



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VIII kadencja

**Druk nr 2939**

Warszawa, 4 października 2018 r.

Pan

Marek Kuchciński

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

**- o zmianie ustawy - Prawo ochrony  
środowiska oraz o zmianie ustawy o  
biokomponentach i biopaliwach  
ciekłych.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Łukasza Rzepeckiego.

(-) Piotr Apel; (-) Wojciech Bakun; (-) Józef Brynkus; (-) Barbara Chrobak; (-) Paweł Grabowski; (-) Tomasz Jaskóła; (-) Norbert Kaczmarczyk; (-) Jerzy Kozłowski; (-) Jakub Kulesza; (-) Maciej Masłowski; (-) Robert Mordak; (-) Błażej Parda; (-) Łukasz Rzepecki; (-) Paweł Skutecki; (-) Paweł Szramka; (-) Agnieszka Ścigaj.

**Ustawa z dnia ..... 2018 r.**  
**o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz o zmianie ustawy o biokomponentach i**  
**biopaliwach ciekłych**

**Art. 1**

W ustawie z dnia z dnia 27 stycznia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 ze zm.) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) skreśla się art. 321a - art. 321j;
- 2) w art. 401 ust. 7 skreśla się pkt 15.

**Art. 2**

W ustawie z dnia z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz.U. 2006 Nr 169 poz. 1199 ze zm.) skreśla się art. 28zd ust. 1 pkt 5.

**Art. 3**

Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.

## UZASADNIENIE

Obowiązek uiszczenia opłaty emisyjnej przez dostawców paliw silnikowych został wprowadzony przez ustawę z dnia 6 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2018 poz. 1356). Przepisy dotyczące opłaty emisyjnej wejdą w życie 1 stycznia 2019 r.

Obowiązek uiszczenia opłaty emisyjnej ciążyć będzie na każdym podmiocie, który obraca paliwami płynnymi i spowoduje nieunikniony wzrost cen paliw poprzez przerzucenie należnej opłaty na odbiorców paliw, czyli kierowców. Wysokość opłaty emisyjnej wynosi 80 zł od każdego tysiąca litrów paliwa. Biuro Analiz Sejmowych w swojej analizie dotyczącej ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych doszło do wniosku, że opłata paliwowa „w pierwszym okresie jej obowiązywania może być przejęta przede wszystkim przez PKN Orlen oraz LOTOS, w których Skarb Państwa ma udział, o tyle w dłuższej perspektywie czasowej jej koszty zostaną w sposób bezpośredni lub pośredni przerzucone na nabywców, tak jak miało to miejsce w przypadku podatku od niektórych instytucji finansowych (tzw. podatku bankowego)”. Wprowadzenie opłaty emisyjnej spowoduje więc w praktyce wzrost cen paliw o około 10 groszy za litr. Należy przy tej okazji zauważyć, że ceny paliw w Polsce są już i tak bardzo wysokie, ponieważ wynoszą obecnie ponad 5 zł za litr. Mimo to skutek rządowego projektu ustawy paliwa silnikowe zostały obciążone kolejnym quasi-podatkiem, którego następstwem będzie dalszy wzrost ich ceny. Tego rodzaju polityka nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia – jej nieuniknionym skutkiem będzie spowolnienie wzrostu gospodarczego, rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw oraz brak nowych miejsc pracy. W rezultacie ogólne wpływy do budżetu państwa i wszystkich funduszy celowych - wbrew intencjom twórców ustawy - spadną, zamiast wzrosnąć.

Wnioskodawcy ustawy z dnia 6 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw argumentowali, że wpływy z opłaty emisyjnej posłużą do walki ze smogiem. Ma się to stać w wyniku działalności Funduszu Niskoemisyjnego Transportu, powołanego również na mocy ustawy z dnia 6 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw. W praktyce jednak, zgodnie z art. 321b ustawy Prawo ochrony środowiska na Fundusz Niskoemisyjnego Transportu przeznaczane będzie jedynie 15% wpływów z opłaty emisyjnej, podczas gdy zdecydowana większość środków (85%) z opłaty emisyjnej trafi do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W założeniach projektodawców ustawy ma to być odpowiednio 340 milionów złotych rocznie na Fundusz Niskoemisyjnego Transportu oraz około 1,4 mld złotych rocznie na Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W praktyce więc wpływy z opłaty emisyjnej będą w niewielkim stopniu służyć poprawie jakości powietrza w Polsce.

W dniu 25 września 2018 r. wpłynął do Sejmu rządowy projekt ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych (nr druku 2859). Projekt ten zakłada powołanie wspomnianego wyżej Funduszu, którego zadaniem będzie wspieranie budowy i remontu dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Zgodnie z art. 14 ust. 1 projektu ustawy: „Jednostka samorządu terytorialnego może otrzymać ze środków Funduszu dofinansowanie zadania powiatowego albo zadania gminnego w wysokości do 80% kosztów realizacji tego zadania”. Oznaczać to będzie w praktyce finansowanie zadań samorządowych przez środki pochodzące z funduszu zarządzanego przez władze centralne. Pozostaje to w sprzeczności z samą ideą samorządności oraz może prowadzić do nadużyć w postaci wspierania tylko tych samorządów, których polityka pozostaje zgodna z polityką władz centralnych.

Według art. 5 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych: „Środki Funduszu pochodzą z wpłat Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, o którym mowa w art. 400 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799, 1356, 1479, 1564, 1590, 1592, 1648 i 1722), w wysokości nie mniejszej niż 1,4 mld zł rocznie”. Koincydencja wysokości kwoty, jaką Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej powinien uzyskać z wpływów z opłaty emisyjnej (ok. 1,4 mld zł rocznie) z kwotą, jaką ten Fundusz ten ma przeznaczać na rzecz Funduszu Dróg Samorządowych (w wysokości nie mniejszej niż 1,4 mld zł rocznie) wydaje się nieprzypadkowa, biorąc pod uwagę, że wnioskodawcą obu omawianych projektów ustaw jest rząd. Wskazuje to na rzeczywisty zamiar rządu polegający na ustanowieniu ukrytego podatku drogowego pod pozorem walki z zanieczyszczeniami powietrza. Z racji na to, że dysponentem Funduszu Dróg Samorządowych ma być minister właściwy do spraw transportu istnieje znaczące ryzyko, że środki z tego Funduszu będą wykorzystywane w celach politycznych i posłużą do finansowania dróg przede wszystkim w tych samorządach, których linia polityczna będzie zbieżna z linią polityczną rządu.

Wejście w życie projektu ustawy będzie miało korzystny wpływ na konkurencyjność gospodarki oraz na rynek pracy ze względu na zmniejszenie obciążeń fiskalnych, co pozwoli na zwiększenie obrotu na rynku. Z tego samego względu wejście w życie projektu ustawy będzie miało korzystny wpływ na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców. W wyniku wejścia w życie ustawy zmniejszone zostaną planowane dochody Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (o ok. 1,4 mld zł) oraz Funduszu Niskoemisyjnego Transportu (o ok. 340 mln zł). Ubytki te będą rekompensowane pozytywnymi skutkami finansowymi w związku z zwiększeniem przychodów z tytułu podatków CIT, PIT i VAT w wyniku wejścia w życie projektowanej ustawy.

Przedmiot projektu niniejszej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Z powyższych powodów projekt ustawy zakładający zniesienie opłaty emisyjnej należy uznać za zasadny i słuszny.

Warszawa, 15 października 2018 r.

BAS-WAPM-2418/18

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu  
ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz o zmianie  
ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (przedstawiciel  
wnioskodawców: poseł Łukasz Rzepecki)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

**1. Przedmiot projektu ustawy**

W art. 1 projektu proponuje się uchylenie w ustawie z dnia 27 stycznia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>1</sup> (dalej jako „Poś”) art. 321a-321j oraz art. 401 ust. 7 pkt 15, które dotyczą opłaty emisyjnej, tzn. opłaty, której podlega wprowadzanie na rynek krajowy paliw silnikowych.

W art. 2 projektu proponuje się uchylenie w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych<sup>2</sup> (dalej jako „ustawa o biokomponentach”) art. 28zd ust. 1 pkt 5, zgodnie z którym przychodami Funduszu Niskoemisyjnego Transportu są w części wpływy z tytułu opłaty emisyjnej, o której mowa w art. 321a Poś.

Projektowana ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.

<sup>1</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1344, ze zm.

## **2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy** Opiniowany projekt ustawy należy poddać ocenie z uwzględnieniem:

1) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE z dnia 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych<sup>3</sup>, dalej jako „dyrektywa 2014/94/UE”;

2) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE<sup>4</sup>, dalej jako „dyrektywa 2009/28/WE”.

Zgodnie z art. 1 dyrektywy 2014/94/UE ustanawia ona wspólne ramy dla środków dotyczących rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych w Unii w celu zminimalizowania zależności od ropy naftowej oraz zmniejszenia oddziaływania transportu na środowisko.

Zgodnie z art. 1 dyrektywy 2009/28/WE ustanawia ona wspólne ramy dla promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz określa obowiązkowe krajowe cele ogólne w odniesieniu do całkowitego udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto i w odniesieniu do udziału energii ze źródeł odnawialnych w transporcie.

W motywie 28 dyrektywy 2009/28/WE stwierdzono, iż Wspólnota i państwa członkowskie powinny dążyć do całkowitej redukcji zużycia energii w transporcie oraz do zwiększenia efektywności energetycznej w transporcie. Główne środki służące obniżeniu zużycia energii w transporcie obejmują planowanie transportu, wspieranie transportu publicznego, zwiększenie udziału pojazdów elektrycznych w produkcji oraz produkcję energooszczędnych pojazdów o mniejszych rozmiarach i mniejszej pojemności silnika.

Art. 3 ust. 4 dyrektywy 2009/28/WE stanowi, że każde państwo członkowskie zapewnia, aby jego udział energii ze źródeł odnawialnych we wszystkich rodzajach transportu w 2020 r. wynosił co najmniej 10% końcowego zużycia energii w transporcie w tym państwie członkowskim.

## **3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**

Przepisy dotyczące opłaty emisyjnej, których uchylenie jest celem opiniowanego projektu, zostały uchwalone na mocy ustawy z dnia 6 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw<sup>5</sup> i mają obowiązywać od dnia 1 stycznia 2019 r.

W uzasadnieniu rządowego projektu wskazanej ustawy<sup>6</sup> stwierdzono, że ma ona wprowadzić ogólne ramy, umożliwiające skuteczne wdrożenie dyrektywy 2014/94/UE oraz dyrektywy 2009/28/WE, w zakresie wymaganego

<sup>3</sup> Dz. Urz. UE L 307 z 28.10.2014, s. 1.

<sup>4</sup> Dz. Urz. UE L 140 z 5.6.2009, s. 16.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1356.

<sup>6</sup> Druk sejmowy nr 2411 z 5 kwietnia 2018 r.

udziału energii odnawialnej w transporcie. Co więcej, w uzasadnieniu tym zadeklarowano, iż „środki finansowe uzyskane w ramach opłaty emisyjnej będą przeznaczone na wsparcie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych i ekologicznych środków transportu oraz na działania związane z ograniczeniem emisji szkodliwych substancji do powietrza atmosferycznego. Przychody z projektowanej opłaty zostaną przeznaczone na Fundusz [Niskoemisyjnego Transportu] celem wsparcia rozwoju rynku paliw alternatywnych w transporcie oraz dla NFOŚiGW [Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej] celem wsparcia przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska, w tym zmniejszenia lub uniknięcia szkodliwej emisji substancji gazowych, stałych lub ciekłych powodujących zanieczyszczenie powietrza. Przewiduje się, że proponowane zmiany pozwolą na efektywną walkę z zanieczyszczeniem powietrza”.

Zgodnie z art. 321b Poś opłata emisyjna stanowi przychód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Funduszu Niskoemisyjnego Transportu, o którym mowa w art. 28z ustawy o biokomponentach, z tym że kwota stanowiąca 85% opłaty emisyjnej stanowi przychód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a kwota stanowiąca 15% tej opłaty – przychód Funduszu Niskoemisyjnego Transportu.

W myśl art. 401c ust. 5 pkt 9 Poś środki Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w wysokości nie mniejszej niż kwota przychodów, o których mowa w art. 401 ust. 7 pkt 4-4b Poś, po pomniejszeniu o koszty obsługi tych przychodów, przeznacza się na wspieranie działań, o których mowa w art. 28ze ust. 1 ustawy o biokomponentach.

W myśl art. 28ze ust. 1 ustawy o biokomponentach Środki Funduszu Niskoemisyjnego Transportu przeznacza się m.in. na wsparcie inwestycji w zakresie wytwarzania biokomponentów, biopaliw ciekłych lub innych paliw odnawialnych.

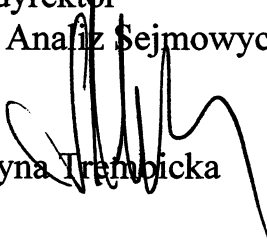
Należy zauważyć, że ani w dyrektywie 2014/94/UE, ani w dyrektywie 2009/28/WE nie ma postanowień, które nakładałyby na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia opłaty o charakterze opłaty emisyjnej, o której mowa w ustawie z dnia 27 stycznia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Z tego względu projektu ustawy zakładającego uchylenie przepisów dotyczących tej opłaty nie można zakwalifikować jako niezgodnego z prawem Unii Europejskiej. Wymaga przy tym odnotowania, że projektowana regulacja może negatywnie wpłynąć na efektywność stosowania przepisów, które wdrożyły do polskiego porządku prawnego postanowienia dyrektywy 2014/94/UE oraz dyrektywy 2009/28/WE, ponieważ środki z opłaty emisyjnej mają być przeznaczone na realizację celów określonych w tych dyrektywach. Ocena potencjalnych skutków zmniejszenia środków finansowych przekazywanych do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz

Funduszu Niskoemisyjnego Transportu wykracza jednak poza ramy analizy prawnej.

#### **4. Konkluzja**

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych nie narusza prawa Unii Europejskiej.

Akceptowała:  
Wicedyrektor  
Biura Analiz Sejmowych



Krystyna Trębicka

Warszawa, 15 października 2018 r.

BAS-WAPM-2419/18

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

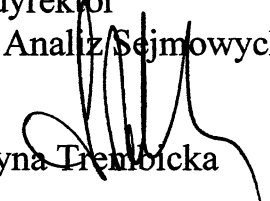
**Opinia w sprawie  
stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo  
ochrony środowiska oraz o zmianie ustawy o biokomponentach  
i biopaliwach ciekłych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Łukasz  
Rzepecki) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej  
w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu**

W art. 1 projektu proponuje się uchylenie w ustawie z dnia 27 stycznia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>1</sup> (dalej jako „Poś”) art. 321a-321j oraz art. 401 ust. 7 pkt 15, które dotyczą opłaty emisyjnej, tzn. opłaty, której podlega wprowadzanie na rynek krajowy paliw silnikowych. W art. 2 projektu proponuje się uchylenie w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych<sup>2</sup> art. 28zd ust. 1 pkt 5, zgodnie z którym przychodami Funduszu Niskoemisyjnego Transportu są w części wpływy z tytułu opłaty emisyjnej, o której mowa w art. 321a Poś.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Poselski projekt ustawy nie jest projektem ustawy wykonującej prawo UE w rozumieniu art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu.

Akceptowała:  
Wicedyrektor  
Biura Analiz Sejmowych



Krystyna Trembicka

<sup>1</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1344, ze zm.