



Warszawa, dnia 14.02.2019 r.

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI  
PREZES  
Jolanta Rusiniak

RCL.DPA.550.1/2019  
Dot.:DP-WLM-0231-108/2018/ECh

MSWiA



Pani  
Renata Szczęch  
Podsekretarz Stanu  
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych  
i Administracji

W odpowiedzi na pismo z dnia 21 stycznia 2019 r. dotyczące *projektu ustawy o zasadach pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywateli Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz członków ich rodzin w związku z wystąpieniem tego państwa z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej*, Rządowe Centrum Legislacji zgłasza do tego projektu następujące uwagi:

- 1) mając na uwadze zakres podmiotowy projektu ustawy należy wskazać, że zgodnie z brzmieniem art. 2 „*Ustawę stosuje się do obywateli Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej i członków ich rodzin, którzy w dniu poprzedzającym dzień wejścia w życie ustawy posiadali prawo pobytu lub prawo stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.*”. Jednakże niektóre instytucje prawne uregulowane w projekcie mają zastosowanie do szerszego kręgu podmiotów. Tytułem przykładu należy wskazać, że projekt statuje uprawnienia dla cudzoziemców (art.15a), obywateli Rzeczypospolitej Polskiej (art. 15d i art. 15e), a także osób objętych w dniu 29 marca 2019 r. zakresem podmiotowym przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego bez

MINISTERSTWO SPRAW WEWNĘTRZNYCH  
KANCLERIA GŁÓWNA

wpłynęło dn.

2019-02-05

24828

REP

2019-02-05

względu na ich obywatelstwo (art. 15f). Biorąc pod uwagę powyższe, nie jest możliwe jednoznaczne i spójne ustalenie kręgu adresatów norm, do których odnosi się omawiany projekt. Brak precyzyjnego określenia zakresu podmiotowego projektu uniemożliwia dokonanie rekonstrukcji i oceny prawno-legislacyjnej szeregu norm prawnych z niego wywodzonych;

- 2) projekt zawiera nieścisłości oraz unormowania, których interpretacja nie jest oczywista. Niejednokrotnie przepisy projektowanej ustawy są niezrozumiałe i niejasne, a często, mając charakter blankietowy. Przykładem takiej regulacji jest m. in. przepis art. 15j ust. 1 projektu, zgodnie z którym w przypadkach, w których na podstawie przepisów ustaw, o których mowa w art. 15h, otrzymywanie świadczeń z zabezpieczenia społecznego i innego dochodu (*jakiego?*) powoduje skutki prawne (*jakie?*), odpowiednie przepisy (*które?*) mają zastosowanie także do otrzymywanych świadczeń równoważnych nabytych na podstawie ustawodawstwa innego państwa członkowskiego oraz ustawodawstwa Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (*jakich?*) i dochodów osiągniętych w innym państwie członkowskim oraz w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Kolejnym przykładem niedookreślonego, blankietowego przepisu jest art. 15o ust. 1 projektu, zgodnie z którym „*osobie uprawnionej do emerytury lub renty, do której stosują się przepisy niniejszej ustawy która zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*” (*de facto* nie sprecyzowano o jaką osobę chodzi i do jakiego świadczenia jest ona uprawniona – np. do renty z tytułu niezdolności do pracy czy też może renty rodzinnej?) zagwarantowano, aby ta emerytura lub renta nie została przyznana „*w kwocie niższej od świadczenia najniższego, przewidzianego w ustawodawstwie Rzeczypospolitej*” (*czyli kwocie dotyczącej którego świadczenia? gdzie określonej?*) „*za okres ubezpieczenia równy wszystkim okresom uwzględnianym zgodnie z przepisami niniejszej ustawy*” (*tzn. którym?*). Przykładem nieprecyzyjnej normy może być także przepis art. 15o ust. 2 projektu, który nakłada na polski organ rentowy obowiązek wypłaty osobie uprawnionej (*blżej nieokreślonej*) dodatku równego „*różnicy między kwotą najniższego świadczenia przewidzianego przez ustawodawstwo Rzeczypospolitej Polskiej, a całkowitą wysokością świadczeń należnych z państw członkowskich oraz ze Zjednoczonego Królestwa*”. Jednocześnie, w projekcie nie uregulowano kwestii materialnoprawnych dotyczących przedmiotowego dodatku, brak jest jakichkolwiek zasad i warunków jego przyznawania;
- 3) przepis art. 1 projektu wskazuje, że „*Ustawa określa zasady pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywateli Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii*



*Północnej (...) w okresie bezpośrednio następującym po wystąpieniu tego państwa z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (...)”, tymczasem zakresem regulacji zostały objęte uprawnienia przysługujące także po dniu 31 marca 2020 r. (np. w przepisach art. 15b ust. 2 i art. 15c ust. 3 projektu), tj. po upływie roku od planowanego wystąpienia Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej. Ze względu na powyższą niespójność, kwestia ta wymaga ponownego przeanalizowania i wyjaśnienia;*

- 4) projektodawca wielokrotnie posługuje się „specyficznym”, tj. dość ogólnikowym językiem unijnych aktów prawnych, co sprawia, że proponowane regulacje są nieprecyzyjne i niedookreślone. Tytułem przykładu wskazać należy na pojęcie „ustawodawstwa” (m.in. art. 15i, art. 15j, art. 15l, art. 15m, art. 15p, art. 15s i art. 15t), „osób pozostałych przy życiu” (art. 15f), „szczególnego systemu dotyczącego osób zatrudnionych” (art. 15l), „świadczeń z tytułu starości”(art. 15h), czy też „zasiłków z tytułu śmierci” (art. 15r). Przepisy należy formułować w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, tak aby nie przesunąć obowiązku ich konkretyzacji na etap stosowania prawa. Przepis powinien być zrozumiały dla jego adresata, który ma prawo oczekiwać od racjonalnego ustawodawcy tworzenia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do zakresu regulowanych nimi treści;
- 5) definicja „członka rodziny” zawarta w art. 3 pkt 1 projektu powinna zostać ograniczona do „członka rodziny obywatela Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej”. Propozycja ta wynika z oceny zakresu podmiotowego projektowanej ustawy, która reguluje wyłącznie pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywateli Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz członków ich rodzin po dniu 30 marca 2019 r.;
- 6) definicja „obywatela Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej” zawarta w art. 3 pkt 2 projektu wymaga preredagowania, ponieważ zawiera odesłanie do dwóch deklaracji Rządu Zjednoczonego Królestwa, które nie stanowią prawa powszechnie obowiązującego w systemie prawa polskiego, ani w systemie prawa Unii Europejskiej, na co wskazuje miejsce publikacji tych deklaracji, tj. *Dz. Urz. UE C*. Zgodnie z zasadą wyrażoną w § 4 ust. 2 i 3 *Zasad techniki prawodawczej* w ustawie można odsyłać do przepisów tej samej lub innej ustawy oraz do postanowień umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską oraz dających się bezpośrednio stosować postanowień aktów normatywnych ustanowionych przez



organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe; nie odsyła się natomiast do przepisów innych aktów normatywnych;

- 7) przepis art. 7 ust. 9 projektu wyłącza stosowanie przepisu art. 79 K.p.a. w zakresie dotyczącym postępowania, o którym mowa w art. 7 ust. 6 i 7 projektu ustawy oraz art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach* (Dz.U. z 2018 r. poz. 2094, z późn. zm.). Zgodnie z przepisem art. 79 K.p.a. „Strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem. Strona ma prawo brać udział w przeprowadzeniu dowodu, może zadawać pytania świadkom, biegłym i stronom oraz składać wyjaśnienia.”. Przepis art. 79 K.p.a. zawiera więc istotne gwarancje procesowe dla strony postępowania administracyjnego. Proponuje się aby wyłączenie gwarancji określonych w przepisie art. 79 K.p.a. zostało zawężone i dotyczyło przypadków określonych w art. 10 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach*, tj. *jeżeli cudzoziemiec będący stroną postępowania przebywa za granicą i nie ustanowił pełnomocnika do prowadzenia sprawy zamieszkałego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*. Uwzględnienie uwagi poprawi wewnętrzną spójność projektu ustawy, która w przepisach art. 12 ust. 6 i 8 zawiera odesłanie do przepisu art. 10 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach*;
- 8) przepis art. 22f projektu wymaga wykreślenia, ponieważ stoi w sprzeczności z treścią art. 25 projektu, który jako przepis o wejściu w życie ustawy zawiera rozstrzygnięcie, że cała ustawa wejdzie w życie z dniem 30 czerwca 2019 r. i będzie miała zastosowanie w sprawach dotyczących zabezpieczenia społecznego między Rzeczpospolitą Polską a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej do dnia 31 marca 2020 r. Zgodnie z § 46 *Zasad techniki prawodawczej* wejścia w życie ustawy albo jej poszczególnych przepisów nie uzależnia się od wystąpienia zdarzenia przyszłego, chyba że jest to konieczne ze względu na zakres regulacji ustawy albo jej poszczególnych przepisów, a termin wystąpienia zdarzenia przyszłego można ustalić w sposób niebudzący wątpliwości i zostanie on urzędowo podany do wiadomości publicznej. W takim przypadku ustawa powinna określać formę urzędowego podania do wiadomości publicznej terminu wystąpienia zdarzenia przyszłego oraz organ właściwy do dokonania tej czynności;
- 9) przepis art. 22g projektu, który zawiera rozwiązania dotyczące utraty mocy obowiązującej części przepisów projektu został sformułowany niezgodnie z zasadą wyrażoną w § 52 *Zasad techniki prawodawczej*. Zgodnie z nią przepis określający termin utraty mocy

obowiązującej ustawy albo jej poszczególnych przepisów zamieszcza się tylko w przypadku gdy ustawa albo jej poszczególne przepisy mają obowiązywać w ograniczonym czasie; utratę mocy obowiązującej ustawy albo jej poszczególnych przepisów można uzależnić od wystąpienia zdarzenia przyszłego tylko w przypadku, gdy termin jego wystąpienia można ustalić w sposób niebudzący wątpliwości i zostanie on urzędowo podany do wiadomości publicznej. Ustawa powinna określać formę urzędowego podania do wiadomości publicznej terminu wystąpienia zdarzenia przyszłego oraz organ właściwy do dokonania tej czynności. Aktualnie treść projektowanego przepisu art. 22g jako zdarzenie, z którym wiązać się będzie utrata mocy obowiązującej przepisów art. 15a-15u oraz art. 22a-22e projektu wskazuje wejście w życie przepisów prawa Unii Europejskiej lub umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. *o umowach międzynarodowych*;

- 10) wskazuje się, że na kolejnym etapie prac nad projektowaną regulacją jest niezbędne przekazanie w możliwie pilnym terminie projektów aktów wykonawczych, o podstawowym znaczeniu dla proponowanej regulacji;
- 11) w uzasadnieniu projektu jest zawarta informacja, że projekt nie wymaga przedłożenia go właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, wydaje się jednak, że kwestia ta wymaga ponownej oceny, z uwagi na zakres przedmiotowy ustawy, który dotyczy skutków procedury przewidzianej w art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej.