



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

X kadencja
Marszałek Senatu
BPS.DPS.030.22.2025

Druk nr 2104

Warszawa, 19 grudnia 2025 r.

Szanowny Pan
Włodzimierz CZARZASTY
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

mam zaszczyt przekazać Panu Marszałkowi podjętą przez Senat - zgodnie z art. 121 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - na 48. posiedzeniu w dniu 19 grudnia 2025 r. uchwałę

**- w sprawie ustawy o zmianie niektórych ustaw
związanych z funkcjonowaniem administracji
rządowej.**

Przyjęcie poprawek Senatu może spowodować konieczność zmiany oznaczeń jednostek systematyzacyjnych, redakcyjnych lub ich fragmentów, w celu zachowania ciągłości numeracji albo ciągłości alfabetycznej, oraz w konsekwencji konieczność odpowiedniej korekty odesłań.

Z poważaniem

(-) Małgorzata Kidawa-Błońska

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 19 grudnia 2025 r.

**w sprawie ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem
administracji rządowej**

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 4 grudnia 2025 r. ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej, wprowadza do jej tekstu następujące poprawki:

- 1) w art. 2 w pkt 1:
 - a) w art. 8a:
 - w ust. 2 skreśla się pkt 6,
 - dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. W przypadku rezygnacji z prac nad projektem w wykazie zamieszcza się informację o rezygnacji, z podaniem przyczyny tej rezygnacji.”,
 - b) w art. 8b w ust. 2 wyrazy „art. 8a ust. 2 pkt 1, 2 i 6 oraz ust. 4” zastępuje się wyrazami „art. 8a ust. 2 pkt 1 i 2 oraz ust. 3a i 4”;
- 2) w art. 2 skreśla się pkt 4;
- 3) w art. 2 w pkt 6, w art. 14ca ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Aplikantem aplikacji legislacyjnej może być:

 - 1) mający wykształcenie prawnicze:
 - a) członek korpusu służby cywilnej, o którym mowa w art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 409 oraz z 2025 r. poz. 620, 1661 i ...),
 - b) urzędnik, o którym mowa w art. 7¹ ust. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1459 i ...),
 - c) żołnierz zawodowy,

- d) funkcjonariusz służby,
 - e) pracownik samorządowy;
 - 2) adwokat;
 - 3) notariusz;
 - 4) prokurator;
 - 5) radca prawny;
 - 6) sędzia.”;
- 4) w art. 11 skreśla się pkt 1;
- 5) w art. 16 w pkt 2 skreśla się wyraz „użyte”, wyrazy „ , w różnym przypadku,” oraz wyrazy „użytych w odpowiednim przypadku”;
- 6) w art. 20 skreśla się ust. 2;
- 7) w art. 30 skreśla się wyrazy „ , z zastrzeżeniem art. 33 ust. 4,”;
- 8) w art. 32 w ust. 3 w pkt 3 skreśla się wyrazy „na podstawie odrębnych ustaw”;
- 9) w art. 35 wyrazy „ , który wchodzi” zastępuje się wyrazami „i 3, które wchodzi”.

MARSZAŁEK SENATU



Malgorzata KIDAWA-BŁOŃSKA

UZASADNIENIE

Na posiedzeniu w dniu 19 grudnia 2025 r. Senat rozpatrzył ustawę o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej i uchwalił do niej 9 poprawek.

Zgodnie z art. 8a ust. 2 pkt 6 (art. 2 pkt 1 ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej, zwanej dalej „nowelą”) wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów zawiera informację o rezygnacji z prac nad projektem, w przypadku rezygnacji z prac nad projektem. Przepis został sformułowany niezręcznie. Oczywiście jest bowiem, że informacja o rezygnacji z prac nad projektem będzie mogła być zamieszczona w wykazie tylko w przypadku, jeżeli taka rezygnacja będzie miała miejsce. Trudno wyobrazić sobie sytuację odwrotną, a mianowicie, że pomimo braku rezygnacji z prac nad projektem informacja o rezygnacji zostanie w wykazie zamieszczona. Jak się wydaje, powodem takiej, a nie innej redakcji przepisu jest obawa, że brak uściślenia, zgodnie z którym informację o rezygnacji zamieszcza się w wykazie tylko w przypadku, gdy do rezygnacji dojdzie, będzie mógł skutkować interpretacją, w myśl której informacja o rezygnacji będzie musiała być zawsze podawana w wykazie (niezależnie od tego, czy do rezygnacji rzeczywiście doszło; m.in. w związku z użyciem – w dodawanym art. 8a ust. 2 we wprowadzeniu do wyliczenia – czasownika „zawierać” („wykaz zawiera”). Z taką interpretacją – co oczywiste – trudno byłoby się zgodzić. Wydaje się ona wręcz niemożliwa. Mając powyższe na względzie, zakładając, że rezygnacja z prac nad projektem jest czymś wyjątkowym (projekt wpisuje się do wykazu po to żeby nad nim pracować) oraz kierując się intencją prawodawcy, uchwalono poprawkę nr 1. W poprawce uwzględniono technikę zastosowaną w dodawanym art. 8a ust. 3 (przepis uzupełniający zakres informacji i danych zamieszczanych w wykazie).

W poprawce nr 2 zakłada się rezygnację z dodania do ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów przepisu upoważniającego, na podstawie którego Prezes Rady Ministrów mógłby ustanawiać pełnomocników Prezesa Rady Ministrów, jako organy pomocnicze. W związku z tym, że pełnomocnicy Prezesa Rady Ministrów mogą być ustanawiani na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów w obecnie obowiązującym brzmieniu (przepis ten określa otwarty katalog organów pomocniczych Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów), wprowadzenie odrębnej, dodatkowej podstawy prawnej dedykowanej ustanawianiu pełnomocników jest – w ocenie Senatu – niezasadne. Rozwiązanie takie byłoby nadmiarowe. Konsekwencją poprawki nr 2 jest poprawka nr 6.

Biorąc pod uwagę głosy partnerów społecznych reprezentujących osoby wykonujące klasyczne zawody prawnicze, uchwalono poprawkę nr 3. Proponowana zmiana umożliwi podniesienie kwalifikacji zawodowych w zakresie zasad tworzenia prawa, techniki legislacyjnej oraz procesu tworzenia prawa osobom wykonującym zawody prawnicze. Poprawka rozszerza katalog osób, które będą mogły ubiegać się o przyjęcie na aplikację legislacyjną. W ocenie Senatu, aplikacja legislacyjna powinna być dostępna dla osób posiadających wykształcenie prawnicze niezależnie od miejsca zatrudnienia w strukturze administracji publicznej, zajmowanego stanowiska, czy też pełnionej funkcji. W następstwie poprawki aplikantem aplikacji legislacyjnej będzie mógł być adwokat, notariusz, prokurator, radca prawny oraz sędzia.

Na 47. posiedzeniu Senat pracował nad ustawą z dnia 21 listopada 2025 r. o zmianie ustawy o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 553). Przepis art. 3 pkt 9 lit. a tej ustawy nowelizuje art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych. Zmiana polega na nadaniu nowego brzmienia temu przepisowi¹⁾. Przepis art. 11 pkt 1 noweli również zmienia wskazany art. 37 ust. 1, przy czym zmiana ogranicza się wyłącznie do uchylenia pkt 4 w tym przepisie. Mając na uwadze, że w odniesieniu do art. 37 ust. 1 dalej idącej zmiany dokonuje ustawa z dnia 21 listopada 2025 r. o zmianie ustawy o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju oraz niektórych innych ustaw oraz dążąc do wyeliminowania potencjalnej sytuacji, w której zmiana dokonywana nowelą nałoży się na zmianę dokonywaną ustawą, którą Senat zajął się na 47. posiedzeniu, uchwalono poprawkę nr 4.

Mając na względzie, że w art. 3 ust. 2, art. 8 ust. 1 i 2, art. 8a ust. 1, art. 9 ust. 3, art. 12 ust. 2 i 5, art. 16 ust. 1 i art. 20 ust. 3 wyrazy „Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów” zostały użyte w mianowniku (w jednym przypadku), polecenie nowelizacyjne w art. 16 pkt 2 noweli wprowadza w błąd. Sugeruje ono bowiem, że zastępowanych wyrazów użyto w różnych przypadkach. Wobec faktu, że zmieniane przepisy każdorazowo użyte są w tej samej liczbie (liczbie pojedynczej) i w tym samym przypadku, formuła polecenia nowelizacyjnego określona w § 88 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej w analizowanym przypadku musi zostać zmodyfikowana – poprawka nr 5.

¹⁾ W następstwie nowelizacji art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych będzie brzmiał następująco: „Minister nadzorujący może nałożyć na instytut obowiązek wprowadzenia do jego planu działalności zadania albo wyznaczyć zadanie poza tym planem, zgodnie z zakresem działania instytutu określonym w jego statucie.”

W związku z tym, że relacja pomiędzy art. 30 i art. 33 ust. 4 noweli nie budzi wątpliwości, określanie tej relacji jest normatywnie zbędne i niepoprawne. W art. 30 należy skreślić odesłanie do art. 33 ust. 4. Oczywiście jest, że w art. 30 ustawodawca sformułował zasadę odnoszącą się do wykonania ustawy jako takiej, zaś w art. 33 ust. 4 wyjątek od tej zasady, dotyczący wyłącznie zmian dokonywanych w odniesieniu do Zespołu Pomocy Humanitarno-Medycznej. Wszystkie przepisy o charakterze dostosowawczym zebrane w art. 33 są związane ze zmianami dokonywanymi przez art. 16 noweli. Określenie relacji pomiędzy art. 30 i art. 33 ust. 4 byłoby uzasadnione tylko w przypadku, gdyby relacja ta nie była oczywista. Należy wziąć również pod uwagę, kto jest adresatem wskazanych przepisów – Prezes Rady Ministrów. Trudno sobie wyobrazić sytuację, że rządowe służby legislacyjne mają jakąkolwiek wątpliwość co do tej relacji. Analizując art. 30 noweli i zastosowane w nim odesłanie, należy mieć również na względzie ustalenia międzyinstytucjonalne oraz poglądy doktryny,²⁾ zgodnie z którymi:

- 1) w przypadku gdy przepis formułujący wyjątek albo uściślenie od któregoś z elementów przepisu szczegółowego nie zostanie (z jakiegoś powodu) zamieszczony bezpośrednio po danym przepisie szczegółowym (§ 23 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej), a jest to konieczne do wyrażenia intencji prawodawcy w sposób zrozumiały dla adresatów norm, określa się relację pomiędzy przepisami (wskazuje się wyraźnie przepis, w którym sformułowano wyjątek albo uszczegółowienie); konieczne jest zapewnienie komunikatywności aktu nie tylko w aspekcie interpretacyjnym, ale także wyszukiwawczym,
- 2) w przypadku konieczności wskazania, że wyjątek od któregoś z elementów przepisu szczegółowego sformułowano w przepisie szczegółowym innym niż przepis zamieszczony bezpośrednio po danym przepisie szczegółowym, używa się zwrotu „z wyjątkiem określonym w art. ...”,
- 3) w przypadku konieczności wskazania, że uściślenie któregoś z elementów przepisu szczegółowego sformułowano w przepisie szczegółowym innym niż przepis

²⁾ Zob.:

- 1) rekomendacje nr 25 i 26 [w:] Rekomendacje dla legislatorów dotyczące wybranych zagadnień legislacyjnych, zaakceptowane przez kierownictwo Rządowego Centrum Legislacji, Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu oraz Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu, po szkoleniu „Ujednolicanie praktyki legislacyjnej rządowych i parlamentarnych służb legislacyjnych” – Jachranka, wrzesień/październik 2011 r. Źródło: http://bip.ksap.gov.pl/pliki/ORikU_ba_260_6_2019/zalacznik_do_wyjasnien.pdf.
- 2) M. Kłodawski [w:] Określanie relacji między przepisami prawnymi za pomocą zwrotu „z zastrzeżeniem” i zwrotów podobnych z perspektywy teorii i praktyki tworzenia prawa [w:] Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS, Wydawnictwo KSAP, Warszawa 2019 r., s. 479.

zamieszczony bezpośrednio po danym przepisie szczegółowym, używa się zwrotu „z uwzględnieniem art. ...”,

- 4) nie używa się zwrotu „z zastrzeżeniem art. ...”, jako niejednoznacznego, a w następstwie mogącego budzić wątpliwości interpretacyjne.

Uwzględniając powyższe na względzie, uchwalono poprawkę nr 7.

Mając na względzie, że odesłanie do odrębnych przepisów/odrębnych ustaw – jako odesłanie blankietowe – nie spełnia standardów określonych w § 156 Zasad techniki prawodawczej oraz jest niezgodne z dobrą praktyką legislacyjną³⁾, uchwalono poprawkę nr 8, polegającą na skreśleniu takiego odesłania w art. 32 ust. 3 pkt 3 noweli. W przypadku tego przepisu, odesłanie do odrębnych ustaw nie ma żadnej wartości normatywnej (jego brak nie zmienia treści normy zakodowanej w przepisach), a jako takie powinno być też oceniane przez pryzmat § 11 Zasad techniki prawodawczej (w tekście normatywnym nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażeniu normy prawnej; reguła to odnosi się również do nienormatywnych elementów wypowiedzi). Uwzględniając terminologię i technikę legislacyjną stosowaną w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, podobnej korekty nie zaproponowano w odniesieniu do nowego brzmienia art. 39 ust. 1a tej ustawy (art. 2 pkt 9 lit. a noweli). W tym przypadku Senat formułuje wniosek *de lege ferenda* odnoszący się do konieczności dostosowania ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów do współczesnych standardów dobrej legislacji, określonych między innymi w Zasadach techniki prawodawczej.

Nowela wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 33 ust. 2, który ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Zgodnie z § 44 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej, odstępstwo od zasady, zgodnie z którą ustawa powinna wchodzić w życie w jednym terminie, może nastąpić wyjątkowo w przypadku, gdy zróżnicowanie terminów wejścia w życie poszczególnych przepisów ustawy jest niezbędne do zrealizowania celu ustawy oraz **nie narusza jej spójności**. Zasadzie tej stanie się zadość tylko pod warunkiem, że wszystkie przepisy, które są ze sobą powiązane merytorycznie, będą miały ten sam termin wejścia w życie. W związku z tym, że art. 33 ust. 3 noweli jest merytorycznie powiązany z ust. 2 w tym artykule, obie te jednostki redakcyjne muszą wchodzić w życie w jednym terminie. Przepis art. 33 ust. 3 noweli wyłącza stosowanie ust. 2 zdanie drugie w tym

³⁾ Zob. Dobra praktyka legislacyjna nr 20; https://rci.gov.pl/artukul_20/

artykule w odniesieniu do urzędników służby cywilnej. Mając to na uwadze, uchwalono poprawkę nr 9.