



Warszawa, dnia 21 kwietnia 2005 r.

KANCELARIA SENATU  
BIURO LEGISLACYJNE

**Opinia prawna o uchwalonej przez Sejm w dniu 15 kwietnia 2005 r.  
ustawie o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Celem uchwalonej przez Sejm w dniu 15 kwietnia 2005 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, określanej dalej jako "ustawa", jest wdrożenie do polskiego porządku prawnego stosownych dyrektyw Wspólnot Europejskich dotyczących ochrony środowiska oraz wprowadzenie innych zmian w przepisach ustaw regulujących tę problematykę na tle dotychczasowej praktyki ich stosowania. W związku z tym ustawa wprowadza merytoryczne zmiany nie tylko w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627 ze zm.), lecz również w ustawie z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2002 r. Nr 112, poz. 982 ze zm.), ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 ze zm.), ustawie z dnia 9 września 2000 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2532 ze zm.), ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1085 ze zm.), ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz.U. Nr 80, poz. 721 ze zm.) oraz ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 92, poz. 880).

## II. Uwagi szczegółowe

1. Przepisy art. 12 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska, w brzmieniu nadanym przez ustawę, stanowią, że podmioty korzystające ze środowiska oraz organy administracji są obowiązane do stosowania metodyk referencyjnych, jeżeli metodyki takie zostały określone na podstawie ustaw, przy czym jeżeli na podstawie ustawy wprowadzono obowiązek korzystania z metodyki referencyjnej, jest dopuszczalne stosowanie innej metodyki, pod warunkiem:

- 1) że umożliwi ona uzyskanie dokładniejszych wyników, a uzasadnieniem jej zastosowania są w szczególności zjawiska meteorologiczne, mechanizmy fizyczne i procesy chemiczne, jakim podlegają substancje lub energie – w przypadku metodyki modelowania rozprzestrzeniania substancji lub energii w środowisku;
- 2) udowodnienia pełnej równoważności uzyskiwanych wyników – w przypadku pozostałych metodyk.

Z uwagi na konieczność zachowania precyzji powołanych przepisów, a w szczególności zważywszy na fakt, iż ustawa przewiduje sankcje o charakterze finansowym z tytułu niezastosowania się do ich dyspozycji, należy postulować, aby art. 12 ust. 2 pkt 1 określał w sposób wyczerpujący zjawiska stanowiące uzasadnienie zastosowania metodyki innej niż referencyjna.

2. Wątpliwości co do zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego budzi art. 136b ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska, w brzmieniu nadanym przez ustawę. Przepis ten stanowi, że w przypadku udzielenia pisemnej zgody przez władającego powierzchnią ziemi na objęcie nieruchomości granicami strefy przemysłowej, zgoda ta wyłącza roszczenia o odszkodowanie lub o wykup nieruchomości, o których mowa w art. 129 ust. 1-3. Zgoda ta ma być udzielana przed wydaniem przez wojewodę rozporządzenia w sprawie utworzenia strefy przemysłowej (notabene, jego materia została ujęta bardzo szeroko, co również budzi uzasadnione zastrzeżenia o charakterze konstytucyjnym), a przecież okoliczności stanowiące podstawę roszczeń odszkodowawczych mogą ujawnić się w szczególności po wydaniu tego rozporządzenia (jego treść nie będzie znana władającemu powierzchnią ziemi w dniu udzielenia zgody) lub po jego każdorazowej zmianie. W tym aspekcie należy również zwrócić uwagę na fakt, iż powołany przepis może być literalnie interpretowany jako wyłączający odszkodowanie nawet w przypadku, gdy działania faktyczne i prawne organów administracji podejmowane w związku z utworzeniem strefy przemysłowej

są niezgodne z prawem (np. w przypadku niezgodności rozporządzenia wojewody z aktami prawnymi wyższego rzędu). Tymczasem zgodnie z art. 77 Konstytucji RP każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (ust. 1), a ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw (ust. 2). Określenie "niezgodne z prawem działanie" odnosi się do wszelkich decyzji władz publicznych podejmowanych w jakimkolwiek trybie, w tym decyzji administracyjnych, a także działań faktycznych<sup>1</sup>. Na tle przytoczonej argumentacji zasadny jest postulat skreślenia ust. 2 w art. 136b.

3. W związku z tym, iż wytyczne dotyczące treści rozporządzenia powinny być sformułowane w sposób wyczerpujący w stosunku do zakresu spraw przekazanych do uregulowania w tym rozporządzeniu, zasadne jest skreślenie wyrazów "w szczególności", użytych w art. 286 ust. 3 ustawy – Prawo ochrony środowiska, w brzmieniu nadanym przez ustawę.

4. W myśl art. 305a pkt 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska, w brzmieniu nadanym przez ustawę, jeżeli podmiot korzystający ze środowiska nie prowadzi wymaganych pomiarów wielkości emisji, pomiary ciągłe nie są prowadzone przez rok kalendarzowy, pomiary nasuwają zastrzeżenia lub nie są spełnione warunki prowadzenia pomiarów, o których mowa w art. 147a, przyjmuje się, że warunki korzystania ze środowiska określone w pozwoleniu, o którym mowa w art. 181 ust. 1 pkt 3, dla każdego z pomiarów, o których mowa w zdaniu wstępnym, zostały przekroczone:

- 1) o 80% – w przypadku składu ścieków;
- 2) o 10% – w przypadku procentowej redukcji stężeń substancji w oczyszczanych ściekach;
- 3) w stopniu powodującym zastosowanie maksymalnej stawki kary – w przypadku stanu ścieków;
- 4) o 10% – w przypadku ilości odprowadzanych ścieków.

Powołany przepis budzi uzasadnione wątpliwości natury prawnej, albowiem "przerzuca" on wyłącznie na władającego nieruchomością ciężar przeprowadzenia dowodu w zakresie przekroczenia warunków korzystania ze środowiska, zwalniając od tego organ

---

<sup>1</sup> P. Winczorek: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 100.

nakładający stosowne sankcje. Jest to rozwiązanie niespójne z obowiązującymi przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którymi:

- 1) w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7) – w doktrynie<sup>2</sup> słusznie podkreśla się, że przepis ten nakłada na organy prowadzące postępowanie obowiązek wszechstronnego zbadania sprawy, tak pod względem faktycznym, jak i prawnym w celu ustalenia stanu rzeczywistego sprawy;
- 2) organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy (art. 77 § 1) – w myśl orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>3</sup> na gruncie przepisów K.p.a. nie do przyjęcia jest takie rozumienie koncepcji prowadzenia postępowania dowodowego, przy którym organ administracji przyjmuje całkowicie bierną postawę, ograniczając się jedynie do oceny, czy strona udowodniła fakty stanowiące podstawę jej żądania, czy nie, i przerzucając w konsekwencji obowiązek wyjaśnienia sprawy na stronę.

Zwieńczeniem uregulowań K.p.a. dotyczących postępowania dowodowego jest wyrażona w art. 8 zasada, w myśl której organy administracji publicznej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli (art. 8). Wiąże się ona w nierozzerwalny sposób z konstytucyjną zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa traktowaną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako pochodną zasady państwa prawnego. Jednym z elementów zasady zaufania obywateli do państwa jest dyrektywa nałożona na ustawodawcę, aby nie stanowił norm prawnych, które nakazywałyby obciążenie obywateli bez jednoczesnego wprowadzenia zasad postępowania odpowiednio jasnych, umożliwiających dochodzenie przez obywateli swoich praw<sup>4</sup>. Wyrażone powyżej wątpliwości odnoszą się również do treści art. 15 ustawy, który wprowadza w tym zakresie rozwiązania szczególne w odniesieniu do 2005 i 2006 r. Dodatkowo należy nadmienić, iż jego treść pozostaje w sprzeczności z przepisem końcowym ustawy przez to, że w art. 15 następuje

---

<sup>2</sup> Z. Janowicz: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 72.

<sup>3</sup> Wyrok NSA z dnia 26.10.1984 r. (II S.A. 1205/84).

<sup>4</sup> Orz. Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8.12.1992 r. (K. 3/92).

odesłanie do art. 147a (w zakresie dotyczącym 2005 i 2006 r.), który na mocy art. 26 pkt 4 ma wejść w życie po upływie 2 lat od wejścia w życie ustawy.

5. Ustawa dodała do katalogu zadań Rady Nadzorczej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej ustalenie zasad udzielania poręczeń spłaty kredytów oraz zwrotu środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, przeznaczonych na realizację zadań ochrony środowiska i gospodarki wodnej (art. 414 ust. 2 pkt 4 ustawy – Prawo ochrony środowiska). W tym miejscu należy podnieść, że:

- 1) akt podustawowy i na dodatek niebędący źródłem prawa powszechnie obowiązującego nie może regulować "zasad" w odniesieniu do jakiegokolwiek materii;
- 2) zgodnie z art. 216 ust. 1 Konstytucji RP środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie;
- 3) podstawowym aktem prawnym regulującym materię, o której mowa w pkt 2, jest ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).

Reasumując ocenę opiniowanego przepisu należy stwierdzić, iż jeżeli zamiarem ustawodawcy – uznając dotychczasowe unormowania za niewystarczające – jest uregulowanie w/w problematyki, to powinno ono nastąpić w ustawie.

Powyższe uwagi dotyczące regulowania "zasad" dotyczą również odpowiednio art. 416 ust. 3 ustawy – Prawo ochrony środowiska, w brzmieniu nadanym przez ustawę.

6. Z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości wątpliwości budzi art. 18 ust. 2 ustawy, który przewiduje stosowanie mniej restrykcyjnych przepisów w zakresie użytkowania instalacji eksploatowanej bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego lub eksploatowanej z naruszeniem warunków pozwolenia zintegrowanego przez okres przekraczający 6 miesięcy jedynie w stosunku do instalacji, których użytkowanie rozpoczęto do dnia 30 października 2000 r. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego<sup>5</sup> z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich obywateli w obrębie określonej klasy (kategorii), co oznacza, że wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być potraktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Jednocześnie

---

<sup>5</sup> *Ibidem.*

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie zwracał uwagę, że nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 Konstytucji RP<sup>6</sup>. Konieczna jest bowiem ocena kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania, gdyż wszelkie odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywujących argumentach. Ponadto Trybunał Konstytucyjny<sup>7</sup> określił, iż argumenty te:

- 1) muszą mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści; innymi słowy, wprowadzone zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony, nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium;
- 2) muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;
- 3) muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

7. Termin wejścia w życie ustawy jest stanowczo za krótki zważywszy na fakt, iż nakłada na adresatów zawartych w niej norm szereg nowych obowiązków. 30-dniowa *vacatio legis* wydaje się być niewystarczającym okresem na zapoznanie się z treścią ustawy przez zainteresowane podmioty oraz na przystosowanie się do zmienionej sytuacji prawnej i bezpieczne podjęcie stosownych decyzji co do dalszego postępowania w zakresie podejmowanej działalności. W związku z tym szczególnej wagi nabiera postulat, aby ustawa weszła w życie po upływie 3 miesięcy od dnia jej ogłoszenia – tak jak to przewidywał wniesiony do Sejmu rządowy projekt ustawy (druk sejmowy nr 3386).

8. W trakcie senackiego postępowania legislacyjnego należy wnikliwie rozpatrzyć art. 17 ustawy, zgodnie z którym do ponoszenia opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska, opłat za szczególne korzystanie z wód oraz opłat za składowanie odpadów, należnych za okres do dnia 1 stycznia 2002 r. i niewiszczonych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy,

---

<sup>6</sup> Wyrok z dnia 12.05.1998 r. (U. 17/97).

stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują marszałkowi województwa (ust. 1), przy czym wniosek o odroczenie, rozłożenie na raty zapłaty lub umorzenie należności należy złożyć w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy (ust. 2). Przepis ten należy skonfrontować z art. 9 ust. 1 ustawy o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw, wedle którego za korzystanie ze środowiska, które miało miejsce w okresie do dnia 31 grudnia 2001 r., w sprawach opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska, opłat za szczególne korzystanie z wód oraz opłat za składowanie odpadów oraz w sprawach administracyjnych kar pieniężnych stosuje się przepisy dotychczasowe. Wydaje się, że konsekwencją wejścia w życie art. 17 opiniowanej ustawy będzie istnienie w systemie prawnym dwóch sprzecznych norm, a zakres spraw uregulowanych w tym przepisie pozostaje poza materią ustawy.

9. Oprócz wskazanych wyżej zastrzeżeń, ustawa wymaga szeregu zmian mających na celu zapewnienie jej wewnętrznej spójności, spójności z obowiązującym systemem prawnym i zgodności z regułami poprawnej techniki legislacyjnej oraz zachowanie poprawnych konstrukcji redakcyjnych.

### **III. Propozycje poprawek**

W związku z powyższymi uwagami należy postulować wprowadzenie do tekstu ustawy następujących poprawek, z zastrzeżeniem konieczności rozważenia uwagi wyrażonej w pkt. II.8 niniejszej opinii:

- 1) w art. 1:
  - a) pkt 3 oznacza się jako pkt 4,
  - b) pkt 4 oznacza się jako pkt 3;
  
- 2) w art. 1 w pkt 3 po wyrazach "w art. 206 w ust. 2" dodaje się wyrazy "w zdaniu wstępnym";

---

<sup>7</sup> Wyrok z dnia 18.01.2000 r. (K. 17/99).

- 3) w art. 1 w pkt 3 wyrazy "w art. 207 w ust. 1 i w ust. 1a" zastępuje się wyrazami "w art. 207 w ust. 1a";
- 4) w art. 1 w pkt 5, w art. 12 w ust. 2 w pkt 1 skreśla się wyrazy "w szczególności";
- 5) w art. 1 w pkt 9, w art. 24a:
  - a) w ust. 2 po wyrazach "w ust. 1," dodaje się wyrazy "oraz kryteria oceny jakości dokumentacji sporządzanej w ramach postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko,";
  - b) skreśla się ust. 3;
- 6) w art. 1 w pkt 16 w lit. a w tiret pierwszym, w pkt 2 wyrazy "ramy dla" zastępuje się wyrazem "zakres";
- 7) w art. 1 w pkt 18, w ust. 2 w zdaniu wstępnym po wyrazie "dokumentu" dodaje się wyrazy ", o którym mowa w art. 40 ust. 1,";
- 8) w art. 1 w pkt 18, w ust. 2 w pkt 3 wyrazy ", a także konsultacji, o których mowa w art. 63 ust. 2, o ile prowadzone było postępowanie dotyczące transgranicznego oddziaływania na środowisko" zastępuje się wyrazami ", a w przypadku przeprowadzenia postępowania dotyczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko – również wyników konsultacji, o których mowa w art. 63 ust. 2";
- 9) w art. 1 w pkt 19 w lit. b, w ust. 1a w zdaniu końcowym wyraz "położonego" zastępuje się wyrazem "realizowanego";
- 10) w art. 1 w pkt 19 w lit. c, w ust. 2, w pkt 20, w art. 46b w ust. 1 i w pkt 28, w art. 56 w ust. 9 oraz w art. 10 po wyrazach "ust. 4" dodaje się wyrazy "pkt 2–9";
- 11) w art. 1 w pkt 19 w lit. e w tiret trzecim, w pkt 2 wyrazy "decyzji o udzieleniu pozwolenia na wznowienie robót" zastępuje się wyrazami "decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych";



- 12) w art. 1 w pkt 19 w lit. e w tiret trzecim, w pkt 6 wyraz "scalania" zastępuje się wyrazem "scalenia";
- 13) w art. 1 w pkt 25 w lit. a w tiret drugim, w pkt 4a wyrazy "w obrębie planowanego terenu budowy przedsięwzięcia" zastępuje się wyrazami "w obrębie terenu, na którym ma być realizowane przedsięwzięcie";
- 14) w art. 1 w pkt 39 po wyrazach "w art. 86":
- a) stawia się dwukropek i dodaje się lit. a w brzmieniu:  
"a) w ust. 1 zdanie wstępne otrzymuje brzmienie:  
"Minister właściwy do spraw środowiska, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, określi, w drodze rozporządzenia:",",
  - b) pozostałą treść oznacza się jako lit. b;
- 15) w art. 1 w pkt 50, w art. 118a w ust. 1 w pkt 2 wyraz "monitoringu" zastępuje się wyrazami "państwowego monitoringu środowiska";
- 16) w art. 1 w pkt 59, w art. 136b skreśla się ust. 2 i oznaczenie ust. 1;
- 17) w art. 1 w pkt 59, w art. 136c w ust. 2 w pkt 5 wyrazy "określenia przepisów" zastępuje się wyrazem "wydania";
- 18) w art. 1 w pkt 59, w art. 136d w ust. 3 w pkt 2 po wyrazie "oraz" skreśla się przecinek;
- 19) w art. 1 w pkt 74 w lit. b w tiret drugim, w pkt 10 wyrazy "takich, jak: rozruch, wyłączenia" zastępuje się wyrazami "takich jak rozruch i wyłączenia";
- 20) w art. 1 w pkt 74 w lit. b w tiret trzecim, w pkt 15 średnik zastępuje się wyrazem ", a" oraz wyrazy "wraz z proponowanym terminem" zastępuje się wyrazami "również proponowany termin";
- 21) w art. 1 w pkt 77 w lit. c w tiret drugim, w pkt 3 średnik zastępuje się wyrazem ", a" oraz wyrazy "włącznie z terminem" zastępuje się wyrazami "również termin";

22) w art. 1 w pkt 83 w zdaniu wstępnym po wyrazach "w art. 207 w ust. 1":

a) stawia się dwukropek i dodaje się lit. a w brzmieniu:

"a) w zdaniu wstępnym wyrazy "Najlepsza dostępna technika powinna" zastępuje się wyrazami "Najlepsze dostępne techniki powinny",",

b) pozostałą treść oznacza się jako lit. b;

23) w art. 1 w pkt 99 w lit. b, w ust. 3 w zdaniu wstępnym skreśla się wyrazy "w szczególności";

24) w art. 1 w pkt 110, w art. 305a skreśla się pkt 2;

25) w art. 1 w pkt 112 w lit. b, w ust. 2 w pkt 2 przecinek na końcu zastępuje się kropką i skreśla się pkt 3;

26) w art. 1 w pkt 114 w lit. b, w ust. 4 wyraz ", składu" zastępuje się wyrazami "i składu";

27) w art. 1 w pkt 115, w art. 315 w ust. 3 wyrazy "art. 112a pkt 2 lit. b" zastępuje się wyrazami "art. 112a pkt 2";

28) w art. 1 w pkt 130 w lit. d, w ust. 5 w pkt 5 skreśla się wyrazy "powołany przez wojewodę";

29) w art. 1 w pkt 131 w lit. b skreśla się pkt 4;

30) w art. 1 w pkt 133, w ust. 3 wyrazy "Szczegółowe zasady, organizację i tryb działania" zastępuje się wyrazami "Szczegółową organizację i tryb działania";

31) w art. 3 w pkt 4 w zdaniu wstępnym wyrazy "w art. 48 ust. 1" zastępuje się wyrazami "art. 38 ust. 1";

32) skreśla się art. 15;

33) w art. 18 w ust. 1 wyrazy "stosuje się przepis" zastępuje się wyrazami "stosuje się odpowiednio przepisy";

34) w art. 18 skreśla się ust. 2 i oznaczenie ust. 1;

35) w art. 20 w ust. 1 i 2 wyrazy "przepisy dotychczasowe stosuje się na wniosek uprawnionego podmiotu" zastępuje się wyrazami "stosuje się przepisy dotychczasowe";

36) w art. 26 w zdaniu wstępnym wyrazy "30 dni" zastępuje się wyrazami "3 miesiący".

*opracował Piotr Magda*