



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 30 stycznia 2020 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych  
innych ustaw**

**(druk nr 61)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Opiniowana ustawa nowelizuje ustawę z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej oraz 96 innych ustaw. Zmiany mają na celu dostosowanie struktury administracji rządowej do nowych zadań, przede wszystkim w dziedzinie polityki klimatycznej oraz gospodarowania majątkiem państwowym.

Ustawodawca wyodrębnia dwa nowe działy administracji rządowej: klimat i aktywa państwowe. Wspecyfikowania pierwszego z nich dokonano w celu skutecznego prowadzenia polityki ekologicznej, klimatycznej i energetycznej. Jak podkreślono w uzasadnieniu projektu ustawy, dział administracji „klimat” stanowi „odpowiedź na wzrastające znaczenie problemów klimatycznych w polityce międzynarodowej, unijnej i krajowej oraz służy pełniejszej realizacji konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju”. Wyodrębnienie działu administracji rządowej „aktywa państwowe” ma na celu zapewnienie racjonalnego i efektywnego wykorzystania mienia państwowego, zwiększenia jego wartości oraz realizacji polityki gospodarczej państwa. W ocenie ustawodawcy, „koncentracja kompetencji w zakresie gospodarowania mieniem państwowym, wykonywania praw majątkowych i osobistych przysługujących Skarbowi Państwa, jak również ochrony interesów Skarbu Państwa pozwoli na zwiększenie spójności działań podejmowanych w tych obszarach”.

Dział administracji rządowej „aktywa państwowe” obejmie sprawy dotyczące gospodarowania mieniem państwowym, w tym wykonywania praw majątkowych i osobistych przysługujących Skarbowi Państwa oraz ochrony interesów Skarbu Państwa – z wyjątkiem spraw, które na mocy innych ustaw pozostaną we właściwości innych działów. Minister właściwy do spraw aktywów państwowych będzie reprezentował Skarb Państwa w zakresie gospodarowania mieniem państwowym. Minister ten będzie miał prawo inicjowania polityki państwa w zakresie wykorzystania mienia państwowego.

Dział administracji rządowej „klimat” obejmie sprawy klimatu i zrównoważonego rozwoju. Będą to w szczególności sprawy w zakresie wdrażania polityki klimatycznej Unii Europejskiej, ochrony i kształtowania środowiska oraz racjonalnego wykorzystywania jego zasobów, kontroli przestrzegania wymagań ochrony środowiska i badania stanu środowiska, systemu zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji oraz handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, gospodarki odpadami, efektywności energetycznej, a także rozwoju i wykorzystania odnawialnych źródeł energii. W ramach swoich kompetencji minister właściwy do spraw klimatu będzie sprawował nadzór nad Prezesem Państwowej Agencji Atomistyki, Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska, Instytutem Ochrony Środowiska – Państwowym Instytutem Badawczym, Instytutem Ekologii Terenów Uprzemysłowionych, a także nad działalnością Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W następstwie wyodrębnienia działu administracji „klimat” dokonuje się korekty zakresów spraw objętych działami „energia” i „środowisko” oraz instytucji nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw środowiska. Minister właściwy do spraw środowiska będzie sprawował nadzór nad działalnością Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”, Instytutem Badawczym Leśnictwa i Państwowym Instytutem Geologicznym – Państwowym Instytutem Badawczym oraz działalnością Biura Nasiennictwa Leśnego w Warszawie. Ministrowi temu będzie nadal podlegał Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska.

Ustawodawca dokonuje również zmian w zakresie spraw objętych działem administracji rządowej „członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”, doprecyzowując zakres poszczególnych spraw objętych kompetencją ministra kierującego tym działem oraz przenosząc z tego działu do działu „sprawy zagraniczne” problematykę działalności

informacyjnej i edukacyjnej służącej rozpowszechnianiu wiedzy o integracji europejskiej i zasadach funkcjonowania Unii Europejskiej oraz polityce Rady Ministrów w tej dziedzinie.

W następstwie noweli zmieni się również „umiejscowienie” Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania. Dotychczas znajdował się on w strukturze Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a po zmianach będzie on Sekretarzem Stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw rodziny (obecnie Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej).

W zakresie działu administracji rządowej „gospodarka” dodano regulację przewidującą, że minister właściwy do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych będzie mógł tworzyć samodzielne stanowiska radców handlowych, wydziały lub zespoły zadaniowe, działające w strukturze placówek zagranicznych (dyplomacja ekonomiczna). Osoby wykonujące zadania z zakresu dyplomacji ekonomicznej wchodzić będą w skład służby zagranicznej, przy czym podlegać one będą ministrowi właściwemu do spraw gospodarki.

Ponadto ustawodawca przyznaje nadzór nad Prezesem Wyższego Urzędu Górniczego ministrowi właściwemu do spraw gospodarki złożami kopalin. Dotychczas nadzór ten sprawował minister właściwy do spraw energii.

Rozszerzono zakres spraw objętych działem administracji rządowej „budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo”. W ramach tego działu znalazły się kwestie zarządzania i koordynacji programami w zakresie upowszechniania, rozwoju i promocji wykorzystywania technologii niskoemisyjnych i zeroemisyjnych oraz – wyraźnie wskazana – problematyka efektywności energetycznej budynków.

Konsekwencją zmian w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej jest dokonanie stosownych korekt w kilkudziesięciu innych ustawach.

Niezależnie od powyższego, ustawodawca dokonuje zmian w ustawie z dnia 26 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 37 noweli). Aktualnie obowiązujący art. 4d ust. 1 tej ustawy przewiduje, że opiekę nad Polonią i Polakami za granicą, w zakresie zadania publicznego – pomoc Polonii i Polakom za granicą sprawuje **Senat**. W następstwie noweli zadanie to ma realizować również **Prezes Rady Ministrów**. Opieka nad Polonią i Polakami za granicą ma być finansowana z części budżetu

państwa dotyczących, odpowiednio, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów albo właściwego ministra.

W art. 98–113 ustawy uregulowano kwestie intertemporalne i dostosowujące, które są konieczne z punktu widzenia wdrożenia dokonywanych zmian.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przepisów dostosowujących dotyczących informowania pracowników przez dotychczasowego pracodawcę o zmianach będących następstwem ustawy. Przepisy te wejdą w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia (dotyczy to art. 106 ust. 4, 107 ust. 2 i art. 108 ust. 2 noweli).

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił ustawę na 4. posiedzeniu w dniu 23 stycznia 2020 r. Projekt ustawy był przedłożeniem poselskim (druki sejmowe nr 158 i 158-A). Sejm na 4. posiedzeniu w dniu 22 stycznia 2020 r. skierował projekt wraz z autopoprawką do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Komisja po rozpatrzeniu projektu w tym samym dniu, wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zaproponowanym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 192). W Sejmie nie dokonano w odniesieniu do przedłożenia zmian o charakterze zasadniczym. W trakcie prac m.in.:

- 1) dodatkowo znowelizowano ustawę z dnia 26 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (przyjęto, że opiekę nad Polonią i Polakami za granicą sprawować ma również Prezes Rady Ministrów), ustawę z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów oraz ustawę z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych;
- 2) dokonano zmian w odniesieniu do działu administracji rządowej „gospodarka” (dodano m.in. przepis, który przewiduje, że minister właściwy do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych może tworzyć samodzielne stanowiska radców handlowych, wydziały lub zespoły zadaniowe, działające w strukturze placówek zagranicznych (dyplomacja ekonomiczna); uregulowano także status osób wykonujących zadania z zakresu dyplomacji ekonomicznej; przyjęto m.in., że osoby takie będą wchodzić w skład służby

zagranicznej, a także że podlegać będą one ministrowi właściwemu do spraw gospodarki);

- 3) ograniczono zakres nowelizacji ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami poprzestając na zmianie art. 58 tej ustawy (przyjęto, że to minister właściwy do spraw aktywów państwowych, a nie minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, będzie mógł wnosić nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa jako wkład niepieniężny (aport) do spółki);
- 4) pozostawiono bez zmian art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych; zakup lub budowa nieruchomości na potrzeby organów administracji rządowej nadal wymagała będzie zgody ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, a nie jak przewidywał projekt ministra właściwego do spraw aktywów państwowych;
- 5) zdefiniowano zadania ministra właściwego do spraw gospodarki związane z funkcjonowaniem rynku energii ze źródeł odnawialnych, zużywanych w sektorach: elektroenergetyki, ciepłownictwa i chłodnictwa oraz transportu (art. 79 pkt 6 lit. c noweli);
- 6) uzupełniono katalog wymogów potwierdzających kwalifikacje kandydatów na członków organów nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych; przyjęto, że jednym z tych wymogów będzie złożenie egzaminu dla kandydatów na członków organów nadzorczych przed komisją egzaminacyjną wyznaczoną przez ministra właściwego do spraw aktywów państwowych.

### **III. Uwagi szczegółowe**

- 1) art. 1 pkt 5 lit. c, art. 9a ust. 1 pkt 12 – w następstwie nowelizacji, dział administracji rządowej „budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo” będzie obejmował również sprawy zarządzania i koordynacji programami w zakresie upowszechniania, rozwoju i promocji wykorzystywania technologii niskoemisyjnych i zeroemisyjnych. Jednocześnie ta sama problematyka znajdzie się w dziale administracji rządowej „klimat” (dodawany art. 13a ust. 1 pkt 9; art. 1 pkt 9 noweli). Przypisanie analogicznie nazwanego zakresu spraw dwóm różnym działom może rodzić w przyszłości wątpliwości interpretacyjne albo skutkować sporami kompetencyjnymi pomiędzy ministrami kierującymi tymi działami (zarówno

pozytywnymi, jak i negatywnymi). W sytuacji gdy ustawodawca w różnych działach zamieszcza tak samo (albo analogicznie) nazwane sprawy, odnosi on ich zakres do zakresu działu. Tak też uczyniono np. w dodawanym art. 13a ust. 1 pkt 13 i art. 28 ust. 1 pkt 7 (art. 1 pkt 10 noweli).

Analogiczne wątpliwości nasuwać może relacja pomiędzy art. 9a ust. 1 pkt 2 (art. 1 pkt 5 noweli) i art. 13a ust. 1 pkt 11. Oba te przepisy stanowią o efektywności energetycznej, przy czym zakres pierwszego z przepisów (efektywność energetyczna budynków) mieści się w zakresie drugiego przepisu (efektywność energetyczna w ogóle).

Mając na względzie wyeliminowanie wątpliwości co do zakresu poszczególnych działów, proponuje się przyjęcie niżej sformułowanych poprawek.

### **Propozycja poprawki:**

w art. 1:

- a) w pkt 5 w lit. c, w pkt 12 po wyrazie „zeroemisyjnych”,
- b) w pkt 9, w art. 13a w ust. 1 w pkt 9 po wyrazie „transportu”  
– dodaje się wyrazy „– w zakresie zadań należących do działu”;

w art. 1 w pkt 9, w art. 13a w ust. 1 w pkt 11 po wyrazie „energetycznej” dodaje się wyrazy „, z wyjątkiem efektywności energetycznej budynków”;

- 2) art. 1 pkt 9, art. 13a ust. 1 pkt 7 – w przepisie tym mówi się o „gospodarce o obiegu zamkniętym”, zaś w art. 9 ust. 2 pkt 6 (art. 1 pkt 4 lit. a noweli) o „gospodarce obiegu zamkniętego”. Mając na względzie § 10 Zasad techniki prawodawczej (zasada konsekwencji terminologicznej), proponuje się przyjęcie niżej sformułowanej poprawki.

### **Propozycja poprawki:**

w art. 1 w pkt 9, w art. 13a w ust. 1 w pkt 7 wyrazy „o obiegu zamkniętym” zastępuje się wyrazami „obiegu zamkniętego”;

- 3) art. 1 pkt 11 lit. b, art. 32 ust. 4 – zmiana dokonywana tym przepisem ma charakter pozorny. Nie ma żadnej wartości normatywnej. Dodanie na końcu przepisów wyrazów

„z zastrzeżeniem ust. 5”, nie zmienia treści przepisu. Co więcej, formułując tę zmianę nie wzięto pod uwagę § 23 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej, poglądów doktryny oraz ustaleń parlamentarnych i rządowych służb legislacyjnych. Odesłania określające wzajemną relację przepisów formułuje się tylko wówczas, jeżeli relacja ta nie jest oczywista i istnieje prawdopodobieństwo, iż właściwa interpretacja normy byłaby utrudniona (jeżeli w innym przepisie znajduje się wyjątek należy używać określenia „z wyjątkiem”, jeżeli inny przepis zawiera uszczegółowienie należy używać określenia „z uwzględnieniem”). Nie należy, co do zasady, formułować odesłań określających relację między przepisami („zastrzeżeń”) w obrębie jednej podstawowej jednostki redakcyjnej albo następujących po sobie podstawowych jednostek redakcyjnych (w szczególności jeżeli jednostki te znajdują się w obrębie tej samej jednostki systematyzacyjnej). Wzajemna relacja przepisów powinna wynikać z ich właściwego zamieszczenia w strukturze aktu normatywnego – § 23 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej<sup>1)</sup>. Mając powyższe na względzie, proponuje się przyjęcie poniższej poprawki.

**Propozycja poprawki:**

w art. 1 w pkt 11 skreśla się lit. b;

- 4) art. 3 pkt 2, art. 19 ust. 2 – ustawodawca przyznaje ministrowi właściwemu do spraw aktywów państwowych prawo zgłoszenia sprzeciwu wobec decyzji organu założycielskiego o likwidacji przedsiębiorstwa państwowego. Sprzeciw będzie mógł być zgłoszony w terminie dwóch tygodni. Określając prawo zgłoszenia sprzeciwu nie określono do czego odnosi się sprzeciw (informacji o zamiarze podjęcia decyzji, czy decyzji) oraz od którego momentu liczy się dwutygodniowy termin na zgłoszenie sprzeciwu. Z pierwszej części zdania w ust. 2 można wnosić, że wolą ustawodawcy jest, aby sprzeciw mógł być wyrażony przed podjęciem decyzji przez organ założycielski, a nie po jej podjęciu. Niemniej brakuje przepisu, który nakładałby na organ założycielski obowiązek poinformowania ministra właściwego do spraw aktywów państwowych o zamiarze podjęcia decyzji. W następstwie brakuje również

---

<sup>1)</sup> Rekomendacje dla legislatorów dotyczące wybranych zagadnień legislacyjnych, zaakceptowane przez kierownictwo Rządowego Centrum Legislacji, Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu oraz Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu po szkoleniu „Ujednolicanie praktyki legislacyjnej rządowych i parlamentarnych służb legislacyjnych” – Jachranka, wrzesień/październik 2011r.

rozstrzygnięcia, które precyzyjnie wskazywałyoby, jak liczyć termin. W art. 63 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych precyzyjnie określono procedurę sprzeciwu, w przypadku gdy ten będzie zgłoszony przez dyrektora przedsiębiorstwa lub radę pracowniczą, przy czym przepis ten nie znajdzie zastosowania do sprzeciwu zgłaszanego przez ministra. Mając na względzie wyeliminowanie luk, skutkujących wątpliwościami interpretacyjnymi, proponuje się przyjąć niżej sformułowaną poprawkę.

**Propozycja poprawki:**

w art. 3 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) w art. 19:

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Decyzję o likwidacji podejmuje organ założycielski z własnej inicjatywy bądź na wniosek rady pracowniczej przedsiębiorstwa, o ile minister właściwy do spraw aktywów państwowych nie zgłosi sprzeciwu w sprawie podjęcia takiej decyzji.”,

b) dodaje się ust. 3 i 4 w brzmieniu:

„3. Organ założycielski informuje ministra właściwego do spraw aktywów państwowych o zamiarze podjęcia decyzji o likwidacji.

4. Minister właściwy do spraw aktywów państwowych może zgłosić sprzeciw w sprawie podjęcia decyzji o likwidacji, wraz z uzasadnieniem, w terminie czternastu dni od daty przekazania informacji, o której mowa w ust. 3.”;

5) art. 13 pkt 1 – propozycja poprawki redakcyjnej.

**Propozycja poprawki:**

w art. 13 w pkt 1 wyrazy „z minister” zastępuje się wyrazami „z ministrem”;

6) art. 22 pkt 7, art. 400k ust. 2 pkt 1b – wskazany przepis stanowi, że do zadań Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej należeć będzie także przyjmowanie programów priorytetowych, po ich uprzednim **zaopiniowaniu** przez ministra właściwego do spraw klimatu. W związku z tym, że listy programów priorytetowych w części dotyczącej gospodarki wodnej będą uzgadniane z Prezesem



Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, nasuwa się pytanie, czy przyjmowanie programów priorytetowych w tej części nie powinno być poprzedzone również opinią tego Prezesa. Sformułowanie propozycji poprawki będzie możliwe po ustaleniu intencji prawodawcy.

- 7) art. 25 pkt 5, art. 10a ust. 1 pkt 2 – mając na względzie § 10 Zasad techniki prawodawczej (zasada konsekwencji terminologicznej), należałoby przyjąć poniższą poprawkę. W przepisie należy mówić o członkostwie w korpusie służby cywilnej, a nie w służbie cywilnej. Prawidłową terminologię zastosowano w art. 10a ust. 1 pkt 1 (art. 25 pkt 5 noweli).

**Propozycja poprawki:**

w art. 25 w pkt 5, w art. 10a w ust. 1 w pkt 2 po wyrazie „członkami” dodaje się wyrazy „korpusu”;

- 8) art. 26 – korygując art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali, należałoby dokonać w tym przepisie zmiany, uwzględniającej, że ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej nie przewiduje działów „praca i zabezpieczenie społeczne” oraz „Skarb Państwa”.

**Propozycja poprawki:**

art. 26 otrzymuje brzmienie:

„Art. 26. W ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. o restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali (Dz. U. poz. 1196, z późn. zm.) w art. 7 w ust. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) ministrów właściwych do spraw: finansów publicznych, pracy, zabezpieczenia społecznego, klimatu, środowiska, aktywów państwowych,.”;

- 9) art. 29, art. 3 ust. 2 pkt 1 – nadając pkt 1 nowe brzmienie należy uwzględnić, że nie ma działu administracji rządowej „budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych”. „Budżet”, „finanse publiczne” i „instytucje finansowe” są trzema różnymi działami administracji rządowej.

### **Propozycja poprawki:**

w art. 29, pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) Skarb Państwa, w zakresie, w jakim jest reprezentowany przez ministra właściwego do spraw budżetu, ministra właściwego do spraw finansów publicznych, ministra właściwego do spraw instytucji finansowych lub ministra właściwego do spraw aktywów państwowych;”;

10) art. 31 pkt 2 – mając na względzie poprawność językową zmienianego przepisu, należałoby przyjąć niżej zaproponowaną poprawkę.

### **Propozycja poprawki:**

w art. 31 w pkt 2 wyrazy „ministrowi właściwemu do spraw aktywów państwowych” zastępuje się wyrazami „oraz ministrowi właściwemu do spraw aktywów państwowych”;

11) art. 37, art. 4d ust. 1 i 2 – w myśl obowiązującego dzisiaj art. 4d ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie opiekę nad Polonią i Polakami za granicą, w zakresie zadania publicznego – pomoc Polonii i Polakom za granicą sprawuje **Senat**. W następstwie noweli zadanie to ma realizować również **Prezes Rady Ministrów**. Zmiana ta została dodana do projektu w następstwie poprawki. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy jej celem jest „dostosowanie struktury administracji rządowej do nowych zadań”, których specyfika „wskazuje na potrzebę dalszej optymalizacji procesów planowania i zarządzania”. Poprawka, która modyfikuje przepisy dotyczące realizacji zadania publicznego – pomoc Polonii i Polakom za granicą nie wpisuje się w ramy przedmiotowe i podmiotowe projektu. Dotyczy ona *de facto* nie tylko administracji rządowej, ale również pośrednio Senatu. Dotyka ona bowiem sfery działalności publicznej, która siłą tradycji, a później ustawy, przypisana była Senatowi. Co więcej, zmiana art. 4d ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przełoży się zapewne na zmniejszenie środków, którymi dysponował będzie Senat na potrzeby realizacji tego zadania. Jeśli posłowie zauważyli potrzebę zmiany art. 4d ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, powinni oni skorzystać z prawa inicjatywy ustawodawczej i wnieść do łaski marszałkowskiej w Sejmie

stosowny projekt ustawy albo wnioskodawcy projektu (druk sejmowy nr 158) mogli zgłosić w tym przedmiocie autopoprawkę do projektu, jak to uczyniono w przypadku zmian odnoszących się do Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania (druk sejmowy nr 158-A). Materia autopoprawki staje się bowiem materiają projektu (jest poddana procedurze trzech czytań.)

Zakres poprawki Sejmu, podobnie jak zakres poprawki Senatu, jest ograniczony. Ograniczenia wynikają z Konstytucji (przede wszystkim art. 118 i art. 119). Problematyka zakresu poprawki Sejmu była niejednokrotnie przedmiotem analizy dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Swój pogląd w sprawie wyraził on w szeregu orzeczeń (por. wyrok z dnia 24 marca 2004 r. (K 37/03), wyrok z dnia 24 marca 2009 r. (K 53/07), wyrok z dnia 7 listopada 2013 r. (K 31/12)). Przepis art. 119 ust. 1 Konstytucji stanowi, że **Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach**. Zdaniem Trybunału, wymóg rozpatrywania projektów ustaw przez Sejm w trzech czytaniach oznacza konstytucyjny nakaz, by podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak by nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska. Trybunał w wyroku z 24 marca 2004 r. (K 37/03) stwierdził, że przekroczenie zakresu przedmiotowego poprawki prowadzi również do obejścia przepisów o inicjatywie ustawodawczej (art. 118 ust. 1). Stanowi to naruszenie istotnych zasad konstytucyjnych. Zarówno Trybunał w swoim orzecznictwie, jak i doktryna podkreślają, że gwarancje odpowiedniego procedowania (zwłaszcza procedura trzech czytań) wchodzi w zakres standardów demokratycznego państwa prawnego.

- 12) art. 46 pkt 5, art. 6a – w myśl zmienianego art. 6a ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, w przypadku gdy wystąpią na rynku nadzwyczajne zdarzenia skutkujące zmianą warunków zaopatrzenia w paliwa stałe, powodujące utrudnienia w przestrzeganiu wymagań jakościowych lub zagrażające bezpieczeństwu energetycznemu Rzeczypospolitej Polskiej, minister właściwy do spraw energii może, w drodze rozporządzenia, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 60 dni, odstąpić od stosowania wymagań określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3a ust. 2 tej ustawy. Po nowelizacji rozporządzenie takie będzie wydawane przez ministra właściwego do spraw energii **w porozumieniu** z ministrem właściwym do praw klimatu. Mając na uwadze, że rozporządzenie, które może być wydane na

podstawie art. 6a wiąże się z rozporządzeniem wydanym na podstawie art. 3a ust. 2 oraz, że to ostatnie wydawane będzie **wspólnie** przez ministra właściwego do spraw energii i ministra właściwego do spraw klimatu, nasuwa się pytanie dlaczego w przepisach upoważniających art. 3a ust. 2 i art. 6a zastosowano inną formę współuczestnictwa w wydaniu aktu (współstanowienie w przypadku pierwszego rozporządzenia i współuczestniczenie w porozumieniu w przypadku drugiego rozporządzenia). Czy nie powinno być tak, że skoro ministrowie wspólnie określają wymagania jakościowe dla paliw także wspólnie odstępują od ich stosowania? Ewentualna poprawka zostanie sformułowana po ustaleniu intencji prawodawcy.

- 13) art. 57 pkt 2 lit. a tiret pierwsze i lit. b, art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. c i pkt 1a lit. b – w dniu wejścia w życie Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., to jest od 1 grudnia 2009 r., Unii Europejskiej została nadana osobowość prawna i zlikwidowana została Wspólnota Europejska (jej następcą prawnym jest Unia Europejska). W związku z tym, należy mówić o prawie unijnym. Prawo wspólnotowe jest częścią dorobku prawnego Unii Europejskiej. Mając to na uwadze proponuje się przyjęcie niżej sformułowanej poprawki. Ponieważ do Wspólnoty Europejskiej nawiązują też art. 49 pkt 1 lit. c i art. 51 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, należałoby dokonać również korekty terminologii zastosowanej w tych przepisach. Uwagę tę należy traktować jako wniosek *de lege ferenda*.

**Propozycja poprawki:**

w art. 57 w pkt 2:

a) w lit. a w tiret pierwszym, w lit. c,

b) w lit. b, w pkt 1a w lit. b

– wyraz „wspólnotowych” zastępuje się wyrazem „unijnych”;

- 14) art. 63 pkt 1 i 2, art. 2 ust. 2 pkt 1 i ust. 4 – zmieniając przepisy dotyczące Komitetu do Spraw Europejskich ustawodawca próbuje jednocześnie określić relacje pomiędzy poszczególnymi ustępami zmienianego art. 2. Czyni to stosując technikę

„z zastrzeżeniem”. Jak wskazano w uwadze szczegółowej nr 3, nie powinno się, co do zasady, formułować odesłań określających relację między przepisami („zastrzeżeń”) w obrębie jednej podstawowej jednostki redakcyjnej. Wzajemna relacja przepisów powinna wynikać z ich właściwego zamieszczenia w strukturze aktu normatywnego – § 23 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej. Należy również zauważyć, że określając relacje pomiędzy ust. 2–4 zrobiono to niekonsekwentnie. Przepis ust. 2 pkt 1 „zastrzega” ust. 4, a nie „zastrzega” ust. 3, który jest przecież od niego wyjątkiem.

W celu uporządkowania relacji pomiędzy przepisami w art. 2, proponuje się przyjęcie niżej sformułowanej poprawki. W poprawce uwzględniono obowiązujące brzmienie art. 2 ust. 3. Proponowany ust. 2a dotyczyć będzie sytuacji, w której minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej nie jest Przewodniczącym Komitetu, ale bierze udział w jego posiedzeniu.

#### **Propozycja poprawki:**

w art. 63 otrzymuje brzmienie:

„Art. 63. W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 2078) w art. 2:

1) w ust. 2

a) pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) Przewodniczący Komitetu – minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej albo wyznaczony przez niego sekretarz stanu lub podsekretarz stanu do spraw europejskich w urzędzie obsługującym tego ministra;”

b) w pkt 2 w lit. a skreśla się wyrazy „z zastrzeżeniem ust. 4.”;

2) po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej przewodniczy posiedzeniom Komitetu, ilekroć bierze w nich udział. W takim przypadku Przewodniczący Komitetu uczestniczy w posiedzeniu jako członek.”;

- 15) art. 69, art. 5 ust. 5, art. 7 ust. 6 i art. 21 ust. 5a – przepisy dodawanych art. 7 ust. 6 i art. 21a ust. 5a wymagają korekty redakcyjnej. Powinny być one sformułowane analogicznie do dodawanego art. 5 ust. 5.

**Propozycja poprawki:**

w art. 69:

a) w pkt 2, w ust. 6,

b) w pkt 3, w ust. 5a

– skreśla się wyrazy „nie więcej niż”;

- 16) art. 70, art. 20 ust. 3 i 4 – w następstwie noweli Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania będzie sekretarzem stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw rodziny. Urząd ten będzie również zapewniał Pełnomocnikowi obsługę merytoryczną, organizacyjno-prawną, techniczną i kancelaryjno-biurową. Nowelizując art. 20 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania pozostawiono bez zmiany ust. 2. Przepis ten stanowi, że Pełnomocnik podlega Prezesowi Rady Ministrów. Przyjęte rozwiązanie budzi wątpliwości. Skoro Pełnomocnik ma być sekretarzem stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a więc *de facto* zastępcą Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, powinien on bezpośrednio podlegać Ministrowi, a tylko pośrednio Prezesowi Rady Ministrów. Przyjęte rozwiązanie budzi wątpliwości co do relacji między ministrem właściwym do spraw rodziny a Pełnomocnikiem. Czy minister będzie przełożonym służbowym Pełnomocnika i będzie miał wpływ na jego działalność (wykonywanie przez niego zadań), czy Pełnomocnik będzie wchodził w skład tzw. „kierownictwa ministerstwa”. Pozostawienie art. 20 ust. 2 może rodzić również problemy praktyczne np. związane z udzielaniem urlopu Pełnomocnikowi. Przyjęta konstrukcja nie znajduje oparcia w przepisach ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, ani żadnym innym akcie normatywnym. W celu wyeliminowania wątpliwości należałoby uchylić ust. 2 w art. 20. Uchylenie tego przepisu nie oznacza pozbawienia Prezesa Rady Ministrów kompetencji. Nadal to do niego będzie należało powoływanie i odwoływanie Pełnomocnika.

**Propozycja poprawki:**

Art. 70 otrzymuje brzmienie:

„Art. 70. W ustawie z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2016 r. poz. 1219) w art. 20:

- 1) uchyla się ust. 2;
  - 2) ust. 3 i 4 otrzymują brzmienie:
    - „3. Pełnomocnikiem jest sekretarz stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw rodziny.
    4. Obsługę merytoryczną, organizacyjno-prawną, techniczną i kancelaryjno-biurową Pełnomocnika zapewnia urząd obsługujący ministra właściwego do spraw rodziny.”;
- 17) art. 79 pkt 5, art. 32 ust. 3 oraz art. 35 ust. 4 – uwzględniając treść zmienianych przepisów (wyrazy „ministrowi właściwemu do spraw środowiska” w obu zmienianych przepisach użyto w tym samym przypadku; spójnik „oraz” w wyliczeniu podmiotów, którym przekazuje się raport został już raz użyty), należałoby przyjąć niżej sformułowaną poprawkę.

**Propozycja poprawki:**

art. 79 pkt 5 otrzymuje brzmienie:

- „5) w art. 32 w ust. 3 oraz w art. 35 w ust. 4 wyrazy „ministrowi właściwemu do spraw środowiska” zastępuje się wyrazami „ministrowi właściwemu do spraw klimatu, ministrowi właściwemu do spraw gospodarki”;
- 18) art. 88 pkt 2, art. 9b ust. 1 pkt 2 – w związku z tym, że ustawa z dnia 9 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (procedowana równolegle) przesuwa termin wejścia w życie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw, a tym samym wejścia w życie przepisów o prostej spółce akcyjnej, na dzień 1 marca 2021 r., należałoby przyjąć niżej sformułowane poprawki. Pozostawienie opiniowanej ustawy bez zmiany w tym zakresie będzie skutkowało tym, że od dnia wejścia jej w życie art. 9b ust. 1 pkt 2 będzie się odnosił do prostej spółki akcyjnej (mimo, że jej jeszcze nie będzie), natomiast z dniem 1 marca 2021 r. z przepisu tego wypadną wyrazy „, lub jego zwiększenia” (art. 30 pkt 4 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw, nadając nowe brzmienie

art. 9b ust. 1 pkt 2, nie przewiduje w nim takich wyrazów; „nakładka” wejdzie w życie 1 marca 2021 r.);

**Propozycja poprawek:**

w art. 88 w pkt 2, w pkt 2 skreśla się wyrazy „, a w przypadku prostej spółki akcyjnej w ogólnej liczbie akcji;”;

po art. 94 dodaje się art. 94a w brzmieniu:

„Art. 94a. W ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1655, 2020 i 2217) w art. 30 w pkt 4, pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) utrzymania swojego udziału w kapitale zakładowym spółki, a w przypadku prostej spółki akcyjnej w ogólnej liczbie akcji, na dotychczasowym poziomie, w szczególności poprzez wykonanie prawa poboru, lub jego zwiększenia;”;

w art. 114 po wyrazie „wyjątkiem” dodaje się dwukropek, pozostałą treść oznacza się jako pkt 1 i dodaje się pkt 2 w brzmieniu:

„2) art. 94a, który wchodzi w życie z dniem 1 marca 2021 r.”;

19) art. 88 pkt 7 – w związku z dodaniem do art. 19 ust. 1 pkt 1 lit. k ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (art. 88 pkt 4 noweli), korekcie powinno ulec również odesłanie w art. 25 ust. 3 pkt 2 lit. b tej ustawy.

**Propozycja poprawki:**

w art. 88 w pkt 7 przed lit. a dodaje się lit. ... w brzmieniu:

„...”) w ust. 3 w pkt 2 lit. b otrzymuje brzmienie:

„b) spełnianie jednego z wymogów, o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt 1 lit. a–k;”;

20) art. 98 ust. 1 – nawiązując do uwag szczegółowych nr 3 i 14, proponuje się przyjęcie niżej sformułowanej poprawki.



**Propozycja poprawki:**

w art. 98 w ust. 1 skreśla się wyrazy „, z zastrzeżeniem art. 99”;

- 21) art. 99 pkt 2 – przepis przejściowy odnosi się do spraw wszczętych na podstawie art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W związku z tym, że w trakcie prac sejmowych zrezygnowano ze zmiany tego przepisu, przepis przejściowy odnoszący się niego jest zbędny (bezprzedmiotowy).

**Propozycja poprawki:**

w art. 99 w pkt 2 wyrazy „art. 58 ust. 1 pkt 1 i art. 135 ust. 1” zastępuje się wyrazami „i art. 58 ust. 1 pkt 1”;

- 22) art. 106 ust. 5 pkt 3 – w przepisie tym używa się określenia „osoba korzystająca ze zwolnienia od pracy z tytułu niezdolności do pracy”. W związku z tym, że ustawodawca nie posługuje się takim określeniem w innych aktach prawnych, w szczególności Kodeksie pracy, ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej oraz ustawie z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, nasuwa się pytanie, jaki jest zakres tego określenia (kogo ustawodawca ma na myśli i o jakie zwolnienie mu chodzi). Być może przepis powinien odnosić się zaświadczenia lekarskiego wystawionego zgodnie z art. 55 ust. 1 i art. 55a ust. 7 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa albo zwolnienia lekarskiego. Niewykluczone, że ustawodawca posługując się tym określeniem miał na myśli członka korpusu służby cywilnej niezdolnego do pracy z powodu choroby (jak np. art. 71 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej). Mając na względzie § 6 i § 9 Zasad techniki prawodawczej, należałoby rozważyć poprawkę, która wyeliminuje wątpliwości. W niżej sformułowanej poprawce przyjęto, że „zwolnienie” oznacza zwolnienie lekarskie.

**Propozycja poprawki:**

w art. 106 w ust. 5 w pkt 3:

- a) wyrazy „korzystają ze zwolnienia od pracy z tytułu niezdolności do pracy” zastępuje się wyrazami „zwolnieniu lekarskim stwierdzonym zaświadczeniem lekarskim wystawionym zgodnie z art. 55 ust. 1 i art. 55a ust. 7 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 645 i 1590) albo wydrukiem tego zaświadczenia, o którym mowa w art. 55a ust. 6 tej ustawy.”,
- b) wyrazy „korzystania ze zwolnienia” zastępuje się wyrazami „zwolnienia”;
- 23) art. 106 ust. 9 i 10 – w trakcie prac w Sejmie dodano przepisy przejściowe, w myśl których z dniem wejścia w życie opiniowanej ustawy, osoby wykonujące zadania w ramach wydziałów i zespołów w stałych przedstawicielstwach Rzeczypospolitej Polskiej przy organizacjach międzynarodowych za granicą, zachowają dotychczasowe uprawnienia pracownicze oraz posiadany stopień dyplomatyczny, zaś czynności z zakresu prawa pracy wobec tych osób dokonywać będzie minister właściwy do spraw gospodarki. W związku z tym, że zgodnie z nowelą ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej ministrowi właściwemu do spraw gospodarki będą podlegały wyłącznie osoby wykonujące zadania z zakresu dyplomacji ekonomicznej, mając na względzie, że art. 106 ust. 9 sformułowany został dość generalnie (odnosi się do wszystkich wydziałów i zespołów w stałych przedstawicielstwach, nie tylko tych, które zajmują się dyplomacją ekonomiczną), a także biorąc pod uwagę, że przepis przejściowy musi być precyzyjny, tak żeby nie było żadnych wątpliwości jaki problem intertemporalny jest rozwiązywany, należałoby uściślić, jakich osób dotyczy analizowany przepis przejściowy. Zapewne chodzi o osoby, które dotychczas wykonywały zadania z zakresu dyplomacji ekonomicznej. Co więcej, brakuje przepisu, który przewidywałby obowiązek poinformowania tych osób, że od dnia wejścia w życie ustawy czynności z zakresu prawa pracy będzie wykonywał w stosunku do nich minister właściwy do spraw gospodarki. Brakuje również wskazania, że w związku ze zmianami odpowiednie zastosowanie znajdzie art. 23<sup>1</sup> § 4 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy.

### **Propozycja poprawek:**

w art. 106:

- a) w ust. 9 po wyrazie „zadania” dodaje się wyrazy „z zakresu dyplomacji ekonomicznej”,

b) dodaje się ust. 11 w brzmieniu:

„11. Dyrektor generalny służby zagranicznej, w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia niniejszej ustawy, zawiadomi na piśmie osoby, o których mowa w ust. 9, o zmianach, jakie mają nastąpić w ich stosunkach pracy. Przepis art. 23<sup>1</sup> § 4 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy stosuje się odpowiednio.”;

w art. 114 wyrazy „art. 106 ust. 4” zastępuje się wyrazami „art. 106 ust. 4 i 11”;

24) art. 111 ust. 1 i art. 113 – mając na względzie wynikające z art. 92 ust. 1 Konstytucji reguły walidacyjne związane z obowiązywaniem aktów wykonawczych, odzwierciedlający te reguły § 32 Zasad techniki prawodawczej oraz fakt, że reguły walidacyjne dotyczące rozporządzeń stosuje się do wszystkich aktów wykonawczych, należy stwierdzić, że art. 111 ust. 1 (z wyjątkiem uchylenia rozporządzenia wydanego na podstawie art. 21 ust. 9 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym) oraz art. 113 są zbędne. Zgodnie z § 32 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej, jeżeli zmiana treści przepisu upoważniającego polega na tym, że zmienia się **organ upoważniony do wydania aktu wykonawczego** (należy to rozumieć szeroko, również jako zmiany w zakresie współuczestniczenia w wydaniu aktu) przyjmuje się, że taki akt zachowuje moc obowiązującą. W takim przypadku organem upoważnionym do zmiany albo uchylenia aktu wykonawczego wydanego na podstawie zmienionego przepisu upoważniającego jest organ wskazany w zmienionym upoważnieniu. Innymi słowy błędem jest utrzymanie w mocy czegoś co tej mocy nie utraci.

Ponadto oczywiste jest, że obowiązujący akt wykonawczy może być nowelizowany.

Przepis nie uwzględnia również treści § 33 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, który wskazuje formułę jaką należy stosować w przepisach przejściowych czasowo utrzymujących w mocy dotychczasowe rozporządzenia.

Przepis art. 111 ust. 1 ma wartość normatywną wyłącznie we fragmencie, w którym ustawodawca, wprawdzie nie wprost, uchyla rozporządzenie wydane na podstawie art. 21 ust. 9 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Mając na względzie zasadę hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa, nic nie stoi na przeszkodzie, aby ustawa (akt hierarchicznie ważniejszy) uchylila rozporządzenie. Niemniej trzeba pamiętać, że warunkiem poprawności takiego

zabiegu będzie niezwłoczne wydanie i wejście w życie nowego rozporządzenia. Zabieg ten odnosi się bowiem do aktu wykonawczego wydanego na podstawie obligatoryjnego upoważnienia.

**Propozycja poprawek:**

w art. 111 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Tracą moc przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 21 ust. 9 ustawy zmienianej w art. 88, w brzmieniu dotychczasowym.”;

skreśla się art. 113;

25) art. 111 ust. 2 – opiniowana ustawa „rozpisuje” dotychczasową delegację ustawową zawartą w art. 125 ust. 7 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze na dwa niezależne przepisy upoważniające. Będą one wykonywane przez dwóch różnych ministrów. Jednocześnie ustawodawca w art. 111 ust. 2 przewidział, że przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 125 ust. 7 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 125 ust. 7 i 8 tej ustawy, w brzmieniu nadanym opiniowaną ustawą. Warunkiem uznania przepisu przejściowego czasowo utrzymującego w mocy dotychczasowy akt wykonawczy za prawidłowy jest m.in. zagwarantowanie, że będzie można ustalić datę utraty mocy przez dotychczasowe rozporządzenie w sposób niebudzący wątpliwości. W analizowanym przypadku takiej gwarancji nie ma. W związku z tym, że rozporządzenia zostaną wydane przez dwóch ministrów, zapewne wejdą one w życie różnym terminie, nie będzie tym samym można ustalić terminu utraty mocy przed dotychczasowe rozporządzenie.

Niezależnie od tego analizowany przepis nie uwzględnia § 33 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej. Przepis czasowo utrzymujący w mocy akt wykonawczy musi wskazywać maksymalny termin pozostawania dotychczasowego aktu w systemie prawnym („jednak nie dłużej niż ...”).

Propozycja poprawki zostanie sformułowana po ustaleniu intencji prawodawcy.