



Opinia
do ustawy o zmianach organizacyjnych w niektórych organach administracji rządowej
i jednostkach im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw
(druk nr 311)

Na posiedzeniu w dniu 8 grudnia br. Sejm uchwalił ustawę o zmianach organizacyjnych w niektórych organach administracji rządowej i jednostkach im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw. Celem tej ustawy jest dokonanie zmian w strukturze działów administracji rządowej.

Ustawa tworzy dwa nowe działy administracji rządowej, a mianowicie **dział rybołówstwo** oraz **dział sprawy rodziny**.

Dział **rybołówstwo** obejmować będzie sprawy rybactwa śródlądowego i rybołówstwa morskiego, a także sprawy racjonalnego gospodarowania żywymi zasobami morza. Sprawy te dotychczas przypisane były do działu rolnictwo. Ponadto dodawany dział obejmować będzie również sprawy gospodarki rybnej i organizacji rynku rybnego oraz sprawy organizacji producentów rybnych, związków organizacji producentów rybnych i organizacji międzybranżowych.

Dodawany dział administracji rządowej - **sprawy rodziny** obejmować będzie kompleksowo problematykę rozwoju, wsparcia oraz ochrony rodziny i jej członków. W myśl dodawanych przepisów w dziale tym będą się mieścić sprawy m.in.:

- rozwoju i ochrony instytucji małżeństwa, dzieci i rodziny;
- rządowych programów wspierania rodziny;
- przeciwdziałania patologiom i dyskryminacji w rodzinie;
- uwarunkowań demograficznych w kraju;
- koordynowania i organizowania współpracy organów administracji publicznej, organizacji pozarządowych i instytucji w zakresie realizacji praw rodziny, dzieci i osób starszych potrzebujących wsparcia.

Ponadto opiniowana ustawa przekazuje ministrowi właściwemu do spraw środowiska nadzór nad Prezesem Wyższego Urzędu Górniczego. W świetle dotychczasowych

przepisów nadzór nad Prezesem sprawował minister właściwy do spraw administracji publicznej.

Ustawodawca postanowił również o przeniesieniu z działu administracja publiczna do działu sprawy wewnętrzne spraw związanych z ewidencją ludności oraz dowodami osobistymi. Poza tym dział sprawy wewnętrzne rozszerzony został również o zadania związane z rejestracją stanu cywilnego oraz zmianami imion i nazwisk.

Istotną zmianą jest również przekazanie nadzoru nad działalnością Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Prezesowi Rady Ministrów. Dotychczas kompetencję tę miał minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego.

Ponadto opiniowana ustawa przesuwa z działu budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa do działu administracja publiczna sprawy geodezji i kartografii. W związku z tą zmianą nadzór nad Głównym Geodetą Kraju sprawować będzie minister właściwy do spraw administracji publicznej, a nie jak dotychczas, minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

W związku z wyżej omówionymi zmianami w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej znowelizowano: ustawę z dnia 15 listopada 1956 r. o zmianie imion i nazwisk, ustawę z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych, ustawę z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym, ustawę z dnia 29 września 1986 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego, ustawę z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, ustawę z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, ustawę z dnia 23 maja 1991 r. o pracy na morskich statkach handlowych, ustawę z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze, ustawę z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, ustawę z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, ustawę z dnia 22 stycznia 2004 r. o organizacji rynku rybnego i pomocy finansowej w gospodarce rybnej oraz ustawę z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie.

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

Uwagi szczegółowe

- 1) w art. 2 w pkt 2 zastosowano formułę sugerującą, że wyrażenie "Minister właściwy do spraw administracji publicznej" występowało w ustawie nowelizowanej w różnych przypadkach. Analiza przepisów zmienianej ustawy prowadzi do wniosku, że ustawodawca posługiwał się przywołanym wyrażeniem za każdym razem w tym samym

przypadku (tj. w mianowniku). Dążąc do zapewnienia precyzji (jednoznaczności) języka prawnego konieczne jest wprowadzenie poprawki eliminującej z przepisu zmieniającego wskazaną nieściśłość. Proponowana niżej poprawka modyfikuje formułę wskazaną w § 88 Zasad techniki prawodawczej (zwanych dalej "ZTP"), niemniej jest to konieczne dla zapewnienia adekwatności zastosowanej techniki legislacyjnej do zmian, które są faktycznie dokonywane w ustawie. Analogiczna uwaga dotyczy nowelizacji dokonywanej w art. 5 w pkt 3 i 4, w art. 12 w pkt 2 oraz w art. 13 w pkt 1.

Propozycja poprawki:

w art. 2 w pkt 2, w art. 5 w pkt 3 i 4, w art. 12 w pkt 2 oraz w art. 13 w pkt 1 skreśla się wyraz "użyte", wyrazy "w różnym przypadku" oraz wyrazy "użytymi w odpowiednim przypadku";

- 2) w art. 4 w pkt 2 w lit. a, w art. 7 w pkt 1, w art. 8 w pkt 1 oraz w art. 10 w pkt 3 posłużono się formułą nieznajdującą oparcia w ZTP, ani w dotychczasowej praktyce ustawodawczej. ZTP w § 56 ust. 1 stanowią, że w obrębie przepisu zawierającego wyliczenie wyróżnia się dwie części, jedną z nich jest **wprowadzenie do wyliczenia**. Opiniowana ustawa posługuje się natomiast określeniem "wstęp do wyliczenia". Analizując dotychczasową praktykę ustawodawczą należy stwierdzić, że dopuszczalne byłoby także posłużenie się wyrażeniem "zdanie wstępne". Mając na uwadze konieczność respektowania jednolitych zasad formułowania przepisów prawnych należałoby uwzględnić ZTP we wskazanych wyżej przepisach.

Propozycja poprawki:

w art. 4 w pkt 2 w lit. a, w art. 7 w pkt 1, w art. 8 w pkt 1 oraz w art. 10 w pkt 3 wyraz "wstęp" zastępuje się wyrazem "wprowadzenie";

- 3) w art. 8 w pkt 3 w lit. a dokonano zmiany polegającej na zastąpieniu w art. 107 ust. 1a, 2 i 7 użytych w różnym przypadku wyrazów "minister właściwy do spraw administracji publicznej" użytymi w odpowiednim przypadku wyrazami "minister właściwy do spraw środowiska". W ust. 7 zmieniane wyrażenie występuje dwa razy (w pierwszym i drugim zdaniu), przy czym raz wyraz "minister" pisany jest małą literą, a raz wielką. Mając na uwadze technikę zastosowaną przez ustawodawcę w innych przepisach ustawy (rozróżnienie przypadków, w których zmieniane wyrażenie rozpoczyna się wyrazem pisany małą literą oraz przypadków, w których wyraz taki pisany jest wielką literą) można dojść do wniosku, że ustawodawca dokonuje jedynie zmiany zdania pierwszego w

ust. 7. Taka interpretacja wydaje się być niezgodna z wolą ustawodawcy. W związku z powyższym konieczna jest poprawka, która wyeliminuje ewentualne wątpliwości interpretacyjne oraz zapewni adekwatność przepisów do woli ustawodawcy.

Propozycja poprawki:

w art. 8 w pkt 3:

a) w lit. a wyrazy "ust. 1a, 2 i 7" zastępuje się wyrazami "ust. 1a i 2",

b) po lit. a dodaje się lit. ... w brzmieniu:

"...) ust. 7 otrzymuje brzmienie:

"7. Wiceprezesów Wyższego Urzędu Górniczego powołuje minister właściwy do spraw środowiska, spośród osób należących do państwowego zasobu kadrowego, na wniosek Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego. Minister właściwy do spraw środowiska odwołuje Wiceprezesów Wyższego Urzędu Górniczego.",

- 4) art. 9 pkt 7 – mając na uwadze zapewnienie czytelności przepisu art. 28 ust. 3 (w nowym brzmieniu) należałoby rozważyć wprowadzenie jednej z niżej zaproponowanych poprawek. Pierwsza propozycja uwzględnia dotychczasowe brzmienie przepisu.

Propozycja poprawki nr 1:

w art. 9 w pkt 7, w ust. 3 wyrazy "Państwowym Gospodarstwem Leśnym" zastępuje się wyrazami "Państwowego Gospodarstwa Leśnego";

albo

Propozycja poprawki nr 2:

w art. 9 w pkt 7, ust. 3 otrzymuje brzmienie:

"3. Minister właściwy do spraw środowiska sprawuje nadzór nad Prezesem Państwowej Agencji Atomistyki, Prezesem Wyższego Urzędu Górniczego, Państwowym Gospodarstwem Leśnym "Lasy Państwowe", a także nad działalnością Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.";

- 5) art. 9 pkt 8 - w dodawanym art. 28a w pkt 1 wskazano, że dział sprawy rodziny obejmować będzie w szczególności sprawy rozwoju i ochrony instytucji małżeństwa, dzieci i rodziny, zapewniając dobro jej członków. Istotą ustawy o działach administracji rządowej jest określenie zakresu działów administracji rządowej oraz właściwości

ministra kierującego danym działem. Zakres poszczególnych działów musi być określony precyzyjnie, tak aby nie powodować w przyszłości sporów kompetencyjnych (zarówno pozytywnych, jak i negatywnych) pomiędzy ministrami kierującymi działami administracji rządowej. Posłużenie się w przepisie zwrotem niedookreślonym "dobro jej członków" rodzi wątpliwości interpretacyjne, w szczególności nie wiadomo, czy dział ten obejmuje wszystkie sprawy rozwoju i ochrony małżeństwa, dzieci i rodziny, czy tylko te, które zapewnią będą ich dobro. Ponadto omawiany przepis może sugerować, że sam fakt wprowadzenia działu sprawy rodziny (w tym określenie, że obejmuje on sprawy rozwoju i ochrony małżeństwa, dzieci i rodziny), zapewni dobro członków rodziny. Mając na uwadze wymóg dostatecznej precyzji języka aktów prawnych oraz uwzględniając § 11 ZTP zgodnie, z którym w ustawie nie powinno się zamieszczać wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych należałoby rozważyć przyjęcie niżej zaproponowanej poprawki.

Propozycja poprawki:

w art. 9 w pkt 8, w art. 28a w pkt 1 skreśla się wyrazy ", zapewniając dobro jej członków";

- 6) art. 9 pkt 8, art. 28 pkt 6 – mając na uwadze przejrzystość dodawanego przepisu oraz uwzględniając art. 4 ustawy o działach administracji rządowej, należałoby rozważyć skreślenie w pkt 6 wyrazów "w zakresie spraw niezastrzeżonych do kompetencji innych organów państwowych". W myśl przywołanego przepisu ustawy o działach administracji rządowej, minister kierujący działem administracji rządowej jest właściwy w sprawach z zakresu administracji rządowej określonych w ustawie, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych w odrębnych przepisach do kompetencji innego organu. Przepis ten ma charakter ogólny i w związku z tym znajduje zastosowanie do wszystkich uregulowań przewidzianych przepisami szczegółowymi tej ustawy. Nie ma więc potrzeby powtarzania w regulacjach szczegółowych określonej treści normatywnej zawartej w przepisach ogólnych (propozycja poprawki nr 1). Jeżeli wolą Senatu byłoby jednak utrzymanie koncepcji przyjętej przez Sejm, należałoby rozważyć sformułowanie dodawanego art. 28a analogicznie, jak to uczyniono w obowiązującym art. 24 ust. 1 i 3 nowelizowanej ustawy.

Propozycja poprawki nr 1:

w art. 9 w pkt 8, w art. 28a w pkt 6 skreśla się wyrazy "w zakresie spraw niezastrzeżonych do kompetencji innych organów państwowych";

albo

Propozycja poprawki nr 2:

w art. 9 w pkt 8, w art. 28a:

a) w pkt 6 skreśla się wyrazy "w zakresie spraw niezastrzeżonych do kompetencji innych organów państwowych",

b) dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

"2. Minister właściwy do spraw rodziny jest właściwy w sprawach, o których mowa w ust. 1 pkt 6, w zakresie spraw niezastrzeżonych odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych.

7) art. 17 – przepis ten rodzi pytanie o jego celowość. Jedną z reguł walidacyjnych rządzących obowiązywaniem rozporządzeń - ujęta w § 32 ust. 3 ZTP - stanowi, że zmiana treści przepisu upoważniającego polegająca na tym, że zmienia się organ upoważniony do wydania aktu wykonawczego, nie skutkuje utratą mocy obowiązującej przez wydane na jego podstawie akty. Jednocześnie w takim przypadku kompetencję do zmiany lub uchylecia aktu wykonawczego nabywa organ wskazany w zmienionym upoważnieniu. W większości przypadków wskazanych w art. 17 zmiana przepisu upoważniającego polega jedynie na zmianie organu upoważnionego, w związku z tym zastosowanie znajdzie wyżej omówiona reguła walidacyjna. Ponadto wskazać trzeba, że część wymienionych w art. 17 przepisów wykonawczych nie została jeszcze wydana, w związku z tym nie powinny się one znaleźć w katalogu przepisów utrzymywanych w mocy. Reasumując wydaje się, że utrzymane w mocy powinny być jedynie rozporządzenia wydane na podstawie art. 73a ust. 3 i art. 108 ust. 5 ustawy - Prawo geologiczne i górnicze.

Propozycja poprawki:

art. 17 otrzymuje brzmienie:

"Art. 17. Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 73a ust. 3 i art. 108 ust. 5 ustawy, o której mowa w art. 8, zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 73a ust. 3 i art. 108 ust. 5, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.";

Opinię sporządził

Jakub Zabielski