KANCELARIA
SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 3 października 2022 r.

**Opinia do ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (druk nr 803)**

## I. Cel i przedmiot ustawy

Podstawowym założeniem przyjętym przez wnioskodawców ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców, jest zmniejszenie obciążeń regulacyjnych niekorzystnych z punktu widzenia funkcjonowania obywateli i prowadzenia działalności gospodarczej.

Osiągnięciu tego celu służyć ma nowelizacja czterdziestu siedmiu ustaw. Zmienia się między innymi Kodeks postępowania administracyjnego, ustawę o księgach wieczystych i hipotece, ustawę o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawę o fundacjach, ustawę o drogach publicznych, Prawo geodezyjne i kartograficzne, ustawę o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, Prawo łowieckie, ustawę o gospodarce nieruchomościami, ustawę o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych, ustawę o systemie ubezpieczeń społecznych, Prawo własności przemysłowej, ustawę o rzecznikach patentowych, Prawo lotnicze, ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawę o ochronie przyrody, ustawę o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, ustawę o kinematografii, ustawę o obrocie instrumentami finansowymi, ustawę o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawę o zarządzaniu kryzysowym, ustawę o obywatelstwie polskim, ustawę o sporcie, Prawo probiercze, Prawo geologiczne i górnicze, ustawę o cudzoziemcach, ustawę o rybołówstwie morskim, ustawę o pracy na morzu, Prawo wodne, ustawę o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych, ustawę o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, ustawę o zbiorowym

ul. Wiejska 6/8, 00-902 Warszawa, tel. 22 694 93 02, e-mail: Maciej.Telec@senat.gov.pl

zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi, Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Prawo zamówień publicznych, ustawę o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, ustawę o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz ustawę o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw.

W art. 1 noweli zmieniającym Kodeks postępowania administracyjnego zaproponowano przyjęcie zasady, w świetle której ponaglenie wniesione przed upływem terminu określonego w Kodeksie albo przepisach szczególnych, organ prowadzący postępowanie pozostawi bez rozpoznania.

Nowelizacja czternastu ustaw polega na wprowadzeniu do nich administracyjnego postępowania uproszczonego, w większości z nich z jednoczesnym wyłączeniem przepisów o milczącym załatwieniu sprawy. Również w czternastu ustawach, prowadzone w oparciu o ich przepisy postępowania zmodyfikowano w ten sposób, aby stały się one postępowaniami jednoinstancyjnymi.

Wskazane w nowelizowanych ustawach wnioski, zgłoszenia lub sprawozdania, dotychczas składane w formie papierowej, będą mogły być przedkładane w formie dokumentu elektronicznego.

W art. 27 noweli zmieniającym ustawę o zarządzaniu kryzysowym zaproponowano dodanie w niej art. 7ba, na podstawie którego w sytuacji kryzysowej minister kierujący działem administracji rządowej będzie mógł wydawać w zakresie swojego działania polecenia obowiązujące podległe mu lub przez niego nadzorowane organy administracji rządowej, podległe mu lub przez niego nadzorowane państwowe osoby prawne oraz państwowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną, a także spółki, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje minister wydający polecenie, podległa mu państwowa osoba prawna lub państwowa jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną lub inna spółka, w której prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje minister. Polecenia będą wydawane w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania, ochrony, wzmocnienia lub odbudowy infrastruktury krytycznej, przejęcia kontroli nad sytuacją kryzysową, której wpływ na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia lub środowiska jest szczególnie negatywny lub usunięcia skutków sytuacji kryzysowej.

W art. 43 noweli zmieniającym ustawę o systemie instytucji rozwoju określono m.in. zadania wojewodów w zakresie realizacji rządowego programu udzielania wsparcia finansowego.

W art. 47 noweli dotyczącym ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, zaproponowano dodanie do ustawy zmienianej art. 66b, uprawniającego Prezesa Rady Ministrów do powierzenia Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych realizacji zadań związanych z udzielaniem Ukrainie pomocy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Realizując te zadania Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych będzie uprawniona do nabywania, zbywania, transportowania, przechowywania, wydawania oraz do wywozu na terytorium Ukrainy i przywozu z terytorium tego państwa określonego asortymentu, a także do nabywania oraz świadczenia usług, w szczególności usług o charakterze logistycznym, transportowym i magazynowym, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz na terytorium Ukrainy.

## II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy został wniesiony przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca 2022 r. (druk sejmowy nr 2479).

I czytanie projektu miało miejsce na posiedzeniu Sejmu, a następnie skierowano go do Komisji Nadzwyczajnej do spraw deregulacji. W II czytaniu zgłoszono do projektu 29 poprawek, z których większość odrzucono. Za przyjęciem ustawy głosowało 285 posłów, przy braku głosów przeciw i 162 głosach wstrzymujących się.

## III. Uwagi

**1.** Zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Zasada trzech czytań oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy.

W wyniku poprawek zgłoszonych do projektu opiniowanej ustawy po pierwszym czytaniu, na etapie rozpatrywania go przez właściwą komisję sejmową oraz w trakcie drugiego czytania, tekst ustawy został uzupełniony o zmiany sześciu aktów:

– ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (art. 15),
– ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (art. 27),

- ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju (art. 43),
- ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (art. 44),
- ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (art. 46)
- ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw (art. 47).

Przepisy te mogą budzić wątpliwości co do ich zgodności z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji, ponieważ zostały uchwalone przez Sejm bez dochowania wymaganego dla sejmowego postępowania ustawodawczego trybu trzech czytań.

**2.** W art. 1 noweli zmieniającym ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego zaproponowano dodanie w art. 37 przepisu § 3a, zgodnie z którym, jeżeli ponaglenie zostało wniesione przed upływem terminu określonego w art. 35 albo przepisach szczególnych, organ prowadzący postępowanie pozostawia ponaglenie bez rozpoznania.

Art. 37 KPA stanowi w § 1 w pkt 1, że stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 (bezczynność).

Z kolei zgodnie z art. 37 § 1 pkt 2, stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia także wówczas, gdy postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość).

Porównanie art. 37 § 1 z dodawanym § 3a prowadzi do wniosku, że ten drugi przepis stanowi podstawę do pozostawienia bez rozpoznania ponaglenia w sytuacji bezczynności organu (jeżeli upłynął termin na załatwienie sprawy), natomiast w dalszym ciągu organ obowiązany będzie do rozpatrzenia ponaglenia w razie przewlekłości.

Należy bowiem wziąć pod rozwagę, że przewlekłość postępowania administracyjnego zachodzi wówczas, gdy organ dochowując terminu na rozpatrzenie sprawy, prowadzi postępowanie dłużej niż jest to niezbędne do jej załatwienia.

Wniosek taki wynika już z wykładni językowej dodawanego § 3a – ponaglenie pozostawi się bez rozpoznania, **jeżeli zostało wniesione przed upływem terminu** określonego w art. 35 albo przepisach szczególnych.

Przy powyższym założeniu należy dodatkowo zwrócić uwagę, że terminy wymienione

w art. 37 § 3a nie pokrywają się z terminami wyszczególnionymi w § 1 pkt 1, ponieważ w § 3a brak terminu wskazanego w art. 36 § 1 KPA.

Wobec powyższego zasadna wydaje się poprawka, która zapewni art. 37 wewnętrzną spójność.

*Propozycja poprawki*

*w art. 1, w § 3a wyrazy „przed upływem terminu określonego w art. 35 albo przepisach szczególnych" zastępuje się wyrazami „przed upływem terminu określonego § 1 pkt 1";*

**3.** W art. 2 noweli zmieniającym ustawę dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń używa się określenia „organ gospodarujący nieruchomościami Skarbu Państwa". Ustawa o gospodarce nieruchomościami posługuje się określeniami „organ reprezentujący Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami" albo „organ gospodarujący zasobem nieruchomości". Chodzi jak się wydaje o to pierwsze pojęcie.

*Propozycja poprawki*

*w art. 2, w art. 2a:*

*a) w ust. 1 wyrazy „organu gospodarującego nieruchomościami Skarbu Państwa właściwego ze względu na położenie nieruchomości" zastępuje się wyrazami „organu reprezentującego Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami właściwego ze względu na położenie nieruchomości",*

*b) w ust. 2 wyrazy „organ gospodarujący nieruchomościami Skarbu Państwa właściwy ze względu na położenie nieruchomości" zastępuje się wyrazami „organ reprezentujący Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami właściwy ze względu na położenie nieruchomości";*

**4.** Art. 22 pkt 5 noweli w zakresie modyfikowanego ust. 10 wymaga korekty językowej.

*Propozycja poprawki*

*w art. 22 w pkt 5, w ust. 10 wyraz „określone" zastępuje się wyrazami „, które zostały określone";*

**5.** W art. 25 w pkt 1 noweli, w art. 81d ustawy o obrocie instrumentami finansowymi mowa jest o umowie, o której mowa w art. 81a ust. 2, podczas gdy o umowie stanowi ust. 1 w tym przepisie.

*Propozycja poprawki*

*w art. 25 w pkt 1, w art. 81d w ust. 1 i 2 wyrazy „art. 81a ust. 2" zastępuje się wyrazami „art. 81a ust. 1";*

**6.** W art. 25 w pkt 2 w lit. c noweli (art. 82 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi) zmienia się katalog dokumentów dołączanych do wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności maklerskiej w ten sposób, aby do wniosku dołączane były projekty wymaganych procedur i regulaminów.

Analogiczne wymogi (dotyczące procedur i regulaminów a nie ich projektów) zawierają także art. 25 ust. 3 pkt 12, art. 29a ust. 4 pkt 6 oraz art. 111 ust. 2a.

**7.** Zawarte w art. 7bb ust. 2 w zdaniu drugim ustawy o zarządzaniu kryzysowym odesłanie powinno jak się wydaje trafić do ust. 1, ponieważ w tym przepisie mowa jest o finansowaniu decyzji ministra.

*Propozycja poprawki*

*w art. 27 w pkt 1, w art. 7bb w ust. 2 wyrazy „ust. 2" zastępuje się wyrazami „ust. 1";*

**8.** W art. 34 zmieniającym art. 62 ustawy o środkach ochrony roślin dodaje się do tego przepisu ust. 3a stanowiący, że decyzja, o której mowa w ust. 2 pkt 5 jest ostateczna. Ust. 3a wymaga doprecyzowania, ponieważ nie ma w nim mowy o decyzji.

*Propozycja poprawki*

*w art. 34, ust. 3a otrzymuje brzmienie:*

*„3a. W przypadku, o którym mowa w ust. 2 pkt 5, decyzja jest ostateczna."*

**9.** W art. 38 w pkt 15 noweli zmienia się odesłanie zawarte w art. 440 Prawa wodnego. Ponieważ takie samo odesłanie zawiera art. 440a ust. 3, należy rozstrzygnąć, czy analogicznej zmiany nie powinno się dokonać również tam.

*Propozycja poprawki*

*w art. 38 w pkt 16 po wyrazach „w art. 44a" dodaje się dwukropek, pozostałą treść oznacza się jako lit. a oraz dodaje się lit. b w brzmieniu:*

*„b) w ust. 3 wyrazy „art. 439” zastępuje się wyrazami „art. 439 ust. 1”;*

**10.** Zgodnie z art. 70 noweli, do postępowań w sprawie wpisania zaproszenia (cudzoziemca) do ewidencji zaproszeń, o której mowa w art. 50 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. Art. 50 zawiera przesłanki odmowy albo unieważnienia wpisu do ewidencji zaproszeń, natomiast nie jest przepisem dotyczącym ewidencji zaproszeń jako takiej. Odesłanie do niego może sugerować, że chodzi o stosowanie dotychczasowych przepisów tylko do postępowań w sprawie odmowy albo unieważnienia wpisu do ewidencji.

*Propozycja poprawki*

*w art. 70 wyrazy „art. 50 ust. 1” zastępuje się wyrazami „art. 428 ust. 1 pkt 5”;*

**11.** Art. 76 noweli - przepis przejściowy odnoszący się do art. 45 wprowadzającego zmiany w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, podczas gdy sam art. 45 – z dniem ogłoszenia, z mocą od dnia 31 grudnia 2021 r. Wydaje się, że data wejścia w życie obydwu tych przepisów powinna być skorelowana.

*Propozycja poprawki*

*w art. 79 w pkt 1 wyrazy „art. 45 pkt 1 i 2” zastępuje się wyrazami „art. 45 pkt 1 i 2 oraz art. 76”*

*Maciej Telec*

*Główny legislator*