

monitor

Fundacji Edukacji Parlamentarnej



Nr 1 (1) - 2018

MONITOR
FUNDACJI EDUKACJI PARLAMENTARNEJ
Nr 1 (1) – 2018 (I i II kwartał 2018 roku)

**Monitor Fundacji Edukacji Parlamentarnej ukazuje się kwartalnie w
formie newslettera.**

REDAKCJA

Redaktor Naczelna: prof. UAM dr hab. Hanna Suchocka

Zastępca Redaktora Naczelnego: prof. dr hab. Janusz Trzciński

Sekretarz Redakcji: dr Michał Szwałd

Członek Redakcji: dr Mateusz Bednarkiewicz

ADRES REDAKCJI

Fundacja Edukacji Parlamentarnej

Aleja Wojska Polskiego 27/11

01-515 Warszawa

tel. (+48) 22 839 55 04
tel. kom. (+48) 691 362 407

biurofundacji@edukacjaparlamentarna.pl

www.edukacjaparlamentarna.pl

Spis treści

Słowo wstępne Redaktor Naczelnej Monitora Fundacji Edukacji Parlamentarnej	3
Analiza ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją w Rzeczypospolitej Polskiej sesji Konferencji Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu	6
Analiza ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej	13
Analiza ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców .	18
Analiza ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy - Kodeks karny	23
Analiza ustawy z dnia 9 maja 2018 r. o zmianie ustawy o rencie socjalnej.....	27
Analiza ustawy z dnia 9 maja 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności	31
Analiza ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych	35
Autorzy.....	40

Słowo wstępne Redaktor Naczelnej Monitora Fundacji Edukacji Parlamentarnej

Szanowni Państwo!

Oddajemy w Państwa ręce pierwszy numer Monitora Fundacji Edukacji Parlamentarnej, kwartalnego zbioru analiz wybranych ustaw uchwalonych przez polski parlament. Wydawanie Monitora jest jednym z celów programowych Fundacji Edukacji Parlamentarnej. Idea Fundacji powstała w 2014 r. z inicjatywy śp. mec. Macieja Bednarkiewicza, prof. Ryszarda Stemplowskiego oraz prof. Janusza Trzcíńskiego, natomiast formalnie Fundacja została zarejestrowana w 2017 r.

Fundacja koncentruje swoje działania wokół zagadnień funkcjonowania władzy ustawodawczej oraz realizacji jej ustrojowych zadań i upowszechniania wiedzy o modelu, strukturze, praktyce działalności, ale także o warunkach historycznych i społecznych oraz perspektywach parlamentaryzmu w szerszym aspekcie prawnoporównawczym. Szczegółowe informacje na temat celów statutowych oraz bieżących działań Fundacji znajdują się na jej stronie internetowej pod adresem: <http://www.edukacjaparlamentarna.pl>.

Jednym z kierunków działań Fundacji jest właśnie wydawanie Monitora FEP. W ostatnich latach działalność legislacyjna parlamentu i jej efekt w postaci uchwalanych ustaw wywołuje spore zainteresowanie społeczeństwa oraz wiążące się z tym żywe dyskusje dotyczące samego przebiegu procesu legislacyjnego, jak i charakteru i oceny ustawodawstwa. Wychodząc naprzeciw takim oczekiwaniom Monitor FEP stawia sobie za cel upowszechnienie wiedzy o pracach polskiego Parlamentu i kierunkach dokonywanych zmian legislacyjnych.

Kluczową zasadą będącą podstawą oceny ustawodawstwa jest zasada nadrzędności Konstytucji w systemie źródeł prawa. Z tego względu istotnym punktem odniesienia w opracowanych analizach będzie ocena

realizowania w wyniku procesu ustawodawczego wartości konstytucyjnych, a także poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób rozwiązania nowych ustaw wywierają wpływ na sferę praw i wolności człowieka oraz ustrój państwa. Analizy podejmują także rozważania dotyczące spójności przyjętych regulacji z europejskim i międzynarodowym systemem prawa.

Monitor FEP będzie ukazywać się kwartalnie w formie newslettera i zawierał będzie analizy wybranych ustaw z ostatniego kwartału uchwalonych przez polski Parlament.

Pierwszy numer Monitora ma charakter szczególny. Zawiera bowiem analizy siedmiu spośród stu dwudziestu sześciu ustaw uchwalonych w dwóch pierwszych kwartałach 2018 r. Przedmiotem ocen dokonywanych w Monitorze są nie tylko klasyczne ustawy ustrojowe, dotyczące organizacji władz państwowych. Opracowania obejmują szerokie spektrum przedmiotowe, dotycząc m.in. ustawodawstwa socjalnego, ochrony zwierząt, warunków wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorców, Straży Marszałkowskiej, ochrony danych osobowych oraz przygotowania konferencji klimatycznej w Katowicach. Celowo pominięto w opiniowaniu liczne uchwalone w tym okresie ustawy zmieniające ustrój organów wymiaru sprawiedliwości, albowiem były one szeroko omawiane i komentowane zarówno w środkach masowego przekazu, jak również w opracowaniach specjalistycznych.

Zaprosiliśmy do udziału w opracowywaniu Monitora młodych naukowców-prawników z różnych ośrodków akademickich w Polsce. Ufamy, że przygotowane przez nich analizy prawne ustaw przyczynią się do pogłębienia dyskursu społecznego na temat uchwalanego przez polski parlament prawa, ale zarazem pozwolą lepiej zrozumieć samą ideę podjęcia danej inicjatywy legislacyjnej czy też jej celowość. Publikacje Monitora mają wyposażyć Czytelników w argumenty pozwalające na merytoryczną dyskusję wokół wybranych ustaw.

Jak każda nowa inicjatywa także i koncepcja Monitora jest efektem głównie przemyśleń i dyskusji zespołu redakcyjnego Monitora jak i Rady Fundacji Edukacji Parlamentarnej. W tym miejscu pragnę zatem serdecznie zaprosić do kontaktu z Biurem Fundacji ewentualnych autorów zainteresowanych opracowaniem analiz na potrzeby kolejnych wydań Monitora, a także do przedstawiania swoich koncepcji co do kształtu Monitora. Pragniemy bowiem, aby był on wyrazem szerszej współpracy z Czytelnikami.

Prof. UAM dr hab. Hanna Suchocka

Redaktor Naczelna

**Analiza ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o szczególnych
rozwiązaniach związanych z organizacją w Rzeczypospolitej
Polskiej sesji Konferencji Stron Ramowej konwencji Narodów
Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu**

Przebieg procesu legislacyjnego

Wnioskodawcą projektu omawianej ustawy (Dz. U. z 2018 r., poz. 319) była Rada Ministrów, która złożyła projekt w Sejmie 11 grudnia 2017 roku. Tego samego dnia projekt otrzymał swój numer druku (2120). Już następnego dnia projekt został skierowany do I czytania w dwóch komisjach (Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Spraw Zagranicznych). I czytanie projektu ustawy odbyło się na posiedzeniu wspólnym komisji odbyło się dopiero 9 stycznia 2018 r. (patrz sprawozdanie komisji nr druku 2163). II czytanie projektu, miało miejsce na posiedzeniu Sejmu w dniu 10 stycznia 2018 r.; tego samego dnia odbyło się III czytanie zakończone głosowaniem.

Ustawa została uchwalona większością głosów: 239 „za”, 186 „przeciw” oraz 14 „wstrzymało się”. Pomimo prestiżowego charakteru konferencji ustawa nie została przyjęta w konsensusie. Postępowanie ustawodawcze w Sejmie łącznie trwało 30 dni, jednakże sama procedura trzech czytań zajęła tylko dwa dni. 11 stycznia 2018 r. ustawę przekazano Prezydentowi i Marszałkowi Senatu (zgodnie z art. 52 Regulaminu Sejmu). Senat nie wniósł poprawek do ustawy. Prezydent podpisał ustawę 29 stycznia 2018 r. Weszła ona w życie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw tj. w dniu 22 lutego 2018 r. Cała procedura legislacyjna od momentu złożenia projektu do prezydenckiego podpisu trwała 48 dni¹.

¹ Zob.

<http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=8AFCC7D71238AED5C12581F4004FC9B6> – dostęp 13.07.2018 r.

Charakter ustawy

Omawiana ustawa funkcjonuje w dyskursie publicznym jako „spec-ustawa” ze względu na jej obowiązywanie przez określony okres oraz cel, który ma spełnić – wprowadzać stan nadzwyczajny w systemie prawa. Pierwsze tego typu regulacje wystąpiły na początku XXI wieku. Jednak dopiero po nowelizacji Zasad Techniki Prawodawczej w 2015 roku², pojawiła się definicja legalna tego typu ustaw – określanych mianem ustaw epizodycznych. Niniejszą ustawę należy zaliczyć do jednej z nich. Ustawa ta zawiera podobne rozwiązania oraz uzasadnienie do poprzednich ustaw epizodycznych uchwalanych coraz częściej od 2016 roku. Jest to kolejna „spec-ustawa” stworzona dla celów organizacji wydarzenia o randze międzynarodowej na terenie Polski³.

Cel ustawy

Jak w przypadku każdej „spec-ustawy” projektodawca wskazuje w uzasadnieniu na konieczność wprowadzenia regulacji o charakterze incydentalnym, aby „stworzyć warunki umożliwiające” organizację konferencji. Jak czytamy dalej: „z uwagi na rozmiar i międzynarodowy charakter COP24 oraz wyzwania związane z jej organizacją i pełnieniem funkcji Prezydencji Konferencji Stron, **do realizacji których nie są wystarczające przepisy obecnie obowiązujących ustaw** [podkreślenie Autora] (...)”⁴. Projektodawca nie podaje argumentów na rzecz tej tezy. Tym samym zapewne zakłada, że organizacja imprezy międzynarodowej, przekracza możliwości państwa funkcjonującego na gruncie obowiązującego ustawodawstwa. W mojej opinii, obowiązujące

² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”(Dz. U. z 2015 r., poz. 1812).

³ Zob. ustawa z dnia 16 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej w Warszawie w 2016 roku (Dz. U. z 2016 r., poz. 379, ze zm.); ustawa z dnia 18 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Światowych Dni Młodzieży – Kraków 2016 (Dz. U. z 2017 r., poz. 685).

⁴ Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją sesji Konferencji Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu w Rzeczypospolitej Polskiej, str. 1-2.

ustawodawstwo jest wystarczające dla organizacji konferencji międzynarodowej przez właściwe podmioty centralnej administracji państwowej. Celem ustawy jest nałożenie na organy administracji państwa, w tym wojewodę, zadań które i tak mieszczą się w zakresie ich kompetencji⁵. W dużej mierze mamy do czynienia z normami jedynie uszczegóławiającymi ich zakres uprawnień i obowiązków, a nie kreującymi nowe, co podważa zasadność tworzenia ustawy.

Węzłowe zagadnienia uregulowane w ustawie

Ustawa na mocy art. 37 obowiązuje do dnia 31 grudnia 2019 roku. Tworzy ona Zespół do spraw organizacji Konferencji COP24 (patrz art. 3 ustawy - COP24), określa członków oraz dokonuje podziału zadań pomiędzy nich. Nasuwa się jednak wątpliwość, czy utworzenie takiego zespołu o charakterze logistyczno-organizacyjnym wymaga regulacji ustawowej. Podobne wątpliwości budzi uszczegóławianie uprawnień Policji (art. 17-22), choć są one w zasadzie powtórzeniem jej uprawnień nadanych innymi ustawami.

Organizacja Konferencji COP24 wiąże się z dużymi nakładami finansowymi (dołączona do projektu ustawy Ocena Skutków Regulacji określa je na poziomie 158 milionów złotych), które nie zostały zaplanowane odrębnie w budżecie, a zostaną w ponad 80% pokryte ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który na ten cel wyda w ciągu 2018 i 2019 roku maksymalnie 128 599 409 zł (art. 29 COP24). Wątpliwości budzi procedura przekazywania środków finansowych z funduszu odpowiednim podmiotom, w formie dotacji o której mowa w art. 411 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska. Mimo iż środki finansowe zostają zapewnione przez Fundusz, to jednak Rada Ministrów posiada kompetencje określenia w drodze rozporządzenia podziału środków na finansowanie poszczególnych zadań (art. 32 COP24).

⁵ Przepisy od art. 16 do art. 21 omawianej ustawy nie wprowadzają żadnych nowych uprawnień dla poszczególnych organów administracji państwa.

Jak każda „spec-ustawa”, omawiana ustawa „zawiesza” obowiązywanie szeregu ustaw. Jest to najczęstszy zarzut stawiany wobec „spec-ustaw”. Niewątpliwie skutki regulacji tego rodzaju są daleko idące. W myśl przepisów omawianej ustawy nie stosuje się niektórych przepisów ustawy prawo zamówień publicznych⁶ (art. 25 i art. 26 COP24), ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁷ (art. 13 COP24), ustawy - Prawo o zgromadzeniach⁸ (art. 22 COP24) oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych⁹ (art. 12 COP24). Należy jednak zauważyć, że ustawa nie reguluje w przepisach dostosowujących i przejściowych losów stosunków prawnych i instytucji powstałych pod rządami ustawy i funkcjonujących po jej uchyleniu.

Na uwagę zasługuje art. 26 ust. 3 pkt 3) omawianej ustawy, który wprowadza mechanizm instytucji drzwi obrotowych (*revolving door*). Ustawa nie dopuszcza uczestnictwa urzędników wykonujących czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia, którzy wcześniej pozostawali w stosunkach służbowych z wykonawcą ubiegającym się o udzielenie zamówienia. Przepis ten ma na celu zachowanie zasad konkurencji i przejrzystości w udzielaniu zamówień, jednak przy jednoczesnym wyłączeniu podstawowych i powszechnie obowiązujących przepisów prawa zamówień publicznych. Dodatkowo art. 28 wprowadza kontrolę Centralnego Biura Antykorupcyjnego we wszystkich postępowaniach związanych z organizacją COP24. Nasuwa się pytanie, czy wprowadzone instytucje mają na celu naprawę ustawy o zamówieniach publicznych, która może być traktowana jako nieefektywna, czy też jest to rozwiązanie o charakterze incydentalnym realizującym bieżące potrzeby.

Z jednej strony ustawa bardzo szczegółowo reguluje uprawnienia i obowiązki organów państwowych, samorządowych, fundacji i organizacji pozarządowych w zakresie organizacji COP, z drugiej strony nie wprowadza

⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 1579.

⁷ Dz. U. z 2016 r., poz. 1817 i 1948 oraz z 2017 r., poz. 60, 573 i 1909.

⁸ Dz. U. poz. 1485, z 2017 r., poz. 579 oraz z 2018 r., poz. 138.

⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1938, z późn. zm.

się jakichkolwiek form kontroli i sprawozdawczości z nakładanych obowiązków i przyznanych uprawnień. Nie podlegają one jakiegokolwiek kontroli Sejmu. Pozyskiwanie środków niezapisanych wprost w budżecie państwa, a którymi ma dysponować, na podstawie niniejszej ustawy, Rada Ministrów, winno podlegać kontroli podmiotu nadającego uprawnienia i nakładającego obowiązki, czyli Sejmu. Powstaje pytanie, czy ustawowe przenoszenie środków finansowych i kompetencji dysponowania nimi z budżetów państwowych osób prawnych dla celów rządu, mieści się w ramach zasad demokratycznego państwa prawa. Takie działanie niewątpliwie narusza szereg zasad prawa budżetowego, w szczególności zasadę przejrzystości.

W ustawie nie naruszono zasad prawidłowej legislacji, choć sama forma uchwalonej ustawy może budzić wątpliwości i zasługuje na negatywną ocenę. Wydaje się, że obowiązujące ustawodawstwo nie powinno być traktowane jako bariera w organizacji dużej konferencji międzynarodowej¹⁰. Dyskusyjny jest też manieryzm legislacyjny w przepisach dostosowujących. Czy powinny one erygować Zespół powołany do życia wcześniej przez przepisy merytoryczne ustawy?

Opinia na temat ustawy

Podsumowując, ustawa nie budzi formalnych zastrzeżeń z punktu widzenia wymogów legislacyjnych, budzi natomiast zastrzeżenia o charakterze merytorycznym i teoretycznym. Należy negatywnie ocenić praktykę tworzenia kolejnych ustaw epizodycznych przy każdym kolejnym większym wydarzeniu międzynarodowym, co więcej nie inicjowanym przez Sejm. Jeżeli, po doświadczeniach dwóch powodzi w 2010 roku i towarzyszących im ustawach incydentalnych (sprawa pożyczki dla powodzian),

¹⁰Na krytykę zasługuje też fakt, iż w Ocenie Skutków Regulacji do omawianej ustawy, projektodawca twierdzi, że organizacja poprzednich szczytów COP w Paryżu (2015 r.) i Marrakeszu (2016 r.), była możliwa tylko dlatego, że w pierwszym przypadku, we Francji panował stan wyjątkowy ze względu na zamachy terrorystyczne, a w drugim organizacja konferencji była możliwa, ponieważ mieliśmy do czynienia z państwem autorytarnym; Zob. OSR do Rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją sesji Konferencji Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu w Rzeczypospolitej Polskiej, str. 2

ustawodawca był w stanie uchwalić ustawę trwałą, która umożliwia reagowanie państwa w sytuacjach kryzysowych objętych zakresem ustawy¹¹, to jest to także możliwe w sytuacji organizacji spotkań międzynarodowych. Jeżeli faktycznie, obowiązujące regulacje prawne posiadają luki w tym zakresie, a zapewnienie bezpieczeństwa oraz sprawnej organizacji wydarzeń międzynarodowych jest niemożliwe, należy postulować utworzenie trwałej ustawy, która pozwoli na organizowanie tego typu wydarzeń bez każdorazowego uchwalania odrębnej ustawy epizodycznej. Uważam jednak, że organizacja tego rodzaju imprez z pewnością mieści się we zakresie kompetencji i możliwości władz wykonawczych RP. Rola Sejmu w tej sprawie winna ograniczyć się do podjęcia stosownej uchwały wyrażającej zadowolenie posłów z racji organizacji spotkania o światowym prestiżu oraz zobowiązującej Radę Ministrów do organizacji tego wydarzenia. Tymczasem mamy do czynienia z sytuacją odwrotną: zobowiązanie w sprawie organizacji spotkania podejmują władze wykonawcze, a Sejm ma zapewnić jego organizację.

Konkluzja

W mojej opinii omawiana ustawa negatywnie wpływa na system i ustrój państwa prawa. Wprowadzanie stanów nadzwyczajnych narusza nie tylko zasadę pewności prawa, ale również godzi w ideę autonomicznej administracji publicznej. Merytoryczny zakres ustawy dotyczy *de facto* zadań władzy wykonawczej w ramach jej konstytucyjnych kompetencji. W dużym zakresie niniejsza ustawa jedynie legitymuje działania organów władzy wykonawczej. Każda kolejna „spec-ustawa”, tak samo jak i ta, wyłącza procedury przewidziane w obowiązującym już prawie, takie jak procedury przeprowadzania zamówień publicznych czy zawierania umów.

¹¹ Zob. Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz. U. z 2011 r. nr 234, poz. 1385).

Tego typu rozwiązania prowadzą do ograniczenia praw obywatelskich oraz budzą wątpliwości co do swojej konieczności i proporcjonalności¹².

¹² Zob. art. 22 COP24 – możliwość przeprowadzania zgromadzeń spontanicznych na terenie całych Katowic jest wyłączona już na dwa tygodnie przed rozpoczęciem konferencji.

mgr Marcin Szwed

Analiza ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej

Przebieg procesu legislacyjnego

Projekt ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej (Dz. U. z 2018 r., poz. 729, dalej: u.s.m.) wniosła, w dniu 27 października 2017 r., sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych (druk nr 1971). Za jej przyjęciem głosowało 270 posłów, 146 było przeciw, a 3 się wstrzymało. Senat nie wniósł poprawek do ustawy, a Prezydent RP podpisał ją 9 marca 2018

Równocześnie z ustawą o Straży Marszałkowskiej uchwalono ustawę z dnia 26 stycznia 2018 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Straży Marszałkowskiej (dalej: u.p.w.). Również projekt tej ustawy wniosła Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych (druk nr 1972). Za jej przyjęciem głosowało 269 posłów, 143 było przeciw, a 8 się wstrzymało.

Obie ustawy zostały ogłoszone w Dzienniku Ustaw w tym samym dniu – 13 kwietnia 2018 r. (u.s.m. pod poz. 729, a u.p.w. pod poz. 730).

Termin wejścia w życie u.s.m. został określony w art. 47 u.p.w. Zgodnie z tym przepisem ustawa co do zasady miała wejść w życie z dniem 20 maja 2018 r., jednak w odniesieniu do niektórych postanowień ustalono odmienną długość *vacatio legis*.

Charakter ustawy

U.s.m. jest nową regulacją. Materie w niej unormowane nie były dotąd regulowane w odrębnej ustawie. Przepisy dotyczące organizacji Straży Marszałkowskiej i statusu jej funkcjonariuszy znajdowały się w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz. U. z 2018 r., poz. 138, z późn. zm.; dalej: „ustawa o SOP”), a jeszcze wcześniej w poprzedzającej ją ustawie z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2001 r. nr 27, poz. 298; dalej: „ustawa o BOR”).

Cel ustawy

U.s.m. miała zapewnić Straży Marszałkowskiej możliwość skuteczniejszej ochrony bezpieczeństwa Sejmu i Senatu. Dotychczasowa regulacja była, zdaniem projektodawców, zbyt lakoniczna i nieadekwatna do potrzeb, zwłaszcza wobec wzrostu zagrożeń terrorystycznych.

Węzłowe zagadnienia uregulowane w ustawie

U.s.m. kompleksowo reguluje kwestie związane z organizacją Straży Marszałkowskiej i statusem prawnym jej funkcjonariuszy.

W świetle u.s.m. Straż Marszałkowska jest komórką organizacyjną Kancelarii Sejmu, stanowiącą umundurowaną i uzbrojoną formację wykonującą zadania w zakresie ochrony Sejmu i Senatu.

Art. 2 u.s.m. określa zadania Straży Marszałkowskiej. W porównaniu do uprzednio obowiązujących regulacji, zostały one nieco poszerzone.

U.s.m. reguluje uprawnienia przysługujące funkcjonariuszom Straży podczas wykonywania ww. zadań, w tym możliwość korzystania ze środków przymusu i broni palnej oraz przetwarzania danych osobowych.

Straż Marszałkowska podlega Marszałkowi Sejmu, któremu przyznano delegacje ustawowe do wydania zarządzeń regulujących wiele ważnych materii związanych z funkcjonowaniem Straży. Istotne uprawnienia w odniesieniu do Straży Marszałkowskiej przysługują także Szefowi Kancelarii Sejmu.

Straż Marszałkowską kieruje Komendant powoływany i odwoływany przez Szefa Kancelarii Sejmu. Komendant jest przełożonym wszystkich funkcjonariuszy Straży.

Stosunek służbowy z funkcjonariuszem Straży powstaje w drodze mianowania. Jest to istotna zmiana w stosunku do wcześniejszego stanu prawnego, w którym strażnicy Straży Marszałkowskiej nie mieli statusu funkcjonariusza, lecz byli pracownikami Kancelarii Sejmu. Decyzje w

przedmiocie mianowania na stanowisko służbowe (jak również zwolnienia i przeniesienia) wydaje Szef Kancelarii Sejmu. Ustawa umożliwia też przenoszenie funkcjonariuszy innych służb mundurowych, na ich prośbę, do służby w Straży.

Ustawa szczegółowo reguluje kwestie związane ze stosunkiem służbowym funkcjonariusza Straży (m. in. czas pełnienia służby, prawo do uposażenia, przyczyny uzasadniające zwolnienie ze służby, zasady awansowania na wyższe stopnie). Normuje też zasady dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Straży.

Jeśli chodzi o u.p.w., dokonała ona nowelizacji łącznie 37 aktów prawnych. Celem było m.in. objęcie funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej systemem zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych. Ustawa zawiera także przepisy regulujące zasady przekształcenia dotychczasowych stosunków pracy strażników Straży Marszałkowskiej w stosunki służbowe funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej.

Opinia na temat ustawy

Sama decyzja ustawodawcy o nadaniu Straży Marszałkowskiej charakteru służby mundurowej i przyznaniu jej funkcjonariuszom związanych z tym faktem praw i obowiązków nie budzi zastrzeżeń w świetle natury wykonywanych przez nią zadań.

Większość zadań określonych w u.s.m. Straż Marszałkowska realizowała już w poprzednim stanie prawnym. Zadania nowe (prowadzenie rozpoznania pirotechniczno-radiologicznego, kontrola uprawnień do wjazdu i przebywania na terenach i w obiektach znajdujących się w zarządzie kancelarii Sejmu i Senatu, wykrywanie urządzeń podsłuchowych) nie wydają się natomiast być nadmiernie szerokie czy nieadekwatne do charakteru Straży.

Również w zakresie kompetencji funkcjonariuszy Straży u.s.m. nie wprowadza rewolucyjnych zmian. Kompetencje takie jak wydawanie

poleceń osobom, legitymowanie, dokonywanie kontroli osobistej, ujmowanie osób stwarzających zagrożenie, strażnicy posiadali również na gruncie poprzednich przepisów. Nowe uprawnienia w postaci możliwości dokonywania kontroli bezpieczeństwa oraz zwracania się o udzielenie niezbędnej pomocy do jednostek gospodarczych i organizacji społecznych, a w nagłych przypadkach również do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy, nie wydają się zbyt daleko idące czy nieproporcjonalnie wkraczające w sferę wolności i praw jednostki. Podobnie należy ocenić rozszerzenie kompetencji Straży w zakresie stosowania środków przymusu (o kajdanki zespolone i zakładane na nogi, pociski niepenetracyjne, psa służbowego, środki pirotechniczne ogłuszające lub oślepiające) czy używania broni palnej (o możliwość korzystania z niej w celu zestrzelenia bezzałogowego statku powietrznego). Straży przyznano też możliwość przetwarzania danych osobowych bez wiedzy i zgody osoby, której one dotyczą, jak również korzystania z informacji o osobach i zagrożeniach udostępnianych przez inne służby mundurowe. W poprzednim stanie prawnym takich kompetencji Straż nie posiadała, jednak wydaje się, że ich przyznanie może być uzasadnione celem publicznym w postaci ochrony bezpieczeństwa konstytucyjnego organu państwa.

Należy podkreślić, że pomimo poszerzenia zadań i kompetencji Straży, w dalszym ciągu nie ma ona uprawnień do prowadzenia czynności śledczych, w tym np. stosowania kontroli operacyjnej.

Warto w tym zakresie odnotować, że w toku prac legislacyjnych na projektem u.s.m. podnoszono szereg zastrzeżeń wobec propozycji rozszerzenia kompetencji Straży Marszałkowskiej. Dotyczyło to w szczególności możliwości podejmowania przez Straż, na polecenie Marszałka Sejmu, czynności mających na celu ochronę parlamentarzystów również poza terenami będącymi w zarządzie Kancelarii Sejmu i Senatu. Kontrowersje budziła też możliwość korzystania z pomocy, za wynagrodzeniem, osób niebędących funkcjonariuszami, bez ujawniania ich

danych osobowych. Z rozwiązań tych zrezygnowano jednak na etapie prac ustawodawczych.

Przepisy normujące organizację Straży Marszałkowskiej i stosunek służbowy jej funkcjonariuszy nie odbiegają znacząco od rozwiązań znanych z innych służb mundurowych. Pozytywnie należy ocenić postanowienia ustawy dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej, umożliwiające wznawianie postępowań na korzyść ukaranego funkcjonariusza bez ograniczeń czasowych (obecnie w Sejmie trwają prace nad ustawą mającą znieść takie ograniczenia w ustawach regulujących inne służby mundurowe).

Pod względem legislacyjnym ustawa napisana jest poprawnie. Pewne wady językowe i formalne, wskazane m.in. w opinii Sądu Najwyższego do projektu u.s.m., zostały wyeliminowane w toku prac ustawodawczych.

Konkluzja

Ustawa nie wywołuje poważniejszych wątpliwości pod kątem zgodności z Konstytucją. Ustawodawca zrealizował cel w postaci przekształcenia Straży Marszałkowskiej w służbę mundurową za pomocą adekwatnych środków. Nowe zadania i uprawnienia Straży nie stwarzają nieproporcjonalnych zagrożeń dla wolności i praw jednostki.

Analiza ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców

Przebieg procesu legislacyjnego

Projekt ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646). został przedstawiony Sejmowi przez Radę Ministrów w dniu 21 listopada 2017 r. (druk sejmowy nr 2051), a ustawę przyjęto po przyjęciu poprawek Senatu w dniu 6 marca 2018 r. wraz z ustawą wprowadzającą - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz. U. poz. 650, dalej jako: „ustawa wprowadzająca”).

W głosowaniu wzięło udział 414 posłów, spośród których 286 było za przyjęciem ustawy, 124 było przeciw, a 4 wstrzymało się od głosu. Prezydent podpisał ustawę w dniu 22 marca 2018 r. Została ona ogłoszona w Dzienniku Ustaw w dniu 30 marca 2018 r. i weszła w życie w dniu 30 kwietnia 2018 r., za wyjątkiem przepisu art. 24 ust. 6, który wejdzie w życie z dniem 1 lutego 2019 r. (art. 1 ust. 1 ustawy wprowadzającej).

Charakter ustawy

Wprowadzona ustawa ma stanowić akt prawny, który będzie w sposób spójny, całościowy i konsekwentny regulował ogólne reguły podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej¹³. W związku z tym ustawa wprowadzająca zmienia przepisy aż 189 ustaw, a uchyla w całości 3 ustawy, w szczególności ustawę z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r., poz. 2168, 2290 i 2486 oraz z 2018 r., poz. 107 i 398, dalej: u.s.d.g.).

¹³ Uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 2051, Sejm VIII kadencji, s. 2 uzasadnienia.

Cel ustawy

Ustawa – Prawo przedsiębiorców ma w założeniu stanowić element tzw. „Konstytucji Biznesu”, to jest zespołu ustaw regulujących prowadzenie działalności gospodarczej¹⁴. Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy, ma ona na celu „pełniejsze urzeczywistnienie konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej oraz innych konstytucyjnych zasad relewantnych dla przedsiębiorców i wykonywanej działalności gospodarczej”¹⁵, co z kolei służyć ma osiągnięciu dalekosiężnych celów Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju¹⁶, to jest „tworzenia warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym i terytorialnym”¹⁷.

W preambule do ustawy wskazano zaś na dążenie do zagwarantowania praw przedsiębiorców oraz potrzebę zapewnienia ciągłego rozwoju działalności gospodarczej w warunkach wolnej konkurencji.

Węzłowe zagadnienia uregulowane w ustawie

Ustawa – Prawo przedsiębiorców, zgodnie z założeniem projektodawcy, ma stanowić akt prawny o charakterze podstawowym w zakresie regulacji dotyczących działalności gospodarczej. Konsekwencją tego założenia jest wyłączenie z ustawy przepisów dotyczących zagadnień szczegółowych, technicznych i przeniesienie ich do ustaw odrębnych. Takie rozwiązanie ma spowodować większą elastyczność regulacji szczegółowych i lepsze ich dostosowanie do specyfiki poszczególnych dziedzin¹⁸. Ustawa – Prawo

¹⁴ Pozostałe ustawy tworzące tzw. „Konstytucję Biznesu” to: ustawa o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców, ustawa o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy, ustawa o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych oraz ustawa wprowadzająca.

¹⁵ Tamże, s. 3-4.

¹⁶ Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) - M.P. z 2017 r., poz. 260.

¹⁷ Uzasadnienie projektu ustawy, s. 4.

¹⁸ Tamże, s. 14-15.

przedsiębiorców ma przy tym pełnić funkcję naczelną, determinującą w odniesieniu do przepisów ustaw odrębnych¹⁹.

W tym celu ustawodawca zdecydował się na skodyfikowanie szeregu zasad ogólnych, zaadresowanych przede wszystkim do organów władzy publicznej, w szczególności zasad: wolności działalności gospodarczej (art. 2), „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone” (art. 8), domniemania uczciwości przedsiębiorcy oraz rozstrzygania wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść przedsiębiorcy (art. 10), „przyjaznej interpretacji przepisów” (art. 11), zasada pewności prawa (art. 15). Wymaga zaznaczenia, że takich zasad nie wymieniono w uchylonej u.s.d.g.

Należy zauważyć, że wyżej wymienione zasady nie są istotnym *novum* w polskim systemie prawnym, a stanowią jedynie powtórzenie zasad określonych w innych aktach prawnych o charakterze kodeksowym (np. w Kodeksie postępowania administracyjnego) lub wysłowienie zasad wynikających z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Skodyfikowaniu tych zasad można przypisać jednak pewien walor klaryfikacyjny i edukacyjny, co trzeba ocenić pozytywnie z perspektywy opisywanej wyżej „nadrzędności” ustawy – Prawo przedsiębiorców w zakresie regulacji gospodarczych.

Z drugiej strony, wysoce ogólny charakter omawianych zasad nie pozwala na ich ocenę z punktu widzenia przydatności dla realizacji celów ustawy. Taka ewaluacja może nastąpić dopiero po analizie praktyki stosowania nowych przepisów, a w szczególności – doprecyzowania znaczenia licznych zwrotów niedookreślonych, znajdujących się w przepisach ustawy (np. „utrwalona praktyka rozstrzygania spraw” – art. 15) oraz dopuszczalnych wyjątków od zasad ogólnych. Należy przy tym zauważyć, że ustawy szczególne, branżowe – zgodnie z zamysłem projektodawcy precyzujące ustawę – Prawo przedsiębiorców – mogą wprowadzać dalsze odstępstwa od zasad ogólnych przewidzianych w tym ostatnim akcie prawnym.

¹⁹ Tamże, s. 15.

Podobnie otwarte pozostaje pytanie o rozstrzygnięcie konfliktu zasad wyrażonych w ustawie – Prawo przedsiębiorców i innych ustawach. Tytułem przykładu można wskazać zasadę prawdy obiektywnej (art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego), która może potencjalnie znaleźć się w konflikcie z zasadą rozstrzygnięcia wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy (art. 10 ust. 2 Prawa przedsiębiorców).

Istotną zmianę w stosunku do poprzedniego stanu prawnego stanowi wprowadzenie w ustawie rozdziału 6, stanowiącego o zasadach opracowywania projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego oraz oceny ich funkcjonowania. Przepisy tego rozdziału mają zapewnić „wzmocnienie dyscypliny legislacyjnej w sferze prowadzenia działalności gospodarczej” oraz „redukcję obciążeń regulacyjnych ponoszonych przez adresatów norm prawnych”²⁰. Jak się zatem wydaje, projektodawca dostrzega negatywne konsekwencje związane ze zjawiskiem tzw. „inflacji prawa”²¹, a wprowadzone przepisy mają temu zjawisku przeciwdziałać. W tym celu wprowadzono m.in. obowiązek analizy możliwości osiągnięcia określonego celu za pomocą innych środków aniżeli zmiana prawa (art. 66 ust. 1 pkt 1 ustawy) czy obowiązek przeglądu funkcjonowania aktów normatywnych odnoszących się do prowadzenia działalności gospodarczej (art. 70 ustawy).

Ustawa powołuje również Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, który ma „stać na straży praw mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców” (art. 16 ustawy).

Opinia na temat ustawy

Oceniając zmianę, jaka dokonała się wskutek wejścia w życie ustawy – Prawo przedsiębiorców, należy po pierwsze zauważyć pewną niekonsekwencję w poczynaniach ustawodawcy, który z jednej strony

²⁰ Tamże, s. 59.

²¹ Zob. szerzej J. Guść, *System prawa w warunkach nadmiaru prawa* [w:] *System prawny a porządek prawny*, red. S. Czepita, O. Bogucki, Szczecin 2008, s. 117 i n.; *Kryzys prawa administracyjnego? Tom II: Inflacja prawa administracyjnego* pod red. D. R. Kijowskiego i P.J. Suwaj, Warszawa 2012, *passim*.

wskazuje na zamiar ustanowienia kompleksowej i zupełnej ustawy, a z drugiej – przenosi znaczną część regulowanej materii (prawa publicznego gospodarczego) do ustaw szczegółowych. W porównaniu do poprzedniego stanu prawnego mamy zatem do czynienia z odmiennym podziałem materii regulacji pomiędzy poszczególne ustawy z tej dziedziny prawa. Jak się wydaje, w zamyśle ustawodawcy miało to doprowadzić do zwiększenia przejrzystości przepisów i ułatwienia przedsiębiorcom – jako głównym zainteresowanym – odnalezienie właściwej regulacji. Choć zamysł taki należy ocenić jako trafny, to może okazać się, iż ze względu na ów generalny charakter przepisów ustawy – Prawo przedsiębiorców znajdzie konieczność ustanowienia wielu przepisów precyzujących, co może ponownie doprowadzić do zmniejszenia przejrzystości przepisów dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej.

Trzeba również zwrócić uwagę na to, iż – w omawianym zakresie – zmiany polegają w znacznej mierze na skodyfikowaniu zasad dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej oraz wprowadzeniu norm o charakterze programowym.

Można więc zauważyć, iż omawiana ustawa może doprowadzić do realizacji wskazanych w uzasadnieniu oraz preambule celów, jednakże zależeć to będzie od praktyki stosowania zasad ogólnych ustawy, której na obecnym etapie nie sposób przewidzieć. Nadto, powołany urząd Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców będzie mógł realizować określone ustawą zadania jedynie w razie wyposażenia go w stosowne kompetencje oraz aparat urzędniczy.

Konkluzja

Z powyższych względów ocena omawianej ustawy na obecnym etapie powinna być pozytywna, aczkolwiek taki osąd należy wyrazić ostrożnie i zweryfikować go po analizie praktyki stosowania przepisów ustawy – Prawo przedsiębiorców, jak również przepisów aktów prawnych precyzujących tę ustawę.

Analiza ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy - Kodeks karny

Przebieg procesu legislacyjnego

Projekt ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy - Kodeks karny (Dz. U. z 2018 r. poz. 663) wniosła Rada Ministrów. Nadano mu numer druku sejmowego 1509. Ustawę uchwalono większością głosów: 406 za, 1 przeciw, 2 wstrzymało się od głosu. Senat wniósł poprawki do ustawy, które zostały następnie w części przyjęte przez Sejm. Prezydent podpisał ustawę w dniu 22 marca 2018 r. Została ona ogłoszona w Dzienniku Ustaw w dniu 4 kwietnia 2018 r., a weszła w życie 19 kwietnia 2018 r. (14 dniowe *vacatio legis*).

Charakter ustawy

Jest to ustawa nowelizująca dwie ustawy: z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2017 r., poz. 1840 oraz z 2018 r., poz. 650) oraz z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2017 r., poz. 2204 oraz z 2018 r., poz. 20 i 305).

Cel ustawy

Jak wskazuje wnioskodawca, celem ustawy jest „wzmoczenie ochrony prawnej zwierząt oraz skuteczniejsze zapobieganie popełnianiu przestępstw na ich szkodę” (s. 1 uzasadnienia).

Węzłowe zagadnienia uregulowane w ustawie:

W ustawie o ochronie zwierząt podwyższono górną granicę wymiaru kary pozbawienia wolności za niezgodne z prawem uśmiercenie zwierzęcia (lub za znęcanie się nad nim) z 2 do 3 lat oraz z 3 do 5 lat, a także wprowadzono minimalny wymiar kary (3 miesiące) – w przypadku uśmiercenia zwierzęcia ze szczególnym okrucieństwem. Poszerzono

możliwość orzeczenia zakazu wykonywania zawodu z wykorzystywaniem zwierząt (z określonych na wszelkich lub określonych) oraz wprowadzono obligatoryjne orzekanie zakazu wykonywania zawodu, jeśli sprawca uśmiercił zwierzę ze szczególnym okrucieństwem. Podwyższono z 10 do 15 lat możliwość orzeczenia tytułem środka karnego zakazu posiadania zwierząt. Wprowadzono obligatoryjne orzekanie nawiązki na wskazany cel związany z ochroną zwierząt w razie skazania za niezgodne z prawem uśmiercenie zwierzęcia – od 1000 zł (poprzednio 500 zł) do 100 000 zł. Wprowadzono możliwość orzeczenia zakazu posiadania zwierząt w przypadku warunkowego umorzenia postępowania karnego oraz obligatoryjne orzeczenia przepadku zwierzęcia w przypadku popełnienia przestępstwa z art. 244 Kodeksu karnego w zakresie dotyczącym zwierząt. Z kolei w Kodeksie karnym wprowadzono penalizację niestosowania się do orzeczonych przez sąd środków karnych związanych ze zwierzętami (art. 244).

Opinia na temat ustawy

Na wstępie należy zauważyć, że omawiana ustawa jest ustawą nowelizującą, która nie tyle wprowadza nowe, co modyfikuje już istniejące rozwiązania. Te zaś są ważne z punktu widzenia wartości konstytucyjnych. I choć prawodawca nie zdecydował się *expressis verbis* uregulować ochrony zwierząt na poziomie konstytucyjnym, to nie budzi wątpliwości, że jej źródłem jest również ustawa zasadnicza.

Art. 5 Konstytucji sytuje wartość konstytucyjną w postaci ochrony środowiska. Normatywna konkretyzacja kierunków realizacji tej wartości została wyrażona przede wszystkim w art. 74 Konstytucji. Nie tylko jednak władze publiczne są obowiązane do troski o środowisko. Stosownie do art. 86 Konstytucji: „każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa”. Ponadto ochrona środowiska jest jedną z przesłanek, na rzecz których ustawodawca może ograniczać

prawa i wolności konstytucyjne, wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (proporcjonalność).

Ustrojodawca nie zdefiniował pojęcia *środowisko*. Poza sporem jednak pozostaje, że powyższe regulacje odnoszą się w pierwszej kolejności do środowiska naturalnego, którego nieodłącznym elementem są zwierzęta. Prawne gwarancje ochrony zwierząt znajdują zatem swe umocowanie w normach konstytucyjnych.

Godne uwagi – a także aprobaty – jest wiązanie humanitarnego traktowania zwierząt z godnością człowieka. Podkreślić w tym miejscu wypada, że zasada godności odnosi się tylko do człowieka i nie może być stosowana – nawet przez analogię – do zwierząt. Wspomniane powiązanie bierze się z istoty godności, która będąc źródłem wolności i praw, jest zarazem źródłem obowiązków. Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny: z zasady godności „w jej rozumieniu ściśle związanym z podmiotowością człowieka wynika obowiązek odpowiedzialnego postępowania w stosunku do zwierząt. Świat zwierząt stanowi integralną część otoczenia, w którym człowiek żyje i z którego korzysta, ale za które jest również odpowiedzialny” (wyrok TK z 10 grudnia 2014 r., sygn. K 52/13, pkt 294).

Ochrona środowiska, a także zwierząt jest również przedmiotem regulacji prawa międzynarodowego, przede wszystkim prawa unijnego i prawa tworzonego pod auspicjami Rady Europy.

Na poziomie ustawowym zasadnicze znaczenie ma art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, zgodnie z którym „zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą. Człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę”. Przepis ten warunkuje szczególne traktowanie zwierząt, a tym samym ludzkie obowiązki wobec nich. Niedopuszczalne zachowania wobec zwierząt powinny spotkać się z sankcją karną z jednej strony, a z drugiej, z podjęciem działań mających zapewnić zwierzętom lepsze warunki. Jedynie wyjątkowo można dopuścić czysto

użytkowe traktowanie zwierząt, co powinno jednak znajdować wyraźne umocowanie w prawie (np. w zakresie wykorzystywania zwierząt do celów edukacyjnych i naukowych).

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że człowiek jako podmiot moralny ma określone obowiązki. Wiążą one ludzi między sobą, ale też mają wpływ na inne aspekty życia. Jednym z najistotniejszych jest ochrona środowiska dla przyszłych pokoleń i dla niego samego. Zwierzęta, stanowiąc istotny element środowiska naturalnego, znajdują się pod ochroną prawną, a z racji ich natury (zmysłowa istota żyjąca odczuwająca ból) ochrona ta musi mieć wysoki standard i być skutecznie realizowana.

Konkluzja

Ogólna ocena omawianej ustawy jest dobra, co znajduje potwierdzenie w wyniku głosowania w Sejmie. Warte podkreślenia jest to, że ustawodawca nie tylko zaostriął kary za niedozwolone zachowania wobec zwierząt, lecz także podjął wysiłki w celu niedopuszczenia, aby sprawcy mieli z nimi dalszy kontakt. Z aprobatą należy się odnieść do działań zmierzających do separowania zwierząt od sprawców, zwłaszcza w kontekście działalności zawodowej (wymusza to bowiem lepsze traktowanie zwierząt w skali dużych przedsiębiorstw). Mankamentem jest natomiast – co było przedmiotem dyskusji podczas prac parlamentarnych – brak wprowadzenia możliwości orzeczenia przepadku innych zwierząt (tj. tych, wobec których nie popełniono przestępstwa) w przypadku orzeczenia zakazu ich posiadania. Może to bowiem prowadzić do sytuacji, w których odebrane zwierzę po określonym czasie wróci do swojego właściciela. Ustawodawca nie uwzględnił, że w okresie odseparowania zwierzę może przywiązać się do innych ludzi, oraz że została zablokowana możliwość trwałego zaopiekowania się nim przez inne osoby. Uwaga ta nie wpływa jednak na generalną ocenę ustawy i kierunek zmian obrany przez ustawodawcę. Ustawa realizuje założony cel za pomocą adekwatnych środków, skutecznie wpływa na ochronę konstytucyjnej wartości i odpowiada zasadom poprawnej legislacji.

Analiza ustawy z dnia 9 maja 2018 r. o zmianie ustawy o rencie socjalnej

Przebieg procesu legislacyjnego

Projekt ustawy z dnia 9 maja 2018 r. o zmianie ustawy o rencie socjalnej (Dz. U. z 2018 r., poz. 933, dalej jako: ustawa) wniosła w dniu 27 kwietnia 2018 r. Rada Ministrów. Nadano mu numer druk sejmowego 2472. Ustawę uchwalono większością głosów: 437 za, 1 przeciw, 0 wstrzymujących się. Senat nie wniósł poprawek do ustawy. Prezydent podpisał ustawę w dniu 14 maja 2018 r. Została ona ogłoszona w Dzienniku Ustaw w dniu 17 maja 2018 r. i weszła w życie z dniem 1 września 2018 r., z mocą od dnia 1 czerwca 2018 r.

Charakter ustawy

Jest to nowelizacja ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. z 2003 r. nr 135, poz. 1268)

Cel ustawy

Celem ustawy jest zrównanie wysokości renty socjalnej z wysokością najniższej renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy (ustalanej na zasadach określanych w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych).

Opinia na temat ustawy

Zgodnie z przedstawionym uzasadnieniem do projektu ustawy, dotychczasowe rozróżnienie wysokości świadczeń wypłacanych osobom całkowicie niezdolnym do pracy było nieuzasadnione w świetle zasad sprawiedliwości i solidarności społecznej. Rozróżnienie to wynikało z momentu, w którym nastąpiła całkowita utrata takiej zdolności – jeżeli już po wejściu na rynek pracy, osobie przysługiwała renta z tytułu całkowitej

niezdolności do pracy, której najniższa wysokość wynosiła 1029,80 zł (stan na 2018 r.). Jeżeli natomiast utrata całkowitej zdolności do wykonywania pracy nastąpiła jeszcze przed wejściem na rynek pracy (czyli przed ukończeniem 18. roku życia; w trakcie nauki w szkole lub szkole wyższej – przed ukończeniem 25. roku życia; albo w trakcie studiów doktoranckich lub aspirantury naukowej), osobie takiej przysługiwało świadczenie w postaci renty socjalnej, której wysokość stanowiła 84% renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy (w 2018 r. było to 865,03 zł). Ocenę nowelizacji należy przeprowadzić na dwóch płaszczyznach – w kontekście wyrównania renty socjalnej do poziomu innego, równoważnego świadczenia, a także w kontekście realizacji celu renty socjalnej.

W odniesieniu do pierwszego z tych kontekstów, zrównanie wysokości świadczeń należy ocenić pozytywnie, ponieważ zarówno renta socjalna, jak i renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy są środkiem realizacji tego samego prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji RP). Cechą dotychczas różnicującą sytuację jednostek był moment powstania (stwierdzenia) całkowitej niezdolności do pracy, który jednak trudno uznać za uzasadniony w świetle art. 67 Konstytucji RP. Nawet jeżeli uznamy, że wysokość świadczeń socjalnych powinna być do pewnego stopnia uzależniona od długości okresu aktywności zawodowej, sam moment wejścia na rynek pracy takim kryterium nie jest.

W kontekście realizacji celu renty socjalnej, jakim *de facto* jest zapewnienie godnych warunków życia osobom całkowicie niezdolnym do pracy, regulację również należy ocenić umiarkowanie pozytywnie. Dotychczasowa kwota (865,03 zł) z całą pewnością nie umożliwiała życia na godnym poziomie, który w odniesieniu do osób z niepełnosprawnością wiąże się często ze zwiększonymi wydatkami na leki, rehabilitację czy opiekę. Wysokość tych wydatków, zgodnie z wiążącymi RP traktatami z zakresu praw człowieka, powinna być odzwierciedlona w wysokości wsparcia socjalnego (patrz: Komitet Praw Gospodarczych Socjalnych i Kulturalnych, Komentarz Ogólny nr 19 z 2008 r., par. 20, par. 22). Należy również

zaznaczyć, że zgodnie z art. 69 Konstytucji, władze publiczne powinny udzielać osobom z niepełnosprawnością pomocy w zabezpieczeniu egzystencji. Jednocześnie należy zauważyć, że obecna wysokość renty socjalnej (1029,80 zł) w dalszym ciągu nie rozwiązuje istniejącego problemu i pozostawia dużą część ciężaru finansowego związanego z zapewnieniem godnych warunków życia na barkach rodziny takich osób. Ponadto, w związku z faktem, że od renty socjalnej należy odliczyć podatek dochodowy, faktyczna kwota, która będzie przysługiwać świadczeniobiorcom, będzie niższa.

W tym świetle negatywnie należy ocenić decyzję o odrzuceniu poprawki zgłoszonej przez Klub Parlamentarny Nowoczesna, zakładającą „ubruttowanie” kwoty renty socjalnej. Przeciwnicy takiego rozwiązania powołali się na zasadę (budowania) zaufania obywatela do państwa, która, jak stwierdziła Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, obejmuje m.in. zasadę powstrzymania się od wprowadzania zmian w prawie podatkowym w trakcie trwania roku podatkowego. Istota tej zasady jednak, jak wielokrotnie wskazywał TK, dotyczy zapewnienia „rozporządzania przez obywateli swoimi interesami życiowymi przy uwzględnieniu regulacji podatkowych” (K 28/95). Innymi słowy, obywatele nie powinni być zaskakiwani zmianami podatkowymi, które mogłyby utrudniać realizację tych interesów. W tym świetle trudno uzasadnić, aby zakaz wprowadzania zmian w prawie podatkowym w trakcie trwania roku podatkowego rozciągał się również na te zmiany, które przyczyniają się do wzmocnienia możliwości realizacji tych interesów, a także do progresywnej realizacji praw gospodarczych, socjalnych i kulturalnych (a do takich należy prawo do zabezpieczenia społecznego).

Jednocześnie należy mieć na uwadze, że realizacja prawa do zabezpieczenia społecznego wymaga od państwa prowadzenia zrównoważonej polityki, która zapewni godne warunki życia zarówno osobom pobierającym to świadczenie obecnie, jak i w przyszłości.

Konkluzja

Ustawę z dnia 9 maja 2018 r. o zmianie ustawy o rencie socjalnej należy ocenić z jednej strony pozytywnie, ponieważ eliminuje bezzasadne rozróżnienie wysokości równoważnych świadczeń, jakimi są renta socjalna oraz najniższa renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy. Jednocześnie, wysokość renty socjalnej w dalszym ciągu nie będzie odpowiadała potrzebom osób do niej uprawnionych.

mgr Hanna Wiczanowska

Analiza ustawy z dnia 9 maja 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności

Przebieg procesu legislacyjnego

Projekt ustawy z dnia 9 maja 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności (Dz. U. z 2018 r., poz. 932) wniosła w dniu 30 kwietnia 2018 r. grupa 20 posłów na Sejm RP. Nadano mu numer druk sejmowego 2479. Ustawę uchwalono większością głosów: 424 za, 1 przeciw, 12 wstrzymujących się. Senat nie wniósł poprawek do ustawy. Prezydent podpisał ustawę w dniu 14 maja 2018 r. Została ona ogłoszona w Dzienniku Ustaw w dniu 17 maja 2018 r. i weszła w życie z dniem 1 lipca 2018 r.

Charakter ustawy

Ustawa stanowi nową regulację.

Cel ustawy

Celem ustawy jest określenie szczególnych uprawnień w dostępie do świadczeń opieki zdrowotnej, usług farmaceutycznych oraz wyrobów medycznych osób posiadających orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności. Uchwalenie ustawy ma zatem stanowić realizację obowiązków władzy publicznej wynikających z przepisu art. 68 ust. 3 Konstytucji RP.

Węzłowe zagadnienia uregulowane w ustawie

Analizowana ustawa dotyczy objęcia osób o znacznym stopniu niepełnosprawności określonymi formami wsparcia w zakresie dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej. Wynika to z faktu, iż osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności przed wejściem w życie wspomnianej ustawy nie znajdowały się w katalogu osób, którym przepisy ustawy z dnia 27

sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, przyznają prawo do dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej i usług farmaceutycznych poza kolejnością, a także uprawnienie do wyrobów medycznych bez względu na okresy użytkowania określone w przepisach o refundacji tych wyrobów

Opinia na temat ustawy

Na wstępie należy zauważyć, iż powyższa ustawa odnosi się wyłącznie do osób o znacznym stopniu niepełnosprawności, podczas gdy art. 68 ust. 3 Konstytucji przewiduje ochronę wszystkich osób niepełnosprawnych. Ustawa ta prowadzi do wykluczenia dzieci z kręgu jej beneficjentów, gdyż znaczny stopień niepełnosprawności można otrzymać po ukończeniu co najmniej 16 roku życia. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą TK, podstawę szczególnego traktowania dzieci stanowi m. in. art. 68 ust. 3 Konstytucji oraz art. 72 Konstytucji. Z tego względu ograniczenie beneficjentów określonych świadczeń do osób o znacznym stopniu niepełnosprawności stanowi przejaw dyskryminacji pośredniej, poprzez wyłączenie spod tej ochrony niepełnosprawnych dzieci, które również wymagają rehabilitacji oraz świadczeń opieki zdrowotnej na odpowiednim poziomie. Ponadto, znacznego stopnia niepełnosprawności nie uzyskają również osoby po udarach, czy zawałach. Odwołując się do uzasadnienia wspomnianego projektu, zauważyć należy, iż wnioskodawcy postulowali „potrzebę zapewnienia przez władze publiczne możliwie jak najszerszej realizacji konstytucyjnych uprawnień osób niepełnosprawnych”, podczas gdy regulacje analizowanej ustawy odnoszą się jedynie do osób o znacznym stopniu niepełnosprawności, z pominięciem osób po udarach i zawałach, które również wymagają całodobowej opieki oraz określonych wyrobów medycznych. Z tego względu bezpodstawne zawężenie kręgu beneficjentów wspomnianej ustawy do osób wyłącznie ze znacznym stopniem niepełnosprawności narusza zasadę równości określoną w art. 32 Konstytucji. Zasada równości nakazuje identyczne traktowanie podmiotów

znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej, takiej jak np. niepełnosprawność czy konieczność odbywania rehabilitacji.

Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt iluzoryczności zaproponowanych rozwiązań. Dotyczy to przede wszystkim możliwości dostępu do usług farmaceutycznych poza kolejnością dla osób z orzecznym znacznym stopniem niepełnosprawności. Oczywistą jest bowiem konstatacja, iż osoby te nigdy nie będą w stanie same stać w kolejkach, natomiast analizowana ustawa nie zawiera wyrażonego analogicznego prawa dla opiekunów osób niepełnosprawnych. Brak zapewnienia wyraźnej ochrony wobec rodziców i opiekunów osób niepełnosprawnych wiąże się zatem z prawdopodobieństwem sytuacji, że nie zostaną oni obsłużeni w aptece bez kolejki, co świadczy o iluzoryczności uprawnienia. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż tworzenie instytucji prawnych o charakterze iluzorycznym pozostaje w sprzeczności z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą budowania zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ponadto regulacja dotycząca prawa osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności do korzystania poza kolejnością ze świadczeń opieki zdrowotnej pozostaje w sprzeczności z zasadą ochrony praw nabytych. Dzieje się tak z uwagi na fakt, iż inne osoby oczekujące na świadczenia rehabilitacyjne zostaną „wypchnięte” z kolejki oczekiwania na wspomniane świadczenia. Jednocześnie podkreślenia wymaga fakt, iż 100% refundacji świadczenia lub zakupu odpowiedniego przedmiotu ortopedycznego lub wspomagającego często nie stanowi 100% ceny rynkowej. Skoro zatem ustawa przewiduje „do wysokości limitów finansowania środków publicznych”, należałoby postawić pytanie, jaki dokładnie jest ten limit? Brak doprecyzowania wskazanego określenia budzi uzasadnione wątpliwości co do spełnienia postulatu określoności prawa.

Na zakończenie należy również odnieść się do uzasadnienia projektu analizowanej ustawy. Zgodnie z wątpliwościami przedstawionymi w toku posiedzenia Komisji, podkreślenia wymaga fakt, iż w części „projektowane

skutki finansowe”, nie wskazano, skąd pochodzą środki pieniężne na realizację analizowanej ustawy.

Konkluzja

Zarówno materialne regulacje wspomnianej ustawy, jak i braki formalne jej uzasadnienia w postaci braku wskazania źródła, z którego pochodzą środki pieniężne na realizację ustawy, budzą istotne wątpliwości w świetle przepisów art. 2 i art. 32 Konstytucji. Najbardziej niepokojące jest zawężenie kręgu beneficjentów ustawy do osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności, co skutkuje apriorycznym wyłączeniem np. niepełnosprawnych dzieci oraz osób po zawałach i udarach.

Analiza ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych

Przebieg procesu legislacyjnego

Projekt ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1000, dalej jako: u.o.d.o., ustawa) wniosła w dniu 5 kwietnia 2018 r. Rada Ministrów. Nadano mu numer druk sejmowego 2410. Pierwsze czytanie odbyło się na posiedzeniu plenarnym Sejmu RP, na którym projekt skierowano do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Ustawę uchwalono większością głosów: 233 za, 176 przeciw, 25 wstrzymujących się. Senat nie wniósł poprawek do ustawy. Prezydent podpisał ustawę w dniu 22 maja 2018 r., została ona ogłoszona w Dzienniku Ustaw w dniu 24 maja 2018 r. i weszła w życie następnego dnia (w ustawie wskazano datę dzienną jej wejścia w życie na dzień 25 maja 2018 r.). Ustawa miała zatem jednodniowe *vacatio legis*.

Charakter ustawy

U.o.d.o. jest nową regulacją. Uchyla poprzednią ustawę o ochronie danych osobowych z dnia z dnia 29 sierpnia 1997 r.²² Opiniowana ustawa oprócz swojej autonomicznej treści nowelizuje blisko 50 innych ustaw. Zawiera nadto dwa upoważnienia do wydania rozporządzeń wykonawczych przez Radę Ministrów.

Cel ustawy

Obszar ochrony danych osobowych należy do dziedzin objętych zakresem prawa Unii Europejskiej. Uchwalenie nowej u.o.d.o. było konieczne z uwagi

²² Zob. jednak art. 175 u.o.d.o., który zachowuje moc niektórych przepisów ustawy o ochronie danych osobowych z dnia z dnia 29 sierpnia 1997 r. do dnia wejścia w życie przepisów wdrażających dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r.

na rozpoczęcie stosowania od dnia 25 maja 2018 r. osławionego Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (dalej jako „RODO”). RODO stanowi rewolucyjną zmianę w obszarze ochrony danych osobowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, przede wszystkim harmonizując i ujednolicając poziom ich ochrony. Wychodząc z prawnoczułowieczych założeń i mając świadomość ułomnej pozycji osób fizycznych w starciu z wielkimi przedsiębiorstwami w obszarze przetwarzania przez nie danych osobowych w ramach prowadzonej działalności, RODO przyznaje osobom, których dane dotyczą nowe i daleko idące prawa podmiotowe. Rozporządzenie unijne obowiązuje w polskim porządku prawnym bezpośrednio, co oznacza, że uprawnienia jednostki, jak i obowiązki państwa wynikające z jego przepisów nie wymagają co do zasady wdrażania w poszczególnych państwach UE. Wyzwaniem dla nowej u.o.d.o. było natomiast zapewnienie skutecznego stosowania przepisów RODO w warstwie przede wszystkim instytucjonalnej i proceduralnej, nie powielając jego rozwiązań ani nie będąc z nim sprzecznymi. RODO zawiera bowiem głównie przepisy materialne, tj. przewidujące określone uprawnienia jego beneficjentów - podmiotów prawa do ochrony danych osobowych.

Węzłowe zagadnienia uregulowane w ustawie

Ustawa reguluje jedynie te zagadnienia, które RODO przekazało do unormowania w prawie krajowym (w głównej zagadnienia instytucjonalne) oraz te, co do których przewidziano możliwość modyfikacji (np. ograniczeń) w prawie wewnętrznym uprawnień i obowiązków wynikających z unijnego rozporządzenia.

Przede wszystkim należy wskazać, że opiniowana ustawa powołuje do życia nowy organ administracji publicznej - Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (dalej: Prezes UODO). Organ ten z dniem wejścia w życie

ustawy zastąpił dotychczasowy urząd Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (dalej: GIODO). Przepisy przejściowe przewidują, że z dniem wejścia w życie ustawy dotychczasowy GIODO staje się Prezesem UODO i osoba piastująca ten urząd pozostaje na nowym stanowisku do czasu upływu kadencji, na którą została powołana. Przepisy przejściowe przewidują też przejście do nowego urzędu pracowników, mienia, jak również należności i zobowiązań.

Ustawodawca wyposażył Prezesa UODO w znaczące kompetencje. Nowy organ został zobowiązany do przeprowadzania kontroli przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych. Ustawa szczegółowo określa zakres kontroli i tryb jej przeprowadzania. Wprowadzono administracyjną, cywilną i karną drogę odpowiedzialności administratorów danych za naruszenia RODO. W zakresie odpowiedzialności administracyjnoprawnej Prezes UODO może nałożyć administracyjne kary pieniężne w wysokości nawet do 100 000 zł na: jednostki sektora finansów publicznych, instytuty badawcze i Narodowy Bank Polski (warto przy tym wskazać, że w odniesieniu do innych administratorów danych, np. prywatnych przedsiębiorców, samo RODO przewiduje kary w wysokości nawet do 20 000 000 Euro). Środki z kar stanowią dochód budżetu państwa. W zakresie drogi dochodzenia roszczeń z tytułu naruszenia danych osobowych na gruncie procesu cywilnego wskazano, że są one dochodzone na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego przed sądami okręgowymi. Opiniowana ustawa wprowadziła dwa nowe typy przestępstw. Karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch zagrożone są czyny zabronione polegające na: przetwarzaniu danych osobowych, w sytuacji gdy ich przetwarzanie nie jest dopuszczalne albo osoba do ich przetwarzania nie jest uprawniona, a nadto udaremnianie lub utrudnianie kontrolującemu prowadzenia kontroli przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych. Większość kompetencji Prezesa UODO wymieniono w treści RODO.

Opinia na temat ustawy

Wydaje się, że opiniowana ustawa wywiera potencjalnie istotny wpływ na ustrój państwa. Powołuje do życia nowy organ administracji publicznej o charakterze organu ochrony prawa, o istotnych kompetencjach nadzorczych i mający kompetencję do nakładania wysokich administracyjnych kar pieniężnych. Dla kształtu ochrony praw człowieka w Polsce, w szczególności prawa do prywatności i ochrony danych osobowych, przełomowy wpływ ma natomiast sama regulacja RODO, na choćby skrótowe omówienie której w niniejszym opracowaniu nie ma miejsca. Analizowana ustawa od strony instytucjonalno-proceduralnej jedynie zapewnia wdrożenie materialnych uprawnień wynikających z RODO w polskim systemie prawnym.

Ustawa nie budzi poważniejszych zastrzeżeń natury legislacyjnej. Można za to zasygnalizować dwa problemy co do negatywnego wpływu na spójność systemu prawa, jak również co do zgodności z Konstytucją RP.

Pewne wątpliwości merytoryczne mogą wynikać np. z wprowadzenia jednoinstancyjnego postępowania przez Prezesem UODO, w świetle konstytucyjnego prawa do zaskarżania decyzji i orzeczeń wydawanych w I instancji (art. 78 Konstytucji). Wątpliwości te zdaje się częściowo rozwiewać przewidziana dwuinstancyjna sądowa kontrola rozstrzygnięć Prezesa UODO powierzona sądom administracyjnym.

Obca założeniom polskiego procesu cywilnego jest regulacja u.o.d.o., zgodnie z którą ustalenia prawomocnej decyzji Prezesa Urzędu o stwierdzeniu naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych lub prawomocnego wyroku wydanego w wyniku wniesienia skargi, o której mowa w art. 145a § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wiążą sąd w postępowaniu o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych co do stwierdzenia naruszenia tych przepisów. Taka regulacja wydaje się przeczyć roli sądu cywilnego w zakresie samodzielnego ustalenia stanu faktycznego sprawy w oparciu o całokształt materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, jak również

znacząco ogranicza uprawnienia stron w postępowaniu cywilnym. Wydaje się ona naruszać prawo do rzetelnego procesu cywilnego unormowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Jak trafnie zauważono również w opinii Biura Analiz Sejmowych do projektu ustawy, komentowane rozwiązanie pozostaje w sprzeczności z przepisami samego RODO, które przyznają każdej osobie, której dane dotyczą prawo do skutecznego środka ochrony prawnej przed sądem oraz prawo do uzyskania odszkodowania za szkodę poniesioną w związku z naruszeniem RODO. Obecne brzmienie u.o.d.o. będzie miało ten skutek, że jeśli Prezes Urzędu, nie będący wszakże niezawisłym sądem, nie stwierdzi naruszenia RODO w postępowaniu administracyjnym, to sąd cywilny nie będzie mógł uwzględnić powództwa cywilnego związanego z naruszeniem danych osobowych.

Konkluzja

Ustawę z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych należy uznać za jeden z najważniejszych aktów normatywnych uchwalonych przez Sejm RP VIII kadencji. Jej uchwalenie było konieczne do zapewnienia skuteczności w Rzeczypospolitej Polskiej rewolucyjnego aktu prawa UE jakim jest RODO, który w hierarchii źródeł prawa moc wyższą od ustaw krajowych.

Realny wpływ omawianej ustawy na ustrój państwa i kształt realizacji wartości konstytucyjnych będzie możliwy do oceny w późniejszym okresie, kiedy będzie można ewaluować funkcjonowanie ustawy w praktyce. W mojej ocenie zakres przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych zależy w dużej mierze od skuteczności mechanizmów kontrolnych, w szczególności od wydolności i efektywności działalności Prezesa UODO. Ta zależy zaś od przyznanych mu w budżecie państwa środków finansowych bezpośrednio przekładających się na warunki osobowe i organizacyjne działania tego organu. Innymi słowy, organ ten może nie być w stanie efektywnie sprawować swoich funkcji (dodajmy rozbudowanych przepisami tak RODO, jak i analizowanej ustawy) bez odpowiedniego wsparcia finansowego i kadrowego.

Autorzy

Michał Jerzy Gajewski, Uniwersytet Warszawski

mgr Marcin Szwed, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

mgr Artur Pietruszka, Zakład Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

mgr Piotr Polak, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk

mgr Łukasz Szoszkiewicz, Zakład Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

mgr Hanna Wiczanowska, Zakład Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

dr Michał Szwast, Wiceprezes Zarządu Fundacji Edukacji Parlamentarnej, wykładowca Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, straszy specjalista w Naczelnym Sądzie Administracyjnym