



Warszawa, dnia 26 czerwca 2007 r.

**Opinia o ustawie o zmianie niektórych ustaw w związku z członkostwem
Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej
(druk nr 464)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Uchwalona przez Sejm w dniu 14 czerwca 2007 r. ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, określana dalej jako "ustawa", stanowi akt prawny, co do którego Rada Ministrów zadeklarowała, że ma on na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej. Dokonuje ona zmian trzydziestu dziewięciu ustaw normujących różne dziedziny w związku z koniecznością dostosowania, wdrożenia lub wykonania prawa wspólnotowego. Fakt ten przesądza o tym, że opiniowany akt prawny ma charakter tzw. ustawy horyzontalnej.

Analiza ustawy i dołączonego przez Radę Ministrów uzasadnienia projektu tej ustawy (druk sejmowy nr 1689) pozwala podzielić jej przepisy na cztery zasadnicze grupy.

Pierwszą grupę stanowią przepisy zmierzające do modyfikacji obowiązujących unormowań prawnych na tle dotychczasowej praktyki ich stosowania i związanych z tym doświadczeń. Zapewnienie skuteczności prawa wspólnotowego w krajowym porządku prawnym wymaga bowiem nie tylko ciągłego wykonywania i stosowania tego prawa, ale także dokonywania systematycznej oceny tego procesu w aspekcie jego prawidłowości.

Drugą grupę tworzą przepisy mające na celu z jednej strony usunięcie sprzeczności polskiego ustawodawstwa z prawem wspólnotowym, z drugiej zaś – likwidację zaległości we wdrożeniu tego prawa. Jak bowiem podkreślono w uzasadnieniu do projektowanej ustawy *Wprowadzanie zmian do przepisów prawa krajowego spowodowane jest także koniecznością reagowania na wszczynane przez Komisję Europejską postępowania o naruszenie prawa wspólnotowego, uruchamiane w trybie art. 226 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę*

Europejską (TWE), które mogą zakończyć się wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich zobowiązującym Polskę do natychmiastowego usunięcia powstałych zaległości bądź sprzeczności ustawodawstwa krajowego z prawem wspólnotowym (s. 2).

Trzecią grupę stanowią przepisy, które rozszerzają zakres podmiotowy niektórych ustaw o obywateli Konfederacji Szwajcarskiej w związku z koniecznością realizacji przez Polskę postanowień Umowy między Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi, z jednej strony, oraz Konfederacją Szwajcarską, z drugiej strony, w sprawie swobodnego przepływu osób z dnia 21 czerwca 1999 r. (Dz.Urz. WE L 114 z 30.04.2002, str. 6).

Czwartą grupę statuuja przepisy, które zmierzają do korekt aktualnego stanu prawnego w związku ze zmianami zachodzącymi w prawie wspólnotowym.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy został wniesiony do Sejmu przez Radę Ministrów. W toku sejmowego postępowania ustawodawczego nie dokonano zmian, które w sposób istotny modyfikowałyby treść ustaw zmienianych niniejszą ustawą. Należy jednak zauważyć, iż opiniowana ustawa została poszerzona o zmiany obejmujące:

- 1) ustawę z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (art. 8);
- 2) ustawę z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (art. 16);
- 3) ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (art. 24).

Zmiany dokonane w pierwszej z przywołanych ustaw dotyczą umieszczenia w ustawie odnośnika, wskazującego dyrektywy unijne podlegające wdrożeniu niniejszą nowelizacją oraz dokonują zmian w załącznikach nr 3, 4 i 5 polegających na podaniu nazw w językach narodowych spółek utworzonych według prawa bułgarskiego i rumuńskiego.

W ustawie o podatku od czynności cywilnoprawnych, dodano odnośnik wskazujący dyrektywę podlegającą implementacji w związku z przystąpieniem do Unii Europejskiej Bułgarii i Rumunii.

W ustawie – Prawo ochrony środowiska, doprecyzowano zakres informacji o środowisku wynikających z ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku, podlegających powszechnemu udostępnieniu.

III. Uwagi szczegółowe

Niektóre postanowienia opiniowanej ustawy budzą wątpliwości natury legislacyjnej. Przedstawione niżej uwagi i propozycje zostały zaprezentowane według kolejności jej przepisów.

1. W **art. 1**, który zmienia ustawę o izbach morskich, wprowadza się nowe rozwiązania dotyczące prowadzenia postępowań w sprawach wypadków morskich, w których uczestniczyły szybkie statki pasażerskie lub promy pasażerskie typu ro-ro.

W dodanym art. 3a zawarta została definicja szybkiego statku pasażerskiego natomiast promy pasażerskie typu ro-ro nie zostały zdefiniowane w jednym przepisie, tylko w każdym kolejnym przepisie, który reguluje kwestię promów ro-ro. Taka technika prawodawcza nie może być uznana za prawidłową, gdyż zdecydowanie pogarsza czytelność ustawy. Dlatego należy rozważyć potrzebę wprowadzenia definicji promu pasażerskiego typu ro-ro, w art. 3a obok definicji szybkiego statku pasażerskiego.

2. Nowelizacja ustawy o systemie oświaty (**art. 7**), ma na celu rozszerzenie stosowania zasad obowiązujących obywateli polskich do korzystania z nauki i opieki w publicznych szkołach gimnazjalnych, dotychczasowych publicznych szkołach ponadpodstawowych, publicznych szkołach artystycznych, publicznych zakładach kształcenia nauczycieli i publicznych placówkach, na obywateli Konfederacji Szwajcarskiej (obok objętych tą regulacją obywateli UE i obywateli państw członkowskich EFTA). Należy jednak zauważyć, iż na mocy art. 4 ustawy z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (do dnia 25 czerwca br. nie została jeszcze ogłoszona w Dzienniku Ustaw), w ustawie o systemie oświaty dokonano zmiany art. 94a ust. 2, która ma na celu między innymi rozszerzenie zakresu regulacji na obywateli Konfederacji Szwajcarskiej. Przyjęcie zmiany zaproponowanej w art. 7 spowoduje jednak wyeliminowanie innych zmian wprowadzonych nowelą ustawy o cudzoziemcach. W związku z powyższym, zasadne wydaje się skreślenie zmiany dotyczącej ustawy o systemie oświaty, tj. skreślenie art. 7.

3. Art. 9 ustawy wprowadzający zmiany w ustawie o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki wymaga poprawki w zakresie nowelizowanego art. 10 ust. 8a. Przepis ten błędnie odsyła do art. 8, podczas gdy powinien zawierać odesłanie do ust. 8.

4. Z uwagi na konieczność zapewnienia spójności legislacyjnej należy postulować, aby zmiany wprowadzone w ustawie – Prawo o ruchu drogowym przez **art. 12 pkt 3 lit. b** opiniowanej ustawy nie polegały na dodaniu kolejnej jednostki redakcyjnej w art. 80b ust. 1a, lecz na dodaniu kolejnego ustępu w tym artykule.

5. W **art. 15** opiniowanej ustawy nowelizującym ustawę o broni i amunicji należy wyjaśnić, jaka jest relacja pomiędzy zmianą dokonaną w pkt 2 oraz zmianą dokonaną w pkt 7. W związku z dodaniem podczas pierwszego czytania w Sejmie zmiany 7 wydaje się, że zmiana 2 jest bezprzedmiotowa.

6. Artykuł 29 ust. 4 ustawy o bezpieczeństwie morskim, w brzmieniu nadanym przez **art. 17 pkt 5** opiniowanej ustawy, stanowi, że dyrektor właściwego urzędu morskiego określi, w drodze zarządzenia, oraz zamieści także na stronie internetowej urzędu wykazy obszarów pasażerskiej żeglugi krajowej, mając na względzie klasy statków pasażerskich, wyznaczając strefy całorocznej eksploatacji oraz, gdy jest to uzasadnione, strefy czasowo ograniczonej eksploatacji statków w pasażerskiej żegludze krajowej. Ustęp 5 tego artykułu ustanawia ponadto regulację, w myśl której dyrektor właściwego urzędu morskiego określi, w drodze zarządzenia, oraz zamieści także na stronie internetowej urzędu wykazy obszarów morza, po których pływają promy pasażerskie typu ro-ro uprawiające regularną międzynarodową żeglugę pasażerską do lub z portów Rzeczypospolitej Polskiej, określając dane dotyczące znaczącej wysokości fali na tych obszarach. Normatywne dopełnienie cytowanych przepisów zawierają przepisy art. 29 ust. 8 i 9, zgodnie z którymi obszary, o których mowa w ust. 5, ustala się z państwami członkowskimi Unii Europejskiej lub państwami członkowskimi Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, a gdy jest to uzasadnione i możliwe, z pozostałymi państwami znajdującymi się na obu końcach regularnego połączenia promowego, przy czym o wejściu w życie zarządzeń, o których mowa w ust. 4 i 5, a także o ich zmianach, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej powiadamia Komisję Europejską.

Analiza powołanych przepisów skłania do wyrażenia wątpliwości, czy materia, o której mowa w art. 29 ust. 4 i 5, może być przedmiotem regulacji zarządzenia jako aktu normatywnego, który nie ma charakteru powszechnie obowiązującego. W myśl art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji RP zarządzenia mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty, przy czym nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Nie negując

in abstracto uprawnienia do wydawania przez dyrektora właściwego urzędu morskiego zarządzeń – o ile upoważnia go do tego przepis ustawy – wydaje się, że problematyka, o której mowa w art. 29 ust. 4 i 5 ma charakter powszechnie obowiązujący. Pogląd ten nabiera szczególnego znaczenia, jeżeli zważyć, że przedmiotem zarządzenia dyrektora urzędu morskiego ma być określenie stref czasowo ograniczonej eksploatacji statków w pasażerskiej żegludze krajowej. W tym miejscu należy podkreślić, iż zgodnie z art. 93 ust. 1 Konstytucji RP zarządzenia mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty, a adresaci przedmiotowych zarządzeń nie należą do kategorii podmiotów organizacyjnie podległych dyrektorowi urzędu morskiego. Wprawdzie – z uwagi na specyfikę regulacji dotyczących bezpieczeństwa morskiego – można mówić o ich *sui generis* podległości funkcjonalnej wobec dyrektorów właściwych urzędów morskich, jednakże nie uprawnia to do przyjęcia tezy o możliwości uznania poprawności regulacji przepisów art. 29 ust. 4 i 5. W odniesieniu do omawianego problemu warto zauważyć, iż Trybunał Konstytucyjny dopuścił możliwość przyjęcia takiej szerokiej wykładni art. 93 ust. 1 Konstytucji RP jedynie *do specyficznej sytuacji, gdy mianowicie podmiotem jest konstytucyjna instytucja – Narodowy Bank Polski, zaś przedmiotem konstytucyjnie określone zadania publiczne. Tylko więc spełnienie łącznie obu przesłanek, podmiotowej i przedmiotowej, pozwala na przyjęcie ich jako kryteriów podległości organizacyjnej do wydawania aktów normatywnych o wewnętrznym charakterze* (wyrok z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK 2000/5/141). Mając to na uwadze należy rozważyć koncepcję, aby materia, o której mowa w art. 29 ust. 4 i 5, była normowana przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, w drodze rozporządzenia.

7. W związku z tym, że art. 31 ust. 1 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych statuuje skrót pojęcia "ocena jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych", w art. 32 ust. 2 tej ustawy, w brzmieniu nadanym przez **art. 19 pkt 4 lit. a** opiniowanej ustawy, należy wprowadzić stosowną modyfikację w celu zachowania spójności terminologicznej.

8. Proponuje się, aby w **art. 23** opiniowanej ustawy, w którym nowelizowana jest ustawa o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych, wprowadzić poprawkę językową zmierzającą do użycia w odpowiednim przypadku dodawanych wyrazów (Konfederacja Szwajcarska).

9. W art. 32 w pkt 2 opiniowanej ustawy zawarto przepis, w którym łącznie ujęto zmiany do kilku przepisów. W związku z zastosowaniem takiej techniki legislacyjnej należy zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze - nieprawidłowe jest odesłanie w tym wyliczeniu do art. 32 ustawy nowelizowanej, ponieważ nie uwzględnia ono konieczności posłużenia się w tym artykule odmiennym przypadkiem. Po drugie – nieuzasadnione wydaje się wyłączenie z przepisu zbiorczego, do odrębnego punktu, zmiany do art. 39 ust. 2 ustawy nowelizowanej.

10. Artykuł 48 ust. 5 ustawy o transporcie kolejowym, w brzmieniu nadanym przez **art. 34 pkt 4** opiniowanej ustawy, nie zawiera wymaganych przez art. 92 ust. 1 Konstytucji RP wytycznych dotyczących treści rozporządzenia w odniesieniu do określenia wzorów licencji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie przewozów kolejowych osób lub rzeczy albo świadczenia usług trakcyjnych. Przepis ten wymaga zatem stosownej modyfikacji.

11. W art. 43 w pkt 3, który przewiduje czasowe utrzymanie w mocy aktów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy o substancjach i preparatach chemicznych, konieczne jest uściślenie odesłania.

12. Zgodnie z art. 43 pkt 4 ustawy dotychczasowy akt wykonawczy wydany na podstawie upoważnienia zawartego w art. 8 ust. 4 ustawy o rolniczych badaniach rynkowych zachowuje moc do dnia wejścia w życie aktu wykonawczego wydanego na podstawie upoważnienia w brzmieniu nadanym opiniowaną ustawą. Przepis ten jest bezprzedmiotowy, gdyż zarówno art. 8 ust. 4 ustawy o rolniczych badaniach rynkowych, jak również inne ustępy tego artykułu, nie zawierają żadnych upoważnień do wydania rozporządzenia.

13. Proponuje się w art. 43 w pkt 5 wprowadzić poprawkę doprecyzującą odesłanie.

14. Opiniowana ustawa zawiera przepisy uchylające bądź zmieniające unormowania aż trzydziestu dziewięciu ustaw. Nie zawiera ona jednak przepisów przejściowych, które określałyby wpływ tych zmian na stosunki powstałe pod działaniem obowiązujących przepisów, w szczególności sposób zakończenia postępowań będących w toku. Taki stan

rzeczy nie jest prawidłowy z punktu widzenia reguł poprawnej legislacji, niezależnie od odpowiedzi na pytanie, czy zamiarem ustawodawcy jest czasowe stosowanie dotychczasowych przepisów do sytuacji prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie nowelizacji.

IV. Propozycje poprawek

W związku z powyższymi uwagami należy postulować wprowadzenie do tekstu ustawy następujących poprawek:

- 1) w art. 1:
 - a) w pkt 2, w art. 3a dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

"2. Ilekroć w ustawie jest mowa o promie pasażerskim typu ro-ro, należy przez to rozumieć prom pasażerski typu ro-ro, o którym mowa w art. 5 pkt 1a ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz. U. z 2006 r. Nr 99, poz. 693 oraz z 2007 r. Nr ..., poz. ...).",
 - b) w pkt 3, w ust. 1a skreśla się wyrazy "w rozumieniu art. 5 pkt 1a ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz.U. z 2006 r. Nr 99, poz. 693 oraz z 2007 r. Nr ..., poz. ...)",
 - c) w pkt 4, w art. 22a skreśla się wyrazy "w rozumieniu art. 5 pkt 1a ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o bezpieczeństwie morskim",
 - d) w pkt 5, w art. 24a w ust. 1 i w ust. 2 skreśla się wyrazy "w rozumieniu art. 5 pkt 1a ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o bezpieczeństwie morskim",
 - e) w pkt 6, w art. 25a w ust. 1 skreśla się wyrazy "w rozumieniu art. 5 pkt 1a ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o bezpieczeństwie morskim";
- 2) skreśla się art. 7;
- 3) w art. 9 w pkt 5 w lit. d, w ust. 8a wyrazy "art. 8" zastępuje się wyrazami "ust. 8";
- 4) w art. 12 w pkt 3:
 - a) zdanie wstępne otrzymuje brzmienie:

"w art. 80b:",

b) w lit. a zdanie wstępne otrzymuje brzmienie:

"a) w ust. 1a w pkt 1 dodaje się lit. k-s w brzmieniu:",

c) lit. b otrzymuje brzmienie:

"b) po ust. 1a dodaje się ust. 1b w brzmieniu:

"1b. Informacje, o których mowa:

- 1) w ust. 1a pkt 1 lit. m i p – gromadzi się wyłącznie dla samochodów osobowych rejestrowanych po raz pierwszy;
- 2) w ust. 1a pkt 1 lit. r – gromadzi się wyłącznie dla samochodów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej od 3,5 t oraz przyczep i naczep, które łącznie z pojazdem silnikowym posiadają dopuszczalną masę całkowitą od 7,0 t, rejestrowanych po raz pierwszy;
- 3) w ust. 1a pkt 1 lit. s – gromadzi się dla pojazdów samochodowych rejestrowanych po raz pierwszy."";

5) w art. 17 w pkt 5:

a) ust. 4 i 5 otrzymują brzmienie:

"4. Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej określi, w drodze rozporządzenia, wykazy obszarów pasażerskiej żeglugi krajowej, strefy całorocznej eksploatacji oraz, gdy jest to uzasadnione, strefy czasowo ograniczonej eksploatacji statków w pasażerskiej żegludze krajowej, z uwzględnieniem klasy statków pasażerskich.

5. Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej określi, w drodze rozporządzenia, wykazy obszarów morza, po których pływają promy pasażerskie typu ro-ro uprawiające regularną międzynarodową żeglugę pasażerską do lub z portów Rzeczypospolitej Polskiej, z uwzględnieniem danych dotyczących znaczącej wysokości fali na tych obszarach.",

b) w ust. 9 wyraz "zarządzeń" zastępuje się wyrazem "rozporządzeń";

6) w art. 19 w pkt 4 w lit. a, w ust. 2 wyrazy "z oceną jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, o której mowa w art. 31," zastępuje się wyrazami "z oceną";

7) w art. 23 w pkt 2 wyrazy "wyrazy "Unii Europejskiej" zastępuje się wyrazami "Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej"" zastępuje się wyrazami "po wyrazach "Unii

Europejskiej" dodaje się użyte w odpowiednim przypadku wyrazy ", Konfederacja Szwajcarska"";

8) w art. 32:

a) pkt 2 otrzymuje brzmienie:

"2) w art. 3 w pkt 15, w art. 32 w ust. 1 i 2, w art. 36, w art. 39 w ust. 2 oraz w art. 51 w ust. 5 po wyrazach "Unii Europejskiej" dodaje się użyte w odpowiednim przypadku wyrazy ", Republika Turcji lub państwo członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strona umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym".",

b) skreśla się pkt 3;

9) w art. 34 w pkt 4, ust. 5 otrzymuje brzmienie:

"5. Minister właściwy do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia, tryb składania i rozpatrywania wniosków o udzielenie licencji oraz wzory licencji, uwzględniając odpowiednio konieczność zapewnienia sprawności prowadzonego postępowania administracyjnego oraz zakres niezbędnych danych.";

10) w art. 43 w pkt 3 po wyrazach "art. 26" dodaje się wyraz "ustawy";

11) w art. 43 skreśla się pkt 4;

12) w art. 43 w pkt 5 wyrazy "art. 19" zastępuje się wyrazami "art. 19 ust. 1".

Renata Bronowska

Agata Karwowska-Sokołowska

Piotr Magda

Beata Mandylis

Aleksandra Sulkowska

Maciej Telec