



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 7 grudnia 2021 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym
oraz niektórych innych ustaw**

(druk nr 572)

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa nowelizuje – jako podstawową – ustawę z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym. Ustawodawca zmienia także ustawę z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawę z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawę z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw.

Zasadniczym celem ustawy jest utworzenie jednego podmiotu, który będzie prowadził działalność w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów związanych z uzależnieniami. W następstwie ustawy powstanie Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom, zwane dalej „Centrum”. *Ratio legis* ustawy jest skoncentrowanie realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego w kierunku profilaktyki i rozwiązywania problemów związanych z uzależnieniami w jednej jednostce organizacyjnej. Centrum będzie państwową jednostką budżetową podległą ministrowi właściwemu do spraw zdrowia. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy, „skupienie działań w jednym podmiocie decyzyjnym pozwoli na połączenie tematyki różnych uzależnień czynnościowych (behawioralnych) i chemicznych, uzależnień od substancji legalnych i nielegalnych, na różnych etapach działań

na rzecz przeciwdziałania uzależnieniom (edukacja, profilaktyka, szkolenie kadr, leczenie, rehabilitacja, działalność badawcza itp.)”.

W obecnym stanie prawnym każda z łączonych jednostek realizuje swoje zadania ustawowe i zadania Narodowego Programu Zdrowia, związane z odrębnymi rodzajami uzależnień, „pomimo że w wielu przypadkach uzasadnione merytorycznie byłoby ich połączenie, np. w odniesieniu do sprawowania profilaktyki i rozwiązywania problemów związanych z uzależnieniami, monitorowania działań w zakresie realizacji polityki państwa w obszarze uzależnień, działalności organów pomocniczych, procedur szkoleń i uzyskiwania certyfikatów w zakresie leczenia i terapii uzależnień czy podnoszenia kwalifikacji osób pracujących w samorządach gminnych w zakresie rozwiązywania problemów uzależnień”.

W ocenie projektodawców nowy system zwiększy efektywność działań realizowanych obecnie przez oba łączone podmioty. Zaproponowane rozwiązanie pozwoli „na poprawę obecnie funkcjonującego w Rzeczypospolitej Polskiej rozwiązania organizacyjnego, polegającego na współpracy jednostek podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia”. Mając na względzie zdrowie populacji „niezbędne jest skoordynowanie sposobu i zakresu realizowanej polityki publicznej, ukierunkowanej na promowanie zdrowia i przeciwdziałanie uzależnieniom, co pozwoli na pewną racjonalizację obciążeń administracyjnych i efektywności prowadzonych kampanii i inicjatyw, przy znacznie wydajniejszym wykorzystaniu środków budżetowych”.

W myśl art. 8b ust. 1 dodawanego do ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym Centrum będzie realizowało zadania z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, przeciwdziałania narkomanii przeciwdziałania innym uzależnieniom, w tym problemów hazardowych. Szczegółowy katalog zadań Centrum zdefiniowany został w ust. 2 wskazanego artykułu. Obejmuje on w szczególności:

- 1) wykonywanie zadań w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, przeciwdziałania narkomanii oraz uzależnieniom behawioralnym, które polegają na powierzaniu i wspieraniu wykonywania zadań publicznych, wraz z udzielaniem dotacji na finansowanie ich realizacji;
- 2) inicjowanie, wspieranie i prowadzenie działań, które zmierzają do ograniczenia używania alkoholu, środków odurzających, substancji psychotropowych, środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych, w szczególności wśród dzieci i młodzieży;

- 3) inicjowanie, wspieranie i prowadzenie działań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, w tym w rodzinach z problemem używania alkoholu, środków odurzających, substancji psychotropowych, środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych oraz uzależnień behawioralnych;
- 4) inicjowanie, wspieranie i prowadzenie działań w zakresie profilaktyki zaburzeń, które wynikają z prenatalnej ekspozycji na alkohol, środki odurzające, substancje psychotropowe, środki zastępcze lub nowe substancje psychoaktywne, oraz inicjowanie i wspieranie działań w zakresie pomocy osobom ze spektrum płodowych zaburzeń alkoholowych (FASD) oraz ich rodzinom lub opiekunom;
- 5) prowadzenie działań, które zmierzają do podnoszenia jakości oddziaływań profilaktycznych kierowanych do dzieci i młodzieży;
- 6) inicjowanie działań, które zmierzają do poprawy dostępności i jakości pomocy na rzecz członków rodzin z problemem używania alkoholu, środków odurzających, substancji psychotropowych, środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych oraz uzależnień behawioralnych, w szczególności wśród dzieci i młodzieży.

Centrum powstanie z połączenia Krajowego Biura do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii działającego na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii i Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych działającej na podstawie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym połączenie podmiotów będzie polegało na włączeniu Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych do Krajowego Biura do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii (*sui generis* połączenie przez przejęcie).

Na mocy ustawy utworzona będzie Rada do spraw Przeciwdziałania Uzależnieniom, zwana dalej „Radą”. Będzie ona – co do zasady – kontynuatorem działań Rady do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii. Rada będzie organem koordynacyjno-doradczym w sprawach z zakresu uzależnień. W jej skład będą wchodzić: przedstawiciel ministra właściwego do spraw zdrowia – jako przewodniczący, przedstawiciel ministra właściwego do spraw wewnętrznych – jako zastępca przewodniczącego, Dyrektor Centrum – jako sekretarz, przedstawiciele ministra właściwego do spraw finansów publicznych, ministra właściwego do spraw gospodarki, Ministra Obrony Narodowej, Ministra Sprawiedliwości, ministra właściwego do spraw rolnictwa, ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, ministra właściwego do

spraw zagranicznych – jako członkowie, a także przedstawiciel strony samorządowej w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego – jako członek. Członków Rady będzie powoływać i odwoływać Prezes Rady Ministrów.

Ustawodawca dokonuje również zmian w zakresie ustanawiania wojewódzkich i gminnych programów w obszarze profilaktyki uzależnień w celu scalenia działań w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów związanych z uzależnieniami w jednej samorządowej jednostce organizacyjnej. W następstwie wprowadzonych zmian samorząd województwa będzie realizował zadania związane z przeciwdziałaniem uzależnieniom, w postaci wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, stanowiącego część strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej, i który będzie uwzględniał cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, określone w Narodowym Programie Zdrowia. Wojewódzki program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii będzie uchwalał sejmik województwa. Elementem wojewódzkiego programu będą mogły być również zadania związane z przeciwdziałaniem uzależnieniom behawioralnym. Zarząd województwa (podobnie jak to ma miejsce dzisiaj) będzie odpowiadał za koordynację, przygotowanie i realizację programu wojewódzkiego, udzielał pomocy merytorycznej instytucjom i osobom fizycznym, realizującym zadania objęte tym programem, oraz współdziałał z innymi organami administracji publicznej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii.

Natomiast gminy będą realizowały zadania związane z problematyką uzależnień oraz integracji społecznej osób uzależnionych w oparciu o uchwalony przez radę gminy gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Program ten, podobnie jak programy wojewódzkie, będzie mógł obejmować zadania związane z przeciwdziałaniem uzależnieniom behawioralnym. Gminny program będzie realizowany przez ośrodek pomocy społecznej, centrum usług społecznych albo jednostkę wskazaną w tym programie.

Ponadto opiniowana ustawa koryguje przepisy dotyczące systemu prowadzenia szkoleń w dziedzinie uzależnienia i uzyskiwania tytułu specjalisty, polegające na włączeniu ich do systemu szkoleń określonego w ustawie z dnia 24 lutego 2017 r. o uzyskiwaniu tytułu specjalisty w dziedzinach mających zastosowanie w ochronie zdrowia. Będzie to skutkowało

skoordynowaniem systemu szkoleń w dziedzinie uzależnienia, w którym istnieją obecnie trzy ścieżki dochodzenia do certyfikatu (dwie obsługiwane są przez Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii, a jedna przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych). Przyjęte rozwiązanie – w ocenie Rządu – przyczyni się do uzyskania transparentnych i wystandaryzowanych warunków i trybu uzyskiwania akredytacji do prowadzenia szkolenia specjalizacyjnego w zakresie psychoterapii uzależnienia.

Zmiany dokonywane przepisami art. 2–4 opiniowanej ustawy, dotyczące:

- 1) ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi,
- 2) ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej,
- 3) ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii

– są konsekwencją zmian wprowadzonych w ustawie z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym, a także zmian związanych z ustanawianiem samorządowych programów w zakresie profilaktyki uzależnień.

Zmiany w ustawie z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw odnoszą się do dokonywanej tą ustawą zmiany art. 83 ust. 2a i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych i uwzględniają, fakt dodania do art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych pkt 151–155 (nowe zwolnienia przedmiotowe od podatku dochodowego od osób fizycznych).

W art. 6–23 określono wpływ znowelizowanych ustawy na stosunki powstałe pod działaniem dotychczas obowiązujących przepisów oraz uregulowano sprawy związane z dostosowaniem do nowej albo znowelizowanej ustawy jej adresatów, w tym organów lub instytucji, w szczególności:

- 1) dokonuje się aktu konwencjonalnego połączenia Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych z Krajowym Biurem do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii oraz zmienia nazwę Biura na Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom;
- 2) przekształca się organy łączonych podmiotów w organy Krajowego Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom;

- 3) rozstrzyga się o prawach i obowiązkach, składnikach majątkowych i niemajątkowych, wierzytelnościach i zobowiązaniach oraz pracownikach Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych;
- 4) rozstrzyga się o postępowaniach prowadzonych przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych niezakończonych decyzją ostateczną oraz o sprawach sądowych, sądowno-administracyjnych lub administracyjnych, w których stroną lub uczestnikiem jest ta Agencja;
- 5) rozstrzyga się, że świadectwa, zaświadczenia, zezwolenia, zgody, certyfikaty, informacje, upoważnienia, opinie oraz dokonane akredytacje, zatwierdzenia i powołania wydane przez łączone podmioty zachowują ważność przez okres, na jaki zostały wydane;
- 6) stwierdza się równoważność certyfikatu specjalisty psychoterapii uzależnień uzyskanego na podstawie dotychczasowych przepisów z dyplomem potwierdzającym uzyskanie tytułu specjalisty w dziedzinie psychoterapii uzależnień, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 46 ustawy z dnia 24 lutego 2017 r. o uzyskiwaniu tytułu specjalisty w dziedzinach mających zastosowanie w ochronie zdrowia ;
- 7) tworzy się Radę do spraw Przeciwdziałania Uzależnieniom i określa zasady powołania składu pierwszej Rady;
- 8) zachowuje się w mocy uchwalone przed dniem 1 stycznia 2022 r.:
 - a) wojewódzki program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, w brzmieniu dotychczasowym,
 - b) wojewódzki program przeciwdziałania narkomanii oraz gminny program przeciwdziałania narkomanii, w brzmieniu dotychczasowym– do dnia uchwalenia wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii oraz gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, nie dłużej jednak niż do dnia 31 marca 2022 r.

Ustawa wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2022 r., z wyjątkiem art. 18, który wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. W oparciu o art. 18 minister właściwy do spraw zdrowia powoła Komisję Inwentaryzacyjną, która ustali i sporządzi wykaz składników

majątkowych, innych niż nieruchomości, Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Krajowego Biura do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 42. posiedzeniu w dniu 17 listopada 2021 r. Projekt ustawy był przedłożeniem rządowym (druk sejmowy nr 1631). I czytanie odbyło się na 40. posiedzeniu Sejmu w dniu 29 października 2021 r. Sejm skierował projekt do Komisji Zdrowia. Komisja po rozpatrzeniu projektu na posiedzeniu w dniu 15 listopada, wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 1741). Podczas II czytania zgłoszono do projektu 15 poprawek (druk sejmowy nr 1741-A), dwie z nich uzyskały w III czytaniu poparcie Sejmu. Ostatecznie za ustawą zagłosowało 272 posłów, 128 było przeciw, zaś 38 wstrzymało się od głosu.

Podczas prac nad projektem w Sejmie nie dokonano istotnych zmian merytorycznych. Uwagę zwraca:

- 1) rozszerzenie składu Rady do spraw Zdrowia Publicznego o przedstawiciela Krajowej Rady Fizjoterapeutów;
- 2) rozszerzenie katalogu osób, które mogą uczestniczyć w udzielaniu świadczeń z zakresu psychoterapii uzależnienia od alkoholu i psychoterapii członków rodzin o osoby ubiegające się o otrzymanie certyfikatu specjalisty psychoterapii uzależnień albo certyfikatu instruktora terapii uzależnień, posiadające status osoby uczestniczącej w programie szkoleniowym w zakresie specjalisty psychoterapii uzależnień albo instruktora terapii uzależnień, potwierdzony zaświadczeniem wydanym przez Centrum i określenie treści tego zaświadczenia, a także wprowadzenie analogicznego rozwiązania w odniesieniu do uczestnika rehabilitacji osoby uzależnionej;
- 3) dodanie przepisu znoszącego Radę do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii;
- 4) dodanie zmiany w ustawie z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 1 pkt 4, art. 8b ust. 2 pkt 20 dodawany do ustawy o zdrowiu publicznym – przepis przewiduje, że zadaniem Krajowego Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom ma być podejmowanie interwencji w związku z naruszeniem przepisów art. 13¹ i art. 15 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, jeżeli interwencji takiej nie podejmuje gmina. Przepis art. 13¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi określa zakaz prowadzenia reklamy i promocji napojów alkoholowych oraz wskazuje dopuszczalne wyjątki od tego zakazu, natomiast art. 15 tej ustawy statuuje zakaz sprzedaży i podawania napojów alkoholowych: osobom w stanie nietrzeźwości, osobom do lat 18, a także na kredyt lub pod zastaw. Naruszenie tych przepisów stanowi przestępstwo (por. art. 43 oraz art. 45² ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi). Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w art. 4¹ ust. 1 pkt 6 wskazuje, że zadaniem własnym gminy jest podejmowanie interwencji w związku z naruszeniem przepisów określonych w art. 13¹ i art. 15 ustawy, ale uprawnienie to (obowiązek ten) jest powiązany z uprawnieniem (obowiązkiem) **występowania przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego**. Analogiczne uprawnienie przysługuje aktualnie Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (art. 3 ust. 3 pkt 9). Natomiast przepis art. 8b ust. 2 pkt 20 dodawany do ustawy o zdrowiu publicznym, nakładając na Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom uprawnienie do podejmowania interwencji, nie przewiduje możliwości występowania przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego. Uzasadnienie projektu ustawy nie wyjaśnia dlaczego zrezygnowano z tego uprawnienia. Kwestia ta wymaga analizy i ewentualnie uzupełnienia przepisu.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 4, w art. 8b w ust. 2 w pkt 20 po wyrazach „przeciwdziałaniu alkoholizmowi” dodaje się wyrazy „oraz występowania przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego”;

- 2) art. 1 pkt 4, art. 8b ust. 2 pkt 25 dodawany do ustawy o zdrowiu publicznym – biorąc pod uwagę, że zgodnie z nowelizowanym art. 4 ust. 1 oraz art. 4¹ ust. 2 ustawy o

wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (art. 2 pkt 3 lit. a i pkt 4 lit. b noweli) sejmik województwa oraz rada gminy uchwalają odpowiednio wojewódzki oraz gminny „program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych **oraz** przeciwdziałania narkomanii”, przepis art. 8b ust. 2 pkt 25 ustawy o zdrowiu publicznym wymaga ujednolicenia w zakresie użytych spójników.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 4, w art. 8b w ust. 2 w pkt 25 użyte dwukrotnie wyrazy „i przeciwdziałania” zastępuje się wyrazami „oraz przeciwdziałania”;

- 3) art. 1 pkt 4, art. 8f ust. 2 pkt 6 dodawany do ustawy po zdrowiu publicznym – biorąc pod uwagę wynikające z Zasad techniki prawodawczej dyrektywy w zakresie formułowania odesłań do innych aktów normatywnych (§ 156 i § 158), w przepisie należałoby przytoczyć pełny tytuł aktu, do którego się odsyła.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 4, w art. 8f w ust. 2 w pkt 6 po wyrazie „przepisów” dodaje się wyrazy „ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r.” oraz po wyrazie „niepełnosprawnych” dodaje się wyrazy „(Dz. U. z 2021 r. poz. 573 i 1981)”;

- 4) art. 1 pkt 4, art. 8m pkt 6 dodawany do ustawy po zdrowiu publicznym – przepis wskazuje, że do zadań Rady do spraw Przeciwdziałania Uzależnieniom należy między innymi współdziałanie z podmiotami, które realizują zadania w zakresie **problematyki dotyczącej działalności tej rady**. Wydaje się, że w przepisie tym zastosowano skrót myślowy, a intencją ustawodawcy było nałożenie na Radę obowiązku współdziałania z innymi podmiotami, które realizują zadania w zakresie **problematyki dotyczącej uzależnień**. Mając na uwadze powyższe proponuje się następującą poprawkę:

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 4, w art. 8m w pkt 6 wyrazy „działalności tej rady” zastępuje się wyrazem „uzależnień”;

- 5) art. 2 pkt 1, art. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi – nadanie całego nowego brzmienia art. 3, bez jednoznacznego wskazania zakresu dokonywanej zmiany, jest niezgodne z § 86 Zasad techniki prawodawczej, w myśl którego zmiana ustawy nie może polegać na tym, że dawny przepis zastępuje się nowym, nie wskazując jednocześnie dokonywania tej zmiany (nowelizacja dorozumiana). W analizowanym przypadku należałoby znowelizować art. 3 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz uchylić ust. 2–6 (regulujące zadania i status Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, a także zasady powoływania jej dyrektora).

Podobna uwaga odnosi się do art. 4 pkt 1 nowelizacji, wprowadzającego zmiany w art. 6 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

Propozycje poprawek:

w art. 2 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) w art. 3:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych należą do zakresu działania Krajowego Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom, o którym mowa w ustawie z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1956 i ...), zwanego dalej „Centrum”.”,

b) uchyla się ust. 2–6;”;

w art. 4 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) w art. 6:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Działalność w zakresie przeciwdziałania narkomanii prowadzi Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom, o którym mowa w ustawie z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1956 i ...), zwane dalej „Centrum”.”,

b) uchyla się ust. 2–5;”;

- 6) art. 2 pkt 7, art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi – przepis wymaga korekty redakcyjnej (niewłaściwe jest sformułowanie

przepisu w czasie przyszłym). Proponuje się redakcję analogiczną do przyjętej w art. 9³ ust. 1 (art. 2 pkt 5 noweli).

Propozycja poprawki:

w art. 2 w pkt 7, art. 18² otrzymuje brzmienie:

„Art. 18². Dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 i art. 18¹ oraz dochody z opłat określonych w art. 11¹ przeznacza się wyłącznie na finansowanie zadań:

- 1) określonych w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, o których mowa w art. 4¹ ust. 2;
 - 2) realizowanych przez placówkę wsparcia dziennego, w której mowa w art. 9 pkt 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, o którym mowa w art. 4¹ ust. 2.”;
- 7) art. 4 pkt 8 – proponuje się poprawkę redakcyjną w celu sformułowania przepisu wprowadzającego zmianę w art. 44c ust. 11 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii zgodnie z § 87 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej.

Propozycja poprawki:

w art. 4 w pkt 8 skreśla się wyraz „użyte”;

- 8) art. 9 – przepis przewiduje, że od dnia 1 stycznia 2022 r. Dyrektor Krajowego Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom będzie upoważniony do uchylecia, zmiany, stwierdzenia nieważności decyzji, stwierdzenia wygaśnięcia decyzji albo wznowienia postępowania w sprawach prowadzonych dotychczas przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii, przy czym wskazuje się, że Dyrektor będzie wykonywał te zadania **„na podstawie i w zakresie określonym przez przepisy odrębne”**. Biorąc pod uwagę, że oczywistym jest, że Dyrektor, jako kierownik i podmiot reprezentujący państwową jednostkę budżetową, będzie wykonywał obowiązki na podstawie i w granicach przepisów prawnych, mając również na względzie, że nieprawidłowe z punktu widzenia Zasad techniki prawodawczej jest formułowanie odesłań do bliżej

nieokreślonych „przepisów odrębnych”, proponuje się wykreślenie wskazanej powyżej części przepisu, jako niemającej wartości normatywnej.

Propozycja poprawki:

w art. 9 skreśla się wyrazy „, na podstawie i w zakresie określonym przez przepisy odrębne”;

- 9) art. 13 ust. 1 pkt 1 i 2 – w związku z tym, że użyte w tych przepisach sformułowanie „innych niż określone w art. 12” odnosi się do uczestników szkolenia, przepis wymagają korekty językowej.

Propozycja poprawki:

w art. 13 w ust. 1 w pkt 1 i 2 wyraz „określone” zastępuje się wyrazem „określeni”;

- 10) art. 21 pkt 2 – w związku z tym, że w aktualnie obowiązujących przepisach art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii jest mowa o „Wojewódzkim Programie Przeciwdziałania Narkomanii” oraz „Gminnym Programie Przeciwdziałania Narkomanii”, w celu uniknięcia wątpliwości, w art. 21 w pkt 2 należy posłużyć się nazewnictwem zgodnym z obowiązującymi przepisami (nazwy programów pisane dużymi literami).

Propozycja poprawki:

w art. 21 w pkt 2 wyrazy „wojewódzki program przeciwdziałania narkomanii oraz gminny program przeciwdziałania narkomanii” zastępuje się wyrazami „Wojewódzki Program Przeciwdziałania Narkomanii oraz Gminny Program Przeciwdziałania Narkomanii”;

- 11) art. 23 – z § 34 Zasad techniki prawodawczej wynika, że nie nowelizuje się aktu wykonawczego zachowanego czasowo w mocy przez nową ustawę, chyba że ustawa ta wyraźnie przewiduje taką możliwość. W związku z tym, że podstawą obowiązywania aktu wykonawczego czasowo utrzymanego w mocy jest przepis przejściowy, który utrzymał akt w mocy oraz biorąc pod uwagę, że przepis upoważniający do zmiany rozporządzenia musi być (tak jak każdy przepis upoważniający) zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji (powinien wskazywać organ wydający, zakres spraw przekazanych do

uregulowania oraz wytyczne), za nieprawidłową należy uznać technikę zastosowaną w analizowanym przepisie przejściowym (posłużenie się na końcu przepisu przejściowego sformułowaniem „oraz mogą być zmieniane na podstawie tych przepisów”).

Podstawą nowelizowania przepisów wykonawczych czasowo utrzymanych w mocy nie są zmieniane przepisy upoważniające, ale przepis przyznający kompetencję do zmiany, a więc przepis przejściowy. Skoro tak, to z art. 23 muszą wynikać granice kompetencji prawotwórczych przyznanych organowi wydającemu akt, w zakresie nowelizowania przepisów czasowo utrzymanych w mocy.

Uznaje się, że prawidłowość przepisu czasowo utrzymującego w mocy dotychczasowe rozporządzenia i przyznającego jednocześnie kompetencję do jego zmiany można zapewnić poprzez odesłanie do delegacji, którą należałoby wziąć pod uwagę szukając odpowiedzi na pytania: kto ma kompetencję prawotwórczą, co można uregulować w rozporządzeniu (zakres spraw) i jak ukształtować jego treść (wytyczne), przy czym należy to uczynić inaczej niż zrobiono to w art. 23. Przepis art. 23 wprowadza w błąd. Posłużono się w nim bowiem sformułowaniem „na podstawie”, które sugeruje inną niż w rzeczywistości podstawę prawną rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie czasowo utrzymane w mocy.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że w przypadku art. 22 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi brzmienie przepisu upoważniającego pozostaje niezmienione. Dochodzi natomiast do tzw. pośredniej zmiany upoważnienia (zmiana treści delegacji jest następstwem zmian dokonanych przez ustawodawcę w innych przepisach; zmianie tej nie towarzyszy korekta brzmienia samej delegacji). Niewłaściwe jest zatem posłużenie się w odniesieniu do art. 22 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi sformułowaniem „w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”.

Co więcej wskazując przepisy, które należy wziąć pod uwagę zmieniając utrzymane w mocy akty wykonawcze wydane na podstawie art. 24b ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, nie wskazano, która wersja przepisu upoważniającego („nowa” czy dotychczasowa treść delegacji) wiąże wydającego rozporządzenie.

Mając na względzie wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych, proponuje się przyjęcie następującej poprawki.

Propozycja poprawki:

art. 23 otrzymuje brzmienie:

„Art. 23. 1. Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 22 ust. 3 ustawy zmienianej w art. 2 zachowują moc do dnia wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych wydanych na podstawie tego przepisu, jednak nie dłużej niż do dnia 1 stycznia 2024 r., oraz mogą być zmieniane w granicach tego przepisu, określonych niniejszą ustawą.

2. Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 24b ust. 3 ustawy zmienianej w art. 4 zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 24b ust. 3 ustawy zmienianej w art. 4, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż do dnia 1 stycznia 2024 r., oraz mogą być zmieniane w granicach określonych w art. 24b ust. 3 ustawy zmienianej w art. 4, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”;

12) art. 24 – przepis przewiduje, że ustawa wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2022 r., z wyjątkiem art. 18 dotyczącego powołania Komisji Inwentaryzacyjnej, który ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Biorąc pod uwagę zakres i charakter zmian wprowadzonych w systemie ochrony zdrowia publicznego związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów uzależnień, mając również na względzie dalszy harmonogram prac nad ustawą (rozpatrzenie ustawy przez Senat, ewentualne stanowisko Sejmu w odniesieniu do stanowiska Senatu, czas na podpisanie ustawy przez Prezydenta i zarządzenie jej ogłoszenia, a także czas na jej publikację), zachodzi wątpliwość czy przewidziany w ustawie okres *vacatio legis* jest zgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz wywodzoną z niej zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także obowiązkiem dochowania odpowiedniego okresu dostosowawczego.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie podkreśla, że elementem państwa prawnego jest konieczność przeznaczenia po uchwaleniu aktu normatywnego, a przed jego wejściem w życie, odpowiedniego czasu na zapoznanie się przez adresatów z jego treścią.

Twórca aktu normatywnego powinien wybrać taki moment wejścia w życie aktu prawnego, by nie naruszyć jednej z podstawowych wartości państwa prawa, jaką jest zaufanie do prawa, a więc by nie zaskakiwać adresatów norm wyrażonych w danym akcie nieoczekiwanym rozstrzygnięciem i stworzyć im możliwość zapoznania się z treścią stanowiących norm oraz – na podstawie tej wiedzy – dostosowania swoich zachowań do ich treści. Zgodnie z orzecznictwem TK *vacatio legis* musi mieć długość odpowiednią do treści i charakteru aktu (np. orzeczenie TK P 1/95, K 48/04 i K 32/08). „Odpowiedniość” *vacatio legis* rozpatrywać trzeba w związku z koniecznością odpowiedniej reakcji na określone nowe przepisy. Wymóg *vacatio legis* należy odnosić do możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adekwatnego działania (TK K 12/03).

Określenie daty wejścia ustawy w życie na dzień 1 stycznia 2022 r. ingeruje również w konstytucyjny termin na podpisanie aktu normatywnego przez Prezydenta. W myśl art. 122 ust. 2 Konstytucji Prezydent podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Warto przy tym wspomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 17 lipca 2019 r. (Kp 2/18) stwierdził, że określenie daty wejścia w życie ustawy z pominięciem zagwarantowanego Prezydentowi terminu podjęcia decyzji w przedmiocie podpisania ustawy stanowi wystarczającą przesłankę do stwierdzenia, iż ustawodawca uchybił standardowi demokratycznego państwa prawnego w aspekcie nakazu zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, a tym samym naruszył art. 2 Konstytucji.

Mając na uwadze powyższe, ustawodawca powinien rozważyć modyfikację przepisu o wejściu ustawy w życie.

Iwona Kozera-Rytel

Główny legislator