



SENAT RP

# ZAPIS STENOGRAFICZNY

---

---

---

**Posiedzenie**  
Komisji Środowiska (147.)  
w dniu 24 września 2019 r.

IX kadencja

---

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (druk senacki nr 1294, druki sejmowe nr 3711 i 3772).

*(Początek posiedzenia o godzinie 17 minut 05)*

*(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Zdzisław Pupa)*

### **Przewodniczący Zdzisław Pupa:**

Szanowni Państwo!

Pozwolicie, że otworzę posiedzenie senackiej Komisji Środowiska celem rozpatrzenia ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska, druk senacki nr 1294, druki sejmowe nr 3711 i 3772.

Pan minister, z uwagi na to, że utknął w korkach, wyraził wolę, aby pan dyrektor poprowadził to spotkanie. I dlatego poprosimy pana dyrektora o zreferowanie ustawy będącej przedmiotem tego posiedzenia.

Panie Jacku, poproszę o listę gości.

Serdecznie witam szanownych państwa. Jak już mówiłem, witam pana Marka Surmacza, głównego inspektora ochrony środowiska. Witam szanownego pana. Jest z nam pan Sławomir Gurtowski, dyrektor Departamentu Zarządzania Środowiskiem. Jest z nami pani Małgorzata Wojciechowska z Ministerstwa Środowiska. Jest z nami pan Maciej Machaj, również z Ministerstwa Środowiska. Jest z nami pani Magdalena Piątek, główny specjalista w Departamencie Prawnym. Jest z nami pani Anna Katarzyna Wiech z Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, dyrektor Departamentu Monitoringu Środowiska. Jest z nami pani Anna Krzywicka z Najwyższej Izby Kontroli. Witamy serdecznie. Oczywiście jest z nami, jak zwykle, pan Marek Gromiec, ekspert Komisji Środowiska. Jest także pan Mirosław Reszczyński, główny legislator w Biurze Legislacyjnym. Są z nami również panowie senatorowie, pani senator i sekretariat Komisji Środowiska. Witam wszystkich szanownych państwa.

Pozwólcie, Szanowni Państwo, że przejdziemy do meritum sprawy.

Prosimy pana dyrektora Gurtowskiego o zabranie głosu i zreferowanie przedmiotu ustawy. Bardzo proszę

**Dyrektor Departamentu  
Zarządzania Środowiskiem  
w Ministerstwie Środowiska  
Sławomir Gurtowski:**

Dzień dobry państwu.

Szanowny Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Przygotowany w Ministerstwie Środowiska projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska ma na celu transpozycję do polskiego systemu prawnego dyrektywy 2015/996 i usunięcie naruszeń, jakie Komisja Europejska stwierdziła w stosunku do transpozycji dyrektywy z 2002 r., 2002/49/WE. Ten projekt rozszerzono o systemowe rozwiązania w zakresie procedury sporządzania strategicznych map hałasu oraz programów ochrony środowiska przed hałasem.

W projekcie przewidujemy, że strategiczne mapy hałasu będą sporządzane po raz pierwszy w 2022 r., a następnie co 5 lat z wykorzystaniem wspólnych metod obliczeniowych hałasu, które są określone właśnie tą transponowaną dyrektywą z 2015 r. I pozwoli to... Celem w ogóle tej transpozycji i tej dyrektywy jest zapewnienie, aby w skali Unii Europejskiej zastosowano takie metody, które pozwolą na zobrazowanie sytuacji akustycznej, stanu akustycznego środowiska w skali całej Unii Europejskiej w jednorodny sposób. Chodzi o to, żeby tę ocenę przeprowadzić w obrębie miast o liczbie mieszkańców powyżej 100 tysięcy oraz na terenach, które pozostają pod oddziaływaniem głównych dróg, głównych linii kolejowych i głównych lotnisk. Dotąd kraje członkowskie sporządzały strategiczne mapy hałasu, jednakże pozostawiono pewną dozę dowolności co do metod, które służyły sporządzeniu tych map, co w zasadzie powodowało, że w odniesieniu do całego obszaru Unii Europejskiej nie było możliwe sporządzenie takiej kompleksowej oceny akustycznego stanu środowiska, a w związku z tym nie była możliwa również obserwacja zmian, które w nim zachodzą.

W projekcie przewidziano, że programy ochrony środowiska przed hałasem będą sporządzane co 5 lat na podstawie strategicznych map hałasu, począwszy od roku 2024, i będą one opracowywane przez właściwych marszałków województw, uchwalane przez właściwe sejmiki województw. Takie rozwiązanie ma na celu kompleksowe podejście do określenia polityki i działań na rzecz ochrony środowiska przed hałasem, również w skali całego województwa. Do tej pory programy ochrony środowiska przed hałasem dla miast o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy były opracowywane przez właściwych starostów, a uchwalane były przez właściwe rady powiatów. Z kolei w przypadku terenów, które pozostawały pod oddziaływaniem głównych dróg, głównych linii kolejowych i głównych lotnisk do tej pory programy ochrony środowiska przed hałasem sporządzali marszałkowie województw, a uchwalali te programy sejmiki województw.

W projekcie skonkretyzowano terminy realizacji obowiązków wynikających z dyrektywy, a więc takich działań, takich obowiązków jak sporządzanie strategicznych map hałasu, przekazywanie informacji, które dotyczą poszczególnych obiektów, dla których sporządzane są mapy i programy, czy przekazywanie danych z map oraz raportowanie do Komisji Europejskiej.

Ponadto w projekcie wprowadzono system kar pieniężnych za nieterminową realizację wspomnianych obowiązków przez organy i podmioty zobowiązane. I tutaj, w gwoli komentarza, chciałbym powiedzieć, że mam już duże, wieloletnie doświadczenie w mapowaniu hałasu. Od 2012 r. odbyły się już 3 tury mapowania i przez cały ten czas widzimy, że organy i podmioty, które są zobowiązane do sporządzenia map, do przekazywania danych, do opracowania programów po prostu nie wywiązują się ze wszystkich narzuconych im, nałożonych na nie obowiązków, co skutkuje opóźnieniami ze strony państwa polskiego w procesie raportowania wobec Komisji Europejskiej.

Ponadto w projekcie usuwamy naruszenia, które Komisja Europejska wskazała w zakresie transpozycji dyrektywy z 2002 r. Mianowicie dokonujemy tutaj pewnej zmiany podejścia do terenów objętych programem ochrony środowiska przed hałasem. Obecnie te programy będą dotyczyły wszystkich obszarów, które są objęte strategiczną mapą hałasu, podczas gdy do tej pory programy obejmowały tylko te obszary, co do których stwierdzono przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu.

Ponadto następuje wzmocnienie udziału społeczeństwa w procesie sporządzania programu ochrony środowiska przed hałasem, poprzez odesłanie do właściwych przepisów ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko.

Uzupełniamy również definicje wskaźników hałasu LDWN i LN o normy ISO, czego uczynienie również było przedmiotem uwag i postulatów Komisji Europejskiej.

Chciałbym podkreślić, podsumowując, że potrzeba pilnego wejścia omawianej regulacji w życie wynika z tego, że termin transpozycji dyrektywy minął w grudniu ubiegłego roku. I w związku z tym, a także w związku z dostrzeżonymi nieprawidłowościami, pewnego rodzaju niedociągnięciami w zakresie wdrożenia dyrektywy z 2002 r. Komisja Europejska skierowała do rządu polskiego zarzuty formalne. Ponadto, począwszy od przyszłego roku, od stycznia przyszłego roku Polska jest zobowiązana wypełniać zadania wynikające z obu dyrektyw, tej z 2002 r. i tej z 2015 r.

W tym miejscu chciałbym zakończyć tę krótką informację. Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący.

### **Przewodniczący Zdzisław Pupa:**

Dziękujemy panu dyrektorowi za informację.  
Poprosimy Biuro Legislacyjne o zabranie głosu.

### **Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Miroslaw Reszczyński:**

Szanowni Państwo Przewodniczący! Wysoka Komisjo!  
Szanowni Goście!

Biuro zgłosiło 3 uwagi do omawianej ustawy. Od razu wskazujemy, że uwagi te nie zawierają propozycji poprawek, są to pewne nasze wątpliwości, które, mamy nadzieję, zostaną wyjaśnione na posiedzeniu komisji.

Pierwsza uwaga dotyczy art. 1 pkt 8. W przepisie tym proponuje się nowe brzmienie art. 117a ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy – Prawo ochrony środowiska. W przepisie tym określa się zakres tzw. danych identyfikujących przekazywanych przez zarządzających drogą, linią kolejową lub lotniskiem. Wspomniane podmioty będą obowiązane przekazać głównemu inspektorowi ochrony środowiska m.in. – w przypadku dróg głównych – unikalny kod odcinka drogi zgodny z wymaganiami dotyczącymi raportowania do Komisji Europejskiej. I tu mamy podstawę naszej uwagi. Taki sam obowiązek odnosi się do głównych linii kolejowych. My tu mamy wątpliwości co do odesłania zastosowanego w tym przepisie. Wydaje nam się, że ono nie daje adresatom należytej informacji co do tego, do jakich norm w istocie odsyła. Nie są to na pewno przepisy o charakterze powszechnie obowiązującym. Tu zauważamy, że poprawnie zbudowane przepisy ustawy powinny opierać się na założeniu spójności i zupełności systemu prawnego, składającego się z norm wyrażonych powszechnie obowiązującymi przepisami. Wydaje mi się, że omawiane przepisy nie spełniają kryteriów jakości, jasności i dookreślalności, ale w taki sposób, aby były zrozumiałe dla adresatów tych przepisów.

Analogiczne uwagi dotyczą danych przekazywanych przez prezydentów miast o liczbie mieszkańców powyżej 100 tysięcy. Jest to przepis art. 17a ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska, również wprowadzany niniejszą nowelizacją do tejże ustawy.

Druga uwaga dotyczy art. 1 pkt 18 noweli. Jak już poinformował pan dyrektor, ustawa przewiduje wprowadzenie systemu kar, administracyjnych kar pieniężnych za brak realizacji lub nieterminową realizację obowiązków w zakresie sporządzania strategicznych map hałasu oraz programów ochrony środowiska przed hałasem. My zwracamy uwagę, że obowiązki te zostały nałożone na podmioty publiczne, w szczególności jednostki samorządu terytorialnego, w tym na marszałka województwa i sejmik województwa. Wątpliwości biura może tu budzić nałożenie odpowiedzialności, z którą wiąże się kara pieniężna, za delikt administracyjny na organ, a nie na osobę prawną, którą on reprezentuje. Kara i tak będzie zapłacona z budżetu osoby prawnej, a nie organu, który tę osobę prawną reprezentuje. Zwracamy tu uwagę, że środki z budżetów jednostek samorządu terytorialnego stanowić będą dochód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska. Tak więc mamy przekazywanie jednych środków publicznych do puli, w której zawarte są inne środki publiczne. Tu zwracamy uwagę, że kary pieniężne tak naprawdę uszczuplą środki przeznaczone w ramach danej jednostki samorządu terytorialnego na zadania realizowane na rzecz mieszkańców.

Trzecia uwaga to uwaga bardziej redakcyjna. Dotyczy ona art. 1 pkt 18 w zakresie art. 315g ust. 4. Zwracamy uwagę, że proponowany ust. 4 w art. 315g ustawy – Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym kara pieniężna podlega przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w istocie powtarza normy zawarte w art. 2 §1 pkt 2

i art. 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Na podstawie tych ostatnich wymienionych przepisów i tak wspomniana należność będzie ściągana w trybie przepisów o egzekucji administracyjnej.

Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Zdzisław Pupa:**

Dziękuję panu Mirosławowi Reszczyńskiemu za przedstawienie swoich uwag i propozycji.

Co na to pan dyrektor i pan inspektor?

### **Dyrektor Departamentu Zarządzania Środowiskiem w Ministerstwie Środowiska Sławomir Gurtowski:**

Bardzo dziękuję Biuru Legislacyjnemu za tak szczegółowe pochylenie się nad tym projektem i za zwrócenie uwagi na te 3 punkty.

Co do uwagi pierwszej, unikalnego kodu odcinka drogi, to chciałbym tutaj wyjaśnić, że te szczegółowe informacje, które dotyczą danych identyfikacyjnych, również kodu odcinka drogi, są określone właśnie w wytycznych Komisji Europejskiej, które są przygotowywane na użytek każdorazowej rundy mapowania, czyli tego 5-letniego okresu. I do tej pory... Te wytyczne za każdym razem są tłumaczone na język polski i udostępnione podmiotom, które zobowiązane są z nich skorzystać, na stronie internetowej głównego inspektora ochrony środowiska. Praktyka była dotąd taka, że podmioty zobowiązane samodzielnie nadawały te unikalne kody odcinkom, poszczególnym obiektom, w przypadku których odpowiadały za raportowanie czy sporządzanie map. I, no, doświadczenie pokazuje, że... W tych 3 rundach mapowania kody z wytycznych komisji były już nadawane i raportowane również do Komisji Europejskiej. Wydaje się, że do tej pory nie stanowiło to problemu dla podmiotów zobowiązanych, one potrafiły sobie z tym poradzić. I nie odnotowaliśmy, aby to w praktyce stanowiło problem.

A jeśli chodzi o system kar pieniężnych, to oczywiście, zdajemy sobie tutaj sprawę z pewnej niezręczności sytuacji, jednak jako że mamy już właśnie to wieloletnie, kilkunastoletnie doświadczenie w prowadzeniu czy monitorowaniu tego procesu mapowania i potem sporządzania programów... Niestety, to doświadczenie pokazuje nam, że w zasadzie żadne instrumenty, które mamy do dyspozycji, do tej pory nie pozwalały wyegzekwować od podmiotów zobowiązanych pełnej realizacji tego obowiązku. Oczywiście, zdajemy sobie sprawę, że poniesienie takiej kary może uszczuplić środki budżetu na poziomie województwa, jednakże alternatywą dla takiego rozwiązania jest to, że Polska, jako kraj, będzie musiała pokryć z budżetu centralnego nieuchronne kary za niewywiązywanie się z obowiązków. Sądzymy – i takie są nasze założenie i nasza nadzieja – że ten system kar oraz całościowe ukazanie ich jako pewnego egzekwowalnego instrumentu będą miały funkcję odstraszącą i spowodują, że nie będzie konieczności nakładania tych kar, zmobilizuje te podmioty, które do tej pory się ociągały z wykonaniem wspomnianego obowiązku, do tego, żeby jednak w terminie wykonać te

obowiązki, tak aby z poziomu rządowego mogło nastąpić raportowanie w terminach, w formatach i w sposób oczekiwany przez Komisję Europejską, z czego jesteśmy potem, jako państwo, rozliczani.

Tutaj chciałbym też zwrócić uwagę, że jeśli chodzi o kary, to analogiczny system funkcjonuje już w ustawie – Prawo ochrony środowiska w odniesieniu do przepisów, które dotyczą programów ochrony powietrza, a także w innych ustawach, np. w ustawie o utrzymaniu porządku i czystości w gminach.

Jeśli chodzi o przywołanie norm, powtórzenie norm z ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, to tutaj również mamy oczywiście świadomość, że następuje to powtórzenie, niemniej jednak uznajemy za zasadne, żeby ten przepis określający przymusowe ściągnięcie tych kar pieniężnych był po prostu opatrzony dopowiedzeniem w postaci wskazania podstawy prawnej, na mocy której nastąpi to przymusowe ściągnięcie kary. Sądzymy, że to będzie wyraz takiej właśnie pewnej jasności i służyć to będzie zrozumiałości tej normy. I z naszego punktu widzenia jest to po prostu świadectwo pewnej kompletności tego rozwiązania i przejrzystości tej normy dla adresatów.

Bardzo dziękuję.

### **Przewodniczący Zdzisław Pupa:**

Dziękuję za informację. Jak rozumiem, pan dyrektor – razem z panem, ministrem, witamy pana ministra, ale pan dyrektor w imieniu pana ministra mówił – nie popieracie tych propozycji poprawek Biura Legislacyjnego, tak?

### **Dyrektor Departamentu Zarządzania Środowiskiem w Ministerstwie Środowiska Sławomir Gurtowski:**

Tzn. my rozumiemy, że mogły nasunąć się tego rodzaju wątpliwości, niemniej jednak uznajemy, że nie stanowią one przeszkody do uchwalenia ustawy w obecnej formie, ponieważ jest silne uzasadnienie...

(Przewodniczący Zdzisław Pupa: Ale ja pytam o jedno: czy jesteście za proponowanymi poprawkami, pierwszą, drugą i trzecią, czy nie?)

Nie.

### **Przewodniczący Zdzisław Pupa:**

Dziękuję bardzo.

W takim razie otwieram dyskusję.

Proszę senatorów o zabieranie głosu, pytania, uwagi.

Czy są chętni do zabrania głosu? Nie.

W takim razie przystępujemy do rozstrzygnięcia.

Kto jest za przyjęciem ustawy bez poprawek, niech zechce podnieść rękę. (6)

Dziękujemy.

Kto jest przeciw? (0)

Nikt.

Kto się wstrzymał? (1)

Również nikt. Jednogłośnie za.

(*Głos z sali*: Jedna osoba.)

Jeden senator wstrzymał się od głosu, bardzo dziękuję za zwrócenie uwagi.

W takim razie mamy przyjętą opinię do ustawy, decyzję komisji senackiej, że popieramy zapisy, które zostały przedstawione w Sejmie.

Ktoś z państwa senatorów chce być sprawozdawcą? Nie ma chętnych.

W takim razie pewno ja będę musiał zostać sprawozdawcą. Niech tak będzie.

Panu ministrowi gratuluję sukcesu... Oczywiście – przepraszam – to nie jest aluzja do spóźnienia. Żeby to nie było tak odebrane...

**Podsekretarz Stanu  
w Ministerstwie Środowiska  
Sławomir Mazurek:**

Bardzo państwa przepraszam. Ale postanowiłem, że jednak dotrę, mimo tego, że byłem już skazany na porażkę. Ale dziękuję za przyjęcie tej ustawy. To ważna, aczkolwiek dosyć techniczna ustawa.

**Przewodniczący Zdzisław Pupa:**

Dziękuję serdecznie za obecność.

Zapraszam na następne posiedzenie komisji za 5 minut.

Zamykamy posiedzenie komisji, dziękuję bardzo.

*(Koniec posiedzenia o godzinie 17 minut 25)*



Kancelaria Senatu  
Opracowanie:  
Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów  
Druk i łamanie:  
Centrum Informacyjne Senatu, Dział Edycji i Poligrafii