

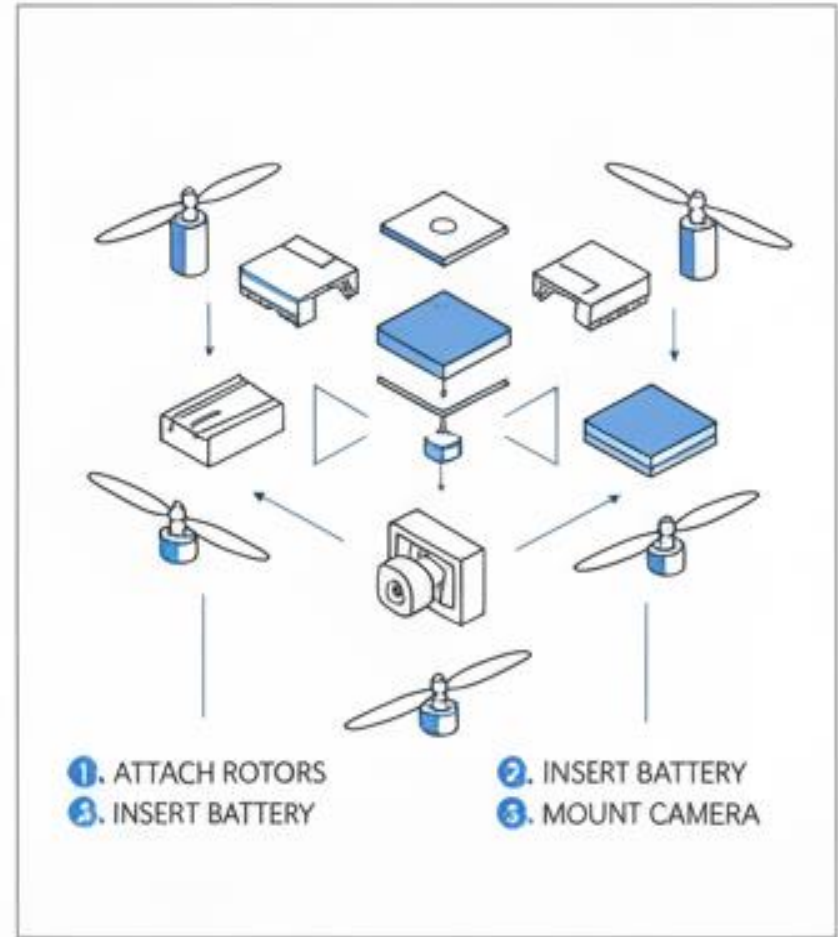
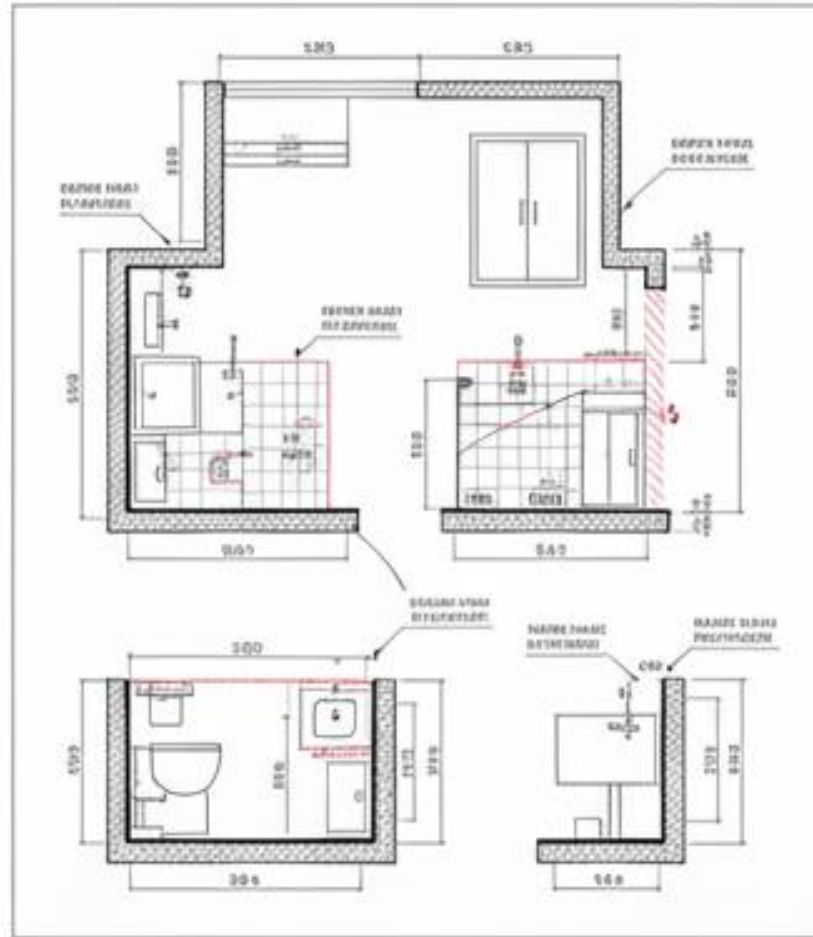
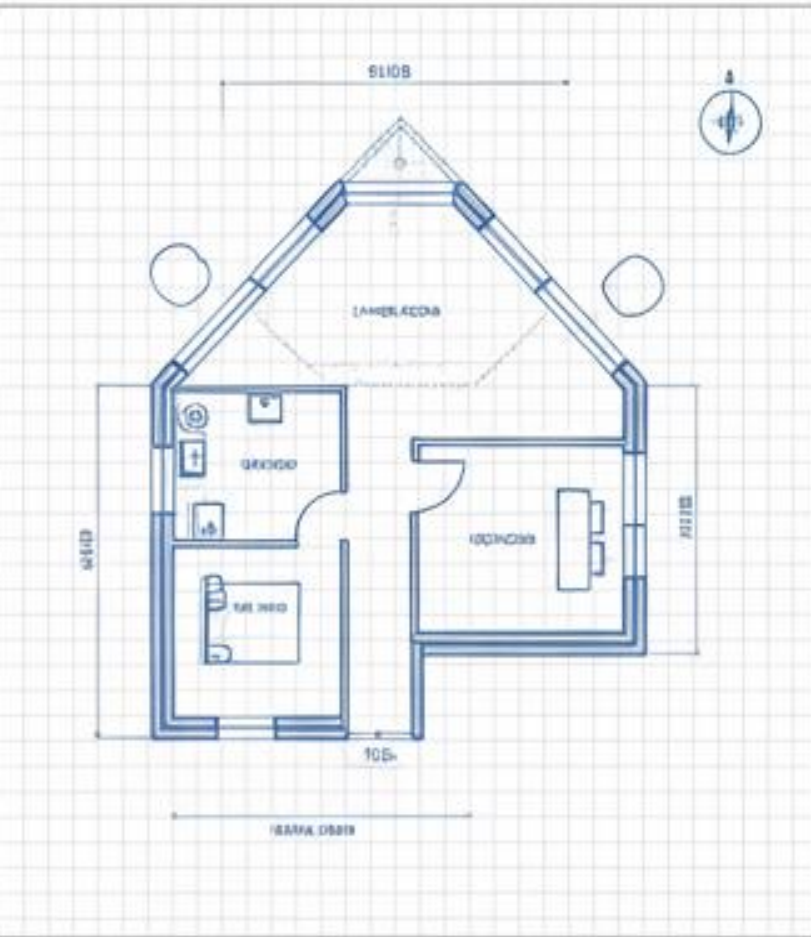
Utworzenie, przekształcenie i zniesienie organu władzy publicznej

Warszawa 2025



Harmonogram szkolenia

09.30-10.00	rejestracja uczestników
10.00-11.30	Część teoretyczna: 1) omówienie konstytucyjnych i legislacyjnych wymogów dotyczących tworzenia, znoszenia i przekształcania organów władzy publicznej; 2) skrócony przegląd podstawowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i stanowisk doktryny prawa w tym zakresie.
11.30-11.45	Przerwa
11.45-13.15	Część praktyczna: 1) przedstawienie i dyskusja nad przykładami poprawnych regulacji; 2) dyskusja nad zagadnieniami budzącymi największe wątpliwości; 3) zadanie - opracowanie projektu przepisów dotyczących tworzenia, znoszenia i przekształcania organów władzy publicznej.
13.15-13.45	Przerwa
13.45-15.15	1) zadanie c.d.; 2) omówienie przygotowanych projektów; 3) pytania i dyskusja.



PAŃSTWO PRAWNE / PRYZWOITA LEGISLACJA (ART. 2)

- spójność, jasność, vacatio legis, zakaz retroakcji, ochrona praw nabytych, zaufanie obywatela do państwa
- Wyroki TK: K 8/98, K 8/10, K 24/00, K 48/04, K 47/05, Kp 3/09, K 14/03
- Wyrok TK z 21 marca 2001 r., K 24/00:
 - TK stwierdził, że zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa stanowi istotną część treści normatywnej wynikającej z klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Uprawnienia przyznane obywatelom przez państwo nie mogą mieć charakteru uprawnień pozornych czy też niemożliwych do realizacji ze względów prawnych lub faktycznych
- Wyrok TK z 19 marca 2007 r., K 47/05:
 - TK stwierdził, że zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne. Umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą
- **5. Zasada określoności przepisów prawa**
- Wyrok TK z 28 października 2009 r., Kp 3/09 (pełny skład):
 - TK stwierdził, że norma konstytucyjna nakazująca zachowanie odpowiedniej określoności regulacji prawnych ma charakter zasady prawa, nakładając na ustawodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych
- Zasada poprawnej legislacji posiada istotne znaczenie jako zagwarantowanie pewności i bezpieczeństwa prawnego obywatelom

LEGALIZM (ART. 7)

- organy działają wyłącznie na podstawie i w granicach prawa; zakaz domniemania kompetencji
- Wyroki: WSA IV SA/Wr 72/14, II SA/Ke 382/20; NSA I OSK 1066/17

SYSTEM ŹRÓDEŁ PRAWA (ART. 87-94)

- zamknięty katalog i hierarchia aktów normatywnych; akty powszechnie obowiązujące vs. wewnętrzne
- Wyroki TK np.: SK 37/02

PROMULGACJA (ART. 88)

- Ogłoszenie jako warunek wejścia w życie aktów normatywnych
- Wyroki TK: K 55/02, K 27/01

RADA MINISTRÓW I SAMORZĄD

- Rada Ministrów i ministrowie (art. 146, art. 149 Konstytucji) — Wyroki TK: K 2/09
- Samorząd i nadzór (art. 15–16, art. 171 Konstytucji) — Wyroki TK: K 24/02, K 29/00

DELEGACJA USTAWOWA I OGRANICZENIA PRAW I WOLNOŚCI

- Delegacja ustawowa (art. 92 Konstytucji) — Wyroki TK np.: K 20/99, K 28/08
- Zastrzeżenie ustawy dla ograniczeń praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) — Wyroki TK np.: P 11/98, K 34/06

Przepisy ustrojowe = Instrukcja obsługi państwa

- Pytanie: Kto próbował złożyć mebel IKEA z nieczytelnej instrukcji?
- Budownictwo: Projekt → Dokumentacja → Instrukcje dla ekip
- Legislacja: Konstytucja → Ustawa → Rozporządzenia
- Zła instrukcja IKEA = frustracja, strata czasu, wadliwy mebel
- Złe przepisy ustrojowe = sparaliżowany organ, chaos kompetencyjny, wyroki NSA lub WSA
- Cel: Pokazać, że precyzja legislacji ma praktyczne znaczenie w działaniu państwa

Fundamentalny paradoks przepisów ustrojowych

- Sparaliżowanie organu $\leftrightarrow$ Precyzja $\leftrightarrow$ Elastyczność $\leftrightarrow$ Bezprawie organu
- Przykłady:
 - sztywno: „Organ kontroluje firmy > 1 mln zł”
 - luźno: „Organ działa w interesie publicznym”
 - Do dyskusji: „Organ kontroluje podmioty wymienione w załączniku oraz wskazane w rozporządzeniu”
- Pytanie: Jak być precyzyjnym, nie będąc sztywnym?

Fundamentalny paradoks przepisów ustrojowych

- Cel: jasne zasady i możliwość adaptacji
- Kompetencje elastyczne, ale kontrolowane
- Przykłady z praktyki:
 - Inspekcja Pracy (lata 90.): „Kontroluje warunki pracy w zakładach przemysłowych” — problem ze „zdalną pracą”
 - Projekt ustawy o CBA (K 54/07): „Prowadzi czynności operacyjno-rozpoznawcze dotyczące bezpieczeństwa wewnętrznego” — TK uznał przepisy za niezgodne z Konstytucją m.in. ze względu na ich niejasność
 - UOKiK po nowelizacji 2014: jądro twarde na konkretne praktyki monopolistyczne i elastyczny bufor
 - Organy nadzoru nad rynkiem finansowym: precyzyjne regulacje bazujące na kryteriach udziału w rynku

ELEMENTY OBOWIĄZKOWE W USTAWIE:

- Utworzenie/przekształcenie/zniesienie organu
- Nazwa, charakter prawny, miejsce w systemie
- Właściwość rzeczowa i terytorialna, podporządkowanie
- ⚠ UWAGA: Podstawa prawna musi być jednoznaczna!

ELEMENTY OBOWIĄZKOWE W USTAWIE:

- 2. Kompetencje i zadania
- Wydawanie decyzji, nakazy/zakazy, kontrole
- Dostęp/dozór nad danymi, sankcje i środki przymusu
- ⚠ UWAGA: Zakaz blankietowych upoważnień!

ELEMENTY OBOWIĄZKOWE W USTAWIE:

- 3. Relacje organ–minister a nadzór
- Podległość/nadzór, kryteria i środki nadzorcze
- Odpowiedzialność, sprawozdawczość
- Precyzyjne określenie granic autonomii organu

ELEMENTY OBOWIĄZKOWE W USTAWIE:

- 4. Obsada i ustrój kierowniczy
- Tryb powołania/odwołania, kadencja
- Wymagania/niepołączalności
- (Dla ciał kolegialnych: podstawowe zasady działania)
- Gwarancje niezawisłości (jeśli dotyczy)

Algorytm doboru procedury powołania kierownictwa:

- Poziom 1: Powołanie proste przez ministra (organy pomocnicze)
- Poziom 2: Powołanie z konsultacjami parlamentarnymi (np. Szef ABW)
- Poziom 3: Powołanie parlamentarne (organy kontroli) Poziom 4: Powołanie konstytucyjne (organy quasi-sądowe)

Test dopasowania:

- Czy organ wydaje decyzje wpływające na podstawowe prawa? → Poziom 3-4
- Czy kontroluje działania rządu? → Poziom 3
- Czy decyzje mają skutki >10 lat? → Kadencja długa + gwarancje

ELEMENTY OBOWIĄZKOWE W USTAWIE:

- 5. Organizacja w zarysie
- Możliwość tworzenia jednostek organizacyjnych
- Podstawowe elementy struktury, zakres delegowania zadań
- Siedziba organu i zakres działania terenowego

ELEMENTY OBOWIĄZKOWE W USTAWIE:

- 6. Finansowanie i mienie
- Źródła finansowania, gospodarka finansowa
- Dysponowanie mieniem Skarbu Państwa
- Status prawny mienia po likwidacji/przekształceniu

Szczegółowa anatomia finansowania organów :

Źródło	Zalety	Ryzyka / ograniczenia	Przykładowe uwagi
Budżet państwa	Stabilność	Zależność od priorytetów rządu	Wymaga czytelnej roli dysponenta
Środki własne	Częściowa niezależność	Wahania wpływów; ryzyko konfliktu interesów	Mechanizmy limitów i przejrzystości
Fundusze celowe	Dedykowane finansowanie	Sztywność i silne warunkowanie	Wieloletnie programowanie
Model mieszany	Elastyczność	Złożoność rozliczeń	Precyzyjne reguły alokacji

ELEMENTY OBOWIĄZKOWE W USTAWIE:

- 7. Relacje z innymi organami
- Podział właściwości, powierzanie zadań
- Obowiązkowe uzgodnienia/porozumienia
- Mechanizmy rozstrzygania sporów kompetencyjnych

ELEMENTY OBOWIĄZKOWE W USTAWIE:

- 8. Upoważnienia do wydawania rozporządzeń (art. 92 Konstytucji)
- Organ upoważniony, zakres spraw i szczegółowe wytyczne
- ⚠ UWAGA: Upoważnienie musi być konkretne i ograniczone
- ZASADA PRZEWODNIA:
- To, co przesądza KTO/CO/ZA CO odpowiada → USTAWA
Technikalia wykonawcze → rozporządzenie (tylko w granicach i według wytycznych ustawy)

ELEMENTY OBOWIĄZKOWE W USTAWIE:

- 9. Przepisy przejściowe i dostosowujące (***przy przekształceniach/likwidacji***)
- Sukcesja zadań, praw i obowiązków - wzór: wyrok NSA II FSK 2503/11
- Sprawy w toku - zasada ciągłości postępowania
- Status pracowników - zgodnie z Kodeksem pracy
- Majątek, należności/zobowiązania - sukcesja uniwersalna
- Rejestry/IT i dane (administrator, ciągłość systemów)
- Zmiany/uchylenia innych przepisów
- Określone terminy wejścia w życie z vacatio legis

NAJCZĘSTSZE BŁĘDY ("CZERWONE FLAGI"):

- Delegowanie kompetencji ustrojowych do rozporządzeń
- Nieoznaczone upoważnienia („Minister określi...” bez granic)
- Brak przepisów przejściowych przy reorganizacji
- Kolizje kompetencyjne z istniejącymi organami
- Luki w sukcesji praw i obowiązków

CASE STUDY: Co jest nie tak z tym przepisem?

- Art. 15. Minister określa zadania Organowi, który działa zgodnie z przepisami, wydaje decyzje i współpracuje z innymi organami.
- Zadanie: 30 sekund w parach – znajdź błędy konstrukcyjne
- Do wykrycia m.in.:
 - Mieszanie zadań i decyzji
 - Blankietowe delegowanie bez granic
 - Odniesienie „zgodnie z przepisami” bez konkretnych wskazań
 - Niedookreślone „polityka gospodarcza”
 - „Inne zadania zlecone” bez ograniczeń

5 złotych reguł konstrukcji przepisów ustrojowych (cz. 1)

- 1) Jeden cel = jeden przepis
- 2) Konkretność > ogólność
- Przykład:
 - „Wydaje decyzje w sprawach określonych w art. X” zamiast „wydaje decyzje”

5 złotych reguł konstrukcji przepisów ustrojowych (cz. 2)

- 3) Hierarchia logiczna (od ogólnego do szczegółowego)
- 4) Zamknij to, co otwierasz (określ granice kompetencji)
- 5) Testuj wykonalność (sprawdź, czy organ ma środki i narzędzia)

CHALLENGE: zapisz to poprawnie!

- Art. 15. Minister określa zadania Organowi, który działa zgodnie z przepisami, wydaje decyzje i współpracuje z innymi organami.
- Po zmianie może wyglądać np. tak:
 - Art. 15. Organ wykonuje zadania w zakresie:
 - ...
 - ...
 - Art. 16. Organ w ramach zadań:
 - — wydaje decyzje administracyjne...
 - — prowadzi postępowania...
 - Art. 17. Relacje z innymi organami
 - Art. 18. Upoważnienie dla ministra z ograniczeniami
- Pytanie do siebie: czy spełniam 5 złotych reguł?

Dlaczego definicje są kluczowe?

- Definicja = granica kompetencji organu
- W przepisach ustrojowych każde słowo ma wagę wyroku
- Niejasna definicja = niejasna kompetencja = chaos w praktyce

Demonstracja mocy definicji

- Przykład A: „Organ kontroluje działalność gospodarczą”
- Co to jest „działalność gospodarcza”? A Freelancer? Bloger? Fundacja?
- Rezultat braku precyzji np.: 50 interpretacji × 50 organów = 2500 różnych praktyk

Przykład B:

- „Organ kontroluje działalność gospodarczą w rozumieniu art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej”
- jasna granica kompetencji
- przewidywalność dla podmiotów
- jednolita praktyka organów

Możliwe skutki braku definicji

- Duża liczba interpretacji tego samego przepisu
- Różne orzeczenia sądów w podobnych sprawach
- Skargi na nieproporcjonalność działań organu

Reguła 5K – kiedy konieczne definiować?

- K1 – Konsekwencja (>3 razy termin = definiuj)
- K2 – Kolizja (różne znaczenia = definiuj)
- K3 – Kluczowość (od tego zależy zakres kompetencji)
- K4 – Konstytucyjność (niejasność może = niekonstytucyjność)
- K5 – Kontekst (nowe lub techniczne pojęcia)

Zasady ogólne z ZTP

Praktyczne przykłady 5K

- „Podmiot kontrolowany” – 15 razy w ustawie o UOKiK
- „Przedsiębiorca” – inne definicje w kodeksie i ustawie o działalności gospodarczej
- „Instytucja płatnicza” – w ustawie o usługach płatniczych
- „Bezpieczeństwo państwa” – w ustawach służb
- „Cyberbezpieczeństwo” – w ustawie o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa

najczęściej stosowane techniki konstrukcji definicji w aktach prawnych

- Definicja przez genus + differentia
 - „X to Y (rodzaj), który Z (cecha różnicująca)”
- Definicja przez wyliczenie
 - „X oznacza: 1) A, 2) B, 3) C”
- Definicja przez odesłanie
 - „X w rozumieniu ustawy z dnia...”
- Definicja negatywna (uzupełniająca)
 - „X nie obejmuje: 1) A, 2) B

CHALLENGE: Nowa ustawa o nadzorze systemowym

Kontekst prawny:

Tworzysz ustawę o Organie Nadzoru Systemowego. Organ ma kontrolować „podmioty systemowo ważne”. Termin używany 22 razy w projekcie. Dotychczas nie zdefiniowany w polskim prawie.

- 1) uzasadnij potrzebę/brak potrzeby sformułowania definicji
- 2) niezależnie od decyzji podjętej w pkt 1 sformułuj projekt tej definicji

Pułapki i antywzorce definicji

- TOP 5 błędów:
 - Definicja kołowa
 - Definicja zbyt szeroka
 - Definicja zbyt wąska
 - Wieloznaczność wewnętrzna
 - Definicja otwarta bez granic
- Mantra: „Dobra definicja to taka, którą NSA nie ma podstaw do krytyki.”

Model 3-strefowy kompetencji

- Możliwa architektura kompetencji organu władzy publicznej
- Strefa 1: Jądro twarde – lista zamknięta, precyzyjne kompetencje, bez możliwości rozszerzenia
- Strefa 2: Bufor elastyczny – lista otwarta przykładów, kierunek rozwoju, kontrola sądowa
- Strefa 3: Granice zewnętrzne – zakazy, wyłączenia sektorowe, zakaz kolizji
- Wzorce przepisów:
 - „Organ wydaje decyzje administracyjne w sprawach: udzielania koncesji, nakładania kar...”
 - „Organ może w szczególności wydawać zalecenia, organizować kontrole...”
 - „Przepisy ustawy nie dotyczą Narodowego Banku Polskiego i jednostek sektora finansów publicznych.”
 - „Organ nie może prowadzić postępowań objętych postępowaniem

Szczegółowa instrukcja konstrukcyjna kompetencji

- Jak wypełnić każdą strefę?
- Jądro twarde: listy zamknięte, kryteria obiektywne (np. wielkość rynku)
- Bufor elastyczny: katalog otwarty, klauzule celowościowe
- Granice zewnętrzne: sektorowe wyłączenia, ograniczenia proceduralne
- Przykładowe przepisy:
 - Art. X: Organ kontroluje podmioty z rocznymi przychodami > 100 mln zł
 - Art. Z: Organ może organizować kontrole tematyczne i wydawać zalecenia
 - Art. V: Regulacje nie dotyczą jednostek prowadzących działalność ubezpieczeniową
 - Art. U: Organ nie może nakładać kar bez uprzedniego ostrzeżenia

Matryca podporządkowania według funkcji organu

Funkcja	Podporządkowanie	Uzasadnienie
Polityki wykonawcze	Bezpośrednie ministrowi	Szybka reakcja i rozliczalność
Regulacja rynkowa	Minister + gwarancje niezależności	Balans polityki i bezstronności regulacyjnej
Kontrola niezależna	Parlament	Kontrola władzy wykonawczej
Funkcje quasi-sądowe	Procedury konstytucyjne	Pełna niezawisłość

Warsztat konstrukcyjny

- Case study: Zaprojektuj kompetencje Organu Nadzoru Technologicznego
- Organ reguluje AI, blockchain, IoT
- Zadanie grupowe: wypełnij 3 strefy kompetencji
- Kryteria sukcesu: skuteczność dziś i za 5 lat, brak kolizji z innymi organami
- Szablon do wypełnienia:
 - Jądro twarde: np. wydawanie zezwoleń na działalność technologiczną
 - Bufor elastyczny: np. inicjowanie badań i analiz
 - Granice zewnętrzne: np. niewchodzenie w kompetencje organów sektora finansów

Pytania kontrolne

Kryterium	Pytanie kontrolne	Skala (0–3)
Legalność	Czy ma podstawę w Konstytucji i przepisach?	0–3
Precyzja	Czy urzędnik wie, co może robić?	0–3
Kompletność	Czy uwzględniono wszystkie 3 strefy?	0–3
Wykonalność	Czy organ ma środki do realizacji?	0–3
Innowacyjność	Czy przewiduje rozwój technologii?	0–3

Kontrola jakości regulacji

- Bateria testów:
 - Test precyzji: czy urzędnik zna zakres kompetencji?
 - Test konstytucyjności: czy kompetencje mają podstawę w ustawie?
 - Test kolizyjności: czy nie następuje krzyżowanie się kompetencji?
 - Test adaptacyjności: czy organ jest przygotowany na zmiany?
 - Test wykonalności: czy ma zasoby do wykonania zadań?
- Przykłady błędów:
 - „Działania w interesie publicznym” (zbyt ogólne)
 - Brak ustawowego upoważnienia do wydawania rozporządzeń
 - Nakładające się kompetencje różnych organów
 - Brak elastyczności na zmiany technologiczne w ustawie

Rozszerzona checklista kontrolna – do dyskusji

Obszar	Pozycje do weryfikacji	Status
Tożsamość organu	Nazwa unikalna; status prawny; siedziba; charakter działania	☐ OK ☐ Do poprawy
Kompetencje	Jądro (30–40%); bufor (40–50%); granice (10–20%); test kolizyjności	☐ OK ☐ Do poprawy
Finanse	Źródła; dysponent; kontrola; procedury awaryjne	☐ OK ☐ Do poprawy
Przepisy przejściowe	Sukcesja 5D; harmonogram fazowy; terminy; monitoring	☐ OK ☐ Do poprawy

Wcześniejsze wejście w życie przepisów dostosowujących

- Umożliwia organom funkcjonowanie od razu po wejściu ustawy
- Przykład: ustawa z dnia 1 października 2021 r. o rodzinnym kredycie mieszkaniowym (Dz.U. poz. 2133)
- Korzyści: brak martwego okresu, umożliwienie organizacji i rekrutacji
- Przepisy:
 - § 44 ust. 2 ZTP– wyjątek od jednego terminu wejścia w życie
 - § 128 ZTP – akty wykonawcze w okresie vacatio legis
 - Art. 18 ustawa z dnia 1 października 2021 r. o rodzinnym kredycie mieszkaniowym
 - Przepisy dostosowujące powinny być precyzyjnie skorelowane z przepisami o wejściu w życie ustawy

Ochrona pracowników w przepisach dostosowujących

- Status pracowników przekształcanych lub likwidowanych organów
- Hierarchia ochrony: przepisy szczególne > ogólne > kodeks pracy
- Ciągłość zatrudnienia i ochrona praw nabytych
- Przepisy:
 - Art. 23(1) k.p. – przejęcie zakładu
 - Art. 13, 13(1) u.p.u.p. – status urzędników
 - Art. 66 u.s.c. – służba cywilna
 - § 30 ZTP – ochrona praw nabytych w przepisach przejściowych

Charakter przepisów dostosowujących i intertemporalnych

- Przepisy dostosowujące są jednorazowe, konkretne, czasowo ograniczone, ale nie tracą ważności prawnej
- Różnice między przepisami merytorycznymi, przejściowymi i dostosowującymi
- Praktyczne znaczenie dla tekstów jednolitych i wykładni
- Przepisy i orzecznictwo:
 - § 44 ust. 1 i 2 ZTP – zasady wejścia w życie ustawy
 - § 93 ZTP – separacja przepisów
 - § 97 ust. 2 ZTP – jeden przepis zmieniający

Zasady nieuciążliwości i wzorcowa kampania informacyjna

- Prawo wyboru oraz kampania informacyjna stanowią fundament ochrony adresatów prawa
- Modelowa reforma emerytalna 1999 – przykład skutecznej kampanii i prawa wyboru
- Elementy kampanii:
 - Porównawcze kalkulatory emerytalne
 - Spoty telewizyjne i radiowe
 - Broszury informacyjne w urzędach i zakładach pracy
 - Infolinie i punkty konsultacyjne w województwach

Do analizy przykład 1 – Precyzyjna regulacja

- Art. X. Organ wydaje decyzje administracyjne w sprawach:
 - udzielania koncesji na działalność bankową;
 - nakładania kar pieniężnych za naruszenia przepisów;
 - zatwierdzania regulaminów działania podmiotów nadzorowanych.
- Jasne, zamknięte wskazanie kompetencji gwarantuje przewidywalność i praworządność?

Do analizy przykład 2 – Bufor elastyczny w kompetencjach

- Art. Y. Organ może w ramach zadań w szczególności:
 - wydawać zalecenia podmiotom nadzorowanym;
 - organizować kontrole tematyczne;
 - współpracować z organami zagranicznymi;
 - prowadzić badania i analizy rynku.
- Przykłady wskazują możliwe działania, pozostawiając organowi elastyczność pod kontrolą prawa?

Do analizy przykład 3 – Granice zewnętrzne kompetencji

- Art. Z. Przepisy ustawy nie dotyczą:
 - Narodowego Banku Polskiego;
 - podmiotów prowadzących wyłącznie działalność ubezpieczeniową;
 - jednostek sektora finansów publicznych.
- Jasne wyłączenia eliminują ryzyko kolizji kompetencyjnych?

Do analizy przykład 4 – Proceduralne ograniczenia

- Art. W. Organ nie może:
 - prowadzić postępowań będących przedmiotem postępowania sądowego;
 - nakładać kar bez uprzedniego ostrzeżenia;
 - udostępniać informacji objętych tajemnicą bankową.
- Ograniczenia proceduralne chronią prawa podmiotów oraz spójność systemu?

Najtrudniejsza sztuka legislacyjna

- Reorganizacja organów = najwyższy poziom trudności.
- Heraklit: „czy można przekroczyć tę samą rzekę dwa razy?” — zmiana tożsamości organu.
- Skutki błędów:
 - „67% wyroków NSA uchylających decyzje dotyczy sukcesji”.
 - „43% skarg na przewlekłość wynika z wad przepisów przejściowych”.

Wymogi dotyczące reorganizacji: ciągłość – legalność – efektywność

- Ciągłość: „Postępowania wszczęte przed A prowadzi B bez przerw”.
- Legalność: „B przejmuje prawa i obowiązki wyłącznie na podstawie ustawy (ex lege)”.
- Efektywność: „Pracownicy, mienie i systemy IT przechodzą do B”.

Przekształcenie vs. zniesienie: test ontologiczny

- Przekształcenie (ciągłość podmiotowa):
 - „Art. 15. Z dniem X Agencja A przekształca się w Agencję B.”
 - „Art. 16. Agencja B jest następcą prawnym Agencji A.”
- Zniesienie (wygaśnięcie + nowy byt):
 - „Art. 20. Z dniem X znosi się Agencję C.”
 - „Art. 21. Tworzy się Agencję D.”
 - „Art. 22. D przejmuje zadania i mienie C.”

Możliwe konsekwencje wyboru trybu

- Przekształcenie: sygnatury i umowy — ciągłość.
- Zniesienie: nowa numeracja, nowe zatrudnienia wg przepisów szczególnych.

Anatomia sukcesji (5D)

- Zadania – Sprawy w toku – Kadry – Mienie/Zobowiązania – Dane/IT.
- czy te regulacje są poprawnie sformułowane?
 - „Zadania A przechodzą na B w całości.”
 - „Sprawy wszczęte przez A prowadzi B pod dotychczasowymi sygnaturami.”
 - „Pracownicy A stają się pracownikami B z zachowaniem praw.”
 - „Mienie i zobowiązania A przechodzą na B.”
 - „B staje się administratorem danych A.”

Sukcesja: pytania kontrolne

- Czy B może mieć nowe zadania (poza sukcesją)?
- Kto odpowiada za zobowiązania sprzed reorganizacji?
- Jak informujemy strony o zmianie organu (doręczenia, BIP, pisma)?
- Jak zabezpieczamy terminy i bieg postępowań?

Mechanika przekształcenia: automatyzm prawny

- art. X. stanowi, że A przekształca się w B; B przejmuje prawa i obowiązki A ex lege.
- art. X+1 dookreśla, że postępowania prowadzone przez A kontynuuje B.”

Przekształcenie: typowe pułapki

- Sama zmiana nazwy bez zmiany reżimu — przekształcenie pozorne.
- Sukcesja wybiórcza (brak pełnej ciągłości).
- Niejednoznaczny moment wejścia w życie.
- „Podwójna tożsamość” A i B działają w tym samym czasie.

Mechanika zniesienia: „chirurgia prawna”

- Art. X. określa, że z dniem X likwiduje się A.
- Art. X+1. przesądza, że zadania A w zakresie Y przejmuje B.
- Art. X+2. stanowi, że zadania niewskazane w art. X+1 wygasają.
- Art. X+3. określa, że nowelizuje się akty powiązane (spójność systemowa).

Zniesienie: typowe pułapki

- Brak alokacji zadań → próżnia kompetencyjna.
- Dublowanie zadań w dwóch organach.
- Transfer zadań bez zasobów.
- Niepełne nowelizacje aktów sektorowych → chaos.

Obszary krytyczne: kapitał ludzki

- Pracownicy A stają się pracownikami B – rozstrzygnięcie o prawach pracowników
- Okres przejściowy i mapa stanowisk; tryb naborów uzupełniających
- Komunikacja: informacja dla załogi, porozumienia ze związkami

Obszary krytyczne: mienie i zobowiązania

- „Mienie A przechodzi na B z mocy prawa.” – brzmienie do dyskusji
- Wykazy i protokoły przekazania; rejestry, umowy, licencje.
- Ocena ryzyk: m.in. spory, gwarancje, hipoteki, leasingi.

Obszary krytyczne: sprawy w toku

- „Postępowania w toku prowadzi B pod dotychczasowymi sygnaturami.” – czy to prawidłowa redakcja?
- Zasady podziału spraw między następców; sposób zawiadomień stron
- Zachowanie terminów, pełnomocnictw, bieg odwołań.

Obszary krytyczne: systemy i dane / IT (uzupełnienie)

- Jak zredagować przepis przesądzający, że B jest administratorem danych A?
- plan migracji i ciągłości usług,
- Dostępny, backupy, certyfikaty, SLA; integracja rejestrów,
- Zgodność z RODO i przepisami sektorowymi (np. finanse, zdrowie).

Przepisy przejściowe: model fazowy

- T-6 przygotowanie (wykazy mienia, audyt spraw, plan IT/kadr).
- T wejście w życie ustawy (akty wykonawcze gotowe, organ utworzony).
- T+3 dostosowanie; T+12 konsolidacja; T+24 finalizacja.
- Przykłady: „Minister ogłasza wykaz mienia 6 m-cy przed T”; „Regulamin B do 3 m-cy po T”.

Techniki temporalne w praktyce

- Zróżnicowana vacatio legis
- Okres równoległy działania A i B (tylko jeśli to konieczne)
- Klauzule awaryjne (upoważnienie do przedłużenia terminów do 6 m-cy) – czy to potrzebne? Czy poprawne?
- Raportowanie postępów reorganizacji (adresat, częstotliwość).

Template zadania grupowego — reorganizacja

Obszar	Co opracować	Notatki zespołu
Model reorganizacji	Przekształcenie/zniesienie + uzasadnienie	
Sukcesja zadań	Które przechodzą; które wygasają; które nowe	
Sukcesja kadr	Status pracowników; okres przejściowy; procedury	
Sukcesja mienia	Podział zasobów; nowa siedziba; zobowiązania	
Harmonogram	T-6, T, T+3, T+12 — konkretne działania	
Prezentacja	15 min wypracowanie + 5 min prezentacja	

Case study: sukces? (porównanie regulacji dostosowujących w ustawie o PARP i ustawie o PAIH)

- Fazy i harmonogram; gotowe akty wykonawcze
- Konsultacje pracownicze; plan awaryjny; monitoring KPI
- Skutek: płynne przejście, brak sporów kompetencyjnych

Case study: porażka (likwidacja AMW)

- Krótkie terminy, brak przygotowań; brak sukcesji umów
- Chaos kadrowy; liczne skargi i sprawy sądowe; koszty budżetowe

Warsztat: zaprojektuj reorganizację

- dane wejściowe: pracownicy, budżet, mienie, sprawy, IT
- utwórz wzór przepisów do uzupełnienia (przekształcenie/zniesienie, sukcesja 5D, fazowanie)
- kryteria oceny: legalność, ciągłość, efektywność, bezpieczeństwo

Kontrola jakości: checklista + pytania

- Checklista:
 - Model i uzasadnienie; podstawy prawne; sukcesja 5D; fazy; finanse; komunikacja.
- Crash-test pytań:
 - „Czy obywatel nie odczuje zmiany?”
 - „Czy są luki w regulacjach?”
 - „Czy pracownicy wiedzą, co ich czeka?”
 - „Czy minister będzie spał spokojnie?”

Propozycja rozwiązania zadania reorganizacyjnego – do dyskusji

Element	Wzorcowe brzmienie / ustalenie
Model	Przekształcenie A w C + zniesienie B z transferem zadań
Art. X	Z dniem 1.07.2025 Agencja A przekształca się w Agencję C.
Art. X+1	Z tym samym dniem znosi się Agencję B.
Art. X+2	Agencja C przejmuje zadania Agencji B w zakresie ...
Art. X+3	Pracownicy A stają się pracownikami C ex lege.
Art. X+4	Pracownicy B mogą zostać zatrudnieni w C na podstawie ...
Harmonogram	6 m-cy przygotowań; 3 m-ce dostosowania; 12 m-cy konsolidacji

Zapraszam do kontaktu 😊

Aleksandra Rybicka

501 230 555

arybicka@rcl.gov.pl

Dziękujemy za uwagę!

