

Warszawa, dnia 14 sierpnia 2002 r.

Opinia

w sprawie dostosowania projektu ustawy o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym (druk nr 739) do standardów akcesyjnych Unii Europejskiej

1. Wybór trybu rozpatrywania projektu - zgodność z Regulaminem Sejmu RP

Przesłany do Sejmu rządowy projekt ustawy o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym, opublikowany w druku sejmowym nr 739, w dniu 22 lipca 2002 r. został skierowany do I czytania do Komisji Europejskiej, w celu rozpatrzenia w trybie przewidzianym w dziale II, rozdział 5 (art. 96-104) Regulaminu Sejmu RP (MP z 2002 r. Nr 23, poz. 398), zwanego dalej Regulaminem.

W piśmie przewodnim do projektu zawarta została wymagana przez artykuł 96 Regulaminu deklaracja Rady Ministrów, że projekt związany jest z dostosowywaniem polskiego ustawodawstwa do prawa Unii Europejskiej. Do projektu dołączone zostały, zgodnie z wymogiem art. 34 ust. 4 i 5 Regulaminu, projekty aktów wykonawczych oraz tłumaczenia tekstów przepisów prawa Unii Europejskiej, do którego dostosowane ma być polskie prawo. Projekt spełnia więc wymogi Regulaminu.

2. Przedmiot projektu ustawy

Przedstawiony przez Radę Ministrów projekt ustawy o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym ma na celu dostosowanie prawa polskiego w zakresie regulacji podaży zdolności przewozowej śródlądowej floty towarowej do obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa Unii Europejskiej.

Przepisy projektowanej ustawy regulują sprawy związane z utworzeniem i funkcjonowaniem Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowego,

regulacją podaży zdolności przewozowej śródlądowej floty towarowej oraz promocją transportu wodnego śródlądowego.

Proponowana ustawa wprowadza ponadto zmiany do ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o żegludzie śródlądowej oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Projekt przewiduje wejście w życie ustawy z dniem 1 stycznia 2003 r. Jednocześnie zgodnie z art. 22 projektu określone przepisy ustawy uchyla się z dniem uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej.

3. Prawo Unii Europejskiej w materii objętej projektem

Materię objętą zakresem projektu regulują następujące akty prawne:

- 1. Rozporządzenie Rady (WE) Nr 718/1999 z dnia 29 marca 1999 r. w sprawie polityki zdolności przewozowej floty wspólnotowej mającej na celu promocję transportu drogami wodnymi śródlądowymi,*
- 2. Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 805/1999 z dnia 16 kwietnia 1999 r. ustanawiające określone środki implementacji rozporządzenia Rady (WE) Nr 718/1999 w sprawie polityki zdolności przewozowej floty wspólnotowej mającej na celu promocję transportu drogami wodnymi śródlądowymi.*

4. Stan zobowiązań Polski

Układ ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z drugiej strony, (Układ Europejski) nie zawiera przepisów bezpośrednio odnoszących się do materii regulowanej projektem. Wyłącznie dziedzinie transportu, w tym transportu śródlądowego, poświęcony jest natomiast zawarty w części VI *Współpraca gospodarcza* art. 81 Układu. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu strony będą rozwijały i intensyfikowały współpracę w celu umożliwienia Polsce m.in.: restrukturyzacji i modernizacji transportu; polepszenia dostępu do rynku transportowego poprzez usuwanie przeszkód natury administracyjnej, technicznej i innych; osiągnięcia, odnośnie funkcjonowania transportu, norm porównywalnych do tych, jakie obowiązują we Wspólnocie. Priorytetowymi dziedzinami współpracy w myśl ust. 2

będą m.in. modernizacja infrastruktury szlaków żeglugi śródlądowej, wiążącej się z trasami komunikacyjnymi będącymi przedmiotem wspólnego zainteresowania oraz połączeniami transeuropejskimi, jak również opracowanie wspólnej polityki w dziedzinie transportu, zgodnej z polityką w tym zakresie obowiązującą we Wspólnocie.

Zastosowanie w przypadku projektowanej ustawy ma jednak przede wszystkim art. 68 Układu, nakładający na Polskę generalny obowiązek zbliżania swojego prawa do obowiązującego ustawodawstwa wspólnotowego. Zgodnie z brzmieniem przepisu: „Polska podejmie wszelkie starania w celu zapewnienia zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem Wspólnoty”. Jednocześnie art. 69 Układu zalicza transport i przepisy techniczne do dziedzin priorytetowych, objętych obowiązkiem zbliżania przepisów prawnych w pierwszej kolejności.

W dokumentach załączonych do projektu stwierdzono, że uchwalenie projektowanej ustawy przewidziane jest w priorytecie 9.3 „Harmonizacja prawa w zakresie wymogów technicznych dla statków żeglugi śródlądowej oraz dostępu do rynku”, zadanie 3 „Konieczne zmiany instytucjonalne” z rozdziału 9 „Polityka transportowa” Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa¹.

¹ Powoływany przez wnioskodawców priorytet 9.3 z rozdziału 9 Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej w wersji z dnia 12 czerwca 2001 r. (NPPC '2001) w rzeczywistości zakłada w pkt. II.3 „Konieczne zmiany instytucjonalne” nowelizację ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej, a nie uchwalenie projektowanej ustawy. Również zgodnie z zawartym w priorytecie 9.3 NPPC'2001 pkt. II.2 „Terminarz niezbędnych zmian legislacyjnych”, wdrożenie rozporządzenia Rady (WE) Nr 718/1999 oraz rozporządzenia Komisji (WE) Nr 805/1999 ma nastąpić poprzez nowelizację ustawy o żegludze śródlądowej, a nie uchwalenie przedłożonego projektu ustawy.

5. Zakres dostosowania dokonywanego przez projekt

a) uwagi ogólne

Zgodnie z deklaracją zawartą w „uzasadnieniu dostosowawczego charakteru projektu” proponowana ustawa ma na celu dostosowanie prawa polskiego w zakresie polityki regulacji podaży zdolności przewozowej floty śródlądowej do obowiązujących w tej materii przepisów prawa Unii Europejskiej, tj. rozporządzenia Rady (WE) Nr 718/1999 oraz rozporządzenia Komisji (WE) Nr 805/1999. Jednocześnie stwierdzono, że projektowana ustawa „stanowi wykonanie delegacji” zawartej w art. 9 rozporządzenia Rady (WE) Nr 718/1999 i realizuje zakładany cel, jakim jest ustanowienie ram prawnych dla zorganizowania w Polsce Funduszu Żeglugi Śródlądowej oraz Funduszu Rezerwowego w ramach polityki promocji żeglugi śródlądowej i utrzymania równowagi na rynku żeglugi śródlądowej, tak aby w konsekwencji przygotować się do bezpośredniego stosowania rozporządzeń wspólnotowych.

b) uwagi szczegółowe

Zgodnie z art. 9 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) Nr 718/1999 państwa członkowskie podejmą niezbędne środki w celu implementacji rozporządzenia. Środki te mają zapewnić m.in. stałą i skuteczną kontrolę spełniania obowiązków nałożonych na przedsiębiorstwa rozporządzeniem oraz przepisami krajowymi, przyjętymi w celu jego implementacji, oraz ustanawiają odpowiednie sankcje na wypadek naruszania przepisów.

Projektowana ustawa o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym dokonuje dodatkowo implementacji do krajowego porządku prawnego przepisów materialnych zawartych w rozporządzeniach wspólnotowych, co w żadnym wypadku nie mieści się w zakresie delegacji zawartej w art. 9 rozporządzenia Rady (WE) Nr 718/1999. Tego rodzaju działanie jest w przypadku państw członkowskich UE niedopuszczalne. Przyjmowanie krajowych aktów wykonawczych jest możliwe wyłącznie na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w treści rozporządzenia

– takie upoważnienie zawiera art. 2 ust. 3, art. 3 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 3, akapit 5, art. 8 oraz art. 9 rozporządzenia Rady (WE) Nr 718/1999.

Zgodnie z art. 249 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską rozporządzenie ma zastosowanie ogólne, obowiązuje w całości i stosuje się bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich. Rozporządzenia muszą więc być stosowane dokładnie w tej formie, w jakiej zostały przyjęte.

Dlatego też jakiegokolwiek próby transpozycji przepisów rozporządzenia w przypadku państwa kandydującego do członkostwa muszą zawsze być ograniczone w czasie, tj. do chwili przystąpienia do UE.

Projektowana ustawa przewiduje uchylenie niektórych jej przepisów z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (art. 22 projektu). O ile uznać można argumenty przemawiające za pozostawieniem w mocy przepisów instytucjonalnych i proceduralnych, niezbędnych dla implementacji rozporządzenia wspólnotowego, to zasadnicze wątpliwości budzi propozycja **nie objęcia art. 22 projektu przepisów, które przekraczają zakres upoważnień zawartych w treści rozporządzenia i w rzeczywistości implementują jego przepisy materialne**. W tym ostatnim przypadku ustawodawca polski narazi się z dniem akcesji Polski do UE na zarzut niedozwolonej implementacji rozporządzeń wspólnotowych.

Ponadto, projektowana ustawa, aby zrealizować zakładany cel, jakim jest ustanowienie ram prawnych dla zorganizowania w Polsce Funduszu Żeglugi Śródlądowej oraz Funduszu Rezerwowego w sposób umożliwiający przygotowanie się do bezpośredniego stosowania rozporządzeń wspólnotowych, powinna zawierać przepisy zgodne z prawem wspólnotowym. Analiza niektórych przepisów projektu budzi zastrzeżenia co do zgodności z prawem wspólnotowym.

Zgodność z rozporządzeniem Rady (WE) Nr 718/1999 oraz rozporządzeniem Komisji (WE) Nr 805/1999

Zgodnie z tabelą zgodności art. 3 ust. 2 pkt 1, 2, 3, 6 oraz ust. 3 projektu stanowi implementację art. 2 ust. 2 lit. a), b), d) e), f), i) oraz ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) Nr 718/1999².

² Tabela zgodności zawiera nieścisłości, gdyż np. nie wymienia art. 3 ust. 2 pkt 4, 5 i 7 projektu zmierzających do implementacji wskazanego w niej art. 2 ust. 2 lit. e), f) i i) rozporządzenia.

W myśl art. 2 ust. 2 rozporządzenia określone kategorie statków zostają wyłączone spod zakresu jej regulacji. Implementujący wybrane postanowienia tego przepisu art. 3 ust. 2 projektu zawiera zbliżony wykaz wyłączeń. O ile jednak zgodnie z art. 22 projektu, jego przepisy zawarte w art. 3 ust. 2 pkt 1, 2 i 4-7 uchyla się z dniem uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej, i z tą chwilą nawet niepełna czy niedoskonała implementacja rozporządzenia zostanie zastąpiona bezpośrednio obowiązującą regulacją wspólnotową, to **pozostawienie w mocy przepisu art. 3 ust. 2 pkt 3** projektu budzi istotne zastrzeżenia. Zgodnie z jego brzmieniem przepisów ustawy nie stosuje się do pchaczy i holowników o mocy napędowej nie przekraczającej 150 kilowatów (kW), co jest **niezgodne** z postanowieniem art. 2 ust. 2 lit. d) rozporządzenia wyłączającym spod zakresu jego regulacji pchacze o mocy napędowej **nie przekraczającej 300 kilowatów**. Przyjęcie art. 3 ust. 2 pkt 3 projektu w proponowanym brzmieniu spowoduje, że *a contrario* przepisy proponowanej ustawy będą stosowane do pchaczy i holowników o mocy napędowej przekraczającej 150 kW, tj. również pchaczy mieszczących się w przedziale powyżej 150 kW do 300 kW mocy napędowej, które zgodnie z art. 2 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nie są objęte zakresem jego regulacji.

Zgodnie z tabelą zgodności art. 14 ust. 2 i art. 16 ust. 1 i 2 projektu dokonują implementacji art. 4 ust. 1,2 i 3 rozporządzenia Rady (WE) Nr 805/1999.

W myśl art. 4 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) Nr 718/1999 statki mogą być wprowadzane do eksploatacji pod warunkiem (zasada "stare za nowe"), że właściciel statku, który ma być wprowadzony do eksploatacji:

- **albo złomuje, bez otrzymywania premii za złomowanie**, tonaż zgodnie z określonym przez Komisję współczynnikiem procentowym między starym i nowym tonażem,
- **albo wpłaci** do Funduszu obejmującego nowy statek, lub do Funduszu wybranego przez właściciela statku zgodnie z art. 5 ust. 2, **składkę specjalną** opartą na tym współczynniku, lub, jeśli właściciel złomuje tonaż mniejszy niż wymagany współczynnikiem, wpłaci różnicę między tonażem nowego statku i tonażem złomowanej jednostki.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) Nr 718/1999 współczynnik

procentowy ma być stale zmniejszany, tak aby możliwie najszybciej i w sposób regularny został obniżony do zera, nie później jednak niż do dnia 29 kwietnia 2003 r. Z chwilą osiągnięcia przez współczynnik wartości zero, ustalenia te przekształcają się w mechanizm rezerwowy, który może być ponownie uruchomiony (reaktywowany) **wyłącznie z w przypadku poważnych zakłóceń na rynku**, o których mowa w art. 6 rozporządzenia. Ten ostatni przepis, odwołując się do przepisów dyrektywy 96/75/WE³, ustanawia dość skomplikowaną procedurę reaktywowania przez Komisję Europejską zasady „stary za nowy” na czas określony, z zastosowaniem lub bez zastosowania środków modernizacji strukturalnej. W ramach tych środków modernizacji strukturalnej właściciele statków, którzy dokonują złomowania statku (...) mogą otrzymać premię za złomowanie, według określonej przez Komisję stawki, z Funduszu, do którego należy statek, w miarę dostępności środków finansowych. W dalszej części artykuł ten m.in. ogranicza zakres przyznawania premii wyłącznie do statków, których właściciel udowodni, że wchodzi one w skład jego czynnej floty, tj. spełniają określone przepisem szczegółowe warunki.

Wysokość stawek składek specjalnych oraz wartość współczynników „stary za nowy” zostały, zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 7 rozporządzenia Rady (WE) Nr 718/1999, określone art. 2 i 4 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 805/1999.

Art. 4 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) Nr 718/1999 ustanawia m.in. zasady dokonania przez właściciela statku wyboru jednego spośród dwóch terminów, w jakim **wpłaci składkę specjalną lub złomuje stary tonaż**.

Postanowienia art. 14 ust. 2 i art. 16 ust. 1 i 2 projektu dokonują **w bardzo ograniczonym stopniu** próby implementacji wskazanego art. 4 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia Rady (WE) Nr 805/1999. W rzeczywistości również inne ustępy art. 14 oraz inne przepisy projektu znajdują swoje częściowe odzwierciedlenie w rozporządzeniach wspólnotowych i muszą zostać wzięte pod uwagę przy badaniu ich zgodności.

Zgodnie z art. 14 ust. 2 projektu w przypadku zezłomowania statku, armator ma prawo wprowadzić do eksploatacji, w zamian złomowanego statku, inny statek.

³ Dyrektywa 96/75/WE z 19 listopada 1996 r. w sprawie systemów czarterowania i kształtowania wysokości stawek przewozowych w krajowym i międzynarodowym transporcie drogami wodnymi śródlądowymi we Wspólnocie (O.J. 1996, L 304).

Jednocześnie w **ust. 1** stwierdza się, że armator, który opłaca składki i **złomował** statek polski uzyskuje, z zastrzeżeniem ust. 6, **prawo do otrzymania wypłaty** z Funduszu (tj. Funduszu Żeglugi Śródlądowej). Przepis ten stoi w sprzeczności z postanowieniami art. 4 rozporządzenia Rady (WE) Nr 718/1999, zgodnie z którym możliwość wprowadzenia do eksploatacji nowego statku **w zamian za złomowanie** starego **wyraźnie wyklucza otrzymywanie przez jego właściciela premii za złomowanie**. Podobne zastrzeżenia z punktu widzenia deklarowanej implementacji art. 4 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia Rady (WE) Nr 718/1999, budzi art. 16 ust. 1 i 2 projektu, również dotyczący **wypłat** z Funduszu dla armatora, który wprowadzi do eksploatacji m.in. statek nowy lub używany, podczas gdy zgodnie z powoływanym w tablicy zgodności przepisem wspólnotowym „właściciel statku, który ma być wprowadzony do eksploatacji /.../ **wpłaci** do Funduszu obejmującego nowy statek /.../ **składkę specjalną**”⁴.

Możliwość przyznawania właścicielowi statku premii za jego złomowanie ma na gruncie rozporządzenia wspólnotowego **charakter wyjątkowy** (w przypadku poważnych zakłóceń na rynku), co zakłada konieczność spełnienia dodatkowych przesłanek oraz realizację procedury mającej na celu reaktywowanie przez Komisję na określony czas zasady „stary za nowy”, tj. zgodnie z (nieuwzględnionym w tablicy zgodności) art. 6 rozporządzenia Rady (WE) Nr 718/1999.

Projekt ustawy przewiduje obowiązek wpłacania do Funduszu Rezerwowego składki specjalnej w przypadku armatora spełniającego przesłanki (pominiętego zresztą całkowicie w tabeli zgodności) art. 17 projektu. W myśl ust. 1 tego przepisu, armator, który wprowadzi do eksploatacji statek, **nie w zamian za statek złomowany**, wpłaca do Funduszu Rezerwowego składkę specjalną w wysokości nie większej niż stawki maksymalne, o których mowa w art. 13 ust. 3⁵. Aczkolwiek przepis ten co do zasady

⁴ Zgodnie z art. 3 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) Nr 718/1999 składki specjalne wpłacane na podstawie art. 4 **do Funduszu**, tj. Funduszu Dróg Wodnych Śródlądowych (*Inland Waterways Fund*), stanowią źródło finansowania (przychody) **jego** funduszu rezerwowego. Inaczej niż w projekcie ustawy, gdzie przewidziane jest powołanie dwóch odrębnych funduszy (Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowego), mających odrębne źródła przychodu, rozporządzenie wspólnotowe posługuje się w art. 3-4 pojęciem **jednego** Funduszu, w skład którego wchodzi fundusz rezerwowy.

⁵ Ustalane przez ten ostatni przepis maksymalne roczne stawki jednostkowe, zróżnicowane w zależności od rodzaju statku, stanowią z kolei wpłacane przez armatorów co roku, od każdego statku podlegającego przepisom projektowanej ustawy, składki do Funduszu Żeglugi Śródlądowej.

wyduje się zgodny z art. 4 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) Nr 805/1999, to jednak zastrzeżenia budzi wyznaczona przez art. 17 w związku z art. 13 ust. 3 projektu maksymalna **wysokość** składki specjalnej wpłacanej przez armatora do Funduszu Rezerwowego. Wysokość stawek składki specjalnej nie odpowiada bowiem postanowieniom art. 2 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 805/1999 w związku z art. 7 rozporządzenia Rady (WE) Nr 718/1999. Określone rozporządzeniem Komisji (WE) Nr 805/1999 składki specjalne dla różnych rodzajów i kategorii statków wahają się między 70% a 115 % stawek wynoszących przykładowo dla statków do przewozu ładunków stałych od 120 do 43 euro za tonę, podczas gdy zgodnie z art. 13 ust. 3 projektu maksymalne roczne stawki jednostkowe wynoszą dla tego samego rodzaju statków od 1 do 0,7 euro za tonę. Również przewidziane art. 13 ust. 3 projektu pozostałe stawki dla innych rodzajów statków zasadniczo różnią się od stawek przewidzianych rozporządzeniem Komisji.

Przewidziane art. 13 ust. 4 projektu wartości procentowe, o które obniża się wysokość stawek z ust. 3 (na które powołuje się art. 17 ust. 1 i 3 projektu) w zależności od rodzaju statku, jego nośności lub mocy napędowej, różnią się w pkt 2-3 od wartości procentowych przewidzianych art. 2 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 805/1999. I tak przykładowo, w myśl art. 13 ust. 4 pkt 2 wartość procentową, o którą obniża się wysokość stawek dla danego rodzaju statków o określonej nośności, wynosi 15% na każdą tonę, o którą nośność statku jest mniejsza niż 650 ton, podczas gdy odpowiadający mu przepis rozporządzenia wspólnotowego określa tą wartość na poziomie 0,15%.

6. Tłumaczenie aktów prawnych Unii Europejskiej

Do projektu załączono tłumaczenia:

- 1. Rozporządzenie Rady (WE) Nr 718/1999 z dnia 29 marca 1999 r. w sprawie polityki zdolności przewozowej floty wspólnotowej mającej na celu promocję transportu drogami wodnymi śródlądowymi,*

2. *Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 805/1999 z dnia 16 kwietnia 1999 r. ustanawiające określone środki implementacji rozporządzenia Rady (WE) Nr 718/1999 w sprawie polityki zdolności przewozowej floty wspólnotowej mającej na celu promocję transportu drogami wodnymi śródlądowymi*⁶.

7. Konkluzje

Rządowy projekt ustawy o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym zawiera zarówno postanowienia dostosowujące prawo polskie do prawa Unii Europejskiej, jak i postanowienia sprzeczne z obowiązującym prawem Unii Europejskiej. Wśród tej ostatniej grupy przepisów znajduje się także postanowienie, w stosunku do którego projektodawca nie przewidział jego uchylenia z dniem uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej (art. 3 ust. 2 pkt 3). Projekt dokonuje zatem jedynie częściowego dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej. Pełne dostosowanie wymagałoby usunięcia przepisów niezgodnych z prawem wspólnotowym oraz rozszerzenia zawartego w art. 22 projektu wykazu przepisów uchylanych z dniem akcesji o wszystkie (a nie tylko niektóre) te przepisy, które stanowią niedozwoloną implementację rozporządzenia, tak aby w miejsce uchylanych przepisów projektowanej ustawy mogły bezkolizyjnie obowiązywać odpowiednie akty prawa UE.

Sporządził: Marcin Fryźlewicz

⁶ Tłumaczenie rozporządzenia Komisji (WE) Nr 805/1999 nie uwzględnia aktualnego brzmienia jego art. 4 ustanowionego rozporządzeniem Komisji (WE) Nr 336/2002 z 22 lutego 2002 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) Nr 805/1999.