



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Do druku nr 2087

Warszawa, dnia 18 02. 2014 r.

PG VII G 025/33/14

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz.

Data wpływu 21 02 2014

Pan

Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu

Scousum Pierre Dimitre

W nawiązaniu do pisma z dnia 30 stycznia 2014 r., nr GMS-WP-173-30/14, dotyczącego rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, przekazanego do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, z późn. zm.), uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Projekt wprowadza zmiany w przepisach ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz. U. Nr 169, poz. 1200, z późn. zm.) oraz w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1164), które w zasadniczej części uzasadnione są obowiązkiem implementacji dyrektywy 2009/30/WE zmieniającej dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do specyfikacji benzyn, oleju napędowego i olejów pędnych oraz wprowadzającą mechanizm monitorowania ograniczenia emisji gazów cieplarnianych pochodzących z wykorzystania paliw w transporcie drogowym.

Nadto projekt ustawy przewiduje zmiany w przepisach karnych zawartych w ustawie o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw. W obowiązującym art. 31 ust. 1, który penalizuje wytwarzanie, transportowanie, magazynowanie lub wprowadzanie do obrotu enumeratywnie wymienionych rodzajów paliw dodano kolejne rodzaje w postaci „innych paliw odnawialnych” i „skroplonego gazu ziemnego

LNG”. Jednocześnie w art. 2 tej ustawy uzupełniono definicje paliw o wprowadzone do przedmiotowego przepisu rodzaje paliw, w związku z czym stosowanie przepisu w praktyce nie powinno powodować trudności. W zakresie sankcji za popełnienie przedmiotowego występku nie przewidziano zmian, co należy uznać za zasadne.

W projekcie przewiduje się także uchylenie art. 31a oraz ust. 3,5, i 6 w art. 33 wyżej przywołanej ustawy, co oznacza dekryminalizację czynów polegających na naruszeniu określonych w ustawie obowiązków związanych z obrotem paliwami, które aktualnie zagrożone są karą grzywny. W uzasadnieniu projektodawca wskazał tylko, że kary orzekane przez sądy za powyższe czyny są niewspółmiernie wysokie, chociaż nie odwołał się do konkretnych przykładów lub analiz.

W projekcie, w dodawanym w ustawie o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw „Rozdziale 3a” proponuje się regulacje, które zachowania dotychczas spenalizowane w uchylanych przepisach oraz inne o tożsamym charakterze poddają odpowiedzialności administracyjnej w postaci kar pieniężnych wymierzanych w drodze decyzji wojewódzkiego inspektora Inspekcji Handlowej i Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (proj. art. 35d ust. 1 pkt 1 i 2). Za każde z zachowań wyszczególnionych w projektowanym art. 35a przewiduje się karę pieniężną w wysokości 5000 zł, z jednym wyjątkiem, kiedy wyniesie ona 10% przychodu uzyskanego z wprowadzonych do obrotu na tej stacji benzyn silnikowych w okresie 30 dni przed rozpoczęciem kontroli. Proponowane kary pieniężne mają więc charakter kar bezwzględnie oznaczonych, co uniemożliwi dostosowanie ich wysokości do okoliczności konkretnego czynu, a w konsekwencji kara może okazać się niewspółmiernie surowa, co zniweczy intencje, które legły u podstaw zmian w tym zakresie. Tylko w przypadku łącznego niewykonania obowiązków, o których mowa w art. 9a, art. 9b i art. 9 c ustawy, organ może nałożyć karę pieniężną w wysokości od 5000 zł do 15000 zł, a stosowny przepis określa dyrektywy jej wymiaru (proj. art. 35d pkt 2 i 3).

Niewątpliwie zmiana charakteru odpowiedzialności prawnej za określone zachowania należy do kompetencji ustawodawcy, a jeżeli prowadzi do jej złagodzenia – z reguły - wystarczające jest wykazanie, iż obowiązujące unormowanie jest zbyt

represyjne, zaś proponowane regulacje będą wystarczające dla ochrony określonych wartości.

Uzasadnienie projektu tylko w minimalnym stopniu czyni zadość wyżej wskazanej powinności. Należy jednak zauważyć, iż w polskim systemie prawnym stosowanie kar pieniężnych wobec osób fizycznych i prawnych jest bardzo częstą formą odpowiedzialności za naruszenie nakazów i zakazów przewidzianych w ustawach. Przykładowo można wskazać, że system kar pieniężnych jest podstawową formą odpowiedzialności za naruszenie przepisów ochrony środowiska [por. ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1132); ustawa z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. Nr 62, poz. 574)].

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się pogląd o dopuszczalności funkcjonowania na gruncie prawa administracyjnego kar pieniężnych, niewątpliwie łączących funkcję represyjną, prewencyjną i restytucyjną. W wyroku z dnia 18 kwietnia 200 r. Trybunał stwierdził, że w sytuacji kiedy przepisy nakładają na określony podmiot obowiązki, powinien się również znaleźć przepis określający konsekwencje niespełnienia obowiązku (sygn. K 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89).

Odpowiedzialność administracyjna ma wprawdzie co do zasady charakter obiektywny, jednakże nie oznacza to, iż ma charakter absolutny i podmiot naruszający określone przepisy powinien posiadać możliwość uwolnienia się od odpowiedzialności poprzez wykazanie, iż uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, by do naruszenia przepisów nie dopuścić (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2009 r., sygn. akt SK 3/08).

W związku z powyższym zasadnym wydaje się rozważenie wprowadzenia do projektu przepisów określających przesłanki wyłączenia odpowiedzialności w powyższym trybie [por. art. 92c ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 1414)] lub instytucji odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej [por. art. 56 ust. 6a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r., poz. 1056)].

Reasumując, przedstawiony projekt, z zastrzeżeniem wyżej zdefiniowanych uwag, zasługuje na pozytywną opinię.

Z. Piwniowski
A. S. S. S.
Andrzej Soremet