



KANCELARIA SENATU
BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 7 grudnia 2004 r.

Uwagi do ustawy
o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza
gazów cieplarnianych i innych substancji

W związku z krótkim okresem dzielącym dzień uchwalenia ustawy przez Sejm, tj. 3 grudnia 2004 r., oraz dzień posiedzenia senackiej Komisji Ochrony Środowiska, na którym jest rozpatrywana ustawa, Biuro Legislacyjne przedstawia zamiast opinii, jedynie propozycje poprawek do jej tekstu.

Kształt ustawy wymaga zgłoszenia uwagi natury ogólnej. Dotyczy ona bliżej nieokreślonego charakteru prawnego pojęcia "uprawnienie do emisji". Uprawnienie to nie zostanie zmaterializowane w żadnym dokumencie, będzie przyznane w krajowym planie rozdziału bądź w zezwoleniu. Natomiast zgodnie z ustawą uprawnienia te będą przedmiotem szeroko rozumianego obrotu (sprzedaż, przeniesienie i umorzenie). Taka konstrukcja prawna może nastęrczać pewne trudności w praktyce stosowania ustawy.

1. Doprecyzowania wymaga definicja "emisji zredukowanej", która została zawarta w art. 3 w pkt 4 w lit. b. W przytoczonym przepisie ogólnie mówi się o poprzednim okresie, nie wskazując dokładnie, jakiego okresu (np. rozliczeniowego) przepis ten dotyczy.

Propozycja poprawki:

- *w art. 3 w pkt 4 w lit. b po wyrazach "z poprzedniego okresu" dodaje się wyraz "rozliczeniowego".*
2. Słowniczek pojęć ustawowych zawiera także definicję "substancji" (art. 3 pkt 14). Wyjaśnienia wymaga czy prawidłowe jest rozwiązanie, w myśl którego zakres

podmiotowy tego pojęcia jest na tyle szeroki, że zawiera w sobie wszystkie gazy cieplarniane, również te, których definicja znajduje się w pkt 5. Być może należałoby wskazać w tej definicji, że odnosi się tylko do tych substancji, które są objęte krajowym planem rozdziału uprawnień do emisji, a nie do wszystkich wprowadzanych do powietrza. Zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji definicja musi wyraźnie określać zakres zastosowania znaczenia, aby nie doszło do kolizji znaczeń, ani do wątpliwości co do zakresu ich odniesienia.

3. Ustawa przewiduje, że podmiotem administrującym systemem będzie Krajowy Administrator Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji. Należy zwrócić uwagę, że nieprawidłowa jest konstrukcja prawna wyznaczenia tego podmiotu. Zgodnie z art. 9 ust. 4 Krajowy Administrator będzie wyznaczony w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw środowiska. Jest to kuriozalne rozwiązanie, niespotykane w polskim systemie prawnym; najczęściej stosowany mechanizm to powoływanie takiej osoby przez właściwego ministra.

Przywołane rozwiązanie budzi zastrzeżenia także z uwagi na charakter rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy. Rozporządzenie jest ściśle związane z ustawą poprzez "uzależnienie przedmiotowe" (regulowanie jedynie kwestii już wcześniej poddanych regulacji ustawowej). Ponadto ustawodawca może rezygnować z pełni regulacji i wskazywać na rozporządzenie jako kontynuację tylko wtedy, gdy będzie ona służyła wykonaniu ustawy.

4. Zgodnie z art. 14 ust. 4 projekt krajowego planu będzie opracowywany przez Krajowego Administratora. Należy zwrócić uwagę, że przepis ten jest powtórzeniem normy prawnej zawartej w art. 9 ust. 2 pkt 4, określającej zadania Krajowego Administratora.
5. Pewne zastrzeżenia może budzić art. 25, który wprowadza obowiązek wniesienia opłaty z tytułu przyznania uprawnień do emisji. Opłata ta została określona jako iloczyn liczby uprawnień do emisji i jednostkowej stawki opłaty za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza (...). Brak wyraźnego wskazania w ustawie wielkości jednostkowej stawki opłaty może rodzić zarzut niezgodności z art. 217 Konstytucji. Przepis ten dotyczy ważnej kwestii, a mianowicie określenia podatków i innych danin publicznych w drodze ustawowej. Tym samym przytoczona norma prawna ogranicza swobodę organów administracji publicznej w zakresie nie tylko związanym z finansami państwa i

ekonomicznymi podstawami jego działalności, ale także sfery wolności i praw człowieka i obywatela.

Przepis art. 25 może także budzić wątpliwości interpretacyjne – odwołuje się do liczby uprawnień do emisji przyznanych na pierwszy rok okresu rozliczeniowego i stąd nie jest jasny mechanizm naliczania opłaty w latach kolejnych tego okresu.

6. Ustawa nakłada na prowadzącego instalację obowiązek uiszczenia opłaty. Przewiduje przy tym, że druga rata opłaty powinna być wniesiona w terminie 210 dni od dnia wejścia w życie rozporządzeń zawierających krajowy plan (art. 25 ust. 3 pkt 2 i art. 58 ust. 3 pkt 2). Posługiwanie się tak długim terminem oznaczonym w dniach może nastroczać w praktyce trudności związane z jego prawidłowym wyliczeniem. Oznaczanie terminu w ten sposób jest stosowane w sytuacjach, gdy konieczne jest precyzyjne określenie dnia, z którym wiąże się wystąpienie określonego skutku prawnego, np. w ordynacjach wyborczych.

Wydaje się, że w omawianym przypadku bardziej prawidłowy byłby termin 7-miesięczny.

Propozycja poprawki:

- *w art. 25 w ust. 3 w pkt 2 w zdaniu wstępnym oraz w art. 58 w ust. 3 w pkt 2 wyrazy "210 dni" zastępuje się wyrazami "7 miesięcy".*

7. Przepis art. 27 ust. 1 zakłada, że warunkiem koniecznym ważności umowy sprzedaży uprawnień do emisji jest jej zgłoszenie do Krajowego Rejestru Uprawnień do Emisji. Należy zwrócić uwagę, że termin na dokonanie tego zgłoszenia (3 dni robocze od dnia zawarcia umowy), zawarty w druku senackim, uległ znacznemu skróceniu w porównaniu z 30-dniowym terminem proponowanym w przedłożeniu rządowym (druk sejmowy nr 3381).

Takie skrócenie terminu można uznać za uzasadnione, jeśli w przekonaniu ustawodawcy zgłoszenie powinno nastąpić niezwłocznie.

8. Przepis art. 29 zawiera dwa upoważnienia do wydania aktów wykonawczych przez ministra właściwego do spraw środowiska. Pierwsze z nich (art. 29 ust. 1) ma określać warunki przenoszenia przez prowadzącego instalację uprawnień do emisji na następny okres rozliczeniowy. Należałoby rozważyć czy prawidłowym rozwiązaniem jest

uregulowanie tego rodzaju zagadnień w rozporządzeniu, a nie w ustawie. Podobne zastrzeżenie dotyczy drugiego upoważnienia.

Drugie upoważnienie (art. 29 ust. 2) jest upoważnieniem fakultatywnym. Z tego względu powstaje pytanie czy, w przypadku niewydania na jego podstawie rozporządzenia, w ustawie znajdują się wystarczająco jasne przepisy, które umożliwią przenoszenie przez prowadzącego instalację uprawnień do emisji na następne lata okresu rozliczeniowego.

9. Doprecyzowania wymaga art. 30 ust. 2. W przepisie tym została ujęta zasada, zgodnie z którą prowadzący instalację jest obowiązany do zgłoszenia przeniesienia uprawnień do emisji w ciągu 30 dni. Ustęp 3 tego przepisu przewiduje wyjątek od tej zasady – jeśli przeniesienie zostało dokonane po dniu 1 grudnia, termin na zgłoszenie wynosi 10 dni.

Propozycja poprawki:

- w art. 30 w ust. 2 po wyrazach "dokonania przeniesienia" dodaje się wyrazy ", z zastrzeżeniem ust. 3".

10. W art. 31 w ust. 3 w pkt 4 należy wprowadzić korektę redakcyjną.

Propozycja poprawki;

- w art. 31 w ust. 3 w pkt 4 po wyrazach "tytułach prawnych" dodaje się wyraz "do".

11. Przepis art. 32 ust. 2 zawiera kilka uchybień legislacyjnych – nieprecyzyjne odesłanie do ust. 1, zbędne sformułowanie "odpowiednio" oraz wadliwe określenie początku biegu terminu.

Propozycje poprawek:

- w art. 32 w ust. 2 wyrazy "instalację, o której mowa w ust. 1" zastępuje się wyrazami "likwidowaną instalację",
- w art. 32 w ust. 2 skreśla się wyraz "odpowiednio",
- w art. 32 w ust. 2 wyrazy "do dnia zaprzestania" zastępuje się wyrazami "od dnia zaprzestania".

12. Nieprecyzyjnie został sformułowany przepis art. 47 ust. 1, ponieważ nie wynika z niego jednoznacznie czy data 31 grudnia odnosi się do dnia stwierdzenia emisji rzeczywistej czy do dnia, w którym będzie weryfikowana liczba posiadanych uprawnień do emisji.
13. Na podstawie art. 48 Krajowy Administrator ma dokonywać wpisów do Krajowego Rejestru. Przepis ten wymaga uściślenia, ponieważ nie precyzuje o jakim rodzaju wpis chodzi. Pewną wskazówką może być fakt, że wpisy te będą dokonywane po otrzymaniu zweryfikowanych rocznych raportów.
14. Przepisy odsyłające do regulacji dotyczących kar pieniężnych (art. 47 ust. 4, 51, 52, 54 pkt 1 i 2) nie uwzględniają kary, o której mowa w art. 50 ust. 2 i odnoszą się jedynie do art. 50 ust. 1. Tymczasem każdy z tych przepisów będzie stanowił odrębną podstawę nakładania kary, w zależności od tego czy będzie ona wymierzana za brak uprawnień do emisji czy też za niewywiązanie się z określonych zobowiązań.

Propozycje poprawek:

- w art. 47 w ust. 4, w art. 51 oraz w art. 52 po wyrazach "art. 50 ust. 1" dodaje się wyrazy "i 2",
- w art. 54:
 - a) w pkt 1, w pkt 31 w lit. d po wyrazach "uprawnień do emisji" dodaje się wyrazy "lub za niewywiązanie się z zobowiązania, o którym mowa w art. 7 ust. 2 tej ustawy",
 - b) w pkt 2, w art. 401a w ust. 1 po wyrazach "art. 50 ust. 1" dodaje się wyrazy "i 2".

15. Przepis przejściowy zawarty w art. 57 ust. 1 wymienia przepisy, które nie znajdują zastosowania do Krajowego Planu Rozdziału Uprawnień do emisji dwutlenku węgla na lata 2005-2007. Należy rozważyć uzupełnienie tego wyliczenia o przepis art. 15 ust. 3 pkt 2 – dotyczy on uwzględniania przy opracowywaniu krajowego planu całkowitej emisji krajowej oraz emisji z instalacji objętych systemem w okresie ostatnich 5 lat. Powstaje pytanie czy w momencie opracowywania Planu na lata 2005 –2007 te dane będą w dyspozycji Krajowego Administratora.

Propozycja poprawki:

- w art. 57 w ust. 1 wyrazy "art. 15 ust. 2 i" zastępuje się wyrazami "art. 15 ust. 2 i ust. 3 pkt 2 oraz".

16. Ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2005 roku. Biorąc pod uwagę datę jej prawdopodobnego uchwalenia i opublikowania należy podnieść, że okres *vacatio legis* będzie bardzo krótki. Może to budzić zastrzeżenia zważywszy na konstytucyjną zasadę lojalności państwa wobec adresata norm prawnych. Zasada ta została wywiedziona z art. 2 Konstytucji i utrwalona w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (np. wyrok z 13 kwietnia 1999 roku, K. 36/98, wyrok z 25 listopada 1997 roku, K. 26/97). Wyraża się ona w przekonaniu, że przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania.

Oprac. Agata Karwowska-Sokołowska