



KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 8 października 2014 r.

Uwagi do ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz niektórych innych ustaw

(druk nr 727)

1) Art. 1 pkt 2 – w przepisie tym błędnie oznaczono miejsce wprowadzanej zmiany, ponieważ w art. 2 ust. 2 zmienianej ustawy nie zawiera punktów.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 2 wyrazy „ust. 2” zastępuje się wyrazami „ust. 1”;

2) Art. 1 pkt 2 – nowelizacja zakłada wprowadzenie wymagań jakościowych dla paliw stałych zdefiniowanych jako węgiel kamienny oraz produkty zawierające węgiel kamienny lub będące wynikiem przetworzenia tego surowca. Poza zakresem definicji znajduje się m.in. węgiel brunatny oraz węgiel drzewny.

Wydaje się, że ze względu na ochronę środowiska, wpływ na zdrowie ludzi oraz interesy konsumentów również inne paliwa stałe należy objąć regulacją na równi z węglem kamiennym. W związku z tym należałoby przyjąć poprawkę, która po merytorycznych ustaleniach umożliwiłaby uznanie pozostałych – oprócz kamiennego – rodzajów węgla za paliwa stałe.

Jeżeli jednak ustawodawca zdecydowałby, że nowelizacja ma dotyczyć jedynie węgla kamiennego i jego pochodnych, to należy doprecyzować definicję paliw stałych w ten sposób aby obejmowała jedynie brykiety, muły węglowe i flotokoncentraty z węgla kamiennego (w art. 1 w pkt 2, w pkt 4a w lit. a). Mając to na względzie, proponuje się przyjęcie stosownej poprawki.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 2, w pkt 4a w lit. a wyrazy „brykiety, pelety zawierające co najmniej 90% węgla kamiennego, muły węglowe oraz flotokoncentraty,” zastępuje się wyrazami „brykiety z węgla kamiennego, muły węglowe z węgla kamiennego, flotokoncentraty z węgla kamiennego oraz pelety zawierające co najmniej 90% węgla kamiennego,”;

3) Art. 1 pkt 2, pkt 4a lit. b – w przepisie tym zawarto tautologiczną definicję pojęcia „paliwa stałe”. W części definiującej przepis posługuje się pojęciem definiowanym (*błąd idem per idem*). Mając to na uwadze, proponuje się przyjęcie poprawki, która skoryguje błędnie sformułowaną definicję.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 2, w pkt 4a lit. w b wyrazy „paliwo stałe otrzymywane” zastępuje się wyrazami „będący ciałem stałym wyrób otrzymywany”;

4) Art. 1 pkt 3, art. 3a ust. 3 – od wymogu spełnienia wymagań jakościowych, o których mowa w art. 3a ust. 1 będą zwolnione paliwa stałe dopuszczone do obrotu w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie członkowskim Unii Europejskiej, w Republice Turcji albo w państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, zgodnie z przepisami obowiązującymi w tych państwach, które spełniają wymagania wynikające z przepisów Unii Europejskiej w tym zakresie, o ile paliwa te spełniają normy techniczne Unii Europejskiej w zakresie ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt, środowiska lub interesów konsumentów. Rodzi się pytanie o jakie przepisy Unii Europejskiej chodzi. Czy da się wskazać takie przepisy? Jeżeli tak, to należałoby je wprost w ustawie wymienić.

Z tym przepisem wiążą się inne wątpliwości. Jedną z nich dotyczy swoistej dwustopniowości mechanizmu zwolnienia paliw stałych od wymogu spełnienia wymagań jakościowych, o których mowa w art. 3a ust. 1 nowelizowanej ustawy. Nie tylko zatem przepisy UE, lecz także obowiązujące w Unii Europejskiej normy techniczne w zakresie ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt, środowiska lub interesów konsumentów będą przesądzały o tym, czy dane paliwo stałe będzie mogło być wprowadzane do obrotu w Polsce oraz w Polsce magazynowane.

Biorąc powyższe spostrzeżenia pod uwagę, jeżeli okazałoby się, że wśród wymienionych państw są takie, w których nie ma żadnych ograniczeń dotyczących wymagań jakościowych paliw stałych oraz że w UE nie ma norm technicznych w zakresie ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt, środowiska lub interesów konsumentów, to każde paliwo stałe byłoby dopuszczone w takim kraju do obrotu, co implikowałoby możliwość wprowadzenia każdego rodzaju paliwa stałego do obrotu w Polsce.

Ponadto wątpliwość budzi niedookreślenie, jaki podmiot będzie dokonywał oceny spełniania wspomnianych norm technicznych.

5) Art. 1 pkt 4, art. 7 ust. 8 – w przepisie tym zawarto zakaz wprowadzania do obrotu oraz obejmowania procedurą celną dopuszczenia do obrotu paliw stałych przywiezionych z terytorium państwa trzeciego w rozumieniu art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej paliw stałych niespełniających wymagań jakościowych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3a ust. 2. Wydaje się, że intencją prawodawcy było, aby zwrot „paliw stałych przywiezionych z terytorium państwa trzeciego” miał odnosić się tylko do obejmowania procedurą celną dopuszczenia do obrotu. Jednak przepis w obecnym brzmieniu zabrania również wprowadzania do obrotu paliw stałych przywiezionych z terytorium państwa trzeciego, pozostawiając poza swoim zakresem węgiel pochodzący z państw UE.

Aby uczynić zadość najbardziej prawdopodobnemu zamiarowi prawodawcy, należałoby przeredagować przepis np. poprzez umieszczenie odrębnych punktach poszczególnych form zabronionego działania.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 4 ust. 8 otrzymuje brzmienie:

„8. Zabrania się:

- a) wprowadzania do obrotu paliw stałych,
- b) obejmowania procedurą celną dopuszczenia do obrotu paliw stałych przywiezionych z terytorium państwa trzeciego w rozumieniu art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne (Dz. U. z 2013 r. poz. 727 i 1149 oraz z 2014 r. poz. 768) na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

– niespełniających wymagań jakościowych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3a ust. 2.”;

6) Art. 1 pkt 4, art. 7 ust. 8 – prawidłowa nazwa procedury celnej to „dopuszczenie do swobodnego obrotu” (art. 4 pkt 16 Rozporządzenia Rady (EWG) NR 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny - zmienione przez pkt I sprostowania z dnia 16 kwietnia 2009 r.).

Ponadto zwrócić uwagę, że art. 4 pkt 16 Rozporządzenia Rady przewiduje także inne procedury celne. W związku z tym zasadne staje się pytanie, czy są inne procedury celne, które umożliwiłyby wprowadzenie do obrotu paliw stałych pochodzących z państw trzecich.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 4, w art. 7 w ust. 8 wyrazy „dopuszczenia do obrotu” zastępuje się wyrazami „dopuszczenia do swobodnego obrotu”;

7) Art. 1 pkt 9, art. 26b – w przepisie tym zamieszczono upoważnienie dla ministra właściwego do spraw gospodarki do określenia w drodze rozporządzenia metod badania jakości paliw. Jako wytyczną dla upoważnienia podano konieczność uwzględnienia stanu wiedzy technicznej lub metod określonych w odpowiednich normach. Należy tu zaznaczyć, że takie sformułowanie wytycznej może prowadzić do sytuacji, w której minister będzie uprawniony do swobodnego dokonania wyboru, czy podczas określania metod badania jakości paliw weźmie pod uwagę stan wiedzy technicznej, czy metody określone w odpowiednich normach. Przyjmując, że oparcie działania ministra o stan wiedzy technicznej powinno następować jedynie w razie braku metod określonych w odpowiednich normach, proponuje się przyjęcie stosownej poprawki.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 9, w art. 26b wyrazy „stan wiedzy technicznej lub metody określone w odpowiednich normach” zastępuje się wyrazami „metody określone w odpowiednich normach, a w przypadku ich braku stan wiedzy technicznej”.

8) Art. 1 pkt 11, art. 34a – ustępom zawierającym sankcję karną należy nadać brzmienie uwzględniające § 79 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej. Jednocześnie należałoby w analogiczny sposób przeredagować dotychczasowy art. 31 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw.

9) Art. 1 pkt 11, art. 34a ust. 3 – wypadkiem mniejszej wagi, o którym mowa w art. 1 w pkt 9, w art. 34a w ust. 3, może być np. sprzedaż wiadra węgla sąsiadowi. Czyn taki mógłby być zakwalifikowany jako szkodliwy społecznie w stopniu znikomym, co oznaczałoby brak wypełnienia przez sprawcę materialnej części definicji przestępstwa. Nie należy jednak na etapie stanowienia prawa rozstrzygać o sposobie kwalifikowania takich czynów. Dlatego nie można wykluczyć, że sprzedaż nieznacznej ilości węgla sąsiadowi zostałaby zakwalifikowana jako przestępstwo.

Ponadto pomiędzy przykładowym czynem a czynem uzasadniającym karę od 10.000 zł jest szerokie spektrum zachowań zasługujących na grzywnę niższą niż 10.000 zł. Należałoby zatem zrezygnować z wskazywania w ustawie dolnej granicy grzywny. Jednocześnie trzeba by w analogiczny sposób przeredagować dotychczasowy art. 31 ust. 4 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw.

10) Art. 2 – wykracza poza materię ustawy. Uzasadnione wątpliwości co do trybu wprowadzania zmian do ustawy budzi znowelizowanie, na etapie pierwszego czytania w Sejmie, przepisów ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015, w zakresie rozwiązań związanych z likwidacją kopalń. W tym zakresie nowe istotne treści ustawowe nie przeszły pełnej procedury trzech czytań i wykroczyły poza materię projektu ustawy przekazanej do Sejmu. Nie mogły też więc być objęte pełnym rozmysłem legislacyjnym i obowiązkowymi konsultacjami społecznymi. Związek tematyczny ustawy nowelizowanej tym przepisem z regulacjami odnoszącymi się do jakości węgla kamiennego (stanowiącymi zasadniczy przedmiot opiniowanej ustawy) trudno uznać w tym przypadku za istotny.

11) Art. 5 – zasada państwa prawnego, a zwłaszcza wynikające z niej zasady: zaufania obywatela do państwa, pewności prawa oraz ochrony praw nabytych nakazują, by

zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była zasadniczo z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniej *vacatio legis*. Ustawodawca może z nich zrezygnować, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki. Sytuacja prawna osób dotkniętych nową regulacją winna być poddana takim przepisom przejściowym, by mogły mieć one czas na dokończenie przedsięwzięć podjętych na podstawie wcześniejszej regulacji, w przeświadczeniu, że będzie ona miała charakter stabilny. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa nakazuje ustawodawcy odpowiednie zabezpieczenie „interesów w toku”, a zwłaszcza należytą realizację uprawnień nabytych na podstawie poprzednich przepisów.

Po wejściu ustawy w życie zabroniony stanie się obrót węglem niespełniającym wymagań. Ustawodawca, działając w myśl zasady ochrony interesów w toku, winien przygotować przepisy przejściowe, które sprawią, że podmioty będą mogły zbyć posiadany węgiel niespełniający wymagań, albo ustalić odpowiednio długą *vacatio legis* by dać czas na zmianę asortymentu sprzedawanego węgla.

Michał Gil

Starszy legislator

Maciej Kłodawski

Młodszy legislator