



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 15 października 2021 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji

(druk nr 510)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, zwanej dalej również „ustawą”, jest dostosowanie obecnie obowiązujących przepisów dotyczących Krajowego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń do zmienionych przepisów Unii Europejskiej (UE), w zakresie Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń.

Z dniem 26 czerwca 2019 r. weszło w życie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1010 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie dostosowania obowiązków sprawozdawczych w dziedzinie ustawodawstwa dotyczącego środowiska oraz zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 166/2006 i (UE) nr 995/2010, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/49/WE, 2004/35/WE, 2007/2/WE, 2009/147/WE i 2010/63/UE, rozporządzenia Rady (WE) nr 338/97 i (WE) nr 2173/2005 oraz dyrektywę Rady 86/278/EWG (Dz. Urz. UE L170 z 25.06.2019, str. 115), zwane dalej „rozporządzeniem dostosowawczym”. Rozporządzenie dostosowawcze wprowadza zmiany w rozporządzeniu (WE) nr 166/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 stycznia 2006 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń i zmieniającym dyrektywę Rady 91/689/EWG i 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 33

z 04.02.2006, str. 1), zwanym dalej „rozporządzeniem 166/2006”, na podstawie którego został utworzony i jest prowadzony Krajowy Rejestr Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń.

Jednocześnie z dniem 24 września 2019 r. weszła w życie decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2019/1741 określająca format i częstotliwość przekazywania danych, które mają być udostępniane przez państwa członkowskie na potrzeby sprawozdawczości na mocy rozporządzenia (WE) nr 166/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń i zmieniającego dyrektywę Rady 91/689/EWG i 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 267 z 21.10.2019, str. 3). Decyzja wykonawcza zastępuje obowiązujący dotychczas załącznik III do rozporządzenia 166/2006 oraz wprowadza zmiany co do terminu przekazywania danych do Komisji Europejskiej, jak również co do zakresu przekazywanych danych.

Ustawa zapewnia również wykonanie z decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2018/1135 z dnia 10 sierpnia 2018 r. ustanawiającej rodzaj, format i częstotliwość przekazywania informacji, które mają być udostępniane przez państwa członkowskie na potrzeby sprawozdań z wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych (Dz. Urz. UE L 205 z 14.08.2018, str. 40).

Powyższe zmiany spowodowały, że państwa członkowskie są zobowiązane do przekazywania Komisji Europejskiej (KE) również danych o zakładach, które w danym roku sprawozdawczym nie stwierdziły przekroczenia progów uwolnień i transferów zanieczyszczeń, a jedynie prowadziły co najmniej jeden z rodzajów działalności określonych w załączniku I do rozporządzenia 166/2006. Dane te nie były wcześniej wymagane, dlatego obecne przepisy krajowe nie przewidują obowiązku polegającego na zobowiązaniu nowych prowadzących instalację do przekazania w określonym terminie danych identyfikacyjnych dla zakładu, na terenie którego jest prowadzona instalacja wymieniona w załączniku I do rozporządzenia 166/2006, niezależnie od tego, czy w danym roku sprawozdawczym prowadzący instalację stwierdził przekroczenia progów uwolnień i transferów zanieczyszczeń.

Ustawą nowelizującą wprowadzane są przepisy pozwalające na wyeliminowanie rozbieżności między przepisami krajowymi w obszarze sprawozdawczości w zakresie Krajowego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń (ustawa – Prawo ochrony środowiska) a przepisami na poziomie UE, które wynikają z wejścia w życie ww. nowych aktów prawnych UE dotyczących: terminu przekazywania sprawozdania KE, formatu

przekazywanych danych w sprawozdaniu do KE, obowiązku przekazywania raportu 3-letniego do KE oraz obowiązku przekazywania odrębnego raportu dotyczącego danych identyfikacyjnych zakładów, m.in. przez:

- 1) rezygnację z określania terminu do przekazania przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (GIOŚ) sprawozdania KE;
- 2) skrócenie terminu dla wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska na ocenę jakości danych dostarczonych przez prowadzących instalacje oraz na przekazanie ww. danych GIOŚ;
- 3) uchylenie obowiązku przekazywania przez GIOŚ raportu 3-letniego do KE;
- 4) wprowadzenie nowego obowiązku przekazywania w określonym terminie danych identyfikacyjnych dla zakładu, na terenie którego jest prowadzona instalacja wymieniona w załączniku I do rozporządzenia 166/2006 z przekroczeniem progów wydajności, niezależnie od tego, czy w danym roku sprawozdawczym prowadzący instalację stwierdził przekroczenia progów uwolnień i transferów zanieczyszczeń.

Ponadto w ustawie – Prawo ochrony środowiska proponuje się:

- 1) nadanie nowego brzmienia ust. 5 w art. 236b, wskazując, że minister właściwy do spraw klimatu określi, w drodze rozporządzenia, wzór sprawozdania, o którym mowa w art. 236b ust. 1 pkt 1, szczegółowy zakres danych, o których mowa w art. 236b ust. 1 pkt 2, oraz warunki techniczne, formę, tryb oraz sposób przekazywania sprawozdania i danych, o których mowa w art. 236b ust. 1. Upoważnienie do wydania aktu wykonawczego z uwagi na to że Krajowy Rejestr Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń jest prowadzony w formie elektronicznej, uwzględnia konieczność wprowadzenia w akcie wykonawczym regulacji dotyczących zasad tworzenia i użytkowania konta przez podmioty objęte obowiązkiem sprawozdawczym w zakresie Krajowego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń, jak również formy i sposobu przekazywania sprawozdania oraz danych niezbędnych do identyfikacji zakładu;
- 2) wprowadzenie administracyjnej kary pieniężnej nakładanej na prowadzących instalację za nieprzekazanie w wyznaczonym terminie danych niezbędnych do identyfikacji zakładu, na terenie którego jest prowadzona instalacja – w wysokości 5000 zł;
- 3) wprowadzenie administracyjnej kary pieniężnej w wysokości 200 zł za każdy dzień opóźnienia, nie więcej jednak niż za 365 dni (zamiast 50000 zł jak było dotychczas) za nieprzekazanie przez prowadzącego instalację w terminie danych o przekroczeniu

wartości progowych dla uwolnień i transferów zanieczyszczeń oraz transferów odpadów określonych w rozporządzeniu 166/2006;

- 4) zamieszczenie przepisów o możliwości miarkowania lub odstąpienia od nakładania administracyjnych kar pieniężnych, o których mowa w art. 236d tej ustawy.

Zmiany w ustawie z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji wprowadzają w szczególności regulacje, w których została opisana ścieżka przygotowania i przekazania KE sprawozdań wynikających z decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2018/1135 z dnia 10 sierpnia 2018 r., która nie ma odzwierciedlenia w obecnie obowiązujących przepisach. Po raz pierwszy w ten sposób dane zostały przygotowane i przekazane w 2019 r., na podstawie roboczych uzgodnień z ówczesnym Ministerstwem Środowiska i Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska. Na podstawie proponowanych w przywołanej ustawie z dnia 17 lipca 2009 r. przepisów – Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE) będzie przygotowywać i przekazywać KE sprawozdania zawierające dane zgromadzone w Krajowej bazie o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji, a także informacje przekazane przez ministra właściwego do spraw klimatu oraz GIOŚ. W przypadku ministra właściwego do spraw klimatu przekazywane dane dotyczą informacji posiadanych w związku z prowadzonym na podstawie art. 212 ustawy – Prawo ochrony środowiska rejestrem wniosków o wydanie pozwolenia zintegrowanego oraz wydanych pozwoleń zintegrowanych, które nie są gromadzone w Krajowej bazie o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji. Minister przekaze KOBiZE niezbędne dane dotyczące instalacji i zakładów objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia zintegrowanego (m.in. takie jak: nazwa zakładu, adres, data wydania lub zmiany pozwolenia, data analizy pozwolenia, organ właściwy do wydania pozwolenia zintegrowanego, dane dotyczące udzielonych odstępstw od granicznych wielkości emisyjnych, o których mowa w art. 204 ustawy – Prawo ochrony środowiska, oraz dane o raportach początkowych). Natomiast w przypadku informacji od GIOŚ będą to przede wszystkim dane gromadzone w ramach Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń, ponieważ zgodnie z odnośnikiem nr 2 do załącznika do decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2019/1741, w przypadku gdy zakład jest objęty również dyrektywą 2010/75/UE, podstawą prawną dla przekazania danych identyfikacyjnych zakładu jest decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2018/1135.

W art. 3 ustawy określono, że obowiązki sprawozdawcze prowadzących instalacje mają być realizowane zgodnie z regulacjami wprowadzanymi projektowaną ustawą – dla danych i sprawozdań przekazywanych za rok 2021 (w terminie do dnia 31 marca 2022 r.).

Natomiast zgodnie z art. 4 ustawy dotychczasowe rozporządzenie wydane na podstawie art. 236b ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska, zachowuje moc do czasu wydania nowego rozporządzenia ministra właściwego do spraw klimatu na podstawie znowelizowanego art. 236b ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska, nie dłużej jednak niż przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy (druk sejmowy nr 1514) pochodził z przedłożenia rządowego. Projekt skierowano do I czytania w sejmowych: Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych. Po rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 15 września 2021 r., Komisje wniosły o jego przyjęcie (druk sejmowy nr 1553). Komisje zaproponowały nieliczne poprawki o charakterze techniczno-legislacyjnym oraz poprawki o charakterze uzupełniająco-doprecyzującym.

W trakcie drugiego czytania na 38. posiedzeniu Sejmu w dniu 29 września 2021 r. zgłoszono 1 poprawkę. Poprawka zwiększała z 5000 zł do 25000 zł maksymalną wysokość administracyjnej kary pieniężnej w przypadku niezapewnienia przez prowadzącego instalację jakości przekazywanych, wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska, danych, o których mowa w art. 236b ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Komisje wniosły o przyjęcie poprawki.

Sejm uchwalił ustawę na 38. posiedzeniu w dniu 1 października 2021 r., w brzmieniu proponowanym przez Komisje, przy 439 głosach za, 9 głosach przeciw i 2 głosach wstrzymujących się.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 1 pkt 5 lit. b noweli. Zgodnie z dodawanym ust. 2a w art. 236d ustawy – Prawo ochrony środowiska przy ustalaniu wysokości administracyjnej kary pieniężnej

w przypadku niezapewnienia przez prowadzącego instalację jakości przekazywanych danych, o których mowa w art. 236b ust. 1 pkt 1 tej ustawy, wojewódzki inspektor ochrony środowiska kieruje się wagą i skalą naruszeń oraz okolicznościami, w których do nich doszło. Wprowadzany przepis ma na celu umożliwienie organowi tzw. „miarkowania” – czyli ustalenia wysokości kary pieniężnej.

Podkreślić należy, że uregulowania Działu IVA Kodeksu postępowania administracyjnego (Kpa), zawierają przepisy określające zasady nakładania bądź wymierzania administracyjnej kary pieniężnej, a także określają sposób udzielania ulg w jej wykonaniu. W art. 189d Kpa określono tzw. dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej. Dyrektywy te stanowią swoiste normatywne przesłanki mające wpływ na ustalenie wysokości administracyjnych kar pieniężnych. Wymienione okoliczności, podobnie jak przy odpowiedzialności karnej, mogą wpływać łagodząco albo obciążająco na odpowiedzialność strony, na którą ma być nałożona administracyjna kara pieniężna. Na mocy art. 189d pkt 1 oceniając naruszenie prawa organ powinien brać pod uwagę wszelkie okoliczności (w tym wagę i skalę naruszeń) mające wpływ na ustalenie wysokości kary pieniężnej a powiązane z naruszeniem prawa dającym podstawę do uruchomienia postępowania zmierzającego ewentualnie do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej.

Biorąc powyższe pod uwagę wątpliwości może budzić intencja wprowadzenia do ustawy – Prawo ochrony środowiska art. 236d ust. 2a. Jeżeli celem ustawodawcy jest ograniczenie w stosunku do omawianej kary pieniężnej przesłanek miarkowania, jedynie do dyrektywy wymiaru kary wskazanej w art. 189d pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, rozwiązanie to może budzić wątpliwości w odniesieniu do innych regulacji ustawy – Prawo ochrony środowiska dotyczących nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych, w stosunku do których znajdują zbiorcze zastosowanie wszystkie dyrektywy wymiaru klary zawarte w art. 189d. W uzasadnieniu do projektu ustawy nie wskazano argumentów dotyczących odejścia od regulacji kodeksowej w tym zakresie. Jeżeli zaś intencją ustawodawcy nie było uszczuplenie określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego dyrektyw wymiaru kary, które mogą mieć zastosowanie do ustalenia wysokości administracyjnej kary pieniężnej określonej w art. 236d ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska – proponowany przepis art. 236d ust. 2a wydaje się być niepotrzebnym powtórzeniem.

Mając powyższe na względzie proponuje się wprowadzenie następującej poprawki.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 5 w lit. b, w poleceniu nowelizacyjnym skreśla się wyrazy „i 2b” oraz skreśla ust. 2a;
- 2) art. 4 noweli. Zgodnie z tym przepisem dotychczasowe rozporządzenie wydane na podstawie art. 236b ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska, zachowuje moc do czasu wydania nowego rozporządzenia ministra właściwego do spraw klimatu na podstawie zmienionego art. 236b ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska, nie dłużej jednak niż przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Materię utrzymywania w mocy dotychczasowych rozporządzeń kompleksowo określają Zasady techniki prawodawczej. W myśl § 33 ust. 1 i 2 Zasad techniki prawodawczej, jeżeli akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego nie jest niezgodny z nową albo znowelizowaną ustawą, można go wyjątkowo zachować czasowo w mocy do dnia wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych wydanych na podstawie nowego albo zmienionego przepisu upoważniającego. Jednakże ustawodawca nie ma pełnej swobody przy stanowieniu przepisów ustawowych utrzymujących w mocy dotychczasowe przepisy wykonawcze. W myśl art. 92 Konstytucji ustawodawca może utrzymać w mocy dotychczasowe przepisy wykonawcze, jeżeli przepisy te pozostają w związku treściowym z nową regulacją ustawową i służą jej wykonaniu. Dotychczasowe przepisy wykonawcze nie mogą być stosowane w zakresie, w jakim ustanawiają normy prawne o treści niezgodnej z treścią nowych unormowań ustawowych.

Rozporządzenie wydane na podstawie art. 236b ust. 5 w brzmieniu dotychczasowym, po wejściu w życie nowelizacji, nie będzie służyć realizacji celów wynikających z aktów prawa UE, przywołanych w pierwszej części opinii. Obecnie obowiązujący formularz sprawozdania nie uwzględnia zmian wprowadzonych decyzją wykonawczą do rozporządzenia 166/2006 – co wprost wskazano w uzasadnieniu do ustawy. Tym samym czasowe zachowanie w mocy przedmiotowego aktu wykonawczego nie pozwala na wykonanie przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska, w brzmieniu po nowelizacji.

Podkreślenia wymaga, iż podstawowym celem czasowego zachowania w mocy aktu wykonawczego jest zapewnienie organom państwowym odpowiedniego czasu na wydanie nowych aktów wykonawczych. Jednakże w przedmiotowym przypadku cel ten realizuje odpowiednio długi 3-miesięczny okres *vacatio legis*. W tym czasie właściwy minister powinien przeprowadzić proces legislacyjny zakończony promulgacją nowego rozporządzenia, z zachowaniem odpowiedniego okresu *vacatio legis* rozporządzenia, przy jednoczesnym założeniu, że termin wejścia w życie tego aktu wykonawczego będzie skorelowany z terminem wejścia w życie opiniowanej ustawy nowelizującej. Takie rozwiązanie zapewni adresatom przepisów odpowiedni czas na przygotowanie się do realizacji wprowadzanych niniejszą ustawą obowiązków sprawozdawczych. Podkreślenia wymaga, iż zgodnie z art. 3 noweli obowiązki prowadzących instalacje w zakresie sprawozdawczości mają być realizowane zgodnie z nowymi regulacjami dla danych i sprawozdań przekazywanych za rok 2021 r., przy czym termin na ich przekazanie upływa 31 marca 2022 r.

Propozycja poprawki:

- skreśla się art. 4.

Mirosław Reszczyński

Główny legislator