



KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 20 lipca 2018 r.

Opinia do ustawy
o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz ustawy
o Krajowej Administracji Skarbowej

(druk nr 891)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa określa wymagania jakościowe dla paliw stałych oraz zasady kontroli jakości tych paliw.

Uzasadnienie do projektu ustawy wskazuje, że nowe rozwiązania mają umożliwić monitorowanie i kontrolowanie jakości paliw stałych zgodnie ze stanem wiedzy technicznej oraz doświadczeniami w ich stosowaniu, ze szczególnym uwzględnieniem ograniczenia emisji zanieczyszczeń, gazów cieplarnianych i innych substancji. Efektem wprowadzanych zmian ma też być uporządkowanie rynku paliw stałych i umożliwienie konsumentom zakupu paliw spełniających wymagania jakościowe dla paliw przeznaczonych do sektora komunalno-bytowego.

Ustawa określa instalacje spalania paliw, w których spalane paliwa powinny spełniać wymogi przewidziane ustawą – dotyczy **paliw stałych spalanych w gospodarstwach domowych oraz w instalacjach spalania o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 megawat.**

Nowe przepisy zmieniają i rozszerzają **katalog paliw stałych**. Zgodnie z ustawą, paliwem stałym jest m.in. węgiel kamienny, brykiety lub pelety zawierające co najmniej 85% węgla kamiennego, muły węglowe, flotokoncentraty, węgiel brunatny, biomasa, torf, mieszanka powyższych paliw.

Ustawa zabrania sprzedaży i importu do sektora komunalno-bytowego paliw, które nie spełniają wymogów **rozporządzenia jakościowego** (wymogi m. in. dla węgla kamiennego i brykietów) **lub są wprost wyłączone z wprowadzenia do obrotu do tego sektora** (wskazane wprost w ustawie muły węglowe i flotokoncentraty, węgiel brunatny, paliwo powstałe z dowolnego zmieszania paliw stałych zawierającego mniej niż 85% węgla kamiennego).

Ustawa wprowadza **obowiązek posługiwania się świadectwem jakości**. Świadectwo, będzie przekazywane przy każdej sprzedaży paliwa stałego z przeznaczeniem do sektora komunalno-bytowego. W założeniu projektodawców ma być informacją dla kupującego o tym, co kupuje i co znajduje się w produkcie paliwa stałego. Certyfikat ma też służyć monitorowaniu wypełnienia norm jakościowych paliwa.

Nabycie paliwa stałego niespełniającego wymagań jakościowych będzie możliwe przez prowadzącego instalację spalania o mocy nie mniejszej niż 1 MW pod warunkiem dostarczenia sprzedającemu kopii zaświadczenia o prowadzeniu takiej instalacji.

Przedsiębiorca, który sprzedaje paliwo stałe niezgodnie z ustawą i wymaganiami jakościowymi rozporządzenia będzie podlegać **karze** grzywny od 50 tys. do 500 tys. złotych lub karze pozbawienia wolności. Natomiast przedsiębiorca, który sprzedaje paliwo stałe do sektora komunalno-bytowego, nie wystawiając lub nie przekazując świadectwa jakości albo przekazując parametry jakości w świadectwie niezgodne są ze stanem faktycznym podlegać będzie administracyjnej karze pieniężnej od 10 tys. do 100 tys. złotych.

Kontrola paliw stałych będzie odbywała się w składach paliw stałych. Kontrole jakości paliw stałych będą przeprowadzane przez inspekcję handlową lub urząd skarbowo-celny. Ustawa nie przewiduje kontroli paliwa w miejscu jego spalania.

Do uregulowania **przepisami wykonawczymi** przekazano, poza podstawowym rozporządzeniem w sprawie wymagań jakościowych paliw stałych, także metody badania jakości paliw stałych oraz sposób pobierania próbek paliw stałych.

Termin wejścia w życie ustawy został określony, co do zasady, na 14 od dnia ogłoszenia. Z dniem 1 czerwca 2020 r. mają wejść w życie przepisy zabraniające sprzedaży i importu do sektora komunalno-bytowego węgla brunatnego.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 66. posiedzeniu w dniu 5 lipca 2018 r. w oparciu o przedłożenie rządowe.

Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji do Spraw Energii i Skarbu Państwa.

Poprawki Komisji mieściły się w materii projektu. W większości miały charakter techniczno-legislacyjny.

W trakcie drugiego czytania (na posiedzeniu Sejmu) zgłoszono pięć dodatkowych poprawek, z których (w trakcie trzeciego czytania) przyjęto trzy poprawki. Przyjęte poprawki przede wszystkim przesunęły termin, od którego zabroniona będzie sprzedaż i import, do sektora komunalno-bytowego, węgla brunatnego.

Ustawa została przekazana do Senatu w dniu 6 lipca 2018 r.

III. Uwagi szczegółowe

1) art. 1 pkt 2 lit. a nowelizacji, art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw.

Wskazana jest zmiana, która w sposób jednoznaczny przesądzi, że przedsiębiorca, wykonujący działalność, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b (wprowadzanie do obrotu paliw stałych z przeznaczeniem do sektora komunalno-bytowego) może również wykonywać działalność, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. a (wytwarzanie, transportowanie, magazynowanie lub wprowadzanie do obrotu paliw).

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 2 w lit. a, w pkt 1 w lit. a wyraz „albo” zastępuje się wyrazem „lub”;

2) art. 1 pkt 3 lit. b nowelizacji, art. 3a ust. 2a zdanie drugie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw.

Zgodnie z art. 3a ust. 2a zdanie drugie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw podstawę do zmiany wymagań jakościowych dla paliw stałych określonych w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw energii stanowią wyniki

przeгляdu tych wymagań dokonanego przez ministra właściwego do spraw energii w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska i ministrem właściwym do spraw gospodarki.

Zgodnie z konstytucyjnym system źródeł powszechnie obowiązującego prawa rozporządzenie jest aktem wykonawczym do ustawy wydanym na podstawie szczegółowego upoważnienia określającego organ upoważniony do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania i wytyczne dotyczące treści aktu. Powszechnie przyjmuje się, że współuczestniczyć w wydaniu rozporządzenia może więcej niż jeden organ. W tym wypadku w praktyce ustawodawczej stosuje się formuły co do określenia zakresu współuczestniczenia zawarte w § 74 Zasad techniki prawodawczej (wspólne wydanie aktu, porozumienie, zgoda, opinia, wniosek). Organ upoważniony do wydania rozporządzenia upoważniony jest również, do zmiany rozporządzenia, która nastąpić może w każdym czasie (wspólnie z innym organem oraz w porozumieniu, za zgodą, przy opinii i na wniosek).

Rozwiązanie przyjęte przez opiniowaną ustawę, zgodnie z którym rozporządzenie wydaje minister właściwy do spraw energii, a następnie zmianę rozporządzenia inicjuje przegląd wymagań dokonany przez ministra właściwego do spraw energii w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska i ministrem właściwym do spraw gospodarki nie mieści się w wyżej zaprezentowanym ujęciu rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy i może wywołać niezamierzone wątpliwości praktyczne.

Po pierwsze, budzi wątpliwość czy minister właściwy do spraw energii będzie **musiał** wydać rozporządzenie zmieniające na podstawie wyników przeglądu dokonanego w porozumieniu z innymi ministrami.

Po drugie, budzi wątpliwość czy minister właściwy do spraw energii będzie **mógł** wydać rozporządzenie zmieniające bez wcześniejszego przeglądu dokonanego w porozumieniu z innymi ministrami.

Po trzecie, budzi wątpliwość czy minister właściwy do spraw energii będzie **mógł** wydać rozporządzenie zmieniające **bez osiągnięcia porozumienia** co do wyników przeglądu dokonanego w porozumieniu z innymi ministrami.

Po czwarte, budzi wątpliwość jaka będzie wskazana w treści rozporządzenia zmieniającego **podstawa prawna** jego wydania. W szczególności czy będzie ona się zmieniać w zależności od tego czy była ona wynikiem wcześniejszego przeglądu

w porozumieniu z innymi ministrami, czy też była zmianą „samodzielną” (o ile ta jest możliwa).

Propozycja poprawki zakłada skreślenie zdania drugiego w ust. 2a artykułu 3a ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw. Wystarczającym do zrealizowania zamysłu projektodawców wydaje się być wskazanie na obowiązek przeprowadzenia przeglądu. Jego wyniki mogą następnie (choć nie muszą) być uwzględnione w stosownym rozporządzeniu ministra właściwego do spraw energii. W tym ujęciu zdanie drugie w art. 3a ust. 2a należy potraktować za uzasadnienie wprowadzanej normy, a tym samym uznać za normatywnie zbędne (zob. § 11 Zasad techniki prawodawczej).

Propozycja poprawki:

- *w art. 1 w pkt 3 w lit. b, w ust. 2a skreśla się zdanie drugie;*

Jednocześnie, jeśli intencją ustawodawcy było aby wymagania jakościowe paliw stałych były współkształtowane (wraz z ministrem właściwym do spraw energii) przez ministra właściwego do spraw środowiska oraz ministra właściwego do spraw gospodarki, to zasadnym może być ich współpoważnienie do wydania stosownego rozporządzenia.

Propozycja poprawki:

- *w art. 1 w pkt 3 w lit. a, w ust. 2 po wyrazach „Minister właściwy do spraw energii” dodaje się wyrazy „w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska i ministrem właściwym do spraw gospodarki”;*

3) art. 1 pkt 4 nowelizacji, art. 6b ust. 1 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw.

Wskazana jest zmiana techniczno-redakcyjna skreślająca zbędne odesłanie i tym samym eliminująca efekt wzajemnego odsyłania do siebie dwóch przepisów.

Propozycja poprawki:

- *w art. 1 w pkt 4 w lit. b, w art. 6b w ust. 1 w pkt 1 skreśla się wyrazy „wystawionego przez organ określony w ust. 3”;*

4) art. 1 pkt 4 nowelizacji, art. 6b ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw.

Zgodnie z art. 6b ust. 1 podmiot który nabywa paliwo stałe z przeznaczeniem innym niż do użytku w sektorze komunalno-bytowym będzie musiał przekazać sprzedającemu (prowadzącemu działalność zarówno w zakresie sprzedaży paliwa do sektora komunalno-bytowego jak i poza ten sektor) kopię zaświadczenia o prowadzeniu instalacji spalania powyżej 1MA lub kopię dokumentu potwierdzającego prowadzenie działalności w zakresie obrotu paliwem stałym.

Sprzedawca ma obowiązek przechowywania kopii wskazanych zaświadczeń i dokumentów sankcjonowany odpowiednią karą pieniężną (zgodnie z art.35a pkt 10 i art. 35c ust. 5).

Powyższe regulacje budzą dwojakiego rodzaju wątpliwości.

Po pierwsze, wątpliwość budzi nałożenie obowiązku przekazywania zaświadczenia (dokumentu) za każdym razem gdy nabywa się paliwo stałe z przeznaczeniem innym niż do sektora komunalno-bytowego (zarówno paliwo które ma spełniać określone przepisami wymagania jakościowe jak i inne paliwo np. węgiel kamienny), a nie gdy nabywa się tylko paliwo, które ma spełniać określone przepisami wymagania jakościowe.

Po drugie, należy podnieść, że pomimo wprowadzenia obowiązku przekazywania zaświadczenia (dokumentu), żaden z przepisów ustawy nie wprowadza sankcji za nieprzekazanie takiego zaświadczenia (dokumentu). Żaden przepis ustawy, nie wprowadza też obowiązku żądania zaświadczenia przez sprzedawcę oraz obowiązku odmowy sprzedaży w przypadku nieokazania zaświadczenia (co samo w sobie byłoby też sankcją za nieokazanie zaświadczenia). W efekcie przepisy mogą rodzić praktyczne wątpliwości, jak zachować się ma sprzedawca, w przypadku gdy nie uzyska zaświadczenia. Czy może (musi), i na jakiej podstawie, zażądać przekazania zaświadczenia? Czy może (musi) odmówić, i na jakiej podstawie, sprzedaży paliwa stałego, jeżeli kupujący nie okazuje zaświadczenia? Wydaje się, że intencją ustawodawcy było, aby w takich wypadkach sprzedawca odmawiał sprzedaży (nie był związany ofertą sprzedaży). Tym bardziej, że ustawa wprost zabrania wprowadzania do obrotu paliw stałych z przeznaczeniem do sektora komunalno-bytowego, niespełniających wymagań jakościowych (art. 7 ust. 7a), a złamanie zakazu jest objęte sankcją karną (art. 34a).

Propozycja poprawki formułuje wprost w ustawie obowiązek odmowy sprzedaży paliwa stałego wobec nieokazania przez kupującego odpowiedniego zaświadczenia (dokumentu).

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 4 w lit. b, w art. 6b po ust. 1 dodaje się ust. 1b w brzmieniu:

„1b. Przedsiębiorca, o którym mowa w ust. 1 odmawia sprzedaży lub innej formy zbycia paliw stałych, jeżeli podmiot, który nabywa paliwo stałe z przeznaczeniem innym niż określone w art. 1 ust. 2 nie przekazuje przedsiębiorcy kopii zaświadczenia lub dokumentu, o których mowa w ust. 1.”;

5) art. 1 pkt 5 lit. a i b oraz art. 5 nowelizacji, art. 7 ust. 7a pkt 1 i 2 oraz ust. 8 pkt 1 i 2 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw.

Wskazana jest zmiana zmierzająca do prawidłowego wprowadzenia zakazu sprzedaży i importu do sektora komunalno-bytowego węgla brunatnego w terminie późniejszym niż zasadniczy termin wejścia w życie ustawy (od dnia 1 czerwca 2020 r.).

Po pierwsze, propozycja poprawek uwzględnia, że rolą przepisu o wejściu w życie ustawy zmieniającej jest wskazanie na wejście w życie aktu konwencjonalnego zmiany przepisu „ustawy matki”, a nie wejście w życie zmienionego przepisu (w przypadku ustawy nowelizującej wchodzi w życie zmiana przepisu, a nie zmieniony przepis). Taka zasada znajduje swój wyraz w § 82 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchynieniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów.

Po drugie, propozycja poprawek w sposób prawidłowy formułuje odesłania do art. 2 pkt 4a lit. e–f zastosowane w art. 7 ust. 7a i 8 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (nie dzieli w sposób sztuczny odesłania, jedynie na potrzeby przepisu o wejściu w życie ustawy).

Po trzecie, propozycja poprawek „odwraca” niezamierzony efekt poprawki przyjętej na etapie trzeciego czytania w Sejmie i pozwala karać za wprowadzanie do obrotu paliw niesortowanych (zobacz uwaga nr 10).

Propozycja poprawek:

1) w art. 1 w pkt 5:

a) w lit. a, w ust. 7a:

- w pkt 1 wyrazy „lit. e i g” zastępuje się wyrazami „lit. e–g”,
- skreśla się pkt 2,

b) w lit. b, w ust. 8:

- w pkt 1 wyrazy „lit. e i g” zastępuje się wyrazami „lit. e–g”,
- skreśla się pkt 2;

2) dodaje się art. 4a w brzmieniu:

„Art. 4a. Do węgla brunatnego art. 7 ust. 7a pkt 1 i ust. 8 pkt 1 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się od dnia 1 czerwca 2020 r.”;

3) w art. 5 skreśla się wyrazy „, z wyjątkiem art. 7 ust. 7a pkt 2 i ust. 8 pkt 2 ustawy, o której mowa w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, które wchodzi w życie z dniem 1 czerwca 2020 r.”;

Po czwarte, rozstrzygnąć należy, czy konsekwencją opóźnienia wejścia w życie (stosowania) zakazu wprowadzania do obrotu komunalno-bytowego węgla brunatnego nie powinno też być późniejsze wejście w życie (stosowanie) obowiązków administracyjnych związanych z wprowadzaniem do obrotu węgla brunatnego (obowiązku przedstawiania stosownych zaświadczeń i dokumentów przy nabyciu węgla brunatnego), czyli art. 6b ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw.

Poniżej alternatywna **propozycja poprawek**:

1) w art. 1 w pkt 5:

a) w lit. a, w ust. 7a:

- w pkt 1 wyrazy „lit. e i g” zastępuje się wyrazami „lit. e–g”,
- skreśla się pkt 2,

b) w lit. b, w ust. 8:

- w pkt 1 wyrazy „lit. e i g” zastępuje się wyrazami „lit. e–g”,
- skreśla się pkt 2;

2) dodaje się art. 4a w brzmieniu:

„Art. 4a. Do węgla brunatnego art. 6b oraz art. 7 ust. 7a pkt 1 i ust. 8 pkt 1 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się od dnia 1 czerwca 2020 r.”;

3) w art. 5 skreśla się wyrazy „, z wyjątkiem art. 7 ust. 7a pkt 2 i ust. 8 pkt 2 ustawy, o której mowa w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, które wchodzi w życie z dniem 1 czerwca 2020 r.”;

W przypadku nieprzyjęcia powyższych poprawek, za niezbędne minimum dla prawidłowego wejścia w życie zakazu sprzedaży i importu do sektora komunalno-bytowego węgla brunatnego, uznać należy poniższą **propozycję poprawki**:

– *art. 5 otrzymuje brzmienie:*

„Art. 5. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 5:

1) lit. a, w zakresie art. 7 ust. 7a pkt 2,

2) lit. b, w zakresie art. 7 ust. 8 pkt 2

– które wchodzi w życie z dniem 1 czerwca 2020 r.”;

6) art. 1 pkt 8 lit. d oraz pkt 21 nowelizacji, art. 16 ust. 5a pkt 3 oraz art. 35a pkt 10 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw.

Wskazana jest zmiana, która ujednotwili odesłania w ramach ustawy.

Zgodnie z art. 35a pkt 10 karze pieniężnej podlega przedsiębiorca, który nie przechowuje kopii dokumentów, o których mowa w art. 6b ust. 1. Przepis ten odsyła z całą pewnością do kopii dokumentów potwierdzających prowadzenie działalności polegającej na sprzedaży paliwa stałego. Powstaje wątpliwość, czy odsyła także do kopii zaświadczeń wystawianych przez organ ochrony środowiska. Wątpliwość ta jest tym bardziej uzasadniona, iż inne przepisy opinowanej ustawy, w analogicznej sytuacji, odsyłają do kopii zaświadczeń i dokumentów, o których mowa w art. 6b ust. 1 (zobacz art. 6b ust. 2 ustawy).

Pierwsza propozycja poprawki ujednotwila technikę zastosowanych odesłań przyjmując, że intencją ustawodawcy było odesłanie zarówno do zaświadczeń jak i dokumentów, o których mowa w art. 6b ust. 1. Jednocześnie pozostawia poza hipotezą przepisu przechowywanie kopii faktur VAT wystawionych na rzecz podmiotów, które nabyły paliwo stałe (przyjmując w tym zakresie taką intencję projektodawców).

Propozycja poprawki:

– *w art. 1 w pkt 21, w pkt 10 wyrazy „kopii dokumentów,” zastępuje się wyrazami „kopii zaświadczeń i dokumentów”;*

Druga propozycja poprawki konsekwentnie ujednotwila kolejne odesłanie w ramach ustawy, tym razem wyrażając intencję odesłania do zaświadczeń i dokumentów, o których mowa w art. 6b ust. 1 oraz kopii faktur VAT wystawionych na rzecz podmiotów, które nabyły paliwo stałe.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 8 w lit. d, w ust. 5a, w pkt 3 wyrazy „dokumentów określonych w art. 6b ust. 1 i 2” zastępuje się wyrazami „zaświadczeń i dokumentów, o których mowa w art. 6b ust. 1 oraz kopii faktur VAT wystawionych na rzecz podmiotów, które nabyły paliwo stałe”;

7) art. 1 pkt 10 nowelizacji, art. 18a ust. 1 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw.

Przepis art. 18a ust. 1 zakłada, że zarządzający może zawierać umowy z akredytowanym laboratorium lub z innym akredytowanym podmiotem na pobieranie próbek paliw stałych.

Ustawa definiuje „akredytowane laboratorium”, m. in. odwołując się do akredytacji uzyskanej na zasadach ustawy z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku. Nie definiuje natomiast „akredytowanego podmiotu”. Stąd wątpliwość budzi zakres tego ostatniego pojęcia, a w szczególności charakter akredytacji.

Uwagę zwraca też, że analogiczne przepisy stanowiące o pobieraniu próbek paliw innych niż paliwa stałe (art. 18) stanowią o „akredytowanym laboratorium” lub „innym podmiocie”, nie określając go jako podmiotu akredytowanego.

Należy rozważyć zdefiniowanie w „słowniczku” ustawy „akredytowanego podmiotu” albo wykreślenie w przypadku podmiotu innego niż akredytowane laboratorium sformułowania „akredytowany”. Sformułowanie **propozycji poprawki** wymaga poznania stanowiska projektodawców co do merytorycznego kierunku zmiany.

8) art. 1 pkt 20 nowelizacji, art. 34a ust. 1 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw.

Przepis art. 7 ust. 7a zabrania wprowadzania do obrotu paliw stałych, wskazanych wprost w ustawie (m. in. muły węglowe, flotokoncentraty, węgiel brunatny), paliw wskazanych w rozporządzeniu jakościowym, paliw niesortowanych oraz paliw dla których nie wystawiono świadectwa jakości.

W myśl projektu ustawy, wprowadzenie do obrotu mułów węglowych, flotokoncentratów, węgla brunatnego, paliw wskazanych w rozporządzeniu jakościowym oraz paliw niesortowanych stanowiło przestępstwo, zgodnie z art. 34a ust. 1 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw – poprzez odesłanie do art. 7 ust. 7a

pkt 1–3 (niewystawienie świadectwa jakości sankcjonowane jest karą pieniężną).

W wyniku wprowadzenia do projektu, na etapie trzeciego czytania w Sejmie, poprawki do art. 7 ust. 7a, dotychczasowa treść ust. 7 zawarta w pkt 1–3 została „rozbita” na pkt 1–4. W efekcie przepis karny art. 34a ust. 1, który w dalszym ciągu odsyła do art. 7 ust. 7a pkt 1–3 nie sankcjonuje wprowadzania do obrotu paliw niesortowanych.

Aby wyeliminować powyższe należy wprowadzić do ustawy poprawkę korygującą odesłanie w przepisie karnym (art. 34a ust. 1).

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 20, w ust. 1 wyrazy „ust. 7a pkt 1–3” zastępuje się wyrazami „ust. 7a pkt 1–4”;

9) *vacatio legis* i przepisy przejściowe.

1. Opiniowana ustawa zakłada, że zasadniczy termin wejścia w życie wprowadzanych zmian wyniesie 14 dni od dnia ich ogłoszenia. Jednocześnie ustawa nie przewiduje żadnych przepisów przejściowych, które regulowałyby wpływ ustawy na interesy w toku jej adresatów.

Odpowiednia *vacatio legis* ma umożliwić adresatom zapoznanie się z nowymi regulacjami prawnymi i pozwolić im na dostosowanie się do zmieniającego się stanu prawnego. Zasada ochrony interesów w toku powinna zakładać wprowadzenie nowych rozwiązań, w sposób możliwie najmniej uciążliwy dla adresatów ustawy, tak by mogli mieć czas na dokończenie przedsięwzięć podjętych na podstawie wcześniejszych regulacji. W przypadku opiniowanej ustawy odpowiednie wydłużenie terminu wejścia w życie ustawy może być o tyle uzasadnione, o ile należytego dostosowania się do nowych regulacji nie gwarantują przepisy przejściowe.

Po wejściu ustawy w życie zabroniony stanie się obrót w ramach sektora komunalno-bytowego paliwem stałym wskazanym wprost w ustawie (muły węglowe, flotokoncentraty) oraz paliwem stałym niespełniającym wymogów rozporządzenia jakościowego. Na przedsiębiorców zostaną też nałożone nowe obowiązki administracyjne w postaci konieczności wydawania świadectw jakości paliw oraz uzyskiwania odpowiednich zaświadczeń. Nieprzestrzeganie przepisów skutkowało będzie odpowiedzialnością karną i karnoadministracyjną.

Należy rozważyć wydłużenie terminu wejścia w życie ustawy lub przyjęcie odpowiednich przepisów przejściowych umożliwiających dokończenie przedsięwzięć podjętych na podstawie wcześniejszych regulacji.

Minimalny standard *vacatio legis* wyznacza ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, przewidująca jako zasadniczy termin wejścia w życie ustawy termin czternastodniowy. Należy jednak pamiętać, że czternastodniowy okres *vacatio legis* nie może być „za każdym razem” traktowany jako optymalny i tym samym być przyjmowany bez badania przez ustawodawcę jego adekwatności.

2. Przy ocenie adekwatności czternastodniowej *vacatio legis* należy też wziąć pod uwagę założenie przyjęte przez projektodawców ustawy, zgodne z którym kluczowe i niezbędne do prawidłowego funkcjonowania ustawy rozporządzenie jakościowe ma wejść w życie w terminie późniejszym niż termin wejścia w życie ustawy (według projektu rozporządzenia dołączonego do projektu ustawy wejdzie ono w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia). W tym kontekście pamiętać też trzeba o ewentualnej notyfikacji rozporządzenia Komisji Europejskiej.

Zgodnie z miejscem i rolą rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy powinno ono wchodzić w życie w jednym terminie z ustawą, którą wykonuje. To do ustawodawcy należy takie przyjęcie terminu wejścia w życie ustawy, aby uwzględnić wszystkie niezbędne aspekty związane z adekwatnym okresem *vacatio legis*, w tym z koniecznością wydania na czas wejścia w życie ustawy wszystkich aktów wykonawczych. Inaczej pomimo formalnego wejścia w życie ustawy (i takiej „informacji” otrzymanej przez adresatów ustawy), nie będzie ona mogła w pełni zafunkcjonować, z uwagi na brak kluczowych dla jej stosowania przepisów wykonawczych.

Szymon Giderewicz

Główny legislator