



Warszawa, dnia 6 sierpnia 2015 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska

(druk nr 1035)

I. Cel i przedmiot ustawy

Zasadniczym celem omawianej nowelizacji jest wprowadzenie zmian w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska dla stworzenia lepszych możliwości zastosowania prawnych narzędzi poprawy jakości powietrza na szczeblu wojewódzkim i lokalnym oraz w zakresie ochrony przed hałasem.

W myśl uzasadnienia załączonego do projektu ustawy (druk sejmowy nr 3667) za obecny stan jakości powietrza w Polsce odpowiedzialna jest w głównej mierze tzw. niska emisja pochodząca przede wszystkim z sektora bytowo-komunalnego obejmującego zarówno indywidualne źródła wytwarzania ciepła i przygotowania ciepłej wody, jak i małe ciepłownie komunalne, a także transport. Zgodnie z raportem „Ocena jakości powietrza za 2013 r.” spośród 40 stref przekroczenia poziomu dopuszczalnego PM10 stwierdzone zostały w 36 strefach, a poziomu dopuszczalnego pyłu PM2,5 powiększonego o margines tolerancji – w 24 strefach.

Mając powyższe na uwadze ustawa nowelizująca przewiduje :

- 1) nowe brzmienie art. 96 ustawy – Prawo ochrony środowiska. W dotychczasowym brzmieniu, przepis ten zawiera delegację ustawową dla sejmiku województwa do wprowadzenia ograniczeń, dla terenu województwa bądź jego części, w zakresie stosowania paliw z uwagi na konieczność ochrony zabytków lub w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko, a także sposobu realizacji kontroli tego obowiązku. Praktyczne stosowanie przepisu art. 96, z uwagi na fakt, iż delegacja ta

została określona zbyt ogólnie, uniemożliwiało wprowadzenie ograniczeń w zakresie jakości paliw, przykład może tu stanowić – podjęta w 2013 r. przez Sejmik Województwa Małopolskiego uchwała z dnia 25 listopada 2013 r. w sprawie określenia rodzajów paliw dopuszczonych do stosowania – uchylona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie (sygn SA/Kr 490/14), który to Sąd stwierdził, że przepis art. 96 ma zastosowanie doraźne i nie może być podstawą uchwał o charakterze długofalowych rozwiązań systemowych. Konieczne jest zatem rozszerzenie przepisu art. 96 i doprecyzowanie zakresu uchwały sejmiku wojewódzkiego, która ma określać rodzaje i jakość paliw dopuszczonych do stosowania oraz minimalne wymagania techniczne dla urządzeń spalania paliw – co umożliwi samorządom powszechne i skuteczne wykorzystanie tego narzędzia do ograniczenia, a tym samym przyczyni się do poprawy stanu jakości powietrza. W proponowanym brzmieniu art. 96 wskazuje się, które elementy uchwały są obowiązkowe, a które fakultatywne. Ponadto określono tryb opracowywania i przyjmowania uchwały ze wskazaniem na potrzebę opiniowania projektu przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast i starostów, których obszaru uchwała dotyczy. Wskazano także, że uchwała nie ma zastosowania do instalacji, dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia zintegrowanego albo pozwolenia na wprowadzenie gazów lub pyłów do powietrza albo dokonanie zgłoszenia. Uchwała jest aktem prawa miejscowego;

- 2) w art. art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska – zastąpienie dotychczasowego sformułowania „tereny przeznaczone” na wyrażenie „tereny faktycznie zagospodarowane”, co ma zapewnić jednolitą interpretację, że obowiązek podjęcia działań na rzecz ochrony środowiska przed hałasem powstaje z chwilą pojawienia się faktycznego zagospodarowania terenu, a co za tym idzie ochrona akustyczna nie będzie obejmowała wszystkich terenów przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod realizację funkcji określonych w art. 113 ust. 2 pkt 1, ale tylko tereny faktycznie użytkowane zgodnie z takim przeznaczeniem;
- 3) zmiany w art. 225 i 227–229 w ustawie – Prawo ochrony środowiska dotyczące mechanizmu kompensacji związane są z doprecyzowaniem przywołanego powyżej art. 96 i mają na celu uelastycznienie mechanizmu kompensacji poprzez stworzenie możliwości kompensowania emisji z udziałem większej liczby podmiotów, co ułatwi ograniczenie zjawiska tzw. niskiej emisji. Proponowane rozwiązania przewidują rozszerzenie mechanizmu kompensacji na wszystkie instalacje z uwzględnieniem m.in.

możliwości likwidacji instalacji ogrzewanych paliwami stałymi nie tylko w gospodarstwach domowych, ale także w innych obiektach np. usługowych. Doprecyzowują również kwestie związane z obszarem, na którym w ramach kompensacji powinna nastąpić trwała redukcja ilości substancji wprowadzanej do powietrza wyróżnieniem w mechanizmie kompensacji instalacji spalania paliw stałych eksploatowanych w ramach zwykłego korzystania ze środowiska przez osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami, w stosunku do których właściwym organem ochrony środowiska jest organ gminy.

W pozostałym zakresie zmiany wprowadzane do ustawy – Prawo ochrony środowiska m.in. przewidują uproszczenie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 114 ust. 1) oraz mają na celu zastąpienie mniej skutecznej ochrony przez hałas w postaci ekranów akustycznych rozwiązaniami technicznymi zapewniającymi właściwe warunki akustyczne w budynkach mieszkalnych, szpitalach, domach pomocy społecznej lub budynkach związanych ze stałym albo czasowym pobytem dzieci i młodzieży –usytuowanych na terenach zamkniętych lub na granicy pasa drogowego lub przyległego pasa gruntu przy linii kolejowej.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 98. posiedzeniu w dniu 5 sierpnia 2015 r. w efekcie rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (druk sejmowy 3667).

Projekt został skierowany do pierwszego czytania do Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Pierwsze czytanie odbyło się w dniu 14 lipca 2015 r. Komisje w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 3667) zaproponowały wprowadzenie poprawek m.in. o charakterze redakcyjno-legislacyjnym poprawiających treść ustawy. Pozostałe przyjęte poprawki w szczególności odnosiły się do określania trybu opracowywania i przyjmowania uchwały sejmiku województwa, wprowadzały wymóg zaopiniowania projektu uchwały przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast i starostów oraz wskazywały, że uchwała nie ma zastosowania do instalacji, dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia zintegrowanego

albo pozwoleń na wprowadzenie gazów lub pyłów do powietrza albo dokonanie zgłoszenia (wskazane poprawki w pełni uwzględniły uwagi Województwa Małopolskiego zgłoszone do projektu ustawy).

W trakcie drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu w dniu 4 sierpnia 2015 r. nie zgłoszono poprawek. Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu przedłożenia poselskiego ze zmianami wprowadzonymi przez Komisję Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.

III. Uwagi szczegółowe

Ze względu na krótki termin na zapoznanie się z treścią ustawy przygotowania opinia nie stanowi kompleksowej i wyczerpującej oceny rozwiązań prawnych zawartych w ustawie.

1) art. 1 pkt 1, art. 96 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska:

Przepis art. 96 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska (w dotychczasowym brzmieniu) zawiera delegację ustawową dla sejmiku województwa do wprowadzenia ograniczeń w zakresie stosowania paliw w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub z uwagi na konieczność ochrony zabytków. Z uzasadnienia do projektu ustawy wynika, iż jej celem jest rozszerzenie przepisu art. 96 i doprecyzowanie zakresu uchwały sejmiku wojewódzkiego, która ma określać rodzaje i jakość paliw dopuszczonych do stosowania oraz minimalne wymagania techniczne dla urządzeń spalania paliw – co umożliwi samorządom powszechnie i skutecznie wykorzystanie tego narzędzia, a tym samym przyczyni się do poprawy stanu jakości powietrza. Należy jednak zauważyć, że z uzasadnienia do projektu ustawy nie wynika wprost chęć ograniczenia przez ustawodawcę zakresu przedmiotowego omawianego przepisu art. 96 poprzez upoważnienie sejmiku województwa do wydania uchwały dającej możliwość wprowadzenia ograniczeń lub zakazów w zakresie stosowania paliw jedynie w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i środowisko. Przepis art. 96 w proponowanym brzmieniu nie daje możliwości wprowadzenia stosownych ograniczeń lub zakazów z uwagi na konieczność ochrony zabytków, jak to ma miejsce dotychczas. Z uwagi na wskazany wcześniej brak odniesienia do tej kwestii w uzasadnieniu do projektu omawianej ustawy, nie jest możliwe ustalenie intencji ustawodawcy w tym zakresie, jednakże gdyby wyłączenie możliwości wprowadzenia

ograniczeń z uwagi na konieczność ochrony zabytków nie było celem ustawodawcy, proponuje się rozważenie wprowadzenia następującej poprawki:

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 1, w art. 96 w ust. 1 wyrazy „na zdrowie ludzi lub na środowisko” zastępuje się wyrazami „na zdrowie ludzi lub środowisko albo na zabytki”

2) art. 1 pkt 1, art. 96 ustawy – Prawo ochrony środowiska:

Zgodnie z proponowanym art. 96 ust. 1 sejmik województwa może, w drodze uchwały, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko wprowadzić ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, z kolei pkt 3 w ust. 6 art. 96 przewiduje, że uchwała określa „rodzaje i jakość paliw dopuszczonych do stosowania”.

Odnosząc się do tych regulacji należy zwrócić uwagę, że ustawa – Prawo ochrony środowiska nie zawiera definicji legalnej pojęcia „paliw”.

Na gruncie doczasowych regulacji art. 96, powstała wątpliwość czy występujące w tym przepisie pojęcie „paliw” powinno być rozumiane:

- 1) zgodnie z definicją z art. 2 w ust. 1 pkt 3 ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz. U. z 2014 r. poz. 1728) – jako paliwa ciekłe, biopaliwa ciekłe lub inne paliwa odnawialne, gaz skroplony (LPG), sprężony gaz ziemny (CNG), skroplony gaz ziemny (LNG), lekki olej opałowy, ciężki olej opałowy oraz olej do silników statków żeglugi śródlądowej – stawisko takie prezentowane jest przez doktrynę: M. Pchalek (w:) *Prawo ochrony środowiska. Komentarz.* red. M. Górski, 2014. Przywołana definicja „paliw” nie obejmuje swym zakresem „paliw stałych”. W odniesieniu do paliw stałych ustawa o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw wprowadza w art. 2 w ust. 1 w pkt 4a definicję legalną, zgodnie z którą przez paliwa stałe należy rozumieć:
 - a) węgiel kamienny, brykiety, pelety zawierające co najmniej 90% węgla kamiennego, muły węglowe oraz flotokoncentraty,
 - b) paliwo stałe otrzymywane w procesie przeróbki termicznej węgla kamiennego w temperaturze powyżej 450°C;

- 2) stosownie do definicji z art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059, z późn. zm.), zgodnie z którą przez paliwa należy rozumieć: paliwa stałe, ciekłe i gazowe będące nośnikami energii chemicznej, którą to definicję przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w uzasadnieniu do wyroku z dnia 22 sierpnia 2014 r. (sygn SA/Kr 490/14).

W zależności od tego, która definicja „paliw” będzie stosowana, przedmiotowa uchwała sejmiku województwa będzie mogła lub nie określać rodzaje lub jakość paliw stałych (w tym węgla kamiennego i mułów węglowych) dopuszczonych do stosowania lub których stosowanie będzie zakazane.

Brak jednoznacznego wskazania w zakresie stosowanej definicji „paliw” utrudnić może skuteczne wykorzystanie narzędzia, o którym mowa w art. 96 ustawy – Prawo ochrony środowiska, do ograniczenia negatywnego wpływu na jakość powietrza, emisji zanieczyszczeń pochodzących ze starych urządzeń grzewczych (wykorzystujących przede wszystkim węgiel kamienny i muły węglowe).

3) Poprawki redakcyjne:

- 1) w art. 1 w pkt 1, w ust. 1 przed wyrazami „1. Sejmik” dodaje się wyrazy „Art. 96. 1.”;
- 2) w art. 1 w pkt 5, w ust. 1 przed wyrazami „1. Na obszarze” dodaje się wyrazy „Art. 225. 1.”.

Mirosław Reszczyński

Legislator