

Warszawa, dnia 2 lutego 2021 r.

BAS-WAP-2885/20

Pan Poseł
Sławomir Jan Piechota
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia prawna

dotycząca petycji nr BKSP-144-IX-254/20 w sprawie nowelizacji ustaw z dnia: 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012; 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców; 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe; 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego; 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt; 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym

I. Treść i cel petycji

W dniu 16 listopada 2020 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło pismo osoby prywatnej (data wydruku: 23 listopada 2020 r.; data wpływu do Biura Analiz Sejmowych: 29 grudnia 2020 r.), skierowane do Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Autor Petycji domaga się podjęcia inicjatywy ustawodawczej, mającej na celu nowelizację:

- 1) ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 2008);
- 2) ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 2278);
- 3) ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 1914);
- 4) ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.);

5) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 638);

6) ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 1158).

Zgodnie z treścią petycji jej Autor domaga się:

1) uchylenia art. 8 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012;

2) zastąpienia w art. 2 ust. 1 i 2 oraz w art. 5 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców terminu „Minister Spraw Wewnętrznych” przez termin „Minister właściwy do spraw wewnętrznych”, a także nadania art. 8 ust. 5 tej ustawy nowego brzmienia, tj. „5. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, tryb postępowania i szczegółowe zasady prowadzenia rejestrów, o których mowa w ust. 4, uwzględniając przejrzystość danych zawartych w tym rejestrze”;

3) nadania nowego brzmienia: art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe, tj. „4. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określa organizację i zadania rzeczników prasowych w urzędach organów administracji rządowej, uwzględniając ich obowiązki względem dziennikarzy” oraz art. 23a tej ustawy, tj. „Art. 23a. Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia, wzór i sposób prowadzenia rejestru dzienników i czasopism, uwzględniając przejrzystość danych zawartych w tym rejestrze”;

4) nadania art. 226 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego brzmienia: „Art. 226. Rada Ministrów wyda, w drodze rozporządzenia, przepisy o organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, mając na względzie sprawność tego postępowania”;

5) nadania nowego brzmienia art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, tj. „2. Minister właściwy do spraw rolnictwa określi, w drodze rozporządzenia, warunki, tryb i sposób wydawania zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, uwzględniając potrzebę ochrony zwierząt”;

6) nadania nowego brzmienia art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym, tj. „3. Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia, wzór formularza zapytania o udzielenie informacji pochodzących z rejestru karnego i odpowiedzi na zapytanie, wykorzystywany między organami

centralnymi państw członkowskich Unii Europejskiej, uwzględniając przejrzystość tych wzorów”, w tym zastąpienie w tej ustawie wyrazów „Wspólnot Europejskich” wyrazami „Unii Europejskiej”.

W uzasadnieniu Autor petycji stwierdził, że w przypadku pierwszej z ustaw konieczne jest „usunięcie w całości przepisu”, gdyż znajdują się w nim odwołania do uchylonego już ustępu. Wynika to, zdaniem Autora petycji, z potrzeby naprawy „błędu popełnionego przy wprowadzaniu ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym”. W pozostałych ustawach, według Niego, chodzi przede wszystkim o „nazwę ministra”, „zgodnie z przepisami o działach administracji rządowej”, przy czym ostatnia z ustaw pomija „fakt wejścia w życie traktatu lizbońskiego”.

Na zakończenie Autor petycji stwierdził, że proponowane zmiany „mają charakter porządkujący”.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)

Petycja obejmuje żądanie zmiany przepisów prawa o randze ustawowej, zatem spełnia wymogi materialne, określone w ustawie z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne, tj. zawiera oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję, wskazuje jego adres, adresata petycji oraz jej przedmiot. Petycja została złożona za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

1. Pierwsza propozycja dotyczy uchylecia art. 8 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. Należy zaznaczyć, że wyżej wymieniona ustawa miała charakter szczególny, związany z przygotowaniem Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej w 2012 r. Na podstawie art. 65 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. poz. 2260) został uchylony art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce

Nożnej UEFA EURO 2012. Spółki celowe, powołane na podstawie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, miały za zadanie przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć EURO 2012. Powołane spółki miały charakter spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i były tworzone przez Skarb Państwa (zob. T. Kocołowski, N. Miłostan, *Nadzór nad spółką celową powołaną do realizacji przedsięwzięć EURO 2012*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2011, nr 3-4).

W związku z uchycieniem art. 8 ust. 1 komentowanej ustawy, do których ustawodawca odwołuje się zarówno w art. 8 ust. 2 oraz 3, co do uprawnień określonych w art. 8 ust. 1, można zauważyć pewną niekonsekwencję. Warto zaznaczyć, że w art. 8 ust. 2 ustawodawca powołuje się ponadto na obowiązujący art. 7 ust. 6 ustawy. Powoduje to, że interpretacja ustawy nie jest klarowna, gdyż uprawnienia wymienione w art. 8 ust. 2 i 3 nie są *explicite* wymienione w ustawie, a powołuje się na nie ustawodawca, mimo uchycenia art. 8 ust. 1. Na marginesie należy zauważyć, że konieczna wydaje się kompleksowa zmiana ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, w zakresie działalności powołanych na jej podstawie spółek celowych, skoro od zakończenia mistrzostw Europy w piłce nożnej minęło już ponad osiem lat.

Pozostałe proponowane zmiany, co do zasady, mają na celu uzgodnienie ich treści z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 1220 ze zm.). Wyżej wymieniona ustawa, zgodnie z jej art. 1, ma na celu określenie zakresu działów administracji rządowej oraz atrybucji ministra kierującego określonym działem. W ten sposób minister kierujący danym działem administracji rządowej jest właściwy w sprawach z zakresu administracji rządowej, który jest określony w ustawie. W związku z tym, na podstawie art. 4 ust. 1, art. 5 pkt 24 oraz art. 29 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej ministrem właściwym, jeśli chodzi o art. 2 ust. 1 i 2 oraz w art. 5 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, mimo że ustawa w tych przepisach wymienia ministra spraw wewnętrznych (zob. I. Wereśniak-Masri, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 67-69, 101-102). Jednakże, ustawa ta w innych przepisach, np. art. 1, 2a, 3d, 4, 8a, posługuje się terminem „ministra właściwego do spraw wewnętrznych”. Może to oczywiście

powodować pewną nieścisłość terminologiczną, która jest związana z nowelizacjami ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, po wejściu w życie ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

2. W przypadku proponowanej zmiany art. 8 ust. 5 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, która w zasadzie ogranicza się do dodania wyrażenia „uwzględniając przejrzystość danych zawartych w tym rejestrze”, jest ona nieuzasadniona. Art. 8 ust. 5 ustawy zawiera bowiem delegację ustawową, na podstawie której Rada Ministrów określa tryb postępowania jak i szczegółowe zasady prowadzenia rejestrów nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców, prowadzonych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (zob. I. Wereśniak-Masri, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 120-153). Obecnie w tym zakresie obowiązuje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2004 r. w sprawie trybu postępowania i szczegółowych zasad prowadzenia rejestrów nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców (tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 1689). Rejestry te, zgodnie z § 3 i 4 rozporządzenia, są prowadzone w systemie informatycznym w oparciu o komputerową bazę danych. Wpisu do rejestrów dokonuje się natomiast nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wpływu dokumentu będącego podstawą do dokonania wpisu lub od dnia zakończenia czynności wyjaśniających. Ponadto rozporządzenie określa w szczególności podstawę dokonania wpisów oraz treść rejestrów.

3. Kolejna propozycja zmiany dotyczy nadania nowego brzmienia art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe przez dodanie na końcu zdania wyrażenia: „uwzględniając ich obowiązki względem dziennikarzy”. Proponowana zmiana nie zasługuje na uwzględnienie, kwestie te bowiem szczegółowo normuje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji i zadań rzeczników prasowych w urzędach organów administracji rządowej (Dz. U. Nr 4, poz. 36). Rozporządzenie do zadań rzeczników prasowych zalicza w szczególności publiczne prezentowanie działań organów administracji rządowej, organizowanie kontaktów publicznych organów administracji rządowej, realizowanych z udziałem lub za pośrednictwem środków masowego przekazu. Ponadto do zadań rzeczników prasowych należy również współdziałanie w realizacji obowiązków, wynikających z ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tj. Dz. U. z 2020 r., poz. 2176)

(szerzej: W. Lis, P. Wiśniewski, Z. Husak, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 205-220; *Prawo prasowe. Komentarz*, red. naukowa M. Zaremba, Warszawa 2018, s. 61).

Następna proponowana zmiana, dotyczy brzmienia art. 23a ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe, i ogranicza się do dodania na końcu zdania wyrażenia „uwzględniając przejrzystość danych zawartych w tym rejestrze”. Koresponduje ona z wcześniejszą propozycją, która dotyczy ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców i nadania art. 8 ust. 5 tej ustawy nowego brzmienia. W związku z tym nie zasługuje na uwzględnienie. Warto bowiem zaznaczyć, że na podstawie art. 23a ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe zostało wydane rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie rejestru dzienników i czasopism (Dz. U. Nr 46, poz. 275, zm. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 listopada 1997 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie rejestru dzienników i czasopism, Dz. U. Nr 141, poz. 947), zgodnie z którym dla każdego dziennika i czasopisma prowadzi się oddzielne akta rejestrowe, a także została określona treść księgi rejestrowej (szerzej: W. Lis, P. Wiśniewski, Z. Husak, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 448-450; *Prawo prasowe. Komentarz*, red. naukowa M. Zaremba, Warszawa 2018, s. 262-263).

4. Autor petycji proponuje także nadanie nowego brzmienia art. 226 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.) przez dodanie na końcu zdania wyrażenia „mając na względzie sprawność tego postępowania”. Rada Ministrów wydała właściwe rozporządzenie z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46). Rozporządzenie, zgodnie z jego § 1, reguluje organizację przyjmowania oraz rozpatrywania skarg i wniosków, składanych do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego oraz organów samorządowych jednostek organizacyjnych. Ponadto rozporządzenie normuje w szczególności przyjmowanie skarg i wniosków oraz ich rozpatrywanie (zob. P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 650; *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. naukowa Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2019, s. 1053). Należy zaznaczyć, że w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego zawarty został Dział VIII Skargi i wnioski (art. 221-260),

który szczegółowo reguluje prawo składania skarg i wniosków, w tym sposób i termin ich rozpatrywania.

5. Kolejna propozycja legislacyjna dotyczy nadania nowego brzmienia art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt poprzez zmianę terminu „Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej” na „Minister właściwy do spraw rolnictwa” oraz dodanie na końcu zdania „uwzględniając potrzebę ochrony zwierząt”. Pierwsza zmiana koresponduje z wcześniejszą propozycją, która ma na celu uzgodnienie treści ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej. Podobnie jak w przypadku ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców ustawodawca używa dwóch terminów, tj. Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, tylko w art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, oraz Minister właściwy do spraw rolnictwa; chodzi o: art. 12, 12b, 12e, 24f, 34 tej ustawy. Obecnie Minister właściwy do spraw rolnictwa posiada atrybucję w sprawach z zakresu rolnictwa (zob. 4 ust.1, art. 5 pkt 17 oraz art. 22 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej). Na podstawie art. 13 ust. 2 Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydał rozporządzenie z dnia 22 maja 2007 r. w sprawie warunków, trybu i sposobu wydawania zezwoleń na wprowadzenie dotychczas niestosowanej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej technologii chowu zwierząt (Dz. U. Nr 101, poz. 682). Wprowadzenie do delegacji ustawowej zawartej w art. 13 ust. 2 kolejnego „ulepszenia” przez dodanie zwrotu „uwzględniając potrzebę ochrony zwierząt” będzie stanowić faktycznie powtórzenie tytułu samej ustawy (zob. W. Radecki, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 120-122).

6. Ostatnia propozycja zmiany dotyczy nadania nowego brzmienia art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym poprzez dodanie wyrażenia „uwzględniając przejrzystość tych wzorów”. Na podstawie delegacji ustawowej zawartej w wyżej wymienionym przepisie ukazało się rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 kwietnia 2012 r. w sprawie wzoru formularza zapytania o udzielenie informacji pochodzących z rejestru karnego i odpowiedzi na zapytanie, wykorzystywanego między innymi przez organami centralnymi państw członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. poz. 487), które określa szczegółowo odnośny wzór formularza. W związku z tym potrzeba proponowanej zmiany legislacyjnej jest nieuzasadniona. Ponadto Autor petycji wniósł o zastąpienie

wyrazów „Wspólnot Europejskich” wyrazami „Unii Europejskiej”, ze względu na wejście w życie traktatu lizbońskiego (zob. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569; oświadczenie rządowe z dnia 29 listopada 2009 r. w sprawie mocy obowiązującej Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1570). Proponowana zmiana jest paralelna z poprzednimi propozycjami zmian, które dotyczą ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej. W praktyce zaś chodzi o sukcesję prawną, tzn. następcą Wspólnoty Europejskiej została Unia Europejska.

V. Wnioski

Z przedstawionej analizy wynika, że proponowane zmiany legislacyjne o charakterze porządkującym nie mają uzasadnienia. Po pierwsze dostosowanie wyżej wymienionych ustaw do ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej czy traktatu lizbońskiego wymaga w praktyce zmian wielu niewymienionych przez Autora petycji regulacji prawnych i to nie tylko rangi ustawowej. Natomiast określenie następstwa prawnego nie stanowi trudnego zadania dla osoby dokonującej interpretacji określonego aktu prawnego. Oczywiście proponowane zmiany mogłyby zostać wprowadzone do tekstów jednolitych ustaw, zgodnie z zasadami techniki prawodawczej (zawartymi w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Istotnym zagadnieniem natomiast pozostaje kwestia art. 8 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 i to w szerszym kontekście zmiany samej ustawy, w zakresie działalności spółek celowych, które miały za zadanie przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć EURO 2012, zwłaszcza jeśli chodzi o zasady zarządzania mieniem państwowym. W szczególności Autor petycji słusznie zwrócił uwagę na brzmienie art. 8 ust. 2 i 3 wyżej wymienionej ustawy, w których ustawodawca powołuje się na art. 8 ust. 1, który został już uchylony. W związku z tym interpretacja ustawy nie jest spójna i, co za tym idzie, konieczna jest raczej kompleksowa zmiana ustawy z dnia 7 września 2007 r. o

przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012,
w zakresie działalności powołanych na jej podstawie spółek celowych.

Autor:

dr hab. Robert Jastrzębski

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Jacek Krawczyk

Deskrytory bazy REX: spółka, administracja rządowa, minister, nieruchomości, cudzoziemiec, prawo prasowe, kodeks postępowania administracyjnego, ochrona zwierząt, rejestr, Unia Europejska

Weryfikacja: Adam Karczmarek,
Beata Bińkowska-Artowicz