



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 20 września 2019 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska

(druk nr 1294)

I. Cel i przedmiot ustawy

Podstawowymi celami nowelizacji ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Poś) są:

- 1) transpozycja dyrektywy Komisji (UE) 2015/996 z dnia 19 maja 2015 r. ustanawiającej wspólne metody oceny hałasu zgodnie z dyrektywą 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, zwanej dalej „dyrektywą Komisji (UE) 2015/996”;
- 2) usunięcie wymienionych przez Komisję Europejską uchybień w transpozycji dyrektywy 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnoszącej się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku, zwanej dalej „dyrektywą 2002/49/WE”, wskazujących iż:
 - na gruncie polskich przepisów obowiązek sporządzania programów ochrony środowiska przed hałasem dotyczy jedynie terenów, na których poziom hałasu przekracza poziom dopuszczalny (art. 119 ust. 1 Poś), podczas gdy powinien on dotyczyć także terenów, na których poziom hałasu nie jest przekroczony oraz obszarów cichych (zgodnie z art. 8 ust. 1 i 2 oraz załącznikiem V ust. 1 tiret dziewiąte dyrektywy 2002/49/WE),
 - definicja wskaźników hałasu, o których mowa w art. 112a pkt 1 Poś, nie zawiera odwołań do normy ISO 1996-2:1987 i nie precyzuje definicji roku;
- 3) uszczegółowienie przepisów dotyczących procesu mapowania akustycznego – sporządzanie strategicznych map hałasu i programów ochrony środowiska przed

hałasem, zwanych dalej także „programami” – w związku ze wskazaniem przez Komisję Europejską uchybień w stosowaniu dyrektywy 2002/49/WE.

W myśl uzasadnienia do rządowego projektu ustawy (druk sejmowy nr 3711) z dotychczasowej praktyki wynika, że obowiązujące przepisy dotyczące sporządzania map akustycznych, opracowywania programów ochrony środowiska przed hałasem oraz przekazywania Komisji Europejskiej danych i informacji wynikających z tych map i programów nie są w pełni efektywne i wystarczające. Brak jest także regulacji dotyczących przekazywania do Komisji Europejskiej, przed każdą rundą „mapowania” (sporządzania mapy akustycznej i na jej podstawie programu), informacji o aglomeracjach, głównych drogach, głównych liniach kolejowych i głównych lotniskach, które zostaną objęte procesem mapowania. W przepisach PoS brak jest obecnie regulacji dotyczących przekazywania danych z map Komisji Europejskiej.

W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy podnosi się, że Minister Środowiska nie ma instrumentów prawnych, przy pomocy których mógłby wpływać na terminowość sporządzania map akustycznych i programów. W dotychczasowych przepisach nie występują uregulowania przewidujące obowiązek przekazywania Ministrowi Środowiska przez podmioty zobowiązane do sporządzenia programów, streszczeń tych programów w celu ich przekazania Komisji Europejskiej. W przypadku programów bardzo istotnym problemem jest także to, że często dotyczą one całych obszarów, np. powiatów nie zaś konkretnych odcinków dróg, linii kolejowych, za których oddziaływanie na środowisko odpowiadają odrębne podmioty. W przypadku głównych dróg i głównych linii kolejowych stanowi to istotny problem. Nie ma bowiem możliwości późniejszego zweryfikowania określonych w programie działań naprawczych. Autorzy ustawy podkreślają, iż źle wykonana mapa akustyczna stanowi podstawę do opracowania programu, w którym błędy wynikające z map akustycznych będą powielane. Programy nakładają na zarządzającego główną drogą, główną linią kolejową, czy głównym lotniskiem obowiązek podejmowania konkretnych działań, które związane będą z określonymi kosztami.

Obecnie obowiązujące uregulowania prawne nie przewidują instrumentów kontrolnych w zakresie terminowego przekazywania danych i informacji, sporządzania map akustycznych i programów oraz sankcji za nieterminowe sporządzanie map akustycznych i programów, a także nieterminowe przekazywanie danych z map i streszczeń programów.

Brak jest również podejścia systemowego, na poziomie krajowym, które pozwoliłoby w pełni zintegrować zwalidowane i uporządkowane dane pochodzące z map akustycznych, jak i z wykonanych na ich podstawie programów. Minister Środowiska nie dysponuje narzędziami, dzięki którym miałyby wpływ na zapewnienie odpowiedniej jakości wyników mapowania i efektywności funkcjonowania całego systemu.

Ustawa modyfikuje przepisy Poś uwzględniając zarzuty Komisji Europejskiej odnośnie do uchybień w transpozycji dyrektywy 2002/49/WE poprzez min. rozszerzenie dotychczasowego katalogu pojęć o funkcjonujące w dyrektywie 2002/49/WE definicje: głównej drogi, głównej linii kolejowej, głównego lotniska, strategicznej mapy hałasu i programu ochrony środowiska przed hałasem.

Uzupełniono także definicję wskaźników hałasu L_{DWN} i L_N o odwołanie do normy ISO 1996-2:1987 oraz doprecyzowano definicję roku.

Z uwagi na fakt, że dyrektywa Komisji (UE) 2015/996 konkretnie wskazuje, jakie metody oceny hałasu powinny być stosowane przy sporządzaniu strategicznych map hałasu i jak należy je stosować, ma ściśle specjalistyczny charakter, a dodatkowo jest bardzo obszernym dokumentem (liczy ponad 800 stron), postanowiono o nałożeniu w ustawie obowiązku stosowania wprost przepisów tej bardzo technicznej i specyficznej regulacji.

Ustawa wskazuje Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (dalej także „GIOŚ”), jako organ właściwy do oceny, w ramach państwowego monitoringu środowiska, stanu akustycznego środowiska, określa także tereny, w odniesieniu do których ta ocena ma być dokonana.

Nakłada się na zarządzających drogami, liniami kolejowymi i lotniskami, z wyłączeniem zarządzających drogami gminnymi, obowiązek identyfikacji głównych dróg, głównych linii kolejowych, głównych lotnisk i przekazywania GIOŚ danych identyfikujących te obiekty, a także na prezydentów miast o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys. obowiązek przekazywania GIOŚ danych identyfikujących te miasta.

Ustawą określono, że ww. dane należy przekazywać GIOŚ co 5 lat do dnia 31 stycznia danego roku, w postaci arkuszy kalkulacyjnych i zbiorów danych przestrzennych za pomocą elektronicznego formularza udostępnionego w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska.

Określono również obowiązek poinformowania GIOŚ przez zarządzających drogami, liniami kolejowymi lub lotniskami, o niezarządzaniu głównymi drogami, głównymi liniami kolejowymi lub głównymi lotniskami, jeśli takie obiekty nie zostały zidentyfikowane w zakresie ich właściwości. Uzyskanie takiej informacji jest konieczne do ustalenia kompletnej listy identyfikującej główne drogi, główne linie kolejowe i główne lotniska na terenie Polski.

W nowelizacji określono, że strategiczne mapy hałasu sporządza się dla miast o liczbie mieszkańców większej niż 100 tys., głównych dróg, głównych linii kolejowych i głównych lotnisk. Ustawa ponadto przewiduje konkretyzację zastosowań strategicznej mapy hałasu oraz usprawnienie procesu sporządzania strategicznych map hałasu i zapewnienie terminowego wywiązywanie się Rzeczypospolitej Polskiej z obowiązku sporządzania strategicznych map hałasu oraz raportowania do Komisji Europejskiej danych z tychże map, które to dane Unia Europejska wykorzystuje na rzecz realizacji polityki w dziedzinie zdrowia i ochrony środowiska. Określono podmioty i organy sporządzające strategiczne mapy hałasu oraz obowiązek zamieszczania map na ich stronach internetowych i wskazanie w oparciu o jakie dane podmioty te będą sporządzać strategiczne mapy hałasu.

W przepisach tych ponadto wyrażenie „mapa akustyczna” zastąpiono wyrażeniem „strategiczna mapa hałasu” – zapewniając w ten sposób posługiwanie się terminologią mającą zastosowanie w dyrektywie 2002/49/WE. Ponadto doprecyzowano z jakich map składa się część graficzna oraz określono, co należy rozumieć przez tereny zagrożone hałasem.

Nałożono na GIOŚ obowiązek przekazywania do Komisji Europejskiej zaktualizowanych danych identyfikujących oraz danych ze strategicznych map. Obowiązek ten będzie realizowany co 5 lat, w terminie 6 miesięcy od upływu terminu sporządzenia map. Zakres danych będzie zgodny z załącznikiem nr VI do dyrektywy 2002/49/WE. W ten sposób Polska wywiąże się z obowiązku wynikającego z art. 10 ust. 2 dyrektywy 2002/49/WE, dotyczącego przekazywania Komisji Europejskiej danych ze strategicznych map hałasu.

Ustawa nakłada na marszałka województwa obowiązek opracowania dla obszaru województwa projektu uchwały w sprawie programu ochrony środowiska przed hałasem.

W ocenie projektodawcy sporządzenie w skali kraju 16 programów pozwoli na kompleksowe podejście do problemu ochrony środowiska na terenie całego województwa oraz na ujednoczenie sporządzania tych programów, co w konsekwencji ułatwi zarządzanie terminowością i jakością ich opracowywania. Określono także obowiązek sporządzenia

streszczenia programu zawierającego dane o programie niezbędne do przekazania Komisji Europejskiej, na formularzu udostępnionym za pomocą systemu teleinformatycznego GIOŚ.

Natomiast program ochrony środowiska przed hałasem jest uchwalany przez sejmik województwa co 5 lat, w terminie do dnia 18 lipca.

Nowelizacją dodano w Poś w tytule V w dziale III rozdział 6 odnoszący się do kar pieniężnych za uchybienia w zakresie sporządzania strategicznych map hałasu oraz programów ochrony środowiska przed hałasem. O wprowadzeniu przedmiotowych kar zdecydowało powtarzające się nieterminowe wypełnianie przez podmioty i organy obowiązków polegających na sporządzaniu strategicznych map hałasu oraz programów ochrony środowiska przed hałasem. W ocenie projektodawców kary pieniężne przyczynią się do terminowego wypełniania omawianych obowiązków. Autorzy ustawy podkreślają, że wysokość kar powinna być dolegliwa, aby przyniosła pożądany skutek.

Zgodnie z przepisami przejściowymi ustawy strategiczne mapy hałasu będą sporządzane po raz pierwszy w terminie do dnia 30 czerwca 2022 r., natomiast sejmik województwa uchwała po raz pierwszy program ochrony środowiska przed hałasem w terminie do dnia 18 lipca 2024 r.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 85. posiedzeniu w dniu 30 sierpnia 2019 r.

Projekt ustawy (druk sejmowy nr 3711) był projektem rządowym. Marszałek Sejmu skierował projekt do pierwszego czytania do Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Komisja po rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 29 sierpnia 2019 r. wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 3772). Nieliczne zmiany wprowadzone do projektu ustawy na etapie prac w Komisji nie wpłynęły znacząco na meritum przedłożenia rządowego.

W trakcie drugiego czytania na 85. posiedzeniu Sejmu nie zgłoszono poprawek.

Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu przedłożenia rządowego ze zmianami proponowanymi przez Komisję, przy 397 głosach za, 2 głosach przeciw oraz 1 głosie wstrzymującym się.

III. Uwagi

- 1) art. 1 pkt 8 – nowela w proponowanym brzmieniu art. 117a ust. 1 pkt 1–3 Poś określa zakres, przekazywanych przez zarządzających drogą, linią kolejową lub lotniskiem, danych „identyfikujących”. Wskazane podmioty są obowiązane przekazać Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w przypadku dróg głównych m.in.: unikalny kod odcinka drogi, **zgodny z wymaganiami dotyczącymi raportowania do Komisji Europejskiej**, taki sam obowiązek odnosi się do głównych linii kolejowych. Tak sformułowane odesłanie w przepisie nie daje adresatom należytej informacji do jakich norm w istocie odsyła. W takim przypadku trudno mówić o spełnieniu jednego w wymogów zasad przyzwoitej legislacji tj. dostatecznej określoności przepisów, który należy rozumieć jako nakaz stanowienia norm jasnych, zrozumiałych dla adresatów, które jednoznacznie pozwalają na ustalenie ich treści, jak również nie budzą wątpliwości interpretacyjnych i nie powodują przez to rozbieżności w procesie ich stosowania. Poprawnie zbudowane przepisy ustawy powinny opierać się na założeniu spójności i zupełności systemu prawnego składającego się z norm wyrażonych powszechnie obowiązującymi przepisami.

Analogiczne uwagi dotyczą danych przekazywanych przez prezydentów miast o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys. (proponowany art. 117a ust. 2 Poś);

- 2) art. 1 pkt 18 – w noweli proponuje się wprowadzenie systemu kar pieniężnych za brak realizacji oraz nieterminową realizację obowiązków w zakresie sporządzania strategicznych map hałasu oraz programów ochrony środowiska przed hałasem. Wymaga zwrócenia uwagi, iż podmiotami zobowiązanymi do sporządzania strategicznych map hałasu oraz programów ochrony środowiska przed hałasem, na podstawie ustawy, są organy lub podmioty publiczne – jednostki samorządu terytorialnego, w tym marszałek województwa i sejmik województwa. Wątpliwości może także budzić nałożenie odpowiedzialności (w postaci kary pieniężnej) za delikt administracyjny na organ, a nie osobę prawną, którą on reprezentuje (kara i tak będzie zapłacona z budżetu osoby prawnej, którą ten organ reprezentuje). Po pierwsze, stanowiąca dochód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, kara pieniężna nakładana będzie na podmiot publiczny, który „pokryje” tą należność *de facto* ze środków sektora finansów publicznych. Po drugie, środki pochodzące na

pokrycie kary pieniężnej, w istocie uszczuplą środki przeznaczone w ramach danej jednostki samorządu terytorialnego na zadania realizowane na rzecz mieszkańców.

W tym kontekście postawić można pytanie co do zasadności nakładania administracyjnych kar pieniężnych na jednostki samorządu terytorialnego, które finansowane są ze środków publicznych;

- 3) art. 1 pkt 18, art. 315g ust. 4 – należy zwrócić uwagę, iż proponowany ust. 4 w art. 315g Poś, zgodnie z którym „[k]ara pieniężna podlega przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”, powtarza normy zawarte w art. 2 § 1 pkt 2 i art. 3 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Mirosław Reszczyński

Główny legislator