



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 17 maja 2022 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska
oraz niektórych innych ustaw**

(druk nr 713)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa z dnia 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw zasadniczo ma na celu transpozycję:

- dyrektywy delegowanej Komisji (UE) 2021/1226 z dnia 21 grudnia 2020 r. zmieniającej, w celu dostosowania do postępu naukowo-technicznego, załącznik II do dyrektywy 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wspólnych metod oceny hałasu (Dz. Urz. UE L 269 z 28.07.2021, str. 65), zwanej dalej „dyrektywą 2021/1226”,
- dyrektywy Komisji (UE) 2020/367 z dnia 4 marca 2020 r. zmieniającej załącznik III do dyrektywy 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do ustalenia metod oceny szkodliwych skutków hałasu w środowisku (Dz. Urz. UE L 67 z 05.03.2020, str. 132), zwanej dalej „dyrektywą 2020/367”.

W celu transpozycji dyrektywy 2021/1226 w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, z późn. zm.), zwanej dalej „POŚ”, nałożono na podmiot sporządzający strategiczne mapy hałasu obowiązek stosowania zaktualizowanych metod oceny hałasu określonych w załączniku do tej dyrektywy. W wyniku transpozycji dyrektywy 2021/1226, proces sporządzania strategicznych map hałasu przez podmioty do tego zobowiązane będzie uwzględniać najnowszą wiedzę w tym zakresie. Ponadto korekta opisu etapów obliczeń wskazanych w poprzedniej dyrektywie Komisji (UE) 2015/996 z dnia

19 maja 2015 r. ustanawiającej wspólne metody oceny hałasu zgodnie z dyrektywą 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego umożliwi tym podmiotom prawidłowe wykonanie strategicznych map hałasu. W uzasadnieniu do ustawy podkreśla się, że źle wykonana strategiczna mapa hałasu stanowi podstawę do opracowania programu, w którym błędy z niej wynikające będą powielane. Programy nakładają na zarządzającego główną drogą, główną linią kolejową czy głównym lotniskiem obowiązek podejmowania konkretnych działań, które związane będą z konkretnymi kosztami.

Natomiast w celu transpozycji dyrektywy 2020/367 nałożono na podmiot sporządzający strategiczne mapy hałasu obowiązek stosowania metod oceny hałasu określonych w załączniku do tej dyrektywy. W wyniku transpozycji dyrektywy 2020/367 organy ochrony środowiska i podmioty zobowiązane do sporządzania strategicznych map hałasu zostaną wyposażone w narzędzie umożliwiające, w odniesieniu do populacji ludzkiej, dokonanie w jednorodny sposób oceny szkodliwych skutków hałasu drogowego, kolejowego i lotniczego. Ustalenie tych szkodliwych skutków pozwoli na podjęcie, między innymi w ramach sporządzania i realizacji programów ochrony środowiska przed hałasem, racjonalnych działań naprawczych na rzecz minimalizacji tych skutków.

Ponadto rozszerzono właściwość marszałka województwa o możliwość nakładania na zarządzającego drogami innymi niż autostrady i drogi ekspresowe, usytuowanymi w miastach na prawach powiatu, obowiązku polegającego na sporządzeniu i przedłożeniu marszałkowi województwa przeglądu ekologicznego. Przegląd ekologiczny służy usprawnieniu działalności marszałka województwa, realizowanej w trybie art. 362 POŚ. Stanowi bowiem istotny wyjściowy materiał do skonkretyzowania zakresu i rodzaju działań naprawczych, optymalnych z punktu widzenia środowiska i zarządzającego przedmiotową drogą.

Niezależnie od powyższego (w art. 1 i 2) przedmiotowa nowelizacja przewiduje:

- 1) nadanie fakultatywnego charakteru obowiązkowi, o którym mowa w art. 73a POŚ, polegającemu na wydaniu przez ministra właściwego do spraw klimatu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa aktu wykonawczego w sprawie:
 - a) sposobu ustalania bezpiecznej odległości w przypadku lokalizacji nowych zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej

oraz nowych inwestycji w sąsiedztwie zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej,

- b) rodzajów poważnych awarii przemysłowych,
- c) parametrów granicznych oddziaływania potencjalnych skutków poważnych awarii przemysłowych.

W myśl uzasadnienia do projektu ustawy nie spowoduje to odstępiania od realizacji tego upoważnienia i wydania rozporządzenia, lecz wyłączy spod presji czasu proces dochodzenia do ustalenia przedmiotowej regulacji w sposób w pełni wykorzystujący wiedzę i doświadczenie krajowe oraz innych państw członkowskich Unii Europejskiej.

- 2) zmiany w zakresie przepisów o ochronie środowiska przed hałasem, o których mowa w ustawie POŚ, tj. uszczegółowienie przepisów dotyczących właściwości organów ochrony środowiska, a konkretnie właściwości marszałka województwa w sprawach, o których mowa w art. 237 POŚ;
- 3) zmiany porządkowe w przepisach ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2021 r. poz. 2373 i 2389), wynikające m.in. ze zmiany numeracji przepisów wprowadzonej ustawą z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. poz. 2087, z późn. zm.), odnoszących się do strategicznych map hałasu i programów ochrony środowiska przed hałasem.

W art. 3 noweli przewiduje się dodanie w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o krajowym systemie ekzarządzania i audytu (EMAS) (Dz. U. z 2020 r. poz. 634) pkt 9, poszerzającego listę organów egzekwowania prawa o Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

W art. 4 nowelizacji wprowadzono zmianę w art. 184d ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2021 r. poz. 610, 1093, 1873 i 2376 oraz z 2022 r. poz. 467), wydłużającą z dnia 30 czerwca 2022 r. na dzień 16 lipca 2024 r. upływ maksymalnego terminu na rozpoczęcie wprowadzania energii z OZE do sieci, przy zachowaniu którego pozostają w mocy dotychczasowe umowy o przyłączenie do sieci dla określonych w tym przepisie kategorii projektów z zakresu OZE. Zmiana ma na celu zagwarantowanie dodatkowego czasu dla podmiotów realizujących projekty z zakresu OZE – w opinii jej autorów, zapobiegnie sytuacji, w której zakłady energetyczne wypowiedzą

umowy przyłączeniowe pomimo tego, że stopień zaawansowania realizacji projektu z zakresu OZE jest bardzo wysoki.

W art. 5 ustawy dokonuje się nowelizacji ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 110, 1093 i 2269). W dodawanych w art. 3a tej ustawy ust. 5a–5d wprowadza się w stosunku do operatora systemu dystrybucyjnego – którego system dystrybucyjny, na mocy decyzji Prezesa URE został uznany za zamknięty system dystrybucyjny – wyjątek (wyłączenie) od zakazu bycia operatorem ogólnodostępnej stacji ładowania, właścicielem tej stacji lub dostawcą usługi ładowania. Natomiast zmiana w art. 76 ust. 2 wydłuża z dnia 31 grudnia 2022 r. na dzień 31 grudnia 2025 r. termin wygaśnięcia umów zawartych przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zadań publicznych, do których odsyła art. 35 ust. 2 pkt 1 tej ustawy, jeżeli przy ich wykonywaniu nie są wykorzystywane pojazdy elektryczne lub pojazdy napędzane gazem ziemnym.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, wyjątkiem art. 1 pkt 3, 4 i 5, art. 4 oraz art. 6, które wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy (druk sejmowy nr 2181) pochodził z przedłożenia rządowego. Projekt wpłynął do Sejmu w dniu 15 kwietnia 2022 r. i został skierowany do I czytania w Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Po rozpatrzeniu projektu ustawy, na posiedzeniu w dniu 28 kwietnia 2022 r., Komisja wniosła o jego przyjęcie w brzmieniu zaproponowanym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 2210). Komisja wprowadziła poprawki o charakterze legislacyjnym, nie zmieniając meritum przedłożenia rządowego.

W trakcie drugiego czytania na 54. posiedzeniu Sejmu zgłoszono 4 poprawki (druk sejmowy nr 2210–A). Poprawki przewidywały:

- skreślanie przepisu przewidującego nadanie fakultatywnego charakteru obowiązkowi wydania przez ministra właściwego do spraw klimatu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa aktu wykonawczego na podstawie upoważnienia zawartego w art. 73a POŚ (poprawka nr 1),
- dodanie do ustawy przepisu zawierającego zmianę w ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (poprawka nr 2),

- uzupełnienie projektu o zmianę w ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (poprawka nr 3),
- zmianę przepisu o wejściu w życie ustawy, będącą konsekwencją zmian proponowanych w poprawce nr 3 (poprawka nr 4).

Komisja wniosła o przyjęcie poprawek nr 2–4.

Sejm uchwalił ustawę na tym samym posiedzeniu w dniu 12 maja 2022 r., w brzmieniu proponowanym przez Komisję, przy 446 głosach za oraz 11 głosach wstrzymujących się, nikt nie był przeciw.

III. Uwaga szczegółowa

Przepisy art. 4 i art. 5 wprowadzające zmiany odpowiednio w ustawie: z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii i z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych zostały wprowadzone na ostatnim etapie procedury sejmowej (w trakcie drugiego czytania). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie powinny przebyć pełną drogę procedury trzech czytań, a więc muszą być objęte materiałą projektu przekazanego do Sejmu (art. 118 i art. 119 Konstytucji). Konsekwencją wskazanej zasady odnoszącej się do poprawek zgłaszanych w toku procesu ustawodawczego jest ograniczenie dopuszczalnej materii poprawek i zakaz omijania inicjatywy ustawodawczej poprzez wprowadzanie do projektu nowości normatywnych. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny „treść zgłoszonych podczas rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm poprawek nie może iść tak daleko, aby uczynić przedmiotem kolejnych czytań projekt, którego zakres w takim stopniu różni się od złożonej inicjatywy ustawodawczej, że jest to w istocie projekt innej ustawy”. W wyrokach K 37/03 oraz K 45/05 Trybunał wskazał, że „wnoszenie poprawek oznacza prawo składania wniosków, polegających na propozycji wykreślenia, dopisania lub zastąpienia innymi określonych wyrazów lub określonej części projektu ustawy, niemniej prawo przedkładania poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej”. Konstytucyjny nakaz, by podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, ma na celu, aby nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska. Nakazowi temu sprzeciwia się takie stosowanie procedury poprawek, które pozwala na wprowadzenie

do projektu nowych, istotnych treści na ostatnim etapie prac sejmowych. Dotyczy to zwłaszcza poprawek zgłoszonych dopiero w drugim czytaniu i nie będących przedmiotem należytych rozważań w komisjach sejmowych. W związku z powyższym należy podnieść, iż propozycja zawarta w art. 4 oraz art. 5 i w konsekwencji zmiana w art. 9 ustawy nowelizującej, nie przeszła pełnej procedury trzech czytań. Tym samym, nie oceniając ich merytorycznej zasadności, można stwierdzić, że istnieją przesłanki do uznania przepisów art. 4, art. 5 i art. 9 (w części odnoszącej się do wejścia w życie art. 4) ustawy nowelizującej za niezgodne z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji przez to, że zostały uchwalone przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego dla sejmowego postępowania ustawodawczego, w tym z pominięciem konstytucyjnych wymagań dotyczących inicjatywy ustawodawczej.

Mirosław Reszczyński

Główny legislator