



Opinia
do ustawy o zmianie ustawy - Prawo celne oraz niektórych innych ustaw
(druk nr 818)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem nowelizacji jest uwzględnienie w ustawie z dnia 19 marca 2004 r. - Prawo celne, ustawach określających stosunek Państwa do poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych oraz ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, iż od dnia 1 stycznia 2010 r. problematyka wspólnotowego systemu zwolnień celnych regulowana jest rozporządzeniem Rady (WE) Nr 1186/2009 z dnia 16 listopada 2009 r. ustanawiającym wspólnotowy system zwolnień celnych. Rozporządzenie to zastąpiło (uchyliło) rozporządzenie Rady (EWG) nr 918/83 z dnia 28 marca 1983 r. o takim samym tytule.

W związku ze zmianą w systemie źródeł prawa Unii Europejskiej konieczne jest zmodyfikowanie przepisów krajowych zawierających odesłanie do przepisów uchylonego rozporządzenia nr 918/83. Zmiany polskich ustaw sprowadzają się *de facto* do uwzględnienia w ich przepisach tytułu nowego rozporządzenia oraz oznaczeń jednostek redakcyjnych tego aktu.

Przepisy rozporządzenia nr 1186/2009 nie wprowadzają merytorycznych zmian do wspólnotowego systemu zwolnień celnych. Ustawodawca wspólnotowy postanowił jednak zastąpić dotychczasowy akt normatywny nowym, mając na względzie, iż był on wielokrotnie nowelizowany w sposób znaczący. Zmierzał on przy tym do zapewnienia jasności i komunikatywności przepisów Unii Europejskiej dotyczących zwolnień celnych.

Zmiany dokonywane opiniowaną ustawą wejdą w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 63. posiedzeniu w dniu 18 marca 2010 r. Projekt ustawy był przedłożeniem rządowym. Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu proponowanym w projekcie.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 1 - 14 - przytaczając w nowelizowanych przepisach pełny tytuł rozporządzenia nr 1186/2009 ustawodawca wskazuje po tytule, a przed dzienniczkiem promulgacyjnym, iż mamy do czynienia z wersją ujednoliconą rozporządzenia. Informacja ta, wbrew temu co mogłoby wynikać z zastosowanej techniki, nie jest częścią tytułu aktu wspólnotowego¹ i w związku z tym należy ją wyeliminować ze zmienianych przepisów. Przywołując akt prawa pochodnego Unii Europejskiej albo odsyłając do takiego aktu podaje się: rodzaj aktu, nazwy instytucji, które akt wydały, pełną nazwę aktu oraz dokładną datę jego uchwalenia. Wskazuje się również dziennik promulgacyjny, w którym akt opublikowano. Do tytułu aktu prawa wspólnotowego nie należy dopisek: wersja przekształcona, wersja skodyfikowana, wersja ujednolicona.²

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 1 oraz w art. 2 - 14 skreśla się wyrazy "(wersja ujednolicona)";
- 2) art. 1 pkt 4, art. 49 i art. 50 - nowelizując przepisy upoważniające zawarte w art. 49 i art. 50 ustawy - Prawo celne ustawodawca powtarza błąd, którym obarczone były dotychczasowe upoważnienia sformułowane w tych przepisach, a mianowicie nie formułuje on wytycznych. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji delegacja ustawowa powinna określać organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz **wytyczne dotyczące treści aktu**. Wytyczne są wskazówkami wyznaczającymi treść rozporządzenia lub sposób ukształtowania jego treści. Brak jednego z obligatoryjnych elementów upoważnienia skutkuje jego wadliwością z konstytucyjnego punktu widzenia. Należy mieć również na względzie, iż zakwestionowanie przepisu upoważniającego przez Trybunał Konstytucyjny, jest równoznaczne z zakwestionowaniem przepisów wykonawczych wydanych na jego podstawie. Mając na względzie zapewnienie poprawności systemowej analizowanych przepisów należałoby rozważyć uzupełnienie ich o brakujące wytyczne. Możliwe jest

¹ Zob. informacje dotyczące struktury tytułu aktu normatywnego Unii Europejskiej zawarte we Wspólnym przewodniku praktycznym (Joint practical guide – guide of the European Parliament, the Council and the Commission for persons involved In the drafting of legislation within the Community institutions) - <http://eur-lex.europa.eu/pl/techleg/8.htm>.

² Zob. Metody przywoływania i odsyłania do aktów prawa pochodnego UE w: *Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej – Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym*, pod red. J. Barcza, UKIE Departament Prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2009, s. 111.

wskazanie, iż wydając rozporządzenie trzeba wziąć pod uwagę rodzaj i charakter prowadzonej przez instytucję lub organizację działalności (w szczególności, że ma to być działalność społecznie użyteczna). Stopień szczegółowości wytycznych musi być dostosowany do rodzaju spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu (im bardziej rozporządzenie będzie dotyczyć sytuacji prawnej obywatela tym wytyczne muszą być bardziej szczegółowe).

- 3) art. 15 - zgodnie z § 32 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej, w którym sformułowano część reguł walidacyjnych rządzących obowiązywaniem rozporządzeń, dotychczasowe przepisy wykonawcze tracą moc, jeżeli zmieni się **treść** delegacji ustawowej w ten sposób, że zmieni się rodzaj aktu, zakres spraw przekazanych do uregulowania lub wytyczne. Zasady techniki prawodawczej rozróżniają pojęcia "**treść**" i "**brzmienie**". Zmiana przepisu upoważniającego w taki sposób, iż zmienia się jego brzmienie, a nie zmienia się jego treść, nie skutkuje utratą mocy dotychczasowych aktów wykonawczych. Z uzasadnienia do projektu ustawy wynika, iż rozporządzenie nr 1186/2009 "będzie rozporządzeniem o nowym numerze, wprowadzającym nową numerację artykułów, ale bez zmian w treści dotychczasowych przepisów". Zakładając poprawność tego stwierdzenia należałoby przyjąć, iż zmiany w art. 43 - 50 ustawy - Prawo celne nie skutkują zmianą treści przepisu upoważniającego, a tym samym efektem nowelizacji nie będzie utrata mocy obowiązującej przez rozporządzenia wydane na podstawie zmienianych upoważnień. Skoro dotychczasowe rozporządzenia nie utracą mocy obowiązującej, nie ma potrzeby ich czasowego utrzymywania. W takim przypadku należałoby uznać, iż art. 15 jest zbędny. Pozostawienie w ustawie nowelizującej przepisu przejściowego dotyczącego rozporządzeń, które nie utracą mocy obowiązującej, będzie miało skutek odwrotny niż *ratio legis* takiego rozwiązania intertemporalnego tzn. regulacja taka będzie *sui generis* przepisem o wygaśnięciu mocy rozporządzeń w nim wymienionych, pod warunkiem nieuchylenia ich wcześniej poprzez wydanie nowych rozporządzeń.

Propozycja poprawki (przy założeniu, że nie zmienia się treść przepisów upoważniających i nie uwzględniono uwag sformułowanych w poprzednim ppkt opinii):

- skreśla się art. 15;

Propozycja poprawki (przy założeniu, że nie zmienia się treść przepisów upoważniających i uwzględniono uwagi sformułowane w poprzednim ppkt opinii):

- w art. 15 użyte dwukrotnie wyrazy "art. 43 - 50" zastępuje się wyrazami "art. 49 i art. 50".

Jakub Zabielski

Główny legislator