



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 28 czerwca 2022 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych
innych ustaw (druk nr 743)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Zasadniczym celem ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw jest określenie maksymalnych limitów wydatków na kolejne 10 lat obowiązywania:

- 1) dyrektywą 2008/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy, zwanej dalej „dyrektywą 2008/50/WE”, w ramach ustawy z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 460);
- 2) dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/42/WE z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie ograniczenia emisji lotnych związków organicznych w wyniku stosowania rozpuszczalników organicznych w niektórych farbach i lakierach oraz produktach do odnawiania pojazdów, a także zmieniającą dyrektywę 1999/13/WE oraz dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/WE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) w ramach ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1101).

Dodatkowo ustawą nowelizującą w zakresie zmian w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, dalej zwanej również „POŚ”, modyfikuje się definicję „stref”, w których dokonuje się oceny jakości powietrza, w związku z możliwością utraty przez polskie miasta statusu miasta powyżej 100 tys. mieszkańców (w wyniku, stwierdzonych przez GUS: starzenia się społeczeństwa oraz stosunkowo wysokiej umieralności). W uzasadnieniu

do projektu ustawy wskazuje się jako przykład miasto Legnica oraz miasto Kalisz, które dotychczas liczyły powyżej 100 tys. mieszkańców, a tym samym zgodnie z art. 87 ust. 2 pkt 2 POŚ, stanowiły strefy, w których dokonywało się oceny jakości powietrza, ale utraciły status miasta powyżej 100 tys. mieszkańców. Proponuje się zmianę definicji stref wraz z uchYLENIEM upoważnienia do wydania aktu wykonawczego na podstawie art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska i określenie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza, wraz z ich nazwami, kodami i obszarami w załączniku do tej ustawy. W związku z tą zmianą utraci moc obowiązującą rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 sierpnia 2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza (Dz. U. poz. 914). Zaproponowane zmiany spowodują uniezależnienie podziału Polski na strefy od danych demograficznych GUS w przypadku miast posiadających około i powyżej 100 tys. mieszkańców. Tym samym utrzymane zostanie 46 stref w kraju, w których dokonuje się oceny jakości powietrza, tj. 12 aglomeracji o liczbie mieszkańców większej niż 250 tys., 18 miast – tak jak ma to miejsce obecnie w tabeli nr 2 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 2 sierpnia 2012 r. – bez uszczegóławiania, że dotyczy to miast o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys., oraz 16 pozostałych obszarów województw.

Ustawa nowelizująca zmienia również termin przekazania przez zarządy województw do ministra właściwego do spraw klimatu informacji o przyjęciu, w drodze uchwały sejmiku województwa, programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych.

Doprecyzowano także, że obowiązek przekazywania przez zarządy województw sprawozdań okresowych i sprawozdań końcowych z realizacji programów ochrony powietrza dotyczy także ich aktualizacji. Dodano przepisy określające obowiązek przekazywania przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta oraz starostę, zgodnie ze swoją właściwością, zarówno sprawozdań okresowych, jak i sprawozdań końcowych z realizacji programów ochrony powietrza, ich aktualizacji oraz planów działań krótkoterminowych.

Ponadto dodaje się art. 204a do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska zawierający upoważnienie dla ministra właściwego do spraw klimatu do wydania rozporządzenia regulującego sposób oceny dotrzymywania wielkości dopuszczalnej emisji oraz sposób postępowania z niepewnością pomiarową towarzyszącą ciągłym pomiarem wielkości emisji do powietrza.

Dodatkowo zaproponowano wprowadzenie przepisów określających możliwość nałożenia kary pieniężnej za niedotrzymanie terminów przekazania sprawozdań okresowych

z realizacji programów ochrony powietrza i ich aktualizacji oraz planów działań krótkoterminowych, a także sprawozdań końcowych z realizacji tych programów i ich aktualizacji oraz planów.

W ustawie dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska proponuje się także uszczelnienie systemu zarządzania jakością powietrza przez określenie odpowiedzialności za nieprzestrzeganie ograniczeń, nakazów lub zakazów określonych w uchwale sejmiku województwa w sprawie programu ochrony powietrza.

W art. 2 nowelizacji wprowadza się zmianę w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw polegającą na wydłużeniu okresu na dokonanie przez właściwych ministrów przeglądu wymagań jakościowych dla paliw stałych, z 2 lat do 4 lat. Proponowana zmiana wynika z dotychczasowych doświadczeń Ministerstwa Klimatu i Środowiska w przedmiotowym zakresie.

Ustawa nowelizująca wprowadza także zmiany do ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (Dz. U. z 2022 r. poz. 438) w związku z ustawą z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2127) oraz wprowadza konieczne, doprecyzowujące, zmiany w ustawie z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 51, z późn. zm.) – art. 3 i art. 7.

W ustawie z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, jak wcześniej podkreślono, w związku z koniecznością kontynuacji realizacji zadań wynikających z implementacji dyrektywy 2008/50/WE, określono maksymalne limity wydatków sektora finansów publicznych na lata 2022–2031 w ramach środków pochodzących z budżetu państwa, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej – art. 4 noweli.

W art. 5 ustawy dotyczącej zmiany ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, dodano przepis art. 39a, w którym proponuje się utrzymanie maksymalnego limitu wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na realizację zadań wynikających z ww. ustawy przez Inspekcję Ochrony Środowiska, Inspekcję Handlową oraz nadzór budowlany. W celu dalszej realizacji przepisów

implementujących wymagania określone w dyrektywie 2004/42/WE oraz dyrektywie 2010/75/WE Limit ten określono na kolejne 10 lat, tj. na lata 2024–2033.

W art. 6 noweli dodaje art. 141a w ustawie z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Celem regulacji jest umożliwienie czasowego zaliczenia biopaliwa, biopłynów i paliwa z biomasy do kategorii paliw zeroemisyjnych w rozumieniu rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2018/2066 z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz zmieniającego rozporządzenie Komisji (UE) nr 2012/601.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przepisów art. 1 pkt 1, 2 i 9, art. 4, art. 8 i art. 9, które wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, ze względu na konieczność przeprowadzenia oceny jakości powietrza za 2021 r. w nowym układzie stref, z uwzględnieniem zmiany klasyfikacji miasta Legnicy oraz miasta Kalisz oraz art. 5, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2024 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy (druk sejmowy nr 2295) pochodził z przedłożenia rządowego. Prace nad projektem prowadzone były w sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Po rozpatrzeniu projektu ustawy, na posiedzeniu w dniu 8 czerwca 2022 r., Komisja wniosła o jego przyjęcie w brzmieniu zaproponowanym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 2316). Komisja wprowadziła m.in. poprawki o charakterze legislacyjny oraz porwaki rozszerzające zakres przedmiotowy ustawy nowelizującej o zmiany w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

W trakcie drugiego czytania zgłoszono wniosek o odrzucenie projektu ustawy w całości. Sejm przystąpił do trzeciego czytania bez odsyłania projektu ponownie do Komisji.

Sejm uchwalił ustawę na 56. posiedzeniu w dniu 9 czerwca 2022 r., w brzmieniu proponowanym przez Komisję.

III. Uwagi szczególne

1. Przepisy art. 2 i art. 6 wprowadzające zmiany odpowiednio w ustawie: z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, zostały wprowadzone do tekstu opiniowanej ustawy nowelizującej w drodze poprawek zgłoszonych na posiedzeniu sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, tj. bez dochowania trybu wymaganego dla sejmowego postępowania ustawodawczego.

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 materią projektu przekazanego do Sejmu (art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 i 2 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 również poprawek zgłaszanych w toku prac komisyjnych, a nie jedynie poprawek zgłoszonych na etapie drugiego czytania. W związku z powyższym należy podnieść, iż propozycja zawarta w art. 2 oraz art. 6 ustawy nowelizującej, nie przeszła pełnej procedury trzech czytań. Tym samym, nie oceniając ich merytorycznej zasadności, można stwierdzić, że istnieją przesłanki do uznania przepisów w art. 2 i art. 6 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.

Jednocześnie należy podkreślić, iż zgodnie z § 92 Zasad techniki prawodawczej jedną ustawą zmieniającą obejmuje się tylko jedną ustawę. Reguła powyższa służy nie tylko przejrzystości samego prawa, ale także ułatwia identyfikację i znalezienie poszczególnych zmian. Odstąpienie od tej reguły jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach. Rozszerzenie zakresu zmian wprowadzanych ustawą nowelizującą o zmianę ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, w zakresie, który nie jest powiązany tematycznie z pierwotną materią przedłożenia zawartego w druku nr 2295, jest niezgodne z przytoczonymi regułami Zasad techniki prawodawczej. Ponadto trudno znaleźć uzasadnienie dla konieczności wprowadzenia tego rodzaju zmian, niejako „przy okazji” pracy nad ustawą z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw.

W związku z powyższym proponuje się rozważenie następujących poprawek.

Propozycje poprawek:

- 1) skreśla się art. 2 i art. 6,
- 2) w art. 14:
 - a) w pkt 1 wyrazy „art. 4, art. 8 i art. 9” zastępuje się wyrazami „art. 3, art. 6 i art. 7”,
 - b) w pkt 2 wyrazy „art. 5” zastępuje się wyrazami „art. 4”.

2. Art. 4 – jak już wcześniej podkreślono celem zmian proponowanych w ustawie z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw jest zapewnienie finansowania dalszej realizacji zadań wynikających z implementacji dyrektywy 2008/50/WE. Cel ten zamierza się osiągnąć poprzez określenie maksymalnych limitów wydatków budżetowych na okres kolejnych 10 lat (lata 2022–2031).

Podkreślić należy, że właściwym umiejscowieniem regulacji związanych z określeniem maksymalnych limitów wydatków, o których mowa w art. 50 ust. 1a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w odniesieniu do ustawy o zmianie ustawy, są przepisy przejściowe tej ustawy zmieniającej. Regulacja zawarta w art. 4 noweli, poprawnie realizuje wskazane założenie, jednakże wątpliwości budzą następujące kwestie.

Opiniowana ustawa, w zakresie art. 4 wejdzie w życie w połowie 2022 r., jednocześnie zauważenia wymaga, że przepisy ustawy z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, nawet w zakresie zawartych w niej regulacji czasowych, do których można zaliczyć przepisy określające maksymalne limity wydatków (ze względu chociażby na ich umiejscowienie w przepisach przejściowych), z dniem 31 grudnia 2021 r., tj. z upływem 2021 r., który to rok był ostatnim rokiem budżetowym, z określonymi maksymalnymi wydatkami, mają wartość tylko „historyczną”, albowiem z dniem tym ekspirowały z systemu prawnego. Tym samym uzasadnionym wydaje się być stanowisko, że nowelizacja ustawy z dnia 13 kwietnia 2012 r., także w zakresie określenia maksymalnych limitów wydatków budżetowych na lata 2022–2031, jest spóźniona. Należy uznać, że po dniu 31 grudnia 2022 r. przepisów wskazanej powyżej ustawy już nie ma w systemie prawnym, a ich jedynym walorem jest, jak już wyżej wskazano, walor „historyczny”, w konsekwencji czego mogą rodzić się wątpliwości, czy ustawa z dnia 13 kwietnia 2012 r. została skutecznie znowelizowana.

Na marginesie należy zauważyć, że przepisy ustawy o finansach publicznych przewidują tryb określania maksymalnych limitów wydatków na kolejne lata (po upływie okresu 10 lat budżetowych wykonywania ustawy), mianowicie zgodnie z art. 50 ust. 1c: Rada Ministrów przedstawia Sejmowi, trzy lata przed upływem okresu, o którym mowa w ust. 1a, projekt zmiany ustawy określającej maksymalne limity wydatków jednostek sektora finansów publicznych, wyrażone kwotowo, na kolejnych 10 lat budżetowych wykonywania ustawy.

3. Na mocy art. 5 ustawy nowelizującej dodano przepis art. 39a w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, w którym proponuje się utrzymanie maksymalnego limitu wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na realizację zadań wynikających z ww. ustawy na kolejne 10 lat, tj. na lata 2024–2033.

Art. 5 ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2024 r. (por. art. 14 pkt 2 opiniowanej ustawy) natomiast zgodnie z regulacjami art. 39 przywołanej ustawy z dnia 11 lipca 2014 r., maksymalne limitów wydatków budżetowych określono na lata 2014–2023. Tym samym, uznając za właściwą argumentację przedstawioną w pkt 2 uwag szczegółowych, należy przyjąć, że wprowadzenie zmiany w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r., z dniem 1 stycznia

2024 r. będzie spóźnione i nieskuteczne, albowiem z dniem 31 grudnia 2023 r., przepisów tej ustawy już „nie będzie”, a ich jedynym walorem będzie walor historyczny.

W związku z tym, aby uniknąć powyższych wątpliwości, należy rozważyć zmianę daty wejścia w życie art. 5, na datę 31 grudnia 2023 r.

Propozycja poprawki:

– w art. 14 wyrazy „1 stycznia 2024 r.” zastępuje się wyrazami „31 grudnia 2023 r.”.

4. W załączniku do ustawy, w trzeciej kolumnie tabeli pt. „Nazwa strefy” w pkt 24 występuje nazwa „opolskie”. Należy zwrócić uwagę, że w przypadku każdego innego województwa w tym miejscu widnieje nazwa „strefa ...” (tu nazwa danego województwa, tj. strefa mazowiecka, strefa małopolska itd. Tylko w przypadku opolskiego zostało to sformułowane inaczej. Jeżeli wskazana rozbieżność rodzi konsekwencje o charakterze merytorycznym, proponuje się jej wyeliminowanie. Ewentualna propozycja poprawki w omawianym zakresie zostanie sformułowana po przedstawieniu wyjaśnień przez przedstawiciela Rządu.

Mirosław Reszczyński

Główny legislator