



**Opinia do ustawy o substancjach chemicznych i ich mieszaninach
(druk nr 1097)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa o substancjach chemicznych i ich mieszaninach ma na celu dostosowanie prawa polskiego do przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1272/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin, zmieniającego i uchylającego dyrektywy 67/548/EWG i 1999/45/WE oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 (Dz. Urz. UE L 353 z 31.12.2008, str. 1), zwanego w dalszej części opinii "rozporządzeniem nr 1272/2008", a także zmian dokonanych przedmiotowym rozporządzeniem w prawodawstwie wspólnotowym:

- w dyrektywie Rady 67/548/EWG z dnia 27 czerwca 1967 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do klasyfikacji, pakowania i etykietowania substancji niebezpiecznych (Dz. Urz. UE L 196 z 16.8.1967, str. 1), która ulega w pierwszej kolejności zmianom, a następnie zostanie uchylona,
- w dyrektywie 1999/45/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 maja 1999 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich odnoszących się do klasyfikacji, pakowania i etykietowania preparatów niebezpiecznych (Dz. Urz. UE L 200 z 30.7.1999, str. 1), która ulega w pierwszej kolejności zmianom, a następnie zostanie uchylona,
- w rozporządzeniu (WE) 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, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające 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 (Dz. Urz. UE L 396 z 30.12.2006, str. 1, z późn. zm.).

Opiniowany akt prawny zastąpi ustawę z dnia 11 stycznia 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1222 oraz z 2010 r. Nr 107, poz. 679 i Nr 182, poz. 1228).

Jak wynika z uzasadnienia do rządowego projektu (druk sejmowy nr 3737), ustawodawca biorąc pod uwagę rodzaj dokonywanych zmian, w szczególności istotną zmianę terminologii w dziedzinie chemikaliów, podjął decyzję o implementacji rozporządzenia nr 1272/2008 poprzez nową ustawę, zachowując w jej postanowieniach, dotychczasowe uregulowania prawne zawarte w przywołanej ustawie z dnia 11 stycznia 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych, oraz wprowadzając, w tej dziedzinie spraw, zmiany wynikające z konieczności wdrożenia przywołanego wyżej rozporządzenia.

W związku z wprowadzeniem w rozporządzeniu nr 1272/2008 terminu "mieszanina", który zgodnie z jego art. 57, zastępuje w rozporządzeniu (WE) 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. termin "preparat", mając na uwadze zharmonizowanie przepisów ustawy z terminologią występującą w przepisach prawa wspólnotowego dotyczących chemikaliów, opiniowana ustawa dokonuje zmiany nazewnictwa odnoszącego się do jej zakresu przedmiotowego, poprzez zastąpienie terminu "preparat" terminem "mieszanina", przy założeniu, iż zawarta w ustawie definicja "mieszaniny" jest tożsama z dotychczasową definicją "preparatu".

Opiniowana ustawa określa ponadto obowiązek klasyfikacji substancji i mieszanin wraz z podaniem odpowiednich kategorii zagrożenia. Zawiera także przepisy o obowiązkowym oznakowaniu opakowań niebezpiecznych substancji i mieszanin.

Pozostałe najistotniejsze zmiany, mające na celu dostosowanie prawodawstwa krajowego do zmian, które zostały wprowadzone w prawodawstwie wspólnotowym rozporządzeniem nr 1272/2008, dotyczą:

- wprowadzenia (z uwagi na zmianę terminologii) w miejsce "Inspektora do Spraw Substancji i Preparatów Chemicznych" oraz "Biura do Spraw Substancji i Preparatów Chemicznych" nazwy "Inspektor do spraw Substancji Chemicznych" i "Biuro do spraw Substancji Chemicznych", a także poszerzenia katalogu zadań Inspektora do Spraw Substancji Chemicznych. Do nowych zadań Inspektora do spraw Substancji Chemicznych, będącego centralnym organem administracji rządowej, wynikających z rozporządzenia nr 1272/2008, zgodnie z postanowieniami opiniowanej ustawy należeć ma pełnienie funkcji właściwego organu określonego w art. 43 powyższego rozporządzenia oraz utworzenie i prowadzenie Krajowego Centrum Informacyjnego zgodnie z art. 44 tego rozporządzenia,

- dookreślenia kompetencji organów nadzoru i zakresu sprawowanej przez nie kontroli nad przestrzeganiem przepisów rozporządzenia nr 1272/2008,
- w zakresie przepisów karnych (tam, gdzie było to niezbędne) zmiany terminologii dostosowując ją do przepisów rozporządzenia nr 1272/2008; oraz wprowadzenia karalności zachowań niezgodnych z jego przepisami.

Ponadto z uwagi na występujące w innych ustawach odwołania do przepisów o substancjach i preparatach chemicznych, ze względu na tytuł nowej ustawy oraz zmiany związane z ujednoczeniem nazewnictwa wymienionego w rozporządzeniu nr 1272/2008, a także w celu zapewnienia realizacji zadań w zakresie sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem obowiązków nałożonych przez opiniowany akt prawny oraz rozporządzenia WE przez właściwe organy państwowe, wprowadzono zmiany do następujących ustaw:

- 1) z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.);
- 2) z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2006 r. Nr 122, poz. 851, z późn. zm.);
- 3) z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287, z późn. zm.);
- 4) z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1219 oraz z 2010 r. Nr 182, poz. 1228);
- 5) z dnia 30 marca 2001 r. o kosmetykach (Dz. U. Nr 42, poz. 473, z późn. zm.);
- 6) z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.);
- 7) z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (Dz. U. Nr 63, poz. 638, z późn. zm.);
- 8) z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271, z późn. zm.);
- 9) z dnia 13 września 2002 r. o produktach biobójczych (Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 252, z późn. zm.);
- 10) z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. Nr 197, poz. 1661, z późn. zm.);
- 11) z dnia 17 października 2003 r. o wykonywaniu prac podwodnych (Dz. U. Nr 199, poz. 1936, z późn. zm.);

- 12) z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów (Dz. U. Nr 229, poz. 2275, z późn. zm.);
- 13) z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 849, z późn. zm.);
- 14) z dnia 20 kwietnia 2004 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową (Dz. U. Nr 121, poz. 1263, Nr 175, poz. 1458 i Nr 203, poz. 1683 oraz z 2009 r. Nr 215, poz. 1664);
- 15) z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 25, poz. 202, z późn. zm.);
- 16) z dnia 21 stycznia 2005 r. o doświadczeniach na zwierzętach (Dz. U. Nr 33, poz. 289, Nr 171, poz. 1225 i Nr 220, poz. 1600 oraz z 2009 r. Nr 18, poz. 97);
- 17) z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. Nr 179, poz. 1485, z późn. zm.);
- 18) z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. Nr 180, poz. 1495, Nr 223, poz. 1464 oraz z 2009 r. Nr 79, poz. 666 i Nr 215, poz. 1664);
- 19) z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. Nr 75, poz. 493, oraz z 2008 r. Nr 138, poz. 865 i Nr 199, poz. 1227);
- 20) z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323, Nr 201, poz. 1540, oraz z 2010 r. Nr 182, poz. 1228).

W przepisach przejściowych, ustawodawca zawarł regulację, zgodnie z którą dotychczasowy Inspektor do Spraw Substancji i Preparatów Chemicznych, z dniem wejścia w życie opiniowanej ustawy, staje się Inspektorem do spraw Substancji Chemicznych. W wyniku wprowadzenia zmiany nazwy Biura do Spraw Substancji i Preparatów Chemicznych na Biuro do spraw Substancji Chemicznych, dotychczasowi pracownicy Biura do Spraw Substancji i Preparatów Chemicznych staną się, z dniem wejścia w życie przedmiotowej regulacji, pracownikami Biura do Spraw Substancji Chemicznych.

W przepisach przejściowych przesądzono ponadto, że do postępowań wszczętych i niezakończonych na podstawie przepisów o substancjach i preparatach chemicznych stosuje się przepisy dotychczasowe.

Dokonując zmian przepisów upoważniających ustawodawca sformułował w ustawie przepis przejściowy czasowo utrzymujący w mocy dotychczasowe akty wykonawcze.

Ustawa przewiduje, iż przepisy art. 20 ust. 3 i ust. 11 pkt 4, dotyczące terminu, do kiedy Inspektor do spraw Substancji Chemicznych wydaje zgodę na stosowanie

alternatywnej nazwy rodzajowej dla niektórych substancji chemicznych zawartych w mieszaninach, utracą moc obowiązującą z dniem 1 czerwca 2015 r. Po tym terminie, zgodnie z przepisami rozporządzenia nr 1272/2008, zgodę taką wydaje dyrektor Europejskiej Agencji Chemikaliów.

Opiniowana ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa została uchwalona przez Sejm w efekcie rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (druk nr 3737). Rada Ministrów uznała wymieniony projekt ustawy za pilny.

W toku prac legislacyjnych w Sejmie ustawą zajmowała się Komisja Zdrowia.

Opracowując sprawozdanie (druk sejmowy nr 3776) Komisja nie wniosła poprawek, które w sposób istotny wpływałyby na treść ustawy.

Drugie czytanie projektu ustawy miało miejsce na 84. posiedzeniu Sejmu, w dniu 1 lutego 2011 r. Wobec niewniesienia poprawek, Sejm przystąpił niezwłocznie do III czytania. Ustawa została uchwalona na tym samym 84. posiedzeniu Sejmu w dniu 1 lutego 2011 r.

III. Uwagi szczegółowe

1) projekt omawianej ustawy został określony przez Radę Ministrów jako pilny, w związku z koniecznością niezwłocznego wdrożenia nowych przepisów Unii Europejskiej dotyczących klasyfikacji i oznakowania substancji chemicznych i ich mieszanin. Należy jednak podkreślić, iż zgodnie z art. 123 ust. 1 Konstytucji, zakres spraw co do których klauzula pilności nie może mieć zastosowania obejmuje projekty: ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru prezydenta, Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwości władz publicznych oraz kodeksów.

Mając na uwadze zakres przedmiotowy opiniowanej ustawy, w szczególności fakt, iż ustawa ta określa właściwość organów w zakresie wykonywania zadań administracyjnych i obowiązków wynikających przepisów prawa Unii Europejskiej (w tym zadania i kompetencje szeregu Inspekcji) oraz dokonuje nowelizacji ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks Pracy, wydaje się być nieuzasadnionym poddawanie jej procedurze pilnej.

- 2) **art. 12** – w proponowanym art. 12 w ust. 1 przewidziano utworzenie jednostki organizacyjnej, jaką jest Biuro do spraw Substancji Chemicznych, mającej pomagać centralnemu organowi administracji rządowej w realizacji ciężących na nim zadań, natomiast w ust. 2 tego przepisu określono zadania Inspektora do spraw Substancji Chemicznych. Z punktu widzenia zasad legislacyjnych umieszczenie, w strukturze redakcyjnej przepisu, regulacji statuującej jednostkę pomagającą organowi w wykonywaniu zadań przed określeniem tych zadań, nie wydaje się najwłaściwszym rozwiązaniem.

Mając powyższe na uwadze należy rozważyć następującą propozycję poprawki.

Propozycja poprawki:

- w art. 12 ust. 1 oznacza się jako ust. 2 oraz dotychczasowy ust. 2 oznacza się jako ust. 1.

- 3) **art. 16 ust. 15, art. 19 ust. 5, art. 21 ust. 3, art. 22 ust. 7** – zamieszczone w wymienionych jednostkach redakcyjnych przepisy upoważniające, w wytycznych dotyczących treści rozporządzenia nakazują uwzględnianie obowiązujących w tym zakresie przepisów Unii Europejskiej lub umów międzynarodowych.

Tak określonym wytycznym można postawić zarzut pozorności. Wytyczne, jako wskazówki wyznaczające treść rozporządzenia albo sposób ukształtowania jego treści, w szczególności nie mogą sprowadzać się do tego, iż odsyłają do aktów, norm, czy postanowień, które prawodawca musiałby wziąć pod uwagę, niezależnie od tego, czy takie odesłanie sformułowano ¹⁾.

Zasada niedopuszczalności powołania się na przepisy prawa Unii Europejskiej została potwierdzona w dokumencie "Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie efektywności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym" (str. 55), opublikowanym przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej i zaakceptowanym przez Rządowe Centrum Legislacji. Zgodnie z tym dokumentem "w wytycznych, nie należy zamieszczać ogólnych klauzul nakazujących ministrowi branie pod uwagę prawa Unii Europejskiej w regulowanej dziedzinie" a jedyny wyjątek dotyczy transpozycji dyrektywy w przypadku, gdy "z uwagi na konkretne uregulowanie danej sprawy w dyrektywie ustawodawca krajowy nie ma swobody w kształtowaniu treści rozporządzenia i jest to jedyna wytyczna, którą minister powinien się kierować".

¹⁾ Zob. Komentarz do Zasad techniki prawodawczej, S. Wronkowska, M. Zieliński, Warszawa 2004, s. 153.

Propozycje poprawek:

- w art. 16 w ust. 15 w części wspólnej skreśla się wyrazy "uwzględniając obowiązujące w tym zakresie przepisy Unii Europejskiej i OECD oraz",
- w art. 19 w ust. 5 w części wspólnej skreśla się wyrazy "uwzględniając przepisy obowiązujące w Unii Europejskiej oraz",
- art. 21 w ust. 3 i w art. 22 w ust. 7 w części wspólnej skreśla się wyrazy "oraz obowiązujące w tym zakresie przepisy Unii Europejskiej";

- 4) **art. 31, art. 32, art. 34, art. 36, art. 37, art. 38, art. 51** – we wskazanych przepisach karnych dotyczących czynów zabronionych stanowiących przestępstwo, posłużono się nieprawidłową terminologią, która w zakresie kar jest niespójna z systematyką i nazewnictwem ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny.

Propozycja poprawki:

- w art. 31, 32, 34, 36, 37, 38 i 51 w zdaniu końcowym wyrazy "karze grzywny" zastępuje się wyrazem "grzywnie" oraz wyrazy "karze pozbawienia wolności" zastępuje się wyrazami "pozbawienia wolności";

- 5) **art. 67** – zmiana ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, polega na dodaniu w jej art. 2 w ust. 1 pkt 15f. Zaproponowana nowelizacja powyższej ustawy nie uwzględnia obecnie obowiązującego brzmienia przywołanego art. 2 ust. 1, nadanego mu ustawą z dnia 25 listopada 2010 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz ustawy o działach administracji rządowej (Dz. U. Nr 239, poz. 1592), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2011 r.

Wobec powyższego zasadnym jest wprowadzenie następującej poprawki.

Propozycja poprawki:

- art. 67 otrzymuje brzmienie:
"Art. 67. W ustawie z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287, z późn. zm.) w art. 2 w ust. 1 w pkt 12 lit. a otrzymuje brzmienie:
"a) ustawy z dnia ... o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (Dz. U. Nr ..., poz. ...), "".