

Wrocław, dnia 25 marca 2007 r.

dr Jerzy Jendrośka, Uniwersytet Opolski
dr Jan Jerzmański, Uniwersytet Opolski
dr Marcin Stoczkiewicz, Uniwersytet Jagielloński
radca prawny Magdalena Bar

Centrum Prawa Ekologicznego

OPINIA

na temat ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 385, 385-A)

I. Uwagi ogólne

1. Projekt ustawy oznaczono jako mający na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej, dlatego też jednym z głównych aspektów, na jaki zwracano uwagę podczas przygotowywania niniejszej opinii była zgodność proponowanych rozwiązań z przepisami odpowiednich dyrektyw, a także to czy proponowane przepisy dotyczące rejestru PRTR są odpowiednie i wystarczające do wdrożenia wspólnotowego rozporządzenia 166/2006 w sprawie EPRTR.
2. Dodatkowo niniejsza opinia odnosi się do pewnych zagadnień z zakresu techniki legislacyjnej, a także spójności proponowanych rozwiązań z dotychczasowymi przepisami.
3. Uwagi skupione są na tych kwestiach, w przypadku których sposób i zakres zawartych w ustawie uregulowań budzi wątpliwości z punktu widzenia spełniania wymagań prawa wspólnotowego bądź też celowości merytorycznej. Ocenic należy zwłaszcza, czy proponowane przepisy gwarantują osiągnięcie deklarowanych celów.
4. W przypadku obowiązku transpozycji jest to zwłaszcza dokonanie pełnego i wiernego przeniesienia dyrektyw do prawa polskiego, nie zmieniając ich treści i nie przeinaczając ich skutku. Zgodnie przy tym z orzecnictwem ETS transpozycja dyrektyw powinna być dokonywana w sposób zapewniający spełnienie wymagań co do jasności i pewności prawa.
5. Dla zapewnienia klarowności tekstu opinii uwagi na temat konkretnych przepisów odwołują się do numeracji artykułów głównej ustawy zmienianej - tzn. ustawy Prawo ochrony środowiska. Uwagi szczegółowe, tam gdzie ma to zastosowanie, pogrupowane są też tematycznie - tzn. wg tematyki objętej proponowanymi zmianami.

II. Uwagi szczegółowe

Definicje

Art. 3 pkt 34

Proponowana zmiana dotyczy definicji standardu jakości środowiska. Z jednej strony precyzuje ona tę definicję, z drugiej jednak zawęża definicję tylko do poziomów substancji lub energii, podczas gdy nie można wykluczyć potrzeby wprowadzenia w przyszłości standardu jakości dotyczącego innych wartości niż tylko poziomów substancji lub energii. Proponuje się zatem pozostawienie dotychczasowej definicji bez zmian z ewentualnym uściśleniem poprzez odwołanie do poziomów substancji lub energii.

Propozycja:

Nadać art. 3 pkt 34 brzmienie:

„34) standardzie jakości środowiska - rozumie się przez to wymagania, które muszą być spełnione w określonym czasie przez środowisko jako całość lub jego poszczególne elementy przyrodnicze, w tym w szczególności dopuszczalne poziomy substancji lub energii w środowisku”¹.

Informacje o środowisku

Proponowane zmiany regulacji prawnej są uzasadnione i nie budzą większych zastrzeżeń z punktu widzenia techniki legislacyjnej.

Udział społeczeństwa

Proponowane zmiany w zakresie udziału społeczeństwa, poza zmianą redakcyjną w art. 34, uznać należy za sprzeczne z prawem wspólnotowym oraz niekoniecznie uzasadnione merytorycznie.

Art. 32 ust. 1a

Proponowany przepis stanowi, że uwagi i wnioski złożone przez społeczeństwo po upływie wyznaczonego przez organ 21-dniowego terminu na ich składanie, muszą być pozostawiane bez rozpatrzenia (inaczej mówiąc: przepis ten wprowadza zakaz wzięcia przez organ pod uwagę uwag i wniosków złożonych po upływie tego terminu).

Rozwiązanie takie należy ocenić **zdecydowanie negatywnie**.

Po pierwsze, stoi ono w sprzeczności z postanowieniami Konwencji z Aarhus i realizującymi ją postanowieniami dyrektyw przewidujących obowiązek umożliwienia udziału społeczeństwa (zwłaszcza dyrektywy 85/337 i dyrektywy 96/61/ IPPC w wersji znowelizowanej dyrektywą 2003/35). Wymagają one bowiem umożliwienia szerokiego

¹ Analogiczną propozycję przedstawia prof. M. Górski w sporządzonej na zamówienie Sejmu opinii z dnia 15 stycznia 2007 r. dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1261) - dostępna na stronie: <http://orka.sejm.gov.pl>

udziału społeczeństwa i określenia „rozsądnych ram czasowych” w tym zakresie (art. 6 ust 3 Konwencji z Aarhus i art. 6 ust. 6 dyrektywy 85/337). Tymczasem już samo określenie w prawie polskim sztywnego, 21-dniowego terminu na składanie uwag i wniosków w przypadku udziału społeczeństwa w odniesieniu do wydawania decyzji administracyjnych, bez możliwości jego przedłużenia przez organ w przypadku bardziej skomplikowanych przedsięwzięć (możliwość takiego przedłużenia istnieje tylko w odniesieniu do udziału społeczeństwa przy opracowywaniu planów i programów) rodzi już wątpliwości co do zgodności z dyrektywą, jako uniemożliwiające ustanowienia „rozsądnych ram czasowych” dla okresu składania uwag i wniosków. Wprowadzenie dodatkowego zakazu rozpatrzenia uwag i wniosków złożonych po upływie 21 dni pogarsza jeszcze sytuację. Co więcej, wydaje się niezgodne z postanowieniami art. 6 ust. 4 dyrektywy 85/337 oraz postanowieniami punktu 3 załącznika V do dyrektywy 96/61, które to postanowienia wymagają umożliwienia składania uwag i wniosków „przed podjęciem decyzji”.

Po drugie, uregulowanie takie stoi w sprzeczności z ogólną zasadą wyrażoną w art. 7 i 77 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którą organ wydający decyzję ma obowiązek ustalić dokładny stan faktyczny sprawy oraz w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy (zasada prawdy obiektywnej). Tymczasem, zgodnie z proponowanym przepisem nawet cenna i trafna uwaga przyczyniająca się do wyjaśnienia stanu faktycznego ale złożona po upływie 21-dniowego terminu nie będzie mogła być wykorzystana przez organ (musi być pozostawiona bez rozpoznania).

Po trzecie wreszcie, proponowany przepis niekorzystnie wpłynie na możliwość uzyskiwania przez jednostki samorządowe lub kontrolowane przez nie jednostki komunalne środków unijnych. W praktyce wiele organów wydających decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć, dla których ma być uzyskane dofinansowanie z UE, wiedząc, że procedury związane z tymi przedsięwzięciami będą przedmiotem drobiazgowej kontroli ze strony Komisji Europejskiej, w tym pod względem umożliwienia szerokiego udziału społeczeństwa, starają się zapewnić maksymalną zgodność z przepisami i celami dyrektyw, nawet w stopniu wykraczającym ponad wymagane polskim prawem minimum.

Na marginesie należy też stwierdzić, że obecne polskie przepisy wcale nie zobowiązują organów do uwzględniania uwag i wniosków złożonych po terminie, ale i nie zabraniają tego.

Propozycja:

Skreślić proponowany przepis.

Art. 33 ust. 1a

Proponowany przepis organiczna możliwość zgłoszenia się przez organizacje ekologiczne do postępowania tylko do momentu, w którym organizacja ta składa uwagi i wnioski w ramach procedury udziału społeczeństwa.

Ograniczenie to należy uznać za zbyt restrykcyjne. Już w poprzedniej nowelizacji ustawy POŚ wprowadzono przepis pozwalający na wstąpienie na prawach strony tylko tym organizacjom, które uprzednio złożyły uwagi i wnioski w ramach procedury udziału społeczeństwa. Kolejne ograniczenia możliwości działania organizacji mogą spotkać się z zarzutem niezgodności z dyrektywami nakazującymi zrównać prawa organizacji z prawami osób, na których interesy prawne może wpływać wydana decyzja (wg terminologii używanej w polskim prawie: stron postępowania). Strony postępowania mogą przecież ujawnić się w

każdym jego stadium, a organ będzie musiał zapewnić im możliwość udziału w postępowaniu.

Wprowadzenie tego przepisu ma na celu wg uzasadnienia rządowego uniemożliwienie „blokowania” postępowań przez organizacje. Jak się wydaje przyjęcie tak uzasadnionych rozwiązań stoi w sprzeczności z wymaganiami art. 10a dyrektywy 85/337 oraz art. 15a dyrektywy 96/61 nakazujących państwom członkowskim określenie warunków uczestnictwa organizacji ekologicznych w postępowaniu umożliwiających tym organizacjom „szeroki dostęp do sądów”.

Propozycja:

Skreślić proponowany przepis.

Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko

Zmiany podyktowane koniecznością pełnej transpozycji prawa wspólnotowego uznać należy zasadniczo za uzasadnione (choć nie zawsze wystarczające) i poprawne punktu widzenia techniki legislacyjnej. Wątpliwości natomiast budzą zmiany podyktowane chęcią „usprawnienia” procedury oceny - niektóre z nich uznać należy za wątpliwe merytorycznie oraz niezgodne z prawem wspólnotowym. Niektóre zaś z proponowanych przepisów tego typu, choć uzasadnione merytorycznie, niekoniecznie uznać należy za udane z punktu widzenia precyzji ujęcia zawartych w nich norm prawnych.

Art. 46 ust. 1b

Dodanie proponowanego przepisu należy ocenić nie tylko jako zbędne, ale wręcz szkodliwe. Sugeruje bowiem, że wymienione w art. 46 ust. 1a przedsięwzięcia (dotyczące dróg, linii kolejowych, instalacji) oznaczają tylko budowę, ale już nie przebudowę wymienionych obiektów. Tymczasem zgodnie z dyrektywą 85/337 oraz prawem polskim każde takie przedsięwzięcie obejmuje także przebudowę danego obiektu.

Wprowadzenie specjalnego przepisu dotyczącego przebudowy (tylko) dróg mogłoby być rozumiane w ten sposób, że przebudowa innych obiektów nie wymaga decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach ani oceny oddziaływania na środowisko - a takie rozumienie niewątpliwie jest niezgodne z dyrektywą 85/337².

Propozycja:

Skreślić proponowany przepis.

Art. 46 ust. 4 pkt 3a) i 6a)

Dodanie do katalogu z art. 46 ust. 4 dodatkowych decyzji należy ocenić bez wątpienia pozytywnie, z tym, że należy wskazać, że w proponowanym punkcie 6a) powinno być wymienionych znacznie więcej decyzji, ponieważ istnieje znacznie więcej sytuacji, w których jakaś działalność (autoryzowana przez wydanie odpowiedniej decyzji) może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 i w związku z tym jej podjęcie powinno być poprzedzone przeprowadzeniem oceny jej wpływu na obszar Natura 2000 (jak choćby wycinka drzew wymagająca zezwolenia wójta).

² Podobny pogląd wyraził prof. M. Górski w powołanej wyżej (w przypisie 1) opinii.

Art. 46 ust. 4b

Przepis ten proponuje wydłużenie „podstawowego” terminu ważności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z dwóch do czterech lat, przy jednoczesnym pozostawieniu przewidzianej w art. 46 ust. 4c możliwości przedłużenia tego terminu o kolejne dwa lata.

Jak się wydaje, okres ten może okazać się zbyt długi - przez cztery czy sześć lat warunki środowiskowe mogą przecież ulec znacznym zmianom.

Propozycja:

Pozostawić art. 46 ust. 4b bez zmian.

Art. 46 ust. 4f

Przewidziany w tym przepisie rozwiązanie wprowadzające obowiązek uzyskania decyzji środowiskowej dla już realizowanych przedsięwzięć należy ocenić jako chybione. Z samej idei oceny oddziaływania na środowisko, w tym na obszary Natura 2000 oraz regulujących ją wspólnotowych i polskich przepisów wynika, że jej przeprowadzenie ma sens (i jest dopuszczalne) tylko przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia i przed wydaniem decyzji zezwalającej na jego realizację.

Przepisu tego nie było w projekcie rządowym (dodano go na późniejszym etapie prac nad nowelizacją), w związku z czym uzasadnienie projektu się do niego nie odnosi, ale można zgadywać, że przyczyną jego wprowadzenia było umożliwienie podmiotom realizującym przedsięwzięcia finansowane ze środków UE zdobycia swego rodzaju „poświadczenia”, że ich przedsięwzięcie nie będzie negatywnie oddziaływało na obszary Natura 2000.

Nie wydaje się jednak, aby tego rodzaju „poświadczenie” mogło być uznane przez Komisję Europejską (jak wskazano wyżej, prawo wspólnotowe nakazuje przeprowadzenie OOS **przed** wydaniem decyzji).

Ponadto - nie wiadomo jakie miałyby być konsekwencje ewentualnego wykazania przez przeprowadzoną ocenę oddziaływania na środowisko negatywnego wpływu realizowanego przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. Konsekwentnie, aby zachować zgodność z przepisami prawa wspólnotowego, trzeba by przyjąć, że wówczas trzeba zaniechać realizacji przedsięwzięcia oraz przywrócić środowisko do stanu poprzedniego. Kto miałby ponosić tego koszty oraz kto zwracałby koszty poniesione dotychczas przez inwestora?

Dodatkowo należy wskazać, że proponowany przepis nakłada obowiązek na wszystkich, nie tylko na podmioty ubiegające się o środki z funduszy unijnych.

Proponowany przepis jest także sprzeczny z proponowanym tą samą nowelizacją art. 9 ustawy nowelizującej, który dotyczy m.in. także przedsięwzięć realizowanych w oparciu o zgłoszenie (objętych także proponowanym art. 46 ust. 4f), jednak nie nakłada obowiązku, a tylko daje możliwość ubiegania się o decyzję środowiskową.

Propozycja:

Skreślić proponowany przepis.

Art. 48 ust. 2

Sam fakt wprowadzania zmian do art. 48 ust. 2 nie budzi zastrzeżeń. Należy jednak wskazać, że mimo kolejnych, licznych zmian przepisu określającego kompetencje organów uzgadniających w dalszym ciągu jest on sformułowany niejasno, a jego interpretacja budzi wiele problemów w praktyce.

Nie daje on bowiem odpowiedzi na pytanie jakie organy są właściwe do uzgadniania warunków decyzji środowiskowej w sytuacji, gdy dane przedsięwzięcie należy do przedsięwzięć, o których mowa w art. 51 ust. 1 pkt 2 (z fakultatywnym raportem, tzw. II grupa przedsięwzięć) i jednocześnie może znacząco wpływać na obszary Natura 2000 (tzw. III grupa przedsięwzięć).

Nie wiadomo mianowicie, czy do uzgadniania właściwy jest zarówno starosta (jako organ ochrony środowiska), jak i wojewoda albo dyrektor urzędu morskiego (jako organ właściwy do uzgodnień w przypadku przedsięwzięć wpływu na obszary Natura 2000). W praktyce zdarzają się przypadki, w których np. organ gminy występuje o opinię w sprawie konieczności sporządzenia i zakresu raportu (kompetencje do uzgadniania i opiniowania przy decyzji środowiskowej określone są identycznie) i do starosty i do wojewody - i opinie takie otrzymuje - ale na kolejnym etapie, kiedy występuje o uzgodnienie do obu tych organów otrzymuje pouczenie od wojewody, że jednoczesne wystąpienie do starosty jest niewłaściwe, i że wojewoda wypełnia w danym przypadku także funkcje organu ochrony środowiska.

W związku z tym należy rozstrzygnąć którą z podanych wyżej możliwości wybiera ustawodawca i odpowiednio do tego ukształtować przepisy.

Propozycja

- W przypadku, gdyby do uzgadniania (i opiniowania) właściwy miał być i starosta i wojewoda (dyrektor urzędu morskiego):
W punkcie 3 lit. a) po słowach „...dyrektorem urzędu morskiego...” dodać słowa: „...z organem ochrony środowiska...”.
- W przypadku, gdyby do uzgadniania (i opiniowania) właściwy miał być tylko wojewoda (dyrektor urzędu morskiego):

W art. 48 ust. 2 pkt 1 dodać na końcu słowa: „z zastrzeżeniem pkt 3 lit. a)”, a w punkcie 3 lit. a) po myślniku dodać słowo „wyłącznie”.

Art. 48 ust. 4

Przewidziany w proponowanym przepisie termin 60 dni na uzgodnienie należy uznać za zbyt długi i prowadzący niewątpliwie do przedłużenia postępowania w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Określenie takiego terminu spowoduje w wielu przypadkach, że organy uzgadniające będą czuły się w pełni uprawnione do wykorzystania w pełni przyznanego „limitu” czasu i nie będą wydawać postanowień uzgadniających wcześniej³.

³ Podobny pogląd wyraził prof. M. Górski w powołanej wyżej (w przypisie 1) opinii.

Propozycja:

Określić termin na wydanie postanowienia uzgadniającego na krótszy okres, np. 14 czy 21 dni.

Art. 51 ust. 3

Przepis ten określa kompetencje organów właściwych do opiniowania odnośnie potrzeby sporządzenia i zakresu raportu OOS. Jest on równie niejasny jak przepis art. 48 ust. 2 dotyczący uzgodnień.

Aktualne pozostają zatem uwagi przedstawione wyżej odnośnie art. 48 ust. 2.

Art. 51 ust. 4b

Sam pomysł wprowadzenia możliwości jednoczesnego opiniowania i uzgodnienia w procedurze wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach należy ocenić pozytywnie, jako umożliwiający przyspieszenie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a jednocześnie niesprzeczny z prawem wspólnotowym.

Należy jednak wskazać, że możliwość taką powinno się wprowadzić konsekwentnie do wszystkich przedsięwzięć, a nie tylko do tych, w których wyłączony jest udział inspekcji sanitarnej.

Ograniczenie takie było zapewne podyktowane tym, że organ ochrony środowiska rezygnujący z raportu może jednocześnie dokonać uzgodnienia, ponieważ nie ma „ryzyka”, że raportu takiego zażąda inspekcja ochrony środowiska - w związku z tym ustawodawca wydaje się zakładać, że raport taki nie będzie sporządzony. Jest to jednak założenie błędne, ponieważ opinia w postępowaniu administracyjnym nigdy nie jest wiążąca, w związku z czym organ prowadzący postępowanie może zażądać raportu mimo, że organ opiniujący sugerował odstępianie od niego.

Jednocześnie należy wskazać, że nie ma przeszkód aby uzgodnienie zostało wydane mimo tego, że później dla przedsięwzięcia sporządzony byłby raport. W uzgodnieniu decyzji organy mają bowiem wskazać warunki, na jakich, ich zdaniem, może funkcjonować planowane przedsięwzięcie - tak, aby zabezpieczone były interesy - odpowiednio - ochrony środowiska i ochrony zdrowia.

Wskazanie warunków, na jakich może funkcjonować przedsięwzięcie wymaga oczywiście uprzedniego zapoznania się przez organ z danymi i informacjami na temat tego przedsięwzięcia i jego oddziaływania na środowisko czy zdrowie.

Organ właściwy do uzgadniania (będący jednocześnie właściwym do wydania postanowienia opiniującego odnośnie potrzeby sporządzenia i zakresu raportu) musi więc zastanowić się czy - jego zdaniem - do prawidłowej oceny oddziaływania przedsięwzięcia i ustalenia warunków, na jakich może ono funkcjonować potrzebne jest przeprowadzenie dodatkowych badań, a więc sporządzenie raportu analizującego ten wpływ, czy też wystarczą do tego same podstawowe informacje o przedsięwzięciu (określone w art. 49 ust. 3 ustawy POŚ), dostarczone przez inwestora wraz z wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

W przypadku, gdy organ ten uznaje, że wystarczające dla niego są podstawowe dane o przedsięwzięciu, wydaje opinię o braku potrzeby sporządzenia raportu (z punktu widzenia tego organu raport nie będzie potrzebny, bo organ posiada już potrzebne mu wiadomości).

Art. 51 ust. 8

Proponowana w ustawie zmiana delegacji ustawowej ma na celu dokonanie pełnej transpozycji postanowień dyrektywy 85/337. Dotychczasowe sformułowanie delegacji do określenia kategorii przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko nie zobowiązywało w jasny sposób Rady Ministrów do zastosowania wszystkich kryteriów selekcji wymienionych w załączniku III do dyrektywy 85/337. Proponowana zmiana ma na celu uzupełnienie tego braku.

Niestety - jednocześnie proponowane są przepisy (zob. uwagi do art. 12 ust 2 ustawy nowelizującej) dające w istocie upoważnienie do dalszego trwania stanu niezgodnego z dyrektywą. Przepis ten pozwala bowiem na dalsze funkcjonowanie sposobu selekcji przedsięwzięć z załącznika II dyrektywy 85/337 opartego na niektórych tylko kryteriach selekcji wymaganych w załączniku III do dyrektywy.

Art. 52 ust. 1 pkt 4a

W ustawie proponuje się usunięcie tego przepisu nakazującego umieszczenie w raporcie analizy i oceny możliwych zagrożeń i szkód dla zabytków.

Usunięcie tego przepisu byłoby niezgodne z dyrektywą 85/337, która w załączniku IV pkt 3 wymaga umieszczenia w informacjach dostarczanych przez inwestora danych dotyczących zabytków.

Propozycja:

Pozostawić art. 52 ust. 1 pkt 4a bez zmian.

Art. 52 ust. 1d

Proponowany przepis należy uznać za zbędny, a wręcz szkodliwy.

Żaden przepis nie nakazuje przecież w każdym przypadku oceny wariantów lokalizacyjnych. Dyrektywa 85/337 mówi tylko o „rozsądnych” wariantach.

Jasne jest zatem, że w przypadku, gdy realizowana jest jedynie przebudowa drogi, warianty lokalizacyjne nie będą miały zastosowania. Jednocześnie często w praktyce zdarzają się sytuacje, w których rozważana jest opcja przebudowy istniejącej drogi w celu np. podniesienia jej standardu, gdy jednocześnie możliwy jest wariant budowy nowej drogi o wyższym standardzie - dla osiągnięcia tego samego celu.

Wprowadzenie proponowanego przepisu sugerowałoby, że ten drugi wariant nie powinien już być analizowany. Sytuacja taka byłaby sprzeczna z wymaganiami prawa wspólnotowego zwłaszcza w przypadku ewentualnego wpływu na obszar Natura 2000.

Propozycja:

Skreślić proponowany przepis.

Postępowanie transgraniczne

Proponowane zmiany są zasadniczo uzasadnione i w większości poprawne z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Do niektórych propozycji można mieć jednak pewne zastrzeżenia. Przede wszystkim dość niekonsekwentnie ujęta jest kwestia uregulowania postępowania transgranicznego w przypadku wydawania pozwolenia zintegrowanego. Z jednej strony utrzymane jest dotychczasowe rozwiązanie (art. 219 ustawy POS) odsyłające po prostu do postanowień przepisów o postępowaniu transgranicznym, z drugiej strony w tych przepisach pojawiają się postanowienia bezpośrednio regulujące pewne kwestie (np. art. 60 ust. 4 ustawy POS).

Art. 58

Art. 58 pkt 2 ustawy POŚ dotyczący postępowania transgranicznego dla opracowywanych planów i programów stanowi, że postępowaniem tym obejmuje się jedynie te plany i programy, o których mowa w art. 40 ust. 1 pkt 2, nie wymienia natomiast planów i programów, o których mowa w art. 40 ust. 1 i 3.

Tymczasem dyrektywa 2001/42 ocenie skutków niektórych planów i programów na środowisko (dyrektywa SEA) w art. 7 nakazuje przeprowadzanie postępowania transgranicznego w odniesieniu do wszystkich objętych jej zakresem dokumentów strategicznych (oczywiście w przypadku możliwości wystąpienia transgranicznego oddziaływania). Zakres przedmiotowy dyrektywy SEA odzwierciedlony jest w polskim prawie w art. 40 ust. 1 ustawy POŚ (pkt 1, 2 i 3).

Oznacza to, że wskazane wyżej, wprowadzone przez art. 58 ustawy POŚ ograniczenie wymagania przeprowadzenia postępowania transgranicznego jest niezgodne z dyrektywą SEA.

Ustawa POŚ, ani w dotychczasowej ani w znowelizowanej wersji nie ogranicza kręgu państw narażonych tylko do tych, co do których istnieje obowiązek prowadzenia procedury transgranicznej. Obejmuje on jedynie państwa Unii Europejskiej oraz państwa strony konwencji z Espoo (oraz ewentualnie strony protokołu o ocenach strategicznych).

W istocie zatem prawo nasze wymaga więcej niż wynika to z naszych zobowiązań międzynarodowych. Fakt, iż w praktyce przepisy te pozostają w większości niewykonywane nie zmienia istniejącej sytuacji prawnej i jej oceny.

Ustawa dodaje tutaj nowy ustęp 2 regulujący kwestie wszczęcia postępowania transgranicznego na wniosek państwa, na którego terenie może powstać oddziaływanie przedsięwzięcia lub planu czy programu realizowanego w Polsce.

Samo pojawienie się tego przepisu jest jak najbardziej uzasadnione, trudno jednak zgodzić się z ograniczeniem tego tylko do państw Unii Europejskiej. W uzasadnieniu do projektu ustawy motywuje się to rzekomym brakiem takiego zobowiązania w Konwencji z Espoo. Tymczasem Konwencja z Espoo takie wyraźne zobowiązanie zawiera w art. 3 ust. 7. Podobne zobowiązanie zawarte jest w art. 10 ust. 1 protokołu o ocenach strategicznych (który wprawdzie jeszcze nie został ratyfikowany przez Polskę - podpisaliśmy go jednak i w ślad za Unią Europejską planujemy ratyfikację, w związku z czym powinniśmy doprowadzić nasze prawo do zgodności z protokołem).

Art. 60

W proponowanym art. 60 w ustępie 1 pkt 2) oraz ustępie 3 oraz 4 określa się zakres dokumentacji przekazywanej państwu narażonemu.

Wyraźnie nakazuje się tutaj przekazanie państwu narażonemu nie pełnej dokumentacji, ale jedynie tej jej części (raportu, prognozy lub wniosku o pozwolenie zintegrowane, która ma być przetłumaczona na język państwa narażonego. Obejmuje to tylko tę część dokumentacji „która umożliwi państwu, na którego terytorium (...) może oddziaływać, ocenę możliwego znaczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko”.

Przepisy o postępowaniu transgranicznym zawarte w dyrektywach SEA (art. 7), 85/337 (art. 7) i IPPC (art. 17) nakazują przekazanie państwu narażonemu na oddziaływanie pełnej dokumentacji dotyczącej - odpowiednio - planu lub programu, przedsięwzięcia czy instalacji, dla której wydawane jest pozwolenie zintegrowane.

Art. 7 ust. 1 dyrektywy SEA stanowi mianowicie, że: „...państwo członkowskie, na którego terytorium plan lub program jest przygotowywany, przed jego przyjęciem lub poddaniem procedurze ustawodawczej przesyła **kopię projektu planu lub programu i odnośne sprawozdanie dotyczące środowiska do drugiego państwa członkowskiego**”.

Art. 7 ust. 1 dyrektywy 85/337 mówi, że: „... państwo członkowskie, na terytorium którego przedsięwzięcie ma być zrealizowane, przesyła do państwa członkowskiego, któremu zagrażają skutki danej inwestycji (...) między innymi: **a) opis przedsięwzięcia wraz z wszelkimi dostępnymi informacjami o jego możliwym oddziaływaniu transgranicznym; b) informacje o charakterze decyzji, która może być podjęta, (...) i może też załączyć informacje określone w ust. 2 niniejszego artykułu**”.

Art. 17 ust. 1 dyrektywy IPPC stanowi, że: „... państwo członkowskie, na którego terytorium został złożony wniosek o pozwolenie (...) przesyła innemu państwu członkowskiemu **wszelkie wymagane informacje podane lub udostępnione zgodnie z załącznikiem V...**”. Załącznik V wymienia natomiast wszystkie informacje udostępniane w ramach procedury udziału społeczeństwa własnemu społeczeństwu.

W świetle powyższych postanowień uzupełnić należałoby ustawę o wyraźne zobowiązanie do przekazywania całości dokumentacji.

Ochrona powietrza

Art. 85 - 94

Zmiany proponowane w tych przepisach mają na celu transpozycję dyrektyw dotyczących jakości powietrza: dyrektywy 96/62 w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza, 1999/30/WE odnoszącej się do wartości dopuszczalnych dla dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu oraz pyłu i ołowiu w otaczającym powietrzu, dyrektywy 2000/69/WE dotyczącej wartości dopuszczalnych benzenu i tlenku węgla w otaczającym powietrzu, dyrektywy 2002/3/WE odnoszącej się do ozonu w otaczającym powietrzu, dyrektywy 2004/107/WE odnoszącej się do arsenu, kadmu, niklu i wielopierścieniowych aromatycznych węglowodorów w otaczającym powietrzu.

Nie wszystkie wymagania tych dyrektyw zostały jednak prawidłowo i w pełni przetransponowane. Braki te dotyczą następujących zagadnień:

Braki w transpozycji, których nie naprawia również projekt z lipca 2006 r. dotyczą przede wszystkim zagadnień:

- informowania społeczeństwa, a zwłaszcza wymienionych w dyrektywach organizacji społecznych i instytucji (organizacje ekologiczne, konsumenckie, reprezentujące grupy społeczne szczególnie narażone na zanieczyszczenia, instytucje zajmujące się ochroną zdrowia),
- definicji i regulacji dotyczącej poziomów informacyjnych, o których mowa w dyrektywie 2002/3/WE

Artykuł 6 dyrektywy 2002/3/WE zawiera rozbudowane przepisy dotyczące obowiązku informowania społeczeństwa o stanie powietrza, przekroczeniach określonych poziomów i wartości progowych substancji. Polskie przepisy nie zawierają wystarczających wymagań w tym zakresie. Nieprawidłowości polegają nie tylko na braku obowiązku informowania o przekroczeniach „poziomów informacyjnych”, ale także na braku przepisów nakazujących szczególne informowanie organizacji ekologicznych, konsumenckich i zajmujących się ochroną zdrowia (co jest wyraźnie wymagane przez dyrektywę).

Ponadto, polskie przepisy nie transponują w pełni wymagań zawartych w art. 6 ust. 1 (b) dyrektywy 2002/3, nakazujących sporządzanie, publiczne udostępnianie i odpowiednie rozpowszechnianie rocznych raportów o stanie powietrza.

Braki w transpozycji przepisów dotyczących informowania społeczeństwa dotyczą także art. 7 ust. 4 dyrektywy 2002/3/WE nakazującego rozpowszechnianie treści planów działań krótkoterminowych. Polskie przepisy nakazują wprowadzić umieszczanie tych planów w internecie, nie zawierają jednak szczególnych przepisów dotyczących informowania organizacji ekologicznych, konsumenckich i zajmujących się ochroną zdrowia (co jest wyraźnie wymagane przez dyrektywę).

- współpracy transgranicznej w sytuacjach, o których mowa w dyrektywie 2002/3/WE,
- określenia wymaganej treści programów naprawczych (informacji, które muszą być zawarte w tych programach),
- przekazywania stosownych informacji do Komisji Europejskiej.

Ochrona przed hałasem

Art. 112b

Zgodnie z uzasadnieniem zmiana dotychczasowego brzmienia art. 112b ma na celu zamianę upoważnienia ustawowego do określenia sposobu ustalania wartości wskaźników hałasu mających zastosowanie do ustalania i kontroli warunków korzystania ze środowiska w odniesieniu do jednej doby – z obligatoryjnego na fakultatywne. Nie jest to prawda, bowiem skutkiem przyjęcia proponowanej wersji jest dodatkowo uniemożliwienie ministrowi określenia sposobu ustalenia wartości wskaźnika hałasu, o którym mowa w pkt 1 lit. b. Nie wiemy czy jest to działanie świadome czy przeoczenie.

Analizując przepisy dyrektywy 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnoszącej się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku (art. 6) łatwo zauważyć, że obecnie stosowane metody ustalania wartości wskaźników hałasu mają charakter przejściowy. W sumie następuje tu odwołanie do obowiązujących norm krajowych lub norm ISO. Dyrektywa przewiduje zmiany tych przepisów. Powstaje pytanie czy minister nie powinien zachować możliwości określenia sposobu ustalenia wartości wszystkich rodzajów wskaźników hałasu.

Propozycja:

W art. 112b ust. 1 zamiast powoływać „art. 112a pkt 1 lit a” powołać art. 112a pkt 1.

Art. 118

W uzasadnieniu do ustawy czytamy:

Proponuje się uchylene ust. 7-9, zawierających upoważnienie ustawowe do określenia wartości progowych poziomu hałasu. Zgodnie z ust. 6 wartości te są potrzebne wyłącznie do celów sporządzania map akustycznych. Z uwagi na fakt, że od dnia 28 lipca 2005 r., tj. wejścia w życie ustawy z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 113, poz. 954), obowiązuje delegacja ustawowa do określenia szczegółowego zakresu danych ujętych na mapach akustycznych oraz ich układu i sposobu prezentacji (art. 118a Poś), nie jest konieczne wydawanie odrębnego rozporządzenia określającego jeden ze składników takiej mapy.

Można się z tym zgodzić ale zauważyć trzeba, że całkowicie pominięto tu sprawę zmiany ust. 6. Ukryto więc bardzo istotną zmianę. Skutkiem nowej redakcji ust. 6 teren zagrożony hałasem został utożsamiony z terenem, na którym nastąpiło przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu. Nie jest to sprzeczne z Dyrektywą 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnoszącą się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku, ale dotychczasowy model rozróżniający dwa poziomy hałasu:

- wartości progowe uzasadniające podejmowanie przedsięwzięć ochronnych w pierwszej kolejności oraz
- wartości dopuszczalne uzasadniające przyjmowanie programów ochrony przed hałasem

był bardzo racjonalny – a przy tym bardziej odpowiadający celom dyrektywy.

Na zarzut braku wyraźnego uregulowania zasad podejmowania „przedsięwzięć ochronnych w pierwszej kolejności” można odpowiedzieć iż powinny być one przewidywane przede wszystkim w ogólnych programach ochrony środowiska. Podobny model stopniowania działań ochronnych przewidują przepisy o ochronie powietrza (wartości alarmowe).

Propozycja:

Nie zmieniać art. 118.

Ochrona przed polami elektromagnetycznymi

Art. 122a POŚ

Z posiadanych przez nas informacji wynika, że zmiana tego artykułu jest przedmiotem zastrzeżeń NIK. W pierwotnym uzasadnieniu do ustawy brak jest jednak na ten temat jakichkolwiek odniesień.

Sprawa ma jednak nieco szerszy wydźwięk niż tylko zagadnienie zasad prowadzenia pomiarów. Chodzi tu zwłaszcza o możliwość zmiany rozporządzenia Rady Ministrów ustalającego rodzaje przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (z upoważnienia art. 51 ust. 8 POŚ).

Teoretycznie proponowane zmiany art. 122a nie mają żadnego znaczenia normatywnego bowiem nowa wersja ustawy powtarza to co wynika z aktualnie obowiązującego rozporządzenia RM. W zakresie ustalenia, które instalacje i urządzenia podlegają obowiązkowi dokonywania wskazanych pomiarów jest obojętne czy użyjemy terminów:

- instalacja lub urządzenie emitujące pole elektromagnetyczne np. nie mniejsze niż 15 W,

czy też

- instalacja lub urządzenie emitujące pole elektromagnetyczne zaliczone do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (co obejmuje również np. emisję nie mniejszą niż 15 W).

Jednakże przyjęcie proponowanej redakcji art. 122a trwale uniemożliwia RM zmianę kategorii instalacji lub urządzeń podlegających obowiązkowi dokonywania pomiarów. Paradoksalnie jest więc owa zmiana zgodna z intencją NIK wyrażoną w piśmie z 21.03.2007 r. (KSR 012/07). Paradoksalnie - podkreślić bowiem trzeba, że NIK wnioskował o utrzymanie dotychczasowej wersji ustawy, choć jednocześnie usiłuje przeszkodzić zawężającym zmianom rozporządzenia RM. Przyjęcie tej zmiany jest więc uzasadnione – choć stanowi jednocześnie *sui generis* wotum nieufności w stosunku do RM.

Propozycja:

Przyjąć proponowane zmiany w art. 122a POŚ

Pozwolenia zintegrowane

Art. 202 ust. 2a pkt 2

Proponowany przepis wyłącza obowiązek objęcia treścią pozwolenia zintegrowanego emisji pochodzących ze źródła - jak się wydaje - zorganizowanego w postaci instalacji ujmującej gaz składowiskowy. Rozwiązanie to wydaje się zatem być sprzeczne z art. 9 ust. 3 dyrektywy IPPC.

Propozycja:

Skreślić pkt 2 w ustępie 2a artykułu 202

Art. 211 ust. 2

Wprowadzenie do wyliczenia elementów wymaganych w pozwoleniu zintegrowanym zostało zmienione poprzez dodanie słów „w odniesieniu do instalacji wymagającej pozwolenia zintegrowanego”. Według uzasadnienia projektu rządowego chodziło o podkreślenie, że elementy pozwolenia zintegrowanego mają dotyczyć tylko instalacji IPPC, a niecałego zakładu.

Należy jednak wskazać, że zgodnie z art. 203 ust. 3 ustawy POŚ pozwoleniem zintegrowanym można objąć także inne instalacje na terenie zakładu, w związku z czym proponowana zmiana byłaby niewłaściwa.

Propozycja:

Pozostawić przepis bez zmian.

Art. 218

Przepis ogranicza możliwość udziału społeczeństwa tylko do takich przypadków zmian pozwolenia zintegrowanego, gdy zmian taka związana jest z istotną zmianą instalacji.

Ograniczenie takie jest niezgodne z art. 15 ust. 1 tiret 3 dyrektywy IPPC, która nakazuje umożliwienie udziału społeczeństwa także w przypadku zmiany pozwolenia spowodowanego okolicznościami wymienionymi w art. 13 ust. 2 tiret 1 dyrektywy, czyli w przypadku, gdy zanieczyszczenie powodowane przez instalację jest na tyle znaczące, że dopuszczalne wielkości emisji określone w rozporządzeniu muszą być zmienione. Sytuacji takiej w prawie polskim odpowiada sytuacja uregulowana w art. 217 ustawy POŚ.

Propozycja:

Na końcu zadania w art. 218 dodać słowa: „...lub zmiany, której konieczność wprowadzenia wynika z art. 217.”

Rejestry uwalniania i transferu zanieczyszczeń - PRTR

Art. 236b ust. 1

Przepis sformułowany jest dość niefortunnie i niegramatycznie.

Propozycja:

Zgodnie z rozporządzeniem 166/2006 przepis ten powinien być sformułowany następująco:

„Prowadzący instalację, obejmującą co najmniej jeden z rodzajów działalności spośród wymienionych w załączniku nr I do rozporządzenia 166/2006, o wydajności przekraczającej

wartości progowe dla uwolnień zanieczyszczeń określone w załączniku II..” - dalej bez zmian.

Art. 236b ust. 2

Proponowany przepis zobowiązuje wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska do oceny jakości dostarczanych do rejestru danych. Do prowadzenia takiej oceny zobowiązuje organy państw członkowskich art. 9 ust. 2 rozporządzenia 166/2006. Kontrola jakości będzie jednak efektywna tylko wtedy, gdy określone będzie procedura w przypadku, gdy organ stwierdzi, że dane są niezadowolającej jakości.

Należałoby zatem określić procedurę, jaka ma być stosowana przez WIOŚ w takim przypadku.

Art. 401 ust. 14a

Zgodnie z proponowanym nowym przepisem przychodami Narodowego Funduszu mogą być środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, inne niż środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. Potrzeba odpowiedniego zapisu w tym zakresie, jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy zmieniającej, umożliwi refinansowanie z tych środków kosztów działalności Narodowego Funduszu, jako instytucji wdrażającej fundusze pomocowe UE, ponoszone w związku z obsługą środków pomocowych. Prawdopodobnie tej konstrukcji prawnej z punktu widzenia wewnętrznego prawa polskiego nie budzi wątpliwości. Z wielu przepisów prawa wspólnotowego wynika zaś, że zarówno instytucja wdrażająca jak i instytucja zarządzająca mogą być beneficjentami w ramach finansowania z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności. Należy także zwrócić uwagę na to, że nie ma różnicy co do statusu publiczno-prawnego Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy. Co więcej, zarówno Narodowy Fundusz jak i wojewódzkie fundusze pełnią funkcje instytucji wdrażających Funduszu Spójności. W związku z powyższym uzasadnione wydaje się także rozszerzenie zakresu normy z art. 401 ust. 14a POŚ – także na wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Fundusze ochrony środowiska

Art. 405 ust. 4

Dodanie nowego ustępu w art. 405 ma bardzo duże znaczenie praktyczne. Przepis ten wprowadza upoważnienie ustawowe dla ministra właściwego do spraw środowiska do wydawania rozporządzeń w sprawie pomocy publicznej. Zmiana ta jest związana z faktem, że z dniem 1 czerwca 2007 r. straci moc przepis art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 19 września 2003 r. o zmianie ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (Dz.U. Nr 189, poz. 1850), który zawiera upoważnienie dla Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń określających szczegółowe warunki udzielania pomocy publicznej. Konieczność istnienia odpowiedniej normy kompetencyjnej do wydawania rozporządzeń określających warunki udzielania pomocy publicznej ze środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej jest paląca, gdyż rozporządzenia takie w praktyce określają tzw. programy pomocowe. Zatwierdzenie zaś programów pomocowych przez

Komisję Europejską zwalnia z konieczności notyfikacji jej każdego przypadku pomocy w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej.

Uzasadnione wątpliwości budzi natomiast brzmienie omawianej delegacji ustawowej. Wydaje się, że jest ona zbyt ogólna i nie zapewnia wydania rozporządzeń, które chociażby co do struktury formalnej mogły określać programy pomocowe w taki sposób, aby zwiększyć prawdopodobieństwo zatwierdzenia ich przez Komisję Europejską.

Propozycja:

Nadać przepisowi ust. 4 brzmienie:

„4. Minister właściwy do spraw środowiska może określić, w drodze rozporządzeń, szczegółowe warunki udzielania pomocy publicznej ze środków funduszy na przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, biorąc pod uwagę w szczególności wymagania dotyczące dopuszczalnej intensywności pomocy publicznej określone w przepisach Unii Europejskiej w tym zakresie.

Dodać ust. 5 w brzmieniu:

„5. Rozporządzenia, o których mowa w ust. 4, określają:

- 1) podstawę prawną udzielanej pomocy publicznej;*
- 2) przeznaczenie pomocy publicznej;*
- 3) formę pomocy publicznej;*
- 4) intensywność pomocy publicznej.”*

Art. 410c i art. 411 ust. 1c i ust. 8

Zmiany wprowadzone w wymienionych wyżej przepisach mają bardzo istotne znaczenie. Wskazane wyżej przepisy (poprzez dodanie) wprowadzają możliwość dofinansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez jednostki budżetowe. Co prawda w praktyce taka możliwość była przez fundusze niekiedy realizowana, ale nie istniała jednoznaczna podstawa prawna dofinansowywania jednostek budżetowych ze środków funduszy. Zmiana ta jest indyferentna z punktu widzenia prawa wspólnotowego. Wzrastająca ilość zadań z zakresu ochrony środowiska realizowanych przez jednostki budżetowe przemawia za jej pozytywną oceną.

Art. 414 ust. 4b

Zmiana ma charakter porządkujący. Zgodnie z nią wysokość wynagrodzenia członków rad nadzorczych wojewódzkich funduszy za udział w pracach rady ustala właściwy zarząd województwa. Dotychczas ta kwestia nie była uregulowana, zaś ustawa – Prawo ochrony środowiska dawała jedynie ministrowi właściwemu do spraw środowiska upoważnienie do określenia szczegółowych warunków takiego wynagradzania. Jednoznaczne przypisanie kompetencji do ustalania wysokości tych wynagrodzeń zarządom województw, wzmacniają element samorządowy w konstrukcji funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, co jest zgodne z zasadą decentralizacji kompetencji i zasadą subsydiarności. Zmianę tę należy więc ocenić pozytywnie.

Przepisy przejściowe ustawy nowelizującej

Art. 9 ustawy nowelizującej

Przepis wydaje się niecelowy - zob. uwagi do proponowanego art. 46 ust. 4f ustawy POŚ.

Propozycja:

Skreślić proponowanych przepis.

Art. 12 ust. 2

Przepis ten widzieć należy w kontekście zmian proponowanych w art. 51 ust. 8 ustawy POŚ. O ile tamte zmiany są jak najbardziej uzasadnione jako wynikające z konieczności pełnej transpozycji postanowień dyrektywy 85/337 (zob. uwagi do art. 51 ust. 8) - to w art. 12 ust. 2 zawarte jest w istocie upoważnienie do dalszego trwania stanu niezgodnego z dyrektywą. Przepis ten pozwala bowiem na dalsze funkcjonowanie sposobu selekcji przedsięwzięć z załącznika II dyrektywy 85/337 opartego na niektórych tylko kryteriach selekcji wymaganych w załączniku III do dyrektywy.

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2007

Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadna część ani całość opracowania nie może być bez zgody wydawcy - Kancelarii Senatu – reprodukowana, użyta do innej publikacji oraz przechowywana w jakiegokolwiek bazie danych.