KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 23 lipca 2018 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o żegludze śródlądowej

(druk nr 908)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa dokonuje reorganizacji terenowej administracji żeglugi śródlądowej w celu jej wzmocnienia.

Obecnie zadania dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej wykonuje 8 urzędów żeglugi śródlądowej z siedzibami w Bydgoszczy, Gdańsku, Giżycku, Kędzierzynie-Koźlu, Krakowie, Szczecinie, Warszawie oraz we Wrocławiu.

W następstwie noweli terenowymi organami administracji żeglugi śródlądowej będą Dyrektor Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Bydgoszczy, Dyrektor Urzędu Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu oraz Dyrektor Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie. Dyrektorzy będą wykonywali swoje zadania przy pomocy urzędów żeglugi śródlądowej z siedzibami w Bydgoszczy, Wrocławiu i Szczecinie oraz delegatur. Dotychczasowe urzędy w Gdańsku, Giżycku, Warszawie, Kędzierzynie-Koźlu i Krakowie zostaną przekształcone w delegatury urzędów żeglugi śródlądowej. Natomiast osoby powołane na Dyrektorów Urzędów Żeglugi Śródlądowej w Gdańsku, Giżycku, Warszawie, Kędzierzynie-Koźlu oraz Krakowie staną się dyrektorami delegatur. Nie przewiduje się delegatur w strukturze Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie. Dyrektorzy Urzędów Żeglugi Śródlądowej w Bydgoszczy i we Wrocławiu staną się właściwi w sprawach, w których właściwi byli dyrektorzy przekształcanych urzędów żeglugi śródlądowej.

Jako przyczynę reorganizacji projektodawcy wskazują zwiększenie liczby zadań urzędów żeglugi śródlądowej (m.in. w zakresie uzgadniania określonych rodzajów dokumentów, wydawania decyzji administracyjnych, pełnienia funkcji inwestora w zakresie budowy, przebudowy i modernizacji śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu

ul. Wiejska 6, 00-902 Warszawa, tel. 22 694-92-26, fax 22 694-91-06, e-mail: Jakub.Zabielski@senat.gov.pl

transportowym w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne) oraz planowany rozwój żeglugi śródlądowej w Polsce (planowane inwestycje na śródlądowych drogach wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym, w szczególności w zakresie budowy, przebudowy oraz modernizacji tych dróg wodnych).

W uzasadnieniu projektodawcy powołują się również na raport Najwyższej Izby Kontroli (znak: KIN-4101-04/2013) na temat funkcjonowania żeglugi śródlądowej, w którym wskazuje się na niewystarczający stan zatrudnienia w urzędach żeglugi śródlądowej (plan zatrudnienia przewiduje 71 etatów na wszystkie 8 urzędów żeglugi śródlądowej) oraz stosunkowo niskie wynagrodzenie względem niezbędnych wymagań w zakresie wiedzy, kwalifikacji i doświadczenia pracowników, jako utrudniające realizację ustawowych zadań dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej.

Przekształcenie urzędów żeglugi śródlądowej w delegatury ma na celu optymalizację wydatków związanych z zapewnieniem niezbędnej obsługi kadrowej, księgowej, prawnej, zarządczej, zamówień publicznych, która będzie realizowana dla delegatur w Urzędach Żeglugi Śródlądowej w Bydgoszczy i we Wrocławiu.

Ustawa zawiera niezbędne, ze względu na charakter dokonywanych zmian, przepisy przejściowe i dostosowujące. Określono również maksymalny limit wydatków z budżetu państwa, w części ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej, w zakresie kosztów będących skutkiem finansowym zmian organizacyjnych w strukturze terenowej administracji żeglugi śródlądowej. Limit ten, w podziale na lata 2018–2027 r., wynosi łącznie 35,136 mln zł. Nadzór nad wykorzystaniem limitu i ewentualne zastosowanie mechanizmu korygującego ustawodawca powierzył dyrektorom urzędów żeglugi śródlądowej.

Ustawa wejdzie w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 67. posiedzeniu w dniu 20 lipca 2018 r. Projekt ustawy był przedłożeniem rządowym (druk sejmowy nr 2653). Marszałek Sejmu w dniu 19 czerwca 2018 r. skierował projekt do Komisji Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej do pierwszego czytania. Komisja po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu projektu na posiedzeniu w dniu 2 lipca 2018 r. wniosła o uchwaleniu projektu w brzmieniu

zaproponowanym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 2679). W trakcie drugiego czytania zgłoszono 13 poprawek. Nie uzyskały one przyjęte przez Sejm.

W trakcie prac nad projektem w Sejmie nie dokonano zmian istotnych z merytorycznego punktu widzenia.

III. Uwagi szczegółowe

1) art. 1 pkt 3 lit. d, art. 8 ust. 3 – zgodnie z 6 ust. 1 pkt 2 i art. 8 ust. 1–1c nowelizowanej ustawy, urzędy żeglugi śródlądowej będą miały swoje siedziby w Bydgoszczy, Wrocławiu i Szczecinie, zaś delegatury w Gdańsku Giżycku i Warszawie (delegatury Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Bydgoszczy), a także w Kędzierzynie-Koźlu i Krakowie (delegatury Urzędu Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu). Wobec przesądzenia przez ustawodawcę siedzib urzędów i ich delegatur, art. 8 ust. 3 pkt 1 i 2, w zakresie w jakim deleguje do rozporządzenia określenie siedzib urzędów i delegatur, jest błędny. Skoro ustawa określa siedziby, a rozporządzenie musi być zgodne z ustawą, nie można uregulować w akcie wykonawczym innych siedzib niż te wynikające z ustawy. W przeciwnym razie naruszono by art. 87 ust. 1 Konstytucji (zasadę hierarchicznej budowy systemu aktów prawnych).

   Przyjętego rozwiązania nie da się również pogodzić z Zasadami techniki prawodawczej. W myśl § 118 Zasad w rozporządzeniu nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej. W tym przypadku w rozporządzeniu trzeba będzie powtórzyć treść przepisów ustawy, określających siedziby urzędów i delegatur. Minister nie będzie mógł pominąć w rozporządzeniu problematyki związanej z siedzibami. Organ wydający rozporządzenie jest obowiązany wykonać delegację w całości. Nie wolno mu dokonać wyboru spraw, które określi w rozporządzeniu, spośród spraw przekazanych do uregulowania.

   Błąd zapewne wziął się stąd, że na gruncie obowiązujących obecnie przepisów siedziby urzędów żeglugi śródlądowej określane były w rozporządzeniu. Modyfikując przepis upoważniający, nie skorelowano jego treści z przepisami merytorycznymi, w nowym brzmieniu.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 3 w lit. d, w ust. 3:

a) w pkt 1 skreśla się wyrazy „i siedziby urzędów żeglugi śródlądowej”,
b) w pkt 2 skreśla się wyrazy „siedziby oraz”;

2) art. 1 pkt 3 lit. e, art. 8 ust. 7 pkt 1 – przepis art. 8 ust. 7 pkt 1 określa wyjątki od zasady, w myśl której dyrektorzy delegatur Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Bydgoszczy oraz dyrektorzy delegatur Urzędu Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu – w zakresie swojej właściwości miejscowej – wykonują zadania związane z uprawnieniami i obowiązkami, załatwiają sprawy oraz wykonują czynności należące odpowiednio do Dyrektora Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Bydgoszczy albo Dyrektora Urzędu Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu. Z zasady tej wyłączono m.in. uprawnienia, obowiązki, sprawy i czynności, o których mowa w art. 9 ust. 2 pkt 2a, art. 10a, art. 14, art. 26a ust. 1 i 2, art. 34d ust. 1 i 2, art. 34j ust. 1 i 5 oraz art. 43 ust. 4a, 4b pkt 1 i ust. 6 nowelizowanej ustawy.

Analiza przepisów, do których odsyła art. 8 ust. 7 pkt 1, prowadzi do czterech wniosków.

Po pierwsze, nie ma potrzeby odsyłania w art. 8 ust. 7 pkt 1 do art. 10a, obok odesłania do art. 9 ust. 2 pkt 2a. Przepis art. 10a ust. 1 odsyła bowiem do art. 9 ust. 2 pkt 2a.

Po drugie, należałoby uściślić odesłanie do art. 14, poprzez wskazanie, że odsyła się do ust. 1 tego artykułu (w ust. 2 określono wyłącznie formę i miejsce publikacji aktów prawa miejscowego, o których mowa w ust. 1).

Po trzecie, w związku z tym, że przeprowadzanie pomiaru statku i inspekcji technicznej statku jednoznacznie zastrzeżono dla dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej, należałoby zrezygnować z odesłania do art. 26a i art. 34d. W związku z odesłaniem do art. 9 ust. 2 pkt 2a, odesłania do innych przepisów dotyczących czynności pomiaru statku oraz czynności inspekcyjnych są niepotrzebne. Przepisy art. 26a i art. 34d w odniesieniu do dyrektorów delegatur w sposób oczywisty nie znajdą zastosowania.

W przypadku uznania odesłania do art. 26a za potrzebne, należałoby je skorygować, poprzez rezygnację z odesłania do ust. 2 tego artykułu. Przepis art. 26a ust. 2 jest „wynikowy” w stosunku do ust. 1 tego artykułu. Przepis ust. 2 nie jest podstawą uprawnienia do wykonania określonych czynności. Znajdzie on zastosowanie tylko wówczas, gdy zastosowany zostanie art. 26a ust. 1. Analogiczna uwaga odnosi się do odesłania do art. 34d ust. 2.

Po czwarte, należałoby skorygować odesłanie do art. 34j, poprzez rezygnację z odsłania do ust. 5 tego artykułu. W przepisie art. 34j ust. 5 sformułowano delegację ustawową dla ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej do określenia, w drodze rozporządzenia, m. in. sposobu upoważniania podmiotów, o których mowa w art. 34j ust. 1, do wykonywania przeglądów technicznych statków. W związku z tym, że art. 34j ust. 5 jest przepisem upoważniającym, nie może być on ze swej istoty podstawą uprawnień, obowiązków, spraw i czynności. Ta musi wynikać z przepisów merytorycznych. Istotą przepisu upoważniającego jest wyłącznie przyznanie kompetencji do wydania aktu wykonawczego.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 3 w lit. e, w ust. 7 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) art. 9 ust. 2 pkt 2a, art. 14 ust. 1, art. 34j ust. 1 oraz art. 43 ust. 4a, 4b pkt 1 i ust. 6;”.

Jakub Zabielski
Główny legislator