



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 28 czerwca 2022 r.

Opinia

do ustawy o transporcie materiałów niebezpiecznych drogą powietrzną

(druk nr 745)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy jest pełna implementacja postanowień Załącznika 18 „Bezpieczny transport materiałów niebezpiecznych drogą powietrzną” do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz. U. z 1959 r. poz. 212, z późn. zm.), zwanego dalej „Załącznikiem 18”, oraz zapewnienie stosowania przepisów Instrukcji Technicznych Bezpiecznego Transportu Materiałów Niebezpiecznych Drogą Powietrzną (ICAO Dok. 9284-AN/905), zwanych dalej „Instrukcjami Technicznymi”, wraz suplementami, dodatkami i erratami do tych instrukcji.

W związku z powyższym ustawa określa zasady prowadzenia działalności w zakresie krajowego i międzynarodowego transportu materiałów niebezpiecznych drogą powietrzną, w tym w szczególności:

- 1) zasady nadzoru Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (między innymi przeprowadzania kontroli) oraz Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki nad przestrzeganiem przepisów z zakresu transportu materiałów niebezpiecznych drogą powietrzną w lotnictwie cywilnym;
- 2) ograniczenia dotyczące transportu materiałów niebezpiecznych drogą powietrzną w odniesieniu do obowiązków operatorów lotniczych, ich podwykonawców, wyznaczonych operatorów pocztowych oraz nadawców;

- 3) możliwość wykonywania lotów cywilnych statków powietrznych na potrzeby Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, z materiałami niebezpiecznymi, z lotnisk wojskowych i na lotniska wojskowe;
- 4) zasady i tryb udzielania zatwierdzeń oraz odstępstw dla transportu materiałów niebezpiecznych drogą powietrzną zgodnie z wymaganiami Załącznika 18 oraz Instrukcjami Technicznymi;
- 5) zakres obowiązków operatorów lotniczych, wyznaczonych operatorów pocztowych i nadawców;
- 6) obowiązek osób biorących udział w transporcie materiałów niebezpiecznych drogą powietrzną do odbycia szkolenia zgodnie z wymaganiami Załącznika 18, w tym grupy osób (pracowników firm świadczących usługi z zakresu ochrony) odpowiedzialnych za prześwietlanie bagaży w portach lotniczych;
- 7) zasady uzyskiwania uprawnień instruktorów prowadzących szkolenia z zakresu bezpiecznego transportu materiałów niebezpiecznych drogą powietrzną;
- 8) sposób przeprowadzania szkoleń oraz egzaminowania osób biorących udział w transporcie materiałów niebezpiecznych drogą powietrzną;
- 9) metody informowania o wypadkach, incydentach oraz zdarzeniach z materiałami niebezpiecznymi;
- 10) środki ochrony materiałów niebezpiecznych transportowanych drogą powietrzną;
- 11) kary pieniężne za naruszenie przepisów dotyczących transportu materiałów niebezpiecznych drogą powietrzną – określone w katalogu ujętym w załączniku do ustawy;
- 12) opłaty za czynności urzędowe wykonywane przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego i Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki.

W konsekwencji przyjętych rozwiązań o charakterze kompleksowym ustawa wprowadza zmiany w ustawie z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze polegające na wyłączeniu z tej ustawy dotychczas obowiązujących przepisów dotyczących transportu materiałów niebezpiecznych.

Niezależnie od powyższego ustawa wprowadza zmiany w ustawie z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, które mają na celu określenie katalogu podmiotów oraz sposobu udzielania im przez Policję informacji o wpisach do ewidencji osób kierujących pojazdami silnikowymi oraz

motorowerami naruszających przepisy ruchu drogowego, do dnia wdrożenia odpowiednich rozwiązań technicznych w tym zakresie.

Ustawa wprowadza także zmiany w ustawie z dnia 23 marca 2022 r. o szczególnych regulacjach w zakresie transportu i gospodarki morskiej w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy, które zasadniczo mają na celu przedłużenie okresu pobytu – na podstawie określonych dokumentów – obywatelowi Republiki Białorusi, będącemu kierowcą, który wykonuje transport drogowy lub niezarobkowy przewóz drogowy na rzecz przewoźnika drogowego lub przedsiębiorcy mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto ustawa określa, że w latach 2022–2031 maksymalny limit wydatków budżetu państwa będący skutkiem finansowym ustawy wyniesie 3 502 361,70 zł.

Ustawa ma wejść w życie z dniem 1 października 2022 r., z wyjątkiem zmian wprowadzanych w ustawie:

- 1) z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw;
- 2) z dnia 23 marca 2022 r. o szczególnych regulacjach w zakresie transportu i gospodarki morskiej w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy.

Przepisy te mają wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy o transporcie materiałów niebezpiecznych drogą powietrzną został wniesiony przez Radę Ministrów (druk sejmowy nr 2308).

Marszałek Sejmu skierowała w dniu 31 maja 2022 r. projekt ustawy do Komisji Infrastruktury oraz Komisji Obrony Narodowej. Komisje po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 7 czerwca 2022 r. wniosły o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 2313). Do przedłożenia rządowego zostały wniesione zmiany o charakterze legislacyjnym i redakcyjnym.

Podczas drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu w dniu 22 czerwca 2022 r. zgłoszono 5 poprawek, które miały w szczególności na celu:

- 1) rozszerzenie zakresu ustawy o nowelizację ustawy:

- a) z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw,
 - b) z dnia 23 marca 2022 r. o szczególnych regulacjach w zakresie transportu i gospodarki morskiej w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy;
- 2) przesunięcie terminu wejścia ustawy w życie z 1 sierpnia na 1 października 2022 r.

Poprawki uzyskały poparcie.

Sejm uchwalił ustawę na 57. posiedzeniu w dniu 23 czerwca 2022 r.

Za przyjęciem ustawy opowiedziało się 439 posłów, 5 było przeciw, 5 wstrzymało się od głosu.

III. Uwagi szczegółowe

1. Przepisy art. 51 i art. 52, które wprowadzają odpowiednio zmiany w ustawie z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw oraz w ustawie z dnia 23 marca 2022 r. o szczególnych regulacjach w zakresie transportu i gospodarki morskiej w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy zostały dodane do ustawy na etapie drugiego czytania w Sejmie.

Nie kwestionując prawa ustawodawcy do podjęcia decyzji o zmianie dotychczasowych przepisów wskazanych ustaw, należy stwierdzić, że wątpliwości budzi tryb w jakim zmiany te zostały dokonane.

Zakres poprawki Sejmu, podobnie jak zakres poprawki Senatu, jest ograniczony. Ograniczenia wynikają z Konstytucji (przede wszystkim art. 118 i art. 119). Problematyka zakresu poprawki Sejmu była niejednokrotnie przedmiotem analizy dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny, zwany dalej „TK”. Swoją pogląd w sprawie wyraził on w szeregu orzeczeń (por. wyrok z 24 marca 2004 r. (K 37/03), wyrok z 24 marca 2009 r. (K 53/07), wyrok z 7 listopada 2013 r. (K 31/12)).

Przepis art. 119 ust. 1 Konstytucji stanowi, że Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Zdaniem TK, wymóg rozpatrywania projektów ustaw przez Sejm w trzech czytaniach oznacza konstytucyjny nakaz, by podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak by nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska. W ocenie TK, nakazowi temu sprzeciwia się takie stosowanie procedury poprawek, które pozwala

na wprowadzenie do projektu nowych, istotnych treści na ostatnich etapach procedury sejmowej. Podkreśla się, że dotyczy to zwłaszcza poprawek zgłoszonych dopiero w drugim czytaniu (por. wyrok z 23 lutego 1999 r., (K 25/98)). Trzeba mieć na względzie, że drugie czytanie jest ostatnim etapem procedury sejmowej, podczas którego można zgłaszać poprawki do projektu.

TK w wyroku z 24 marca 2004 r. (K 37/03) stwierdził, że przekroczenie zakresu przedmiotowego poprawek dopuszczalnych na etapie drugiego czytania projektu ustawy w Sejmie prowadzi do naruszenia art. 119 ust. 2 Konstytucji dotyczącego instytucji poprawki do projektu ustawy, a przez to do naruszenia zasady rozpatrywania przez Sejm projektu ustawy w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1) oraz do obejścia przepisów o inicjatywie ustawodawczej (art. 118 ust. 1). Stanowi to naruszenie istotnych zasad konstytucyjnych. W wyroku podkreśla się, że ustawodawca konstytucyjny stanął na stanowisku, iż gwarancje odpowiedniego procedowania (zwłaszcza procedura trzech czytań) wchodzą w zakres standardów demokratycznego państwa prawnego.

Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić, że przepisy art. 51 i art. 52 opiniowanej ustawy budzą wątpliwości co do zgodności z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji ze względu na to, że zostały wprowadzone do ustawy bez dochowania trybu wymaganego dla postępowania ustawodawczego w Sejmie.

Niezależnie od generalnego zarzutu niezgodności z Konstytucją należy zauważyć, że ustawa nie spełnia również wymogu zawartego w § 3 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej, w myśl którego ustawa nie może zmieniać lub uchylać przepisów regulujących sprawę, które nie należą do jej zakresu przedmiotowego lub podmiotowego albo się z nimi nie wiążą.

Zakres przedmiotowy ustawy o transporcie materiałów niebezpiecznych drogą powietrzną został rozszerzony o regulacje, które mają na celu:

- 1) określenie katalogu podmiotów oraz sposobu udzielania im przez Policję informacji o wpisach do ewidencji osób kierujących pojazdami silnikowymi oraz motorowerami naruszających przepisy ruchu drogowego, do dnia wdrożenia odpowiednich rozwiązań technicznych w tym zakresie, a także
- 2) przedłużenie okresu pobytu kierowcy będącego obywatelem Republiki Białorusi, wykonującego transport drogowy lub niezarobkowy przewóz drogowy na rzecz przewoźnika drogowego lub przedsiębiorcy mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Wprowadzane zmiany nie są powiązane tematycznie z materią regulowaną w ustawie o transporcie materiałów niebezpiecznych drogą powietrzną co, jest niezgodne z przytoczonymi regułami Zasad techniki prawodawczej.

2. W art. 50, który dotyczy nowelizacji ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze, w pkt 2 zawarto szereg przepisów, w których treści ma się znaleźć odesłanie do ustawy z dnia 23 czerwca 2022 r. o transporcie materiałów niebezpiecznych drogą powietrzną. W przepisie, w którym po raz pierwszy odesłano do przedmiotowej ustawy nie oznaczono jego przyszłej pozycji w dzienniku ustaw.

Zgodnie z § 158 ust. 1 pkt 1 Zasad techniki prawodawczej jeżeli w akcie normatywnym odsyła się do innego aktu normatywnego, przy odesłaniu przytacza się w całości aktualny tytuł tego aktu oraz oznaczenie pozycji oraz, w razie potrzeby, rocznika dziennika urzędowego, w którym ten akt ogłoszono - jeżeli akt ten nie był nowelizowany.

Natomiast zgodnie z § 158 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej jeżeli w akcie normatywnym odsyła się do innego aktu normatywnego więcej niż raz, przy kolejnym odesłaniu przytacza się tylko aktualny tytuł tego aktu w całości.

W związku z powyższym należy wprowadzić poprawkę mającą na celu uwzględnienie przytoczonej zasady w zakresie sposobu odsyłania do innego aktu normatywnego.

Propozycja poprawki:

– w art. 50 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) w art. 21:

- a) w ust. 2 we wprowadzeniu do wyliczenia po wyrazach „w ustawie” dodaje się wyrazy „i w ustawie z dnia 23 czerwca 2022 r. o transporcie materiałów niebezpiecznych drogą powietrzną (Dz.U. poz. ...)”,
- b) użyte w ust. 2 w pkt 2 i 27, w art. 21b w ust. 1 i 3 oraz w art. 75 w ust. 6 wyrazy „w ustawie” albo „w niniejszej ustawie” zastępuje się wyrazami „w ustawie i w ustawie z dnia 23 czerwca 2022 r. o transporcie materiałów niebezpiecznych drogą powietrzną”;

3. W art. 51, który dotyczy nowelizacji ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, w dodawanym art. 17b w ust. 1 we wprowadzeniu do wyliczenia znajduje się odesłanie do ewidencji, o której mowa w art. 17. Przepis ten należy uściślić, ponieważ o ewidencji jest mowa w art. 17 ust. 1.

Propozycja poprawki:

– w art. 51, w art. 17b w ust. 1 we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy „w art. 17” zastępuje się wyrazami w „art. 17 ust. 1”;

Ponadto w art. 17b w ust. 3 określono, że informacji, o której mowa w ust. 1, udziela właściwy miejscowo organ Policji, z zastrzeżeniem ust. 4. Przepis ten precyzuje, że na zapytania kierowane przez Inspekcję Transportu Drogowego, informacji udziela Policja z wykorzystaniem teletransmisji danych.

Zastrzeżenia określające wzajemną relację przepisów formułuje się tylko wówczas, jeżeli relacja ta nie jest oczywista i istnieje prawdopodobieństwo, iż właściwa interpretacja normy byłaby utrudniona. Nie należy co do zasady formułować *zastrzeżeń* w obrębie jednej podstawowej jednostki redakcyjnej albo następujących po sobie podstawowych jednostek redakcyjnych (w szczególności jeżeli jednostki te znajdują się w obrębie tej samej jednostki systematyzacyjnej). Wzajemna relacja przepisów powinna, co do zasady wynikać z ich właściwego zamieszczenia w strukturze aktu normatywnego – § 23 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej – jeżeli od któregoś z elementów przepisu szczegółowego przewiduje się wyjątki lub któryś z elementów tego przepisu wymaga uściślenia, przepis formułujący wyjątki lub uściślenia zamieszcza się bezpośrednio po danym przepisie szczegółowym.

Uwzględniając powyższe należy rozważyć przyjęcie odpowiedniej poprawki.

Propozycja poprawki:

– w art. 51, w art. 17b w ust. 3 skreśla się wyrazy „, z zastrzeżeniem ust. 4”.

Danuta Drypa

Główny legislator