiego włókna lnianego oraz włókna konopi z 1 ha upraw lnu i konopi włóknistych określany będzie nie corocznie, ale dla każdego roku gospodarczego;
- 14) nałożenia na Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa obowiązku prowadzenia rejestru jednostek organizacyjnych upoważnionych do prowadzenia badań skuteczności środka ochrony roślin, w miejsce obowiązku ogłaszania w drodze obwieszczenia w Monitorze Polskim wykazu takich jednostek.

Dokonując zmian przepisów upoważniających ustawodawca sformułował w ustawie przepis przejściowy czasowo utrzymujący w mocy dotychczasowe akty wykonawcze (art. 36).

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił ustawę na 41. posiedzeniu w dniu 7 maja 2009 r. Projekt ustawy był przedłożeniem rządowym. W trakcie prac w Sejmie dokonano zmian zmierzających do skorelowania rozpatrywanej ustawy z innymi przedłożeńiami (zarówno tymi, nad którymi prace parlamentarne się już zakończyły, jak również tymi, nad którymi prace prowadzone są równoległe).

## **III. Uwagi**

- 1) tytuł ustawy – zgodnie z § 18 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej formułując tytuł ustawy jej przedmiot określa się możliwie najzwięźle w sposób adekwatnie informujący o treści aktu. Zrealizowanie tego kanonu jest szczególnie istotne, jeśli wziąć pod uwagę funkcje jakie pełni tytuł ustawy, w tym przede wszystkim funkcję informacyjną. Tytuł aktu normatywnego powinien zawierać szczególnie doniosłe informacje, w tym o treści norm zawartych w danym akcie normatywnym. Tytuł może mieć bowiem doniosłe znaczenie dla procesu wykładni prawa, szczególnie przy dokonywaniu wykładni systemowej lub funkcjonalnej (celowościowej). Analiza treści opiniowanej ustawy prowadzi do wniosku, że zmiana upoważnień ustawowych (ratio legis ustawy w świetle uzasadnienia) jest niejednokrotnie konsekwencją zmian merytorycznych dokonywanych opiniowaną ustawą, a nie celem samym w sobie. Co oznacza, iż w tych przypadkach przedmiot ustawy w tytule został sformułowany w sposób nieadekwatny do treści przepisów, a ponadto sugerujący inny cel przyświecający ustawodawcy niż w rzeczywistości realizowany przez ustawę. Ponadto należy stwierdzić, że dokonując nowelizacji w sposób, jaki to czyni ustawodawca w opiniowanej ustawie (zbiorcze znowelizowanie kilkudziesięciu niezwiązanych ze sobą merytorycznie ustaw) konieczne jest dołożenie wszelkiej staranności, tak aby ustawa zredagowana była zgodnie ze sztuką legislacyjną, ponieważ zastosowana metoda charakteryzuje się ograniczoną w stopniu zasadniczym komunikatywnością (szczególnie w aspekcie wyszukiwawczym).
  
- 2) art. 15, art. 6 ust. 4 pkt 1 – wskazany przepis upoważnia ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia wysokości stawek za szkolenie osób, które zamierzają kierować ruchem drogowym, określonych w ustawie – Prawo o ruchu drogowym. Mając na względzie, że w przepisach merytorycznych ustawodawca stanowi nie o stawkach, ale o opłatach za szkolenie, konsekwentnie tą terminologią należałoby się posługiwać w delegacji ustawowej. Zgodnie z § 10 Zasad techniki prawodawczej prawodawca jest

zobligowany do zachowania konsekwencji terminologicznej (do oznaczenia jednakowych pojęć używać należy jednakowych określeń). Przestrzeganie tego nakazu jest warunkiem zapewnienia komunikatywności przepisu w aspekcie interpretacyjnym.

Propozycja poprawki:

- w art. 15 w lit. b, w ust. 4 w pkt 1 wyraz "stawek" zastępuje się wyrazem "opłaty";

- 3) art. 17 pkt 3, art. 197 pkt 6 – wskazany przepis upoważnia ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej do określenia, w drodze rozporządzenia, m.in. form i **zasad** zgłaszania i potwierdzania przez organizatorów doskonalenia aktualności programów kursów specjalistycznych, szkoleń lub seminariów, mających na celu doskonalenie kwalifikacji zawodowych rzeczoznawców majątkowych, pośredników w obrocie nieruchomościami oraz zarządców nieruchomości oraz form i **zasad** prowadzenia i publikacji rejestru zgłoszonych programów. Mając na względzie, iż zgodnie z § 65 Zasad techniki prawodawczej zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzaniu określa się w sposób **precyzyjny**. Określenie tych spraw nie może być ogólnikowe, w szczególności poprzez posłużenie się zwrotem "... określi szczegółowe zasady" ("... określi zasady"). Aktem normatywnym właściwym do określania zasad nakazanego bądź zakazanego działania jest ustawa, w rozporządzeniu natomiast można doprecyzować sposób postępowania według zasad określonych przez ustawodawcę. Mając powyższe na względzie należałoby rozważyć uchwalenie niżej zaproponowanej poprawki.

Propozycja poprawki:

- w art. 17 w pkt 3, w pkt 6 wyrazy "zasady zgłaszania i" zastępuje się wyrazami "tryb zgłaszania" oraz wyrazy "zasady prowadzenia" zastępuje się wyrazami "sposób prowadzenia";

- 4) art. 29 pkt 2, art. 57 ust. 2h - w świetle najnowszych wytycznych dotyczących transpozycji dyrektywy do krajowego porządku zawartych w opracowaniu pt. *"Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie efektywności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym"*<sup>2</sup>, w upoważnieniu do wydania rozporządzenia

---

<sup>2</sup> Zaktualizowana i uzupełniona wersja wytycznych opublikowanych przez UKIE w dokumencie: *„Zapewnienie efektywności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym. Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej”* (Warszawa 2003), opracowana przez prof. dr. hab. J. Barcza, we współpracy z dr A. Grzelak

(transponującego dyrektywę), w wytycznych, nie należy zamieszczać ogólnych klauzul nakazujących ministrowi branie pod uwagę prawa Unii Europejskiej w regulowanej dziedzinie. Ponadto Zasady techniki prawodawczej (zwane dalej "ZTP") w § 4 ust. 4 stanowią, że w ustawie nie można zamieszczać przepisów nakazujących stosowanie innych aktów normatywnych (zakaz ten należy odnieść również do przepisów wspólnotowych). Mając powyższe na uwadze należałoby wyeliminować z wytycznych przepisu upoważniającego - art. 57 ust. 2h, część nakazującą ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa uwzględnianie przy wydawaniu rozporządzenia przepisów prawa wspólnotowego. Przepisy wspólnotowe minister musi brać bowiem pod uwagę bez względu na to, czy ustawodawca mu to nakazuje, czy też nie. W przeciwnym razie nie da się właściwie wdrożyć prawa wspólnotowego do krajowego porządku prawnego, a tym samym osiągnąć celu założonego przez prawodawcę wspólnotowego. W miejsce skreślonych quasiwytycznych należałoby dodać poprawne wytyczne zawierające wskazówki wyznaczające treść rozporządzenia lub sposób ukształtowania tej treści. Przepisowi w kształcie uchwalonym przez Sejm może być postawiony zarzut, iż nie zawiera on wytycznych, a tym samym nie spełnia konstytucyjnych warunków delegowania określonego zakresu spraw do uregulowania w rozporządzeniu.

- 5) art. 36 pkt 8 – w związku z tym przepisem nasuwa się pytanie o celowość formułowania przepisu czasowo utrzymującego w mocy akt wykonawczy wydany na podstawie zmienianego upoważnienia w sytuacji, jeśli zgodnie z powszechnymi regułami walidacyjnymi dotychczasowy akt wykonawczy nie utraci mocy. Przepis § 32 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej przewiduje, że zmiana delegacji ustawowej w zakresie organu upoważnionego do wydania aktu wykonawczego nie skutkuje utratą mocy obowiązującej aktu wykonawczego. W tym przypadku organem upoważnionym do zmiany lub uchylecia aktu wykonawczego wydanego na podstawie zmienianej delegacji jest organ wskazany w zmienionym upoważnieniu. Przepis ten należy zastosować również do zmiany dokonywanej przez ustawodawcę w art. 34 ust. 3 ustawy o dozorze technicznym, polegającej na rezygnacji ze współuczestnictwa ministra właściwego do spraw finansów w wydawaniu rozporządzenia. Nie budzi bowiem wątpliwości, iż tego

rodzaju modyfikacja jest zmianą przepisu w zakresie organu upoważnionego do wydania rozporządzenia. W związku z powyższym, wydaje się, iż zasadnym byłoby skreślenie w art. 36 pkt 8.

*Jakub Zabielski*

*Główny Legislator*