



Opinia do ustawy
o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy
o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji
(druk nr 1018)

I. Cel i przedmiot ustawy

Art. 317 ust. 1a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska przewiduje możliwość ubiegania się o odroczenie terminu płatności podwyższonych opłat za korzystanie ze środowiska lub administracyjnych kar pieniężnych, jeżeli przedsięwzięcie którego realizacja usunie przyczyny ponoszenia tych opłat lub kar, ujęte jest w krajowym programie oczyszczania ścieków komunalnych, opracowanym na podstawie art. 43 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, zwanym dalej "programem". Dodatkową przesłanką odroczenia terminu płatności opłaty lub kary pieniężnej za korzystanie ze środowiska jest konieczność przestrzegania terminu realizacji danego przedsięwzięcia wynikającego z programu.

Jak wynika uzasadnienia (druk sejmowy nr 3456) celem opiniowanej ustawy jest wydłużenie czasu na wykonanie inwestycji, w zakresie odprowadzania i oczyszczania ścieków, ujętych w programie, z uwagi na występujące opóźnienia w ich terminowej realizacji. Zdaniem projektodawców opróżnienia te wynikają w szczególności "z przewlekłych procedur administracyjnych zmierzających do przygotowania inwestycji, długotrwałego postępowania przetargowego, wprowadzenia nowych zasad, wymagań i procedur w zakresie ocen oddziaływania na środowisko, przewlekłych procedur przygotowania i podpisywania memorandów o dofinansowanie projektów z funduszy unijnych, braku środków finansowych na ich realizację oraz obecnego kryzysu gospodarczego".

Proponowana w art. 1 pkt 1 omawianej nowelizacji modyfikacja, wymienionej w art. 317 ust. 1a *in fine*, przesłanki odroczenia terminu płatności podwyższonej opłaty lub kary pieniężnej, poprzez określenie ustawowego terminu realizacji przedsięwzięcia (do dnia

31 grudnia 2015 r.), w opinii projektodawców wpłynie bezpośrednio na wykonanie programu do końca 2015 r. oraz osiągnięcie wymaganych efektów ekologicznych oczyszczania ścieków komunalnych w kraju.

W art. 1 w pkt 2 opiniowanej ustawy wprowadza się zmiany redakcyjne w przepisie art. 318 ustawy – Prawo Ochrony Środowiska, określającym jakie elementy powinien zawierać wniosek o wydanie decyzji odraczającej termin płatności opłaty lub kary pieniężnej.

Jednocześnie w opiniowanym akcie prawnym w art. 1 w pkt 3 dodano art. 318a, zgodnie z którym podmiot korzystający ze środowiska realizujący przedsięwzięcie, o którym mowa w art. 317 ust. 1a, obowiązany jest do przedkładania organowi właściwemu (marszałkowi województwa albo wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska), nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy, informacji o przebiegu realizacji tego przedsięwzięcia.

Natomiast celem zmiany art. 60a, 61 i 62 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji jest przesunięcie o dwa lata terminu wejścia w życie przepisów wprowadzających do ustawy – Prawo ochrony środowiska, nowe uregulowania w zakresie sposobu ustalania i wnoszenia opłat za wprowadzenie gazów lub pyłów do powietrza (art. 2 noweli).

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

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy został wniesiony do łaski marszałkowskiej z inicjatywy poselskiej (druk sejmowy nr 3456). Pierwsze czytanie projektu ustawy odbyło się w czasie 76. posiedzenia Sejmu w dniu 20 października 2010 r. Projekt ustawy został skierowany do Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

Projekt ustawy wraz z poprawkami został przyjęty przez Komisję w dniu 26 października 2010 r. (druk sejmowy nr 3533).

Najistotniejszą poprawką wniesioną podczas prac Komisji było rozszerzenie zakresu przedmiotowego nowelizacji, poprzez wprowadzenie zmian w art. 60a, 61 i 62 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji.

Pozostałe poprawki miały charakter redakcyjny, niewpływający w sposób istotny na treść ustawy.

Na etapie drugiego czytania, które miało miejsce na 77. posiedzeniu Sejmu, w dniu 27 października 2010 r. nie zgłoszono poprawek, wobec czego Sejm przystąpił niezwłocznie do trzeciego czytania.

Ustawa została uchwalona na tym samym 77. posiedzeniu Sejmu, w dniu 29 października 2010 r.

III. Uwagi szczegółowe

Art. 2 noweli, art. 61 ustawy o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji.

Opiniowany akt prawny przewiduje zmianę brzmienia art. 61 przywołanej powyżej ustawy, zachowującego czasowo w mocy akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego przepisu art. 286 ust. 3 ustawy – Prawo Ochrony Środowiska, do czasu wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 286 ust. 10 tej ustawy. W omawianym przepisie zawarta została ponadto tzw. *klauzula terminowa*, stanowiąca, że dotychczasowe akty wykonawcze przestają obowiązywać po upływie określonego w niej terminu – nie dłużej niż do dnia 1 stycznia 2013 r., niezależnie od tego, czy zostaną wydane nowe akty wykonawcze. Należy zwrócić uwagę, iż w piśmiennictwie ugruntowany jest pogląd, że zastosowanie w przepisie tego rodzaju *klauzuli terminowej* jest zabiegiem niosącym pewne ryzyko, ponieważ niewydanie w terminie nowych aktów wykonawczych powoduje zawsze utratę mocy obowiązującej przez akty czasowo utrzymane w mocy i w konsekwencji powoduje luki w prawie¹. Taka sytuacja ma miejsce w omawianym przepisie. Jak już wyżej była mowa przepis art. 61 w proponowanym niniejszą nowelizacją brzmieniu, przewiduje zachowanie w mocy dotychczasowych przepisów wykonawczych, wydanych na podstawie art. 286 ust. 3 ustawy – Prawo ochrony środowiska do czasu wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 286 ust. 10, nie dłużej jednak niż do dnia 1 stycznia 2013 r. Należy jednakże zauważyć, iż przepis art. 286 ust. 10 zawierający upoważnienie dla ministra właściwego do spraw środowiska do wydania przedmiotowego rozporządzenia, zgodnie z proponowanym w niniejszej nowelizacji brzmieniem art. 62 ustawy o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. – a zatem nowe przepisy wykonawcze nie będą mogły zostać wydane przed upływem tego terminu. Jednocześnie zaś omawiana regulacja przewiduje, że dotychczasowe akty wykonawcze obowiązują nie dłużej niż do dnia 1 stycznia 2013 r.

¹S. Wronkowska: *Opóźnienia w wydawaniu aktów wykonawczych i ich wpływ na funkcjonowanie porządku prawnego*, [w:] Przegląd Legislacyjny 2002.2.46 (Lex nr 85561/2).

W celu wyeliminowania powyższej niespójności proponuje się usunięcie zastosowanej w przepisie *klauzuli terminowej*.

W związku z powyższym należy rozważyć wprowadzenie następującej poprawki.

Propozycja poprawki:

- w art. 2, w art. 61 skreśla się wyrazy ", jednak nie dłużej niż do dnia 1 stycznia 2013 r."

Mirosław Reszczyński

Legislator