

UZASADNIENIE

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. poz. 2087 oraz z 2020 r. poz. 1086) (dalej: „ustawa zmieniająca”), została uchwalona w związku z koniecznością:

- 1) transpozycji do polskiego prawa, w terminie do 31 grudnia 2018 r., 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,
- 2) usunięcia uchybień w transpozycji i stosowaniu dyrektywy 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnoszącej się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku.

Komisja Europejska (dalej: „KE”) w wezwaniu do usunięcia uchybień wskazała m.in., że 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 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, dalej: „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).

Ponadto, zmiana ustawy miała rozwiązać szereg problemów związanych ze sporządzaniem map akustycznych, opracowywaniem programów ochrony środowiska przed hałasem, a następnie przekazywaniem Komisji Europejskiej danych z tych dokumentów. Kompleksowa i terminowa realizacja tych zadań była szczególnie istotna w kontekście wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 20 kwietnia 2023 r., w sprawie C-602/21 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, stwierdzającego, że Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 8 ust. 1 i 2 dyrektywy 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnoszącej się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku.

Ustawa zmieniająca m.in.:

- 1) zlikwidowała problem nieterminowego przekazywania danych ze strategicznych map hałasu i programów ochrony środowiska przed hałasem,
- 2) ujedynoliciła sposób sporządzania programów ochrony środowiska przed hałasem, przekazując marszałkom województw sporządzanie tych programów dla całego województwa (przed nowelizacją POŚ programy ochrony środowiska dla aglomeracji o liczbie mieszkańców przekraczającej 100 tysięcy były sporządzane przez prezydentów miast na prawach powiatów),
- 3) umożliwiła zintegrowanie zwalidowanych i uporządkowanych danych z map akustycznych, jak i z wykonanych na ich podstawie programów, w celu ich terminowego przekazania do KE.

Zmiana przepisów umożliwiła efektywne funkcjonowanie systemu sporządzania i agregacji danych z map i programów oraz zapewniła odpowiednią jakość informacji przekazywanych do KE.

Ustawa zmieniająca zakładała finansowanie z budżetu państwa zadań Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (dalej: „GIOŚ”), polegających na agregacji danych ze strategicznych map hałasu i programów ochrony środowiska przed hałasem oraz na rozpatrywaniu odwołań

od decyzji wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska (dalej: „wioś”) wymierzających kary, wprowadzone ustawą zmieniającą, za nieterminowe przekazanie tych danych.

Ponadto, mając na uwadze, że zgodnie z art. 378 ust. 4 POŚ, sporządzanie programów ochrony środowiska przez marszałków województw jest zadaniem z zakresu administracji rządowej, przewidziano dodatkowe środki dla marszałków w związku ze zwiększeniem zakresu programów przez nich sporządzanych o aglomeracje o liczbie mieszkańców przekraczającej 100 tysięcy.

W związku ze zbliżającym się upływem 10-letniego okresu, na jaki zostały określone limity wydatków z budżetu państwa, konieczna jest nowelizacja art. 14 ustawy zmieniającej, w celu zapewnienia środków finansowych na ww. zadania.

W art. 1 pkt 1 projektowanej ustawy przewidziano maksymalny limit wydatków na kolejne 10 lat funkcjonowania ustawy zmieniającej. Limit ten dotyczy zadań realizowanych przez GIOŚ. Zadania te obejmują agregację danych ze strategicznych map hałasu i programów ochrony środowiska przed hałasem, utrzymanie oraz rozwój systemu informatycznego EHAŁAS oraz rozpatrywanie odwołań od decyzji wioś w związku z karami za nieterminowe przekazanie tych danych.

Na chwilę obecną GIOŚ dysponuje wyłącznie jednym etatem na realizację zadań związanych z rozpatrywaniem odwołań od decyzji wioś w związku z karami, jakie przewiduje POŚ. Tymczasem proces raportowania do KE danych z map i programów dla wszystkich głównych dróg, głównych linii kolejowych jest bardzo złożony, czasochłonny i często wymaga weryfikacji danych przekazanych przez zobowiązane organy i podmioty.

W IV rundzie raportowania do KE (rok 2020, 2022 i 2024), GIOŚ był obowiązany do przekazania danych dla 13 781 km głównych dróg, 1501 odcinków głównych linii kolejowych, 2 głównych lotnisk i 36 aglomeracji. W przekazywanych danych zidentyfikowano dużo błędów, które wymagały analizy, wyjaśnienia i korekty. W IV rundzie mapowania wysłano uwagi do 35 miast o liczbie ludności pow. 100 tys. mieszkańców oraz do 80 zarządzających głównymi drogami, głównymi liniami kolejowymi oraz głównymi lotniskami. W poniższej tabeli przedstawiono dane ze strategicznych map hałasu w poszczególnych rundach mapowania.

Runda mapowania	Liczba aglomeracji	Długość głównych dróg [km]	Długość głównych linii kolejowych [km]	Liczba głównych lotnisk	Liczba organów/podmiotów sporządzających strategiczne mapy hałasu
II	37	9822	1214	1	85
III	38	11210	1332	1	93
IV	36	13783	1501	2	134
V	36*	18376*	3786*	4*	145*

*Dane przewidywane na podstawie przekazanych danych identyfikujących

W rundach I–III dane do KE w zakresie strategicznych map hałasu i danych identyfikujących były przygotowywane przez Instytut Ochrony Środowiska – PIB w ramach środków z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w IV rundzie mapowania dane te były przygotowywane w ramach zlecenia ze środków pozyskanych w Programie Infrastruktura i Środowisko na lata 2014–2020. W V rundzie mapowania pierwszy raz GIOŚ będzie wykonywał te zadania własnymi siłami, a więc kluczowe jest zapewnienie odpowiednich zasobów w celu właściwego wypełnienia obowiązków raportowych wobec UE.

Niezbędne jest również stałe zapewnienie bezpieczeństwa i ciągłości pracy systemu do zbierania danych oraz uwzględnienia konieczności przeprowadzenia aktualizacji technologicznych i dostosowań systemu do nowych szablonów oraz wymogów raportowania KE (np. w 2025 r. powstały nowe wytyczne KE dotyczące danych identyfikujących - Reporting guidelines Noise Sources). W związku z tym można spodziewać się, że powstaną również nowe wytyczne do przekazywania strategicznych map hałasu i programów ochrony środowiska przed hałasem. Kluczowe jest także utrzymanie narzędzi informatycznych do prezentacji i dostępu do wyników.

W tym kontekście zwiększenie zatrudnienia w GIOŚ, na realizację wymogów dyrektywy, należy uznać za niezbędne minimum.

W art. 1 pkt 2 projektowanej ustawy uwzględniono maksymalny limit wydatków, o których mowa w art. 14 ust. 2 ustawy zmieniającej, na realizację programów ochrony środowiska przed hałasem dla aglomeracji, na kolejne 10 lat wykonywania tej ustawy.

Za bazę do obliczenia całkowitej kwoty niezbędnej do pokrycia kosztów sporządzenia programów ochrony środowiska przed hałasem dla aglomeracji posłużyły dane pozyskane od marszałków województw z ostatniej rundy sporządzania tych programów (obowiązek ich sporządzenia upłynął 18 lipca 2024 r.). Na podstawie otrzymanych informacji wyliczona została mediana w kwocie 172 631,34 zł, która następnie została pomnożona przez 36, tj. liczbę aglomeracji podlegających obowiązkowi sporządzenia programów ochrony środowiska przed hałasem. Łączny koszt wyniósł 6 214 728,24 zł. Ponieważ wydatki będą ponoszone dopiero w 2033 i 2038 r., koszty oszacowano w oparciu o prognozowaną inflację (CPI) – najbardziej adekwatny miernik wzrostu cen dla usług wykonywanych przez wyspecjalizowane firmy zewnętrzne. Ostatecznie koszt wykonania programów ochrony środowiska dla aglomeracji wyniósł odpowiednio w 2033 r. i 2038 r.: 7 608 972,45 zł oraz 8 608 853,92 zł.

Do podziału środków między województwa przyjęto kryterium wielkości populacji aglomeracji, ponieważ to liczba mieszkańców decyduje o obowiązku sporządzenia programu i jest kluczowym parametrem przy ocenie skutków hałasu zgodnie z dyrektywą 2002/49/WE. Szczegółowe dane zostały przedstawione w ocenie skutków regulacji.

W art. 1 pkt 3 projektowana ustawa przewiduje zmianę art. 14 ust. 3 ustawy zmieniającej, polegającą na doprecyzowaniu, że minister właściwy do spraw środowiska, w ramach części budżetowej 41 „Środowisko”, minister właściwy do spraw klimatu, w ramach części budżetowej 51 „Klimat” oraz wojewodowie, w ramach części budżetowej 85 „Województwa”, są odpowiedzialni za monitorowanie wykorzystania maksymalnych limitów wydatków i za wdrażanie mechanizmu korygującego przewidzianego w dalszych przepisach.

Z kolei w **art. 1 pkt 4** projektowanej ustawy nowelizuje się art. 14 ust. 4 ustawy zmieniającej poprzez wskazanie, że w przypadku przekroczenia lub ryzyka przekroczenia maksymalnych limitów wydatków określonych w ustawie nowelizującej, minister właściwy do spraw środowiska, minister właściwy do spraw klimatu lub właściwy wojewoda mają obowiązek zastosować mechanizm korygujący. Mechanizm ten polega na ograniczeniu kosztów

rzeczowych związanych z wykonywaniem zadań wynikających z ustawy, tak aby utrzymać wydatki w granicach ustawowych limitów.

Zdecydowano się na utrzymanie bieżącego sposobu monitorowania wykorzystania środków na sporządzenie programów ochrony środowiska przed hałasem dla aglomeracji, które jest obecnie realizowane przez wojewodów. Przedmiotowe kwestie są szczególnie istotne w celu zapewnienia kompleksowego i terminowego raportowania danych ze strategicznych map hałasu oraz programów ochrony środowiska przed hałasem. Kwestia ta jest priorytetem, szczególnie w kontekście wyroku TSUE z dnia 20 kwietnia 2023 r. w sprawie C-602/21 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawa zmieniająca miała na celu usunięcie uchybień w transpozycji i stosowaniu dyrektywy 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnoszącej się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku. Rozwiązania polegające na nałożeniu na marszałków obowiązku sporządzania programów ochrony środowiska dla aglomeracji oraz przekazaniu GIOŚ zadania polegającego na raportowaniu do KE danych z tych programów oraz strategicznych map hałasu, miały na celu uniknięcie dotychczasowych uchybień w transpozycji dyrektywy 2002/49/WE, w szczególności związanych z brakiem jednolitego systemu sporządzania programów ochrony środowiska przed hałasem, niepełnym przekazywaniem danych do KE oraz rozproszeniem odpowiedzialności pomiędzy różne organy.

Uporządkowanie kompetencji, centralizacja procesu raportowania oraz zapewnienie jednolitego standardu dokumentów miały wyeliminować te nieprawidłowości i zagwarantować prawidłowe wykonywanie obowiązków wynikających z prawa unijnego.

Ostatni cykl raportowania wykazał, że zakładane cele ustawy zmieniającej zostały w pełni zrealizowane.

W tym kontekście zmiana sposobu monitorowania wydatków przeznaczonych na część programu odnoszącą się do aglomeracji nie znajduje uzasadnienia. Jednocześnie należy wskazać, że zobligowanie ministra właściwego do spraw klimatu do sposobu monitorowania wykorzystania środków na sporządzenie programów ochrony środowiska przed hałasem dla aglomeracji, wprowadziłoby chaos kompetencyjny, a w konsekwencji mogłoby spowodować opóźnienia w przyznaniu środków na sporządzanie tych programów oraz nieterminowe jego zaraportowanie do KE. Należy zwrócić uwagę, że program ochrony środowiska przed hałasem dla aglomeracji nie stanowi oddzielnego dokumentu, lecz jest nieodłączną częścią programu dla całego województwa. Program dla całego województwa obejmuje również główne drogi, główne linie kolejowe i główne lotniska. Takie rozwiązanie jest uzasadnione tym, że infrastruktura transportowa znajdująca się na terenie województwa ma charakter ponadlokalny. Oddziaływanie akustyczne głównych dróg i linii kolejowych nie ogranicza się do aglomeracji. Z tego względu ocena oddziaływania hałasu oraz planowanie działań naprawczych wymaga ujęcia całego układu transportowego na poziomie województwa, a nie jedynie w granicach pojedynczej aglomeracji lub poza nią. Działania ograniczające negatywne oddziaływanie akustyczne infrastruktury transportowej, niezależnie od tego, czy podejmowane są w granicach aglomeracji, czy poza nią – wymagają wspólnego planowania, koordynacji oraz racjonalnego gospodarowania środkami na poziomie całego województwa. W związku z tym program ochrony środowiska przed hałasem stanowi integralną całość, której nie sposób rozdzielić, szczególnie w aspekcie finansowym, tj. środków przeznaczonych na jego sporządzenie. Nie jest więc możliwe, aby wojewoda monitorował środki dotyczące części dokumentu obejmującej główne drogi, linie kolejowe i lotniska, a minister właściwy do spraw klimatu jedynie środki odnoszące się do aglomeracji. Wprowadzenie odrębnego monitorowania środków prowadziłoby do chaosu kompetencyjnego, rozproszenia odpowiedzialności za całość dokumentu i braku jednoznacznego ośrodka koordynacji, co w konsekwencji mogłoby

spowodować opóźnienia w przyznaniu środków na sporządzenie programów oraz ich nieterminowe zaraportowanie do KE.

Ponadto, takie rozwiązanie prowadziłyby do sytuacji, w której program ochrony środowiska przed hałasem musiałby być w praktyce sporządzany etapami – osobno dla aglomeracji i osobno dla głównych dróg, linii kolejowych oraz lotnisk – podczas gdy zgodnie ze swoją konstrukcją powinien stanowić jeden, spójny dokument obejmujący cały obszar województwa. W konsekwencji zaburzyłoby to integralność programu, co de facto byłoby sprzeczne z intencją ustawodawcy wyrażoną w przepisach ustawy zmieniającej.

W art. 2 projektowanej ustawy proponuje się, aby weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597) i w związku z tym nie podlega notyfikacji.

Projekt ustawy nie wpływa na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia, jeżeli obowiązek taki wynika z odrębnych przepisów.