



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 29 lipca 2020 r.

**Opinia do ustawy o odpowiedzialności za naruszenie przepisów rozporządzenia
w sprawie wzajemnego uznawania towarów zgodnie z prawem wprowadzonych do
obrotu w innym państwie członkowskim oraz wskazaniu organu prowadzącego punkt
kontaktowy do spraw produktów**

(druk nr 172)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa służy stosowaniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/515 z dnia 19 marca 2019 r. w sprawie wzajemnego uznawania towarów zgodnie z prawem wprowadzonych do obrotu w innym państwie członkowskim oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 764/2008 (dalej – „rozporządzenie 2019/515”). Rozporządzenie 2019/515 jest stosowane w państwach członkowskich Unii Europejskiej bezpośrednio od dnia 19 kwietnia 2020 r.

Rozporządzenie 2019/515 ma za zadanie wzmocnić funkcjonowanie rynku wewnętrznego Unii Europejskiej oraz przyczynić się do ograniczenia barier w swobodnym przepływie towarów przez szersze stosowanie i skuteczniejsze funkcjonowanie zasady wzajemnego uznawania zarówno w obszarze niezharmonizowanym, jak i częściowo zharmonizowanym.

W świetle rozporządzenia 2019/515 właściwe organy państw członkowskich Unii Europejskiej są obowiązane respektować wyniki już przeprowadzonych badań towaru w innym państwie członkowskim, a tym samym ułatwić wprowadzanie towarów na rynek bez konieczności przeprowadzania ponownych badań w tych państwach. Rozporządzenie 2019/515 umożliwia podmiotowi gospodarczemu (producentowi, upoważnionemu

przedstawicielowi, importerowi lub dystrybutorowi – art. 3 pkt 12 rozporządzenia 2019/515) sporządzanie dobrowolnego oświadczenia o zgodnym z prawem wprowadzeniu do obrotu towarów, za które będzie on ponosił odpowiedzialność w oparciu o prawo krajowe.

Warunkiem skuteczności (rozumianej jako efektywność) i funkcjonalności (rozumianej jako zdolność realizacji celów) rozporządzenia 2019/515 jest uregulowanie w prawie polskim zasad odpowiedzialności za naruszenie przepisów tego rozporządzenia oraz wyznaczenie organu właściwego do prowadzenia punktu kontaktowego do spraw produktów (PCP).

W art. 3 ustawy określono zasady odpowiedzialności podmiotów gospodarczych w rozumieniu art. 3 pkt 12 rozporządzenia 2019/515 za rzetelność informacji zawartych w:

- 1) dobrowolnym oświadczeniu o zgodnym z prawem wprowadzeniu do obrotu towarów, o którym mowa w art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2019/515;
- 2) dowodach, o których mowa w art. 5 ust. 4 lit. a rozporządzenia 2019/515 (dowody niezbędne do weryfikacji informacji zamieszczonych w dobrowolnym oświadczeniu o zgodnym z prawem wprowadzeniu do obrotu towarów);
- 3) dokumentach lub informacjach, o których mowa w art. 5 ust. 5 rozporządzenia 2019/515 (dokumenty i informacje niezbędne do oceny, czy towary lub towary danego rodzaju są zgodnie z prawem wprowadzane do obrotu w innym państwie członkowskim, a jeżeli tak, czy uzasadnione interesy publiczne, których dotyczy mający zastosowanie krajowy przepis techniczny państwa członkowskiego przeznaczenia, są odpowiednio chronione, dotyczące cech towarów lub rodzaju towarów oraz zgodnego z prawem wprowadzenia towarów do obrotu w innym państwie członkowskim).

Wprowadzenie sankcji za przedstawienie informacji niepełnej lub niezgodnej ze stanem faktycznym lub prawnym wynika z art. 4 ust. 2 rozporządzenia 2019/515.

W art. 3 ust. 1 ustawy zdecydowano się zastosować reżim odpowiedzialności administracyjnoprawnej. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu administracyjną karę pieniężną będzie nakładał właściwy organ administracji publicznej (m.in. Transportowy Dozór Techniczny, urzędy morskie, Państwowa Inspekcja Sanitarna, Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, organy nadzoru budowlanego, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcja Ochrony Środowiska, Państwowa Inspekcja Pracy, Inspekcja Transportu Drogowego, Biuro do spraw Substancji Chemicznych, Główny Urząd Miar i urzędy probiercze, Urząd Dozoru Technicznego, Urząd Komunikacji Elektronicznej), zgodnie ze swoją właściwością, który przy ocenie towaru obowiązany będzie stosować

procedury określone w art. 5 rozporządzenia 2019/515. Wysokość administracyjnej kary pieniężnej będzie wynosiła do 100 000 zł. W art. 3 ust. 4 ustawy określono przesłanki ustalania wymiaru kary. Organ właściwy wymierzając karę będzie musiał brać pod uwagę m.in. wagę i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności liczbę towarów wprowadzonych do obrotu lub udostępnionych na rynku, potrzebę ochrony życia lub zdrowia lub ochrony ważnego interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czas trwania tego naruszenia, wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła, uprzednie ukaranie administracyjną karą pieniężną za podobny czyn, czy też działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu usunięcia skutków naruszenia prawa. Kara pieniężna będzie podlegała egzekucji w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W myśl art. 9 ust. 1 rozporządzenia 2019/515, państwo członkowskie Unii Europejskiej jest obowiązane do wyznaczenia i utrzymywania punktu kontaktowego do spraw produktów (PCP) oraz zapewnienia PCP wystarczających uprawnień i dostępu do odpowiednich zasobów potrzebnych do wykonywania jego zadań. W myśl art. 2 ustawy w Polsce PCP będzie prowadzony przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Rozporządzenie 2019/515 przewiduje, że zadaniem PCP danego państwa członkowskiego jest w szczególności udostępnienie online informacji o:

- 1) zasadach wzajemnego uznawania oraz stosowania rozporządzenia 2019/515 na terytorium ich państwa członkowskiego, w tym informacje na temat procedury określonej w art. 5 tego rozporządzenia;
- b) danych kontaktowych, które umożliwiają bezpośredni kontakt z właściwymi organami w tym państwie członkowskim, w tym szczegółowych danych organów odpowiedzialnych za nadzorowanie wdrożenia krajowych przepisów technicznych, mających zastosowanie na terytorium ich państwa członkowskiego;
- c) środkach zaskarżenia i procedurach stosowanych na terytorium ich państwa członkowskiego w przypadku pojawienia się sporu między właściwym organem a podmiotem gospodarczym.

W ustawie nie przewidziano regulacji epizodycznych, przejściowych i dostosowujących.

Ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 15. posiedzeniu w dniu 24 lipca 2020 r. (wynik głosowania: 427 za, 8 przeciw, 0 wstrzymało się). Projekt ustawy był przedłożeniem rządowym (druk sejmowy nr 495). Marszałek Sejmu skierował projekt do Komisji Gospodarki i Rozwoju do pierwszego czytania. Komisja sejmowa po przeprowadzeniu pierwszego czytania projektu i jego rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 22 lipca 2020 r. wniosła o uchwalenie projektu w brzmieniu zaproponowanym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 507).

W trakcie prac nad projektem w komisji sejmowej nie dokonano w nim zmian istotnych z merytorycznego punktu widzenia. W trakcie drugiego czytania nie zgłoszono wniosków legislacyjnych.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) ogólne określenie przedmiotu ustawy w tytule ustawy – w trakcie prac nad projektem w Sejmie dokonano korekty, polegającej na zmianie kolejności regulowanej materii. Przepis określający organ właściwy do prowadzenia punktu kontaktowego do spraw produktów zamieszczono przed przepisami o odpowiedzialności za naruszenie przepisów rozporządzenia 2019/515. W następstwie skorygowano art. 1, który określa zakres przedmiotowy ustawy, tak aby przedmiot ten określony był w kolejności odpowiadającej przepisom merytorycznym ustawy. Korektę w tym zakresie należy uznać za właściwą, niemniej jest ona niekompletna. Za zmianą kolejności regulowanych spraw powinna pójść również korekta ogólnego określenia przedmiotu ustawy w tytule ustawy, analogiczna do dokonanej w art. 1. Ogólne określenie przedmiotu ustawy powinno brzmieć: *„o wskazaniu organu prowadzącego punkt kontaktowy do spraw produktów oraz o odpowiedzialności za naruszenie przepisów rozporządzenia w sprawie wzajemnego uznawania towarów zgodnie z prawem wprowadzonych do obrotu w innym państwie członkowskim”*;
- 2) art. 3 ust. 4 pkt 1 – zgodnie z tym przepisem przy ustalaniu wysokości administracyjnej kary pieniężnej uwzględnia się m.in. wagę i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności liczbę towarów **wprowadzonych do obrotu lub udostępnionych na rynku**. W związku z art. 3 pkt 1 i 2 rozporządzenia 2019/515 (definicje pojęć „zgodnie

z prawem wprowadzone do obrotu w innym państwie członkowskim” oraz „udostępnienie na rynku”), mając na uwadze, że ustawa służyć ma stosowaniu tego rozporządzenia oraz mając na względzie spójność terminologiczną pomiędzy rozporządzeniem, a ustawą służącą jego stosowaniu, nasuwa się pytanie, dlaczego w analizowanym przepisie zestawiono ze sobą „wprowadzenie do obrotu” i „udostępnienie na rynku”. Pierwszym z tych pojęć rozporządzenie 2019/515 posługuje się jedynie w ramach pojęcia „zgodnie z prawem wprowadzone do obrotu w innym państwie członkowskim”, które to pojęcie oznacza, że towary lub towary tego rodzaju są zgodne z odpowiednimi przepisami mającymi zastosowanie w tym państwie członkowskim lub nie podlegają w tym państwie członkowskim żadnym takim przepisom, oraz zostały **udostępnione** użytkownikom końcowym w tym państwie członkowskim. Przez „udostępnienie na rynku” prawodawca unijny rozumie każde dostarczenie towarów do dystrybucji, konsumpcji lub używania na rynku na terytorium państwa członkowskiego w ramach działalności handlowej, odpłatnie lub nieodpłatnie. Mając to na uwadze należy stwierdzić, że jednym z warunków zgodnego z prawem wprowadzenia do obrotu w innym państwie członkowskim jest udostępnienie towaru, a po drugie, że udostępnienie jest czynnością faktyczną, która może być zgodna z prawem albo z nim niezgodna (takie rozumowanie potwierdza art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2019/515). Innymi słowy, udostępnienie może być zgodnym z prawem wprowadzeniem do obrotu w innym państwie członkowskim albo wprowadzeniem do obrotu, które zgodne z prawem nie jest.

Mając powyższe na uwadze, wydaje się, że art. 3 ust. 4 pkt 1 powinien odnosić się wyłącznie do towarów udostępnionych na rynku, z założeniem że przy wymiarze kary organ właściwy będzie uwzględniał liczbę towarów udostępnionych z naruszeniem rozporządzenia 2019/515.

Uwzględniając powyższe, należałoby w art. 3 ust. 4 pkt 1 skreślić wyrazy „wprowadzonych do obrotu lub”.

- 3) art. 4 – w związku z tym, że rozporządzenie 2019/515 jest stosowane w państwach członkowskich Unii Europejskiej od dnia 19 kwietnia 2020 r. ustawa powinna wejść w życie jak najszybciej. W uzasadnieniu projektu wskazano, że: „Odstąpienie od standardowego 14-dniowego *vacatio legis* i tak krótki okres *vacatio legis* jest w tym przypadku zgodny z zasadami demokratycznego państwa prawa. Wymaga tego ważny

interes państwa, ponieważ organy oceniające i kontrolujące towary wprowadzone do obrotu muszą mieć uprawnienia do nakładania administracyjnych kar pieniężnych za przekazanie w oświadczeniu o wzajemnym uznawaniu informacji niepełnej lub niezgodnej ze stanem faktycznym lub prawnym.”. Nie budzi wątpliwości, że ustawa powinna wejść w życie tak szybko jak to możliwe (w gruncie rzeczy powinno to nastąpić już z dniem 19 kwietnia 2020 r.), nie oznacza to jednak, że ustawodawca może zrezygnować z odpowiedniej *vacatio legis*. Można dyskutować, czy faktyczna rezygnacja z okresu dostosowawczego w przypadku opiniowanej ustawy jest zgodna z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Odnieść można wrażenie, że rezygnacja z okresu dostosowawczego jest następstwem spóźnionej reakcji ustawodawcy na rozporządzenie 2019/515. Nie kwestionując tego, że organy oceniające i kontrolujące towary udostępnione na rynku muszą mieć kompetencję do nakładania administracyjnych kar pieniężnych za przekazanie w oświadczeniu o wzajemnym uznawaniu informacji niepełnej lub niezgodnej ze stanem faktycznym lub prawnym (ma to być środek prawny, o którym mowa w art. 4 ust. 2 rozporządzenia 2019/515), trzeba wziąć pod uwagę, że ustawa dodaje do systemu prawnego przepisy o dużej doniosłości – takimi są bez wątpienia przepisy o administracyjnych karach pieniężnych. Podmioty gospodarcze muszą mieć odpowiednio dużo czasu na zapoznanie się z ustawą. To one bowiem będą stroną ewentualnych postępowań administracyjnych i to na nie będzie mogła być nałożona kara. Gdyby ustawa odnosiła się wyłącznie do określenia organu właściwego do prowadzenia punktu kontaktowego można byłoby uznać, że kilkugodzinna *vacatio legis* jest wystarczająca. Pamiętać przy tym trzeba o funkcji *vacatio legis*.

Warunkiem uznania ustawy za spełniająca standardy demokratycznego państwa prawnego jest zapewnienie adresatom odpowiedniego czasu na zapoznanie się z treścią aktu po jego ogłoszeniu, a przed wejściem w życie. Zapewnienie stosownego okresu na dostosowanie się do treści przepisów służy pewności prawa i zaufaniu do państwa i tworzonego przez nie prawa. Zadaniem ustawodawcy jest zapewnienie adresatom czasu na przystosowanie się do zmienionej sytuacji i na bezpieczne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania, szczególnie gdy nowe przepisy dotyczą działalności gospodarczej (orzeczenie TK K 2/94). Twórca aktu normatywnego powinien wybrać taki moment wejścia w życie przepisów, by nie naruszyć jednej z podstawowych wartości państwa prawa, jaką jest zaufanie do prawa, a więc by nie

zaskakiwać adresatów norm wyrażonych w danym akcie nieoczekiwanym rozstrzygnięciem i stworzyć im możliwość zapoznania się z treścią stanowionych norm oraz – na podstawie tej wiedzy – dostosowania swoich zachowań do ich treści. Co więcej, odpowiednią *vacatio legis* należy odnosić nie do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, lecz do jego możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacyjnych, a te bywają zróżnicowane.

Mając powyższe na względzie należałoby rozważyć korektę przepisu o wejściu w życie i określenie w nim odpowiedniego okresu dostosowawczego.

Jakub Zabielski

Główny legislator