



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

IX kadencja

Marszałek Senatu
BPS.DPS.030.1.2020

Druk nr 220

Warszawa, 7 lutego 2020 r.

Szanowna Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

mam zaszczyt przekazać Pani Marszałek podjęte przez Senat - zgodnie z art. 121 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - na 4. posiedzeniu w dniu 6 lutego 2020 r. uchwały:

- w sprawie ustawy o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów,
- w sprawie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020,
- w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw,
- w sprawie ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw,
- w sprawie ustawy o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa,
- **w sprawie ustawy o ochronie roślin przed agrofagami,**
- w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw,

- w sprawie ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów.

Przyjęcie poprawek Senatu może spowodować konieczność zmiany oznaczeń jednostek systematyzacyjnych, redakcyjnych lub ich fragmentów, w celu zachowania ciągłości numeracji albo ciągłości alfabetycznej, oraz w konsekwencji konieczność odpowiedniej korekty odesłań.

Z poważaniem

(-) Tomasz Grodzki

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 6 lutego 2020 r.

w sprawie ustawy o ochronie roślin przed agrofagami

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 23 stycznia 2020 r. ustawy o ochronie roślin przed agrofagami, wprowadza do jej tekstu następujące poprawki:

- 1) w art. 9:
 - a) skreśla się ust. 3,
 - b) w ust. 4 we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy „ust. 3” zastępuje się wyrazami „ust. 5”,
 - c) dotychczasowy ust. 4 oznacza się jako ust. 5a,
 - d) w ust. 5 wyrazy „określonym w ust. 3” zastępuje się wyrazami „jeżeli ocena, o której mowa w art. 29 ust. 1 rozporządzenia 2016/2031, wykaże, że stwierdzony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej agrofag niekwarantannowy spełnia kryteria agrofaga kwarantannowego dla Unii” oraz skreśla się wyrazy „o których mowa w ust. 3,”;

- 2) w art. 14:
 - a) skreśla się ust. 1,
 - b) dotychczasowy ust. 2 oznacza się jako ust. 3a,
 - c) w ust. 3 wyrazy „o których mowa w ust. 1” zastępuje się wyrazami „których obowiązek przyjęcia przez państwo członkowskie Unii Europejskiej wynika z przepisów, o których mowa w art. 1 pkt 1, mające na celu zwalczenie lub zapobieżenie rozprzestrzenieniu się agrofagów”,
 - d) skreśla się ust. 5,
 - e) w ust. 6 we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy „ust. 5” zastępuje się wyrazami „ust. 7”,
 - f) dotychczasowy ust. 6 oznacza się jako ust. 7a,
 - g) w ust. 7 wyrazy „o których mowa w ust. 5” zastępuje się wyrazami „których

uprawnienie do przyjęcia przez państwo członkowskie Unii Europejskiej wynika z przepisów, o których mowa w art. 1 pkt 1, mające na celu zwalczenie lub zapobieżenie rozprzestrzenieniu się agrofagów”;

- 3) w art. 16 w pkt 2 na końcu dodaje się wyrazy „rozporządzenia 2016/2031”;
- 4) w art. 18 ust. 8 otrzymuje brzmienie:

„8. Minister właściwy do spraw rolnictwa określi, w drodze rozporządzenia, sposób wykonywania przez wojewódzkiego inspektora czynności, o których mowa w ust. 1–4 oraz art. 17 ust. 1, 4 i 10–12, mając na uwadze międzynarodowe standardy w zakresie środków fitosanitarnych oraz zapewnienie bezpieczeństwa fitosanitarnego.”;
- 5) w art. 20 ust. 14 otrzymuje brzmienie:

„14. Minister właściwy do spraw rolnictwa określi, w drodze rozporządzenia, sposób wykonywania przez wojewódzkiego inspektora czynności, o których mowa w ust. 1, 2, 4 i 5, ust. 8 pkt 2 i ust. 11 pkt 1 oraz art. 19 ust. 1, mając na uwadze międzynarodowe standardy w zakresie środków fitosanitarnych oraz zapewnienie bezpieczeństwa fitosanitarnego.”;
- 6) w art. 22 w ust. 1 wyrazy „art. 122 § 2” zastępuje się wyrazami „art. 122a § 2”;
- 7) w art. 32 w ust. 7 na końcu przecinek zastępuje się kropką;
- 8) w art. 35 w ust. 7 na końcu przecinek zastępuje się kropką;
- 9) w art. 36 w ust. 7 na końcu przecinek zastępuje się kropką;
- 10) w art. 37:
 - a) skreśla się ust. 2,
 - b) w ust. 3 we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy „ust. 2” zastępuje się

- wyrazami „ust. 4”,
- c) dotychczasowy ust. 3 oznacza się jako ust. 4a,
- d) w ust. 4 skreśla się wyrazy „o których mowa w ust. 2.”;
- 11) w art. 58 w ust. 3 w pkt 2 wyrazy „, art. 20 ust. 2 pkt 2 lub ust. 8 pkt 2 lub art. 35 ust. 2” zastępuje się wyrazami „lub art. 20 ust. 2 pkt 2 lub ust. 8 pkt 2”;
- 12) w art. 58 w ust. 6 skreśla się wyrazy „stanowi dochód budżetu państwa i”;
- 13) w art. 58 w ust. 6 wyraz „ostateczna” zastępuje się wyrazem „prawomocna”;
- 14) w art. 59 w ust. 1 dodaje się pkt 22a w brzmieniu:
„22a) będąc do tego obowiązany, nie wykonuje decyzji wydanej na podstawie art. 35 ust 2.”;
- 15) w art. 85 na końcu dodaje się wyrazy „, z wyjątkiem rozdziału 10 i rozdziału 11, które wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

UZASADNIENIE

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 23 stycznia 2020 r. ustawy o ochronie roślin przed agrofagami, postanowił wprowadzić do niej 15 poprawek.

Art. 9 ust. 3 uzależnia nakaz stosowania przez adresatów rozporządzenia określającego obowiązki związane z występowaniem agrofagów od stwierdzenia występowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej agrofaga kwarantannowego. Minister wydając rozporządzenie będzie uwzględniał występowanie agrofagów kwarantannowych. Dlatego, jeżeli rozporządzenie zostanie wydane powinno być one przestrzegane bez sprawdzania dodatkowego warunku jakim jest stwierdzenie występowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej agrofaga kwarantannowego. Dlatego Senat uchwalił poprawkę nr 1. Te same względy przemawiają za zmianą art. 14 ust. 1 i 5 oraz art. 37 ust. 2 (poprawki nr 2 i 10).

Art. 16 pkt 2 nakazuje Głównemu Inspektorowi wykonywać obowiązki państwa członkowskiego Unii Europejskiej określone w art. 32 ust. 7. W art. 32 ust. 7 nie określono obowiązków państwa członkowskiego. Senat uznał, że odesłanie powinno być skierowane do art. 32 ust. 7 rozporządzenia 2016/2031 i wprowadził poprawkę nr 3.

W art. 18 ust. 8 ustawa nakazuje dokonywanie czynności zgodnie z Międzynarodowymi Standardami w zakresie Środków Fitosanitarnych, wydanymi na podstawie Międzynarodowej Konwencji Ochrony Roślin, sporządzonej w Rzymie dnia 6 grudnia 1951 r.

W świetle obowiązujących przepisów konstytucyjnych za zakazane należy uznać w szczególności tzw. odesłania pozasystemowe, które polegają na nakazie stosowania norm ustanowionych przez inne podmioty niż organy wyposażone w kompetencje prawodawcze. W obszarze prawa powszechnie obowiązującego delegowanie kompetencji prawodawczych jest bowiem ściśle reglamentowane. Oznacza to zakaz odsyłania do wszelkiego rodzaju norm technicznych, takich jak np. Polskie Normy. Niedopuszczalne jest również odsyłanie do wszelkiego rodzaju dokumentów programowych itp.¹

Również § 4 ust. 4 Zasad techniki prawodawczej zakazuje odsyłania do aktów, które nie są ustawą, umową międzynarodową lub dającymi się bezpośrednio stosować postanowieniami aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe.

¹ zob. G. Wierczyński, glosa do wyroku TK z dnia 21 grudnia 2011 r., P 1/11, PS 2012, nr 5, s. 167.

Przywołane w ustawie Międzynarodowe Standardy w zakresie Środków Fitosanitarnych są jedynie wytycznymi, wobec czego nie mieszczą się w katalogu aktów, do których przepis ustawy może odsyłać. Stosowanie tego typu standardów może zostać wprowadzone do konstytucyjnego systemu źródeł prawa poprzez powtórzenie ich treści w przepisach powszechnie obowiązujących np. w rozporządzeniu. Senat, odnosząc te argumenty do art. 20 ust. 14, wprowadził poprawki nr 4 i 5.

W art. 22 ust. 1 zawarto odesłanie do art. 122 § 2, znajdującego się w dziale II rozdziału 8a Kodeksu postępowania administracyjnego. We wskazanym miejscu nie znajduje się art. 122 § 2. Kontekst przepisu wskazuje na odesłanie do rozdziału regulującego tzw. milczące załatwienie sprawy, co zdaniem Senatu oznacza, że odesłanie powinno być skierowane do art. 122a § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego (poprawka nr 6).

W poprawkach nr 7, 8 i 9 Senat poprawił interpunkcję.

Przepis art. 35 ust. 7 wprowadza możliwość uznania decyzji za doręczoną w przypadku doręczenia jej osobie faktycznie władającej przesyłką, niebędącej stroną postępowania. Niewykonanie przez stronę obowiązków wynikających z decyzji jest zagrożone karą administracyjną w wysokości od 500 do 50 000 zł. Ponieważ odpowiedzialność karnoadministracyjna jest oderwana od zasady winy, karę poniosą również osoby, które nie dowiedzą się o wydaniu decyzji z powodu okoliczności, na które nie mają wpływu. Ponieważ taka konstrukcja może naruszać wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawnego, Senat zmienił zasady odpowiedzialności za niewykonanie decyzji (poprawki nr 11 i 14).

W art. 58 ust. 6 podkreślono, że określone w ustawie administracyjne kary pieniężne stanowią dochód budżetu państwa. W art. 111 pkt 12 ustawy o finansach publicznych, jako dochody podatkowe i niepodatkowe budżetu państwa zakwalifikowano grzywny, mandaty i inne kary pieniężne, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej. Treść tego przepisu powoduje, że regulacje w ustawach szczególnych, zgodnie z którymi administracyjne kary pieniężne stanowią dochód budżetu państwa są niedopuszczalne ze względu na § 4 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej (Ustawa nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach.). Dlatego Senat uchwalił poprawkę nr 12.

Na podstawie art. 58 ust. 6 określone w ustawie administracyjne kary pieniężne, będą uiszczane w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja określająca administracyjną karę pieniężną stała się ostateczna.

Ostateczność decyzji jako odniesienie dla terminu płatności kary administracyjnej budzi kontrowersje. Prowadzi bowiem do sytuacji, gdy podmiot ukarany jest obowiązany uiścić karę jeszcze przed uprawomocnieniem się decyzji, a więc przed postępowaniem sądowoadministracyjnym. Model rozstrzygnięcia sądowego po wykonaniu kary wydaje się nie do pogodzenia z wymaganiami art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, gdyż niweczy całą istotę prawa do sądu. Sądowa kontrola dokonywana w trakcie lub nawet po wykonaniu decyzji o ukaraniu z tego punktu widzenia jest spóźniona i przypomina raczej gwarancję ewentualnej rehabilitacji za bezprawne ukaranie niż gwarancję ochrony przed bezprawnym ukaraniem².

Dlatego Senat wprowadził poprawkę nr 13, w której obowiązek zapłaty kary administracyjnej powiązał z zakończeniem postępowania sądowoadministracyjnego.

Termin wejścia w życie opiniowanej ustawy został określony na dzień następujący po dniu ogłoszenia. Tymczasem zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego ustawa powinna wchodzić w życie z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*. Nakaz ten wynika z ogólnej zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji). Trybunał wskazuje, że termin wejścia w życie nowych przepisów powinien stwarzać realną gwarancję wszystkim ich adresatom do przygotowania się do realizacji postanowień nowowprowadzanych aktów.

Minimalny standard terminu wejścia w życie ustawy określa art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przewidujący, jako zasadniczy, czternastodniowy okres *vacatio legis*. Wyjątki od tej zasady określa art. 4 ust. 2 powołanej ustawy, zgodnie z którym w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Uzasadnienie projektu ustawy motywuje wejście jej w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia koniecznością zapewnienia spójności prawa krajowego z prawem unijnym, konsultacjami, które przygotowały adresatów na wejście ustawy w życie, oraz

² D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Zakamycze 2004, s. 203.

niepogorszeniem sytuacji prawnej podmiotów, na które ustawa oddziałuje.³ Senat wychodząc z założenia, że przynajmniej w zakresie odpowiedzialności karnej i karnoadministracyjnej ustawa powinna dać adresatom czas na zapoznanie się z przepisami i dostosowanie się do nowych regulacji, wprowadził poprawkę nr 15.

³ Uzasadnienie projektu ustawy, s. 55 i 56.