



Warszawa, dnia 9 grudnia 2008 r.

Opinia do ustawy
o zmianie ustawy o substancjach i preparatach chemicznych
oraz niektórych innych ustaw
(druk nr 399)

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa ma na celu dostosowanie obowiązujących aktów prawnych w zakresie chemikaliów do następujących rozporządzeń prawa wspólnotowego:

- rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniającego dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE, określanego w dalszej części opinii jako "rozporządzenie nr 1907/2006",
- rozporządzenia (WE) nr 648/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie detergentów,
- rozporządzenia (WE) nr 689/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 2008 r. dotyczącego wywozu i przywozu niebezpiecznych chemikaliów.

Opiniowana ustawa normuje zakres jej zastosowania oraz szczegółowo określa rodzaje substancji, preparatów i innych produktów (np. kosmetyki, środki spożywcze, środki ochrony roślin), do których ustawa nie znajdzie zastosowania.

Istotne zmiany wprowadzane opiniowaną ustawą to możliwość wyłączenia stosowania przepisów rozporządzenia nr 1907/2006 ze względów bezpieczeństwa, zniesienie podziału na substancje nowe i substancje istniejące, poszerzenie katalogu zadań Inspektora do Spraw Substancji i Preparatów Chemicznych, dookreślenie kompetencji organów nadzoru i

zakresu sprawowanej przez nie kontroli nad przestrzeganiem przepisów rozporządzeń unijnych oraz wprowadzenie karalności zachowań niezgodnych z tymi przepisami.

Ponadto opiniowany akt prawny wprowadza zmiany do następujących ustaw: o Państwowej Inspekcji Pracy, o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest, o Inspekcji Handlowej, o kosmetykach, Prawo ochrony środowiska, o produktach biobójczych, o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, o ogólnym bezpieczeństwie produktów, o ochronie roślin oraz o Państwowej Inspekcji Pracy.

Opiniowana ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Wyjątek to - przepisy dotyczące określania ograniczeń, zakazów lub warunków produkcji i obrotu substancjami niebezpiecznymi i preparatami niebezpiecznymi, normy karne za działanie wbrew tym ograniczeniom, zakazom lub warunkom oraz zmiany w ustawie o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest oraz w Prawie ochrony środowiska – których datę wejścia w życie określono na dzień 1 czerwca 2009 roku.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt opiniowanej ustawy był przedłożeniem rządowym (druk sejmowy nr 1270). W toku prac legislacyjnych w Sejmie ustawą zajmowała się Komisja Zdrowia. W sprawozdaniu z prac Komisji (druk sejmowy nr 1363), w porównaniu z projektem rządowym, nie zaproponowano istotnych zmian merytorycznych. W trakcie II czytania została zgłoszona poprawka wprowadzająca zmiany do ustawy o Inspekcji Handlowej (druk sejmowy nr 1363-A). Konieczność zgłoszenia poprawki była spowodowana ostatnią nowelizacją przywołanej ustawy, zgodnie z którą kompetencje likwidowanego urzędu Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej zostaną przejęte przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W poprawce uwzględniono tę zmianę. W dniu 5 grudnia 2008 roku na 31 posiedzeniu Sejm uchwalił opiniowaną ustawę wraz z tą poprawką.

III. Uwagi szczegółowe

1. Jedną ze zmian wprowadzanych opiniowaną ustawą polega na derogowaniu art. 33a ustawy o substancjach i preparatach chemicznych. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na odesłanie (do art. 33- 33b) zawarte w zmienianym art. 1 ust. 4 pkt 3 lit. e oraz lit. f tej ustawy. W związku z uchyleniem opisanego przepisu odesłanie to powinno być skorygowane.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 1, w art. 1 w ust. 4 w pkt 3 w lit. e i f wyrazy "art. 33-33b" zastępuje się wyrazami "art. 33 i 33b".

2. Opiniowana ustawa modyfikuje słowniczek pojęć ustawowych i definiuje poszczególne terminy poprzez odesłanie do właściwych przepisów rozporządzenia nr 1907/2006. W słowniczku zabrakło definicji terminu "rejestrujący", którym w rozumieniu rozporządzenia jest producent lub importer substancji lub wytwórca lub importer wyrobu, przedkładający wniosek o rejestrację. Należy rozważyć konieczność uzupełnienia słowniczka ustawowego o to pojęcie, ponieważ szereg norm karnych dotyczy właśnie rejestrującego, który nie wypełnia nałożonych na niego obowiązków.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 2, w art. 2 w ust. 1 po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:
"3a) rejestrującym – rozumie się przez to osobę, o której mowa w art. 3 pkt 7 rozporządzenia nr 1907/2006,".

3. Przepis karny zawarty w nowelizowanym art. 34f penalizuje działanie wbrew ograniczeniom, zakazom i warunkom dotyczącym produkcji oraz obrotu substancjami niebezpiecznymi i preparatami niebezpiecznymi. Podkreślenia wymaga fakt, że powyższe ograniczenia, zakazy i warunki zostaną wprowadzone w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw gospodarki, które jest aktem rangi podustawowej. W tej sytuacji o podstawie prawnej odpowiedzialności karnej będzie przesądzał akt niższego rzędu. Takie działanie prawodawcze budzi również poważne zastrzeżenia w zakresie określoności normy karnej wynikającej z art. 42 ust. 1 Konstytucji.
4. Przepisy karne zawarte w ustawie o substancjach i preparatach chemicznych zostały znacznie rozbudowane w zestawieniu z obowiązującym stanem prawnym. Dotyczą one dwóch rodzajów czynów zabronionych – przestępstw oraz wykroczeń. W regulacjach normatywnych określających przestępstwa posłużono się nieprawidłową terminologią, która w zakresie kar powinna być spójna z systematyką i nazewnictwem Kodeksu karnego.
Kolejne zastrzeżenia na gruncie przepisów karnych opiniowanej ustawy dotyczą niejasnych relacji pomiędzy sankcjami karnymi w poszczególnych przepisach, a art. 39

ustawy nowelizowanej. Przepis ten zawiera katalog przepisów określających czyny, co do których orzekanie nastąpi w trybie Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Sposób sformułowania sankcji karnej ("podlega karze grzywny") wskazuje, że czyny zabronione określone w art. 34c, 34i i 34j nowelizowanej ustawy są wykroczeniami. Przemawia za tym dodatkowo fakt, że Kodeks karny nie przewiduje samoistnej kary grzywny za popełnione przestępstwo. Jeśli taka była rzeczywista intencja ustawodawcy wydaje się, że należy uzupełnić art. 39 ustawy o substancjach i preparatach chemicznych. Poza przedstawionymi wątpliwościami należy podnieść, że przepisy karne zawarte w nowelizowanym art. 34e i 34f wymagają doprecyzowania zawartych w nich odesłań, które polegałyby na wyraźnym wskazaniu aktu prawnego, do którego się odwołują.

Ostatnie zastrzeżenie, jakie pojawia się na gruncie przepisów karnych, to nieczytelna norma sformułowana w dodawanym art. 37n. Nieczytelność tego przepisu jest spowodowana tym, że w treści normy karnej podaje się pełen tytuł oraz adres publikacyjny aktu prawa wspólnotowego wydanego przez Komisję Europejską. Bardziej czytelne brzmienie tego przepisu można by osiągnąć poprzez skrótowe określenie rozporządzenia, przy pełnym jego przytoczeniu np. w słowniczku pojęć ustawowych.

Propozycje poprawek:

1) w art. 1:

a) w pkt 25, w art. 34,

b) w pkt 27, w art. 34b i 34d,

c) w pkt 28, w art. 34f,

d) w pkt 29, w art. 34g i 34h

- w zdaniu końcowym wyrazy "karze grzywny" zastępuje się wyrazem "grzywnie" oraz wyrazy "karze pozbawienia wolności" zastępuje się wyrazami "pozbawienia wolności";

2) w art. 1 w pkt 35, w art. 39 wyrazy "w art. 34e" zastępuje się wyrazami "w art. 34c, 34e, 34i, 34j";

3) w art. 1 w pkt 27, w art. 34e w pkt 2 po wyrazach "art. 9" dodaje się wyrazy "rozporządzenia nr 648/2004";

4) w art. 1 w pkt 28, w art. 34 f w pkt 2 po wyrazach "w załączniku XVII" dodaje się wyrazy "do tego rozporządzenia";

5) w art. 1 w pkt 2, w art. 2 w ust. 1 dodaje się pkt 22 w brzmieniu:

"22) rozporządzeniu nr 340/2008 – rozumie się przez to rozporządzenie Komisji (WE) nr 340/2008 z dnia 16 kwietnia 2008 r. w sprawie opłat i należności wnoszonych na rzecz Europejskiej Agencji Chemikaliów na mocy rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) (Dz. Urz. UE L 107 z 17.04.2008, str. 6).";

6) w art. 1 w pkt 33, art. 37n otrzymuje brzmienie:

"Art. 37n. Kto nie będąc do tego uprawnionym uiszcza ulgową opłatę lub należność na podstawie art. 3-10 rozporządzenia nr 340/2008 albo korzysta ze zwolnienia z opłaty na podstawie art. 74 ust. 2 rozporządzenia nr 1907/2006, podlega karze grzywny."

5. Zmiany zamieszczone w art. 2 dotyczą ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Przepisy karne w tej ustawie powinny być sformułowane w sposób uwzględniający terminologię oraz systematykę Kodeksu karnego (art. 37b), a także Kodeksu wykroczeń (art. 38 ust. 1).

Propozycja poprawki:

- w art. 2 w pkt 6:

a) w art. 37b w zdaniu końcowym wyrazy "karze grzywny" zastępuje się wyrazami "grzywnie" oraz wyrazy "karze pozbawienia wolności" zastępuje się wyrazami "pozbawienia wolności",

b) w art. 38 w ust. 1 w zdaniu końcowym wyrazy "karze ograniczenia wolności albo karze grzywny" zastępuje się wyrazami "ograniczenia wolności albo grzywny".

6. W art. 12 proponuje się czasowe utrzymanie w mocy rozporządzeń wydanych na podstawie ustawy o substancjach i preparatach chemicznych oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Należy zwrócić uwagę, że brzmienie tego przepisu nie jest zgodne z § 33 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2002 roku w sprawie "Zasad techniki prawodawczej".

Niezgodność ta wynika z naruszenia zasady, zgodnie z którą nie zachowuje się czasowo w mocy tylko niektórych przepisów rozporządzenia wydanego na podstawie zmienianego przepisu upoważniającego. O takim zabiegu legislacyjnym świadczy użyte w opiniowanej ustawie sformułowanie "w zakresie nieobjętym przepisami rozporządzenia nr 1907/2006",

które oznacza to samo co "o ile nie są sprzeczne z przepisami niniejszej ustawy". Z przedstawionych względów konieczna jest zmiana redakcji art. 12 ust. 1.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że czasowe zachowanie w mocy aktu wykonawczego wydanego na podstawie zmienianego przepisu upoważniającego jest co do zasady działaniem wyjątkowym. Z tego też powodu w tym "przejściowym" okresie takie rozporządzenie nie powinno być nowelizowane. Mając na uwadze zasady prawidłowej legislacji należy rozważyć konieczność zmiany art. 12 ust. 2.

Propozycje poprawek:

- 1) w art. 12 w ust. 1 skreśla się wyrazy "w zakresie nieobjętym przepisami rozporządzenia nr 1907/2006";
- 2) w art. 12 w ust. 2 skreśla się wyrazy ", i mogą być zmieniane".

Agata Karwowska-Sokołowska

Główny legislator