



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPL.140.99.2018.ML

Warszawa, 30 października 2018 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów **stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy:

**- o zmianie ustawy – Prawo ochrony
środowiska (druk nr 2702).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Środowiska do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

(-) Mateusz Morawiecki

Stanowisko Rządu
do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska
(druk nr 2702)

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – *Prawo ochrony środowiska* przewiduje zmiany w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2018 r. poz. 799), zwanej dalej „ustawą Poś”, mające na celu wprowadzenie do ustawy Poś przepisów określających maksymalny poziom alarmowy dla pyłu zawieszonego PM₁₀ oraz przepisów dotyczących poziomów informowania dla tej substancji w powietrzu.

W tym celu w art. 1 projektu zaproponowano zmianę brzmienia przepisu art. 86 ustawy Poś, który określałby dla pyłu zawieszonego PM₁₀ (wartość średniodobowa) maksymalny poziom alarmowy i jednocześnie przewidywał stopniowe obniżanie go do poziomu 100 µg/m³ w 2021 r. (dodanie ust. 2a), jak również określałby maksymalny poziom informowania i jednocześnie przewidywał stopniowe obniżanie go do poziomu 50 µg/m³ w 2021 r. (dodanie ust. 2b).

Dodatkowo, jako konsekwencję wprowadzenia powyższych zmian, w art. 2 projektu ustawy zaproponowano zmianę przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. poz. 1031) przez uchylenie przepisów dotyczących poziomu alarmowego i informowania dla pyłu zawieszonego PM₁₀.

Należy zauważyć, że 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 również małe ciepłownie komunalne, a także transport.

Zgodnie z opublikowanym raportem „Ocena jakości powietrza za 2016 r.”, spośród 46 stref w kraju, przekroczenia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM₁₀ stwierdzone zostały w 35 strefach, a poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM_{2,5} w 18 strefach. Odnotowano także niedotrzymywanie poziomu dopuszczalnego dwutlenku azotu w 4 strefach. Jednocześnie, w 43 strefach występowały przekroczenia poziomu docelowego dla benzo(a)pirenu, w 2 strefach dla arsenu, w 8 strefach dla ozonu oraz w 1 dla benzeny. Skala zanieczyszczenia powietrza na poszczególnych obszarach jest różna ze względu na lokalne uwarunkowania związane z gęstością zabudowy, ukształtowaniem terenu i warunkami klimatycznymi. Najwyższe poziomy pyłu zawieszonego PM₁₀ i PM_{2,5} i benzo(a)pirenu notowane są w miastach województwa małopolskiego, śląskiego, dolnośląskiego, opolskiego.

Mając na uwadze powyższe, należy zauważyć, że sama idea wzmocnienia aktualnie obowiązującego systemu oceny jakości powietrza w kraju wydaje się słuszna, jednak zmiany proponowane w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – *Prawo ochrony środowiska* wymagają szerszej analizy i dyskusji.

Art. 86 ust. 1 ustawy Poś zawiera upoważnienie ustawowe do wydania przez ministra właściwego do spraw środowiska, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, rozporządzenia w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu.

Zgodnie z tym przepisem, organy wskazane powyżej określą m.in. alarmowe poziomy dla niektórych substancji w powietrzu, których nawet krótkotrwałe przekroczenie może powodować zagrożenie dla zdrowia ludzi oraz poziomy informowania dla niektórych substancji w powietrzu. Wydane na podstawie ww. upoważnienia rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w *sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu* określa szczegółowe wymagania odnośnie do poziomów alarmowych i poziomów informowania dla różnych substancji, w związku z powyższym wyłączenie jednej z kategorii substancji i przenoszenie materii regulowanej obecnie w rozporządzeniu do materii ustawowej należy uznać za niezasadne. Jakakolwiek ewentualna zmiana w zakresie zaostrzania bądź zmiany wartości poziomów alarmowych i poziomów informowania dla wybranych substancji mogłaby być dokonana przez zmianę ww. rozporządzenia, wobec czego interwencja ustawodawcza jest zbędna.

Dodatkowo podkreślić należy, że zgodnie z § 129 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) rozporządzenie można zmieniać rozporządzeniem późniejszym, wydanym na podstawie tego samego nadal obowiązującego przepisu upoważniającego, przez organ, który wydał rozporządzenie zmieniane, albo organ który przejął właściwość organu, który wydał rozporządzenie. W związku z tym, w drodze ustawy nie jest możliwe dokonanie bezpośrednich zmian w rozporządzeniu, o których mowa w art. 2 poselskiego projektu ustawy.

Odnosząc się do rozwiązań przyjętych na gruncie obowiązujących przepisów wyjaśnić należy, że w Polsce, podobnie jak w innych krajach Unii Europejskiej, funkcjonuje system oceny i zarządzania jakością powietrza. Wymagania dotyczące zasad funkcjonowania tego systemu, określa przede wszystkim:

- 1) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w *sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy* (Dz. Urz. UE L. 152 z 11.06.2008, str.1, z późn. zm.¹⁾) (tzw. CAFE),
- 2) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/107/WE z dnia 15 grudnia 2004 r. w *sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu* (Dz. Urz. UE L 23 z 26.01.2005, str. 3²⁾).

Ww. regulacje prawa unijnego zostały transponowane do prawa krajowego przez przepisy ustawy Poś oraz odpowiednie akty wykonawcze do ustawy, w tym cytowane wcześniej rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w *sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu*.

Należy podkreślić, że prawodawstwo unijne (CAFE) przewiduje poziomy alarmowe ze względu na ochronę zdrowia ludzi wyłącznie dla trzech substancji, tj. dwutlenku azotu, dwutlenku siarki oraz ozonu, oraz poziom alarmowy ze względu na ochronę roślin dla jednej substancji, tj. ozonu, nie przewiduje natomiast poziomu alarmowego dla pyłu PM10.

¹⁾ Zmiany wymienionej dyrektywy zostały ogłoszone w Dz. Urz. UE L 226 z 29.08.2015, str. 4;

²⁾ Zmiany wymienionej dyrektywy zostały ogłoszone w Dz. Urz. UE L 87 z 31.03.2009, str. 109 i Dz. Urz. UE L 226 z 29.08.2015, str. 4.

W związku z tym, poszczególne państwa członkowskie Unii Europejskiej indywidualnie ustalają ten poziom.

W 2012 r. wprowadzono do polskich przepisów nieobligatoryjny w prawie Unii Europejskiej, poziom alarmowy i informowania dla pyłu zawieszonego PM₁₀, którego przekroczenie powoduje negatywny wpływ na zdrowie ludzi. Wartości te znajdują się w załączniku nr 4 i 5 do ww. rozporządzenia Ministra Środowiska i wynoszą: poziom alarmowy dla pyłu PM₁₀ - 300 µg/m³ oraz poziom informowania dla pyłu PM₁₀ - 200 µg/m³.

W związku z wprowadzeniem ww. zmian prawodawstwa, w zakresie określenia obowiązku podejmowania działań zaradczych w wyniku stwierdzenia ryzyka przekroczenia nie tylko poziomu alarmowego i informowania dla trzech substancji (dwutlenek azotu, dwutlenek siarki oraz ozonu), wprowadzono obowiązek podjęcia ich już nawet w przypadku ryzyka przekroczenia poziomu dopuszczalnego i docelowego, który dla pyłu PM₁₀ wynosi 50 µg/m³ (wartość średniodobowa). Sposób informowania społeczeństwa wynika z polskiego prawodawstwa.

Ustawa Poś w art. 92 ust. 1 – 1c obliguje zarząd województwa, w przypadku ryzyka wystąpienia w danej strefie przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu, do opracowania i przedstawienia do zaopiniowania właściwym wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast i starostom projektu uchwały w sprawie planu działań krótkoterminowych, w którym ustala się działania mające na celu:

- 1) zmniejszenie ryzyka wystąpienia takich przekroczeń;
- 2) ograniczenie skutków i czasu trwania zaistniałych przekroczeń.

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta i starosta są obowiązani do wydania opinii w terminie miesiąca. Natomiast niewydanie opinii w terminie, o którym mowa wyżej, oznacza akceptację projektu uchwały w sprawie planu działań krótkoterminowych, którą następnie przyjmuje sejmik województwa.

Ustawa Poś w art. 92 ust. 1d nakłada na wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego, w przypadku ryzyka wystąpienia przekroczenia poziomu docelowego lub dopuszczalnego substancji w powietrzu w danej strefie, obowiązek informowania właściwych organów o konieczności podjęcia działań określonych planem działań krótkoterminowych. Natomiast art. 92b wprowadza obowiązek informowania o stanie jakości powietrza społeczeństwa oraz podmiotów zainteresowanych, poprzez udostępniane dane na stronie Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska (GIOŚ). Informacje o przekroczeniach poziomów informowania i poziomów alarmowych oraz poziomów dopuszczalnych są publikowane na portalu jakości powietrza GIOŚ, a dane ze stacji są na bieżąco publikowane na stronach poszczególnych wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska (WIOŚ).

Dodatkowo, art. 93 ustawy Poś wprowadza obowiązek niezwłocznego powiadomienia, przez wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego, społeczeństwa oraz podmiotów w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie, o ryzyku wystąpienia przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego oraz docelowego oraz o przypadkach jego przekroczenia. Z kolei art. 94 wprowadza obowiązek powiadomienia przez WIOŚ zarządu województwa o ryzyku wystąpienia przekroczenia poziomu dopuszczalnego lub docelowego substancji

w powietrzu oraz wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego o wystąpieniu przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji.

Reasumując należy stwierdzić, że wprowadzone w 2012 r. do polskiego prawodawstwa rozszerzone mechanizmy informowania społeczeństwa przez wyspecjalizowane jednostki, takie jak Inspekcja Ochrony Środowiska oraz wojewódzkie zespoły zarządzania kryzysowego, o ryzyku wystąpienia oraz o wystąpieniu przekroczeń nie tylko poziomów alarmowych i poziomów informowania, ale także poziomów dopuszczalnych i docelowych wydają się wystarczające. Ponadto należy wskazać, że w grudniu 2015 r. GIOŚ uruchomił aplikację pt. „*Jakość powietrza w Polsce*”, którą każdy może pobrać na telefon komórkowy. Aplikacja prezentuje dane bieżące o jakości powietrza z automatycznych stacji pomiarowych funkcjonujących w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska (PMŚ). Dane dotyczą aktualnych stężeń pyłu zawieszonego PM10 i PM2,5, dwutlenku siarki, dwutlenku azotu, tlenku węgla, benzenu i ozonu.

Jednocześnie wyjaśnić należy, że Minister Środowiska biorąc pod uwagę fakt, że kwestia zaostrzenia poziomu alarmowego i informowania dla pyłu zawieszonego PM10 stanowi przedmiot wielu wniosków, apeli oraz petycji, jak również interpelacji i interwencji poselskich, przeprowadził analizę ustanawiania wysokości poziomu alarmowego dla pyłu zawieszonego w innych państwach członkowskich. Należy się zgodzić ze stwierdzeniem, że w niektórych państwach członkowskich poziom alarmowy dla pyłu zawieszonego PM10 ustanowiony został na niższym poziomie, tj. 80-150 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Należy jednak pamiętać, że w państwach tych poziom ten został określony na podstawie przeprowadzonych analiz, na podstawie których określono przewidywaną liczbę dni w roku z przekroczeniami poziomu alarmowego, jak również średnich stężeń (wartość średniodobowa) pyłu zawieszonego PM10 w powietrzu.

W przypadku Polski, tj. w sytuacji występowania w okresie jesienno-zimowym, nagminnego przekraczania poziomów dopuszczalnych dla pyłu PM10, związanego z wykorzystaniem do celów grzewczych paliw stałych, wprowadzenie poziomu alarmowego dla tego zanieczyszczenia na znacznie niższym poziomie, a tym samym konieczność ogłaszania stanu alarmowego, może spowodować, że społeczeństwo nie będzie reagować na sytuację, kiedy stężenia pyłu zawieszonego PM10 są przekraczane wielokrotnie.

Inspekcja Ochrony Środowiska, na zlecenie Ministra Środowiska, przeprowadziła analizę liczby dni z przekroczeniami dla stężeń pyłu zawieszonego PM10, przyjmując jako poziom informowania - średniodobowe stężenie pyłu zawieszonego PM10 na poziomie 80 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ i 100 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, natomiast jako poziom alarmowy – średniodobowe stężenie pyłu zawieszonego PM10 na poziomie 150 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ i 200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$.

Z analizy dla lat 2015-2017 wynika, że:

- 1) dla średniodobowej wartości pyłu zawieszonego PM10 na poziomie 80 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ liczba dni z przekroczeniami wynosiła: dla roku 2015 – 191, dla roku 2016 – 142, a dla roku 2017 – 130;
- 2) dla średniodobowej wartości pyłu zawieszonego PM10 na poziomie 100 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ liczba dni z przekroczeniami wynosiła: dla roku 2015 – 131, dla roku 2016 – 101, a dla roku 2017 – 92;

3) dla średniodobowej wartości pyłu zawieszonego PM10 na poziomie $150 \mu\text{g}/\text{m}^3$ liczba dni z przekroczeniami wynosiła: dla roku 2015 – 54, dla roku 2016 – 42, a dla roku 2017 – 55.

Z powyższego wynika, że wraz z obniżeniem poziomów dla pyłu zawieszonego PM10, znacząco wzrasta liczba dni z ich przekroczeniami.

Dlatego też biorąc pod uwagę fakt, że wartości stężeń w odniesieniu do poziomów alarmowych i informowania dla zanieczyszczeń powietrza są ściśle powiązane z zapewnieniem ochrony zdrowia ludzi, zmiany prawodawstwa w tym zakresie powinny być wypracowane w ścisłej współpracy ze środowiskami medycznymi.

Mając na uwadze powyższe, resort środowiska podejmie prace legislacyjne zmierzające do określenia nowego, zastrzonego poziomu alarmowego i informowania dla pyłu zawieszonego PM10 niezwłocznie po uzgodnieniu ich wysokości z ministrem właściwym do spraw zdrowia i Pełnomocnikiem Prezesa Rady Ministrów ds. programu „Czyste Powietrze”.

Reasumując, Rząd Rzeczypospolitej Polskiej negatywnie ocenia poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – *Prawo ochrony środowiska* zawarty w druku nr 2702.