

Warszawa, 23 czerwca 2016 r.

BAS-WAPEiM-1377/16

TRYB PILNY

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Aleksander Mrówczyński)¹

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

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt ustawy przewiduje nowelizację ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1297, ze zm.), a także ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.) i ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1646, ze zm.).

Głównym celem projektu jest wprowadzenie rozwiązań dotyczących uproszczenia oraz przyspieszenia prac związanych z przygotowaniem oraz wykonywaniem kolejowych inwestycji infrastrukturalnych.

Z pośród proponowanych zmian należy wskazać w szczególności propozycję (projektowany art. 9af ustawy o transporcie kolejowym), zgodnie z którą organ nadzoru budowlanego mógłby wydać decyzję o pozwoleniu na użytkowanie linii kolejowej, pomimo niespełnienia wymagań ochrony środowiska, o których mowa w art. 76 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232, ze zm.; dalej: POŚ), jeżeli stwierdzi, że zostały spełnione warunki określone w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290). W decyzji tej organ nadzoru budowlanego miałby obowiązek określić termin wykonania pozostałej części robót wykończeniowych lub innych robót budowlanych i spełnienia wymagań ochrony środowiska, o których mowa w art. 76 ust. 2 POŚ. Termin ten nie będzie mógł być dłuższy niż 12 miesięcy².

¹ Z uwagi na bardzo krótki czas na sporządzenie opinii Biuro Analiz Sejmowych zastrzega, że nie była możliwa pogłębiona analiza projektu ustawy.

² Projektowany przepis art. 9af ustawy o transporcie kolejowym jest wzorowany na obowiązującym art. 32 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2031).

Przywoływany art. 76 ust. 2 POŚ stanowi, że wymaganiami ochrony środowiska dla nowo zbudowanego lub przebudowanego obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji są:

- 1) wykonanie wymaganych przepisami lub określonych w decyzjach administracyjnych środków technicznych chroniących środowisko;
- 2) zastosowanie odpowiednich rozwiązań technologicznych, wynikających z ustaw lub decyzji;
- 3) uzyskanie wymaganych decyzji określających zakres i warunki korzystania ze środowiska.

Projektowany przepis wyłącza również zastosowanie art. 76 ust. 1, 3 i 4 POŚ. Wyłączane przepisy stanowią m.in., że nowo zbudowany lub przebudowany obiekt budowlany, zespół obiektów lub instalacja nie mogą być oddane do użytkowania, jeżeli nie spełniają wymagań ochrony środowiska, o których mowa w ust. 2. Nowo zbudowany lub przebudowany obiekt budowlany, zespół obiektów lub instalacja nie mogą być eksploatowane, jeżeli w okresie 30 dni od zakończenia rozruchu nie są dotrzymywane wynikające z mocy prawa standardy emisyjne albo określone w pozwoleniu warunki emisji, ustalone dla fazy po zakończeniu rozruchu.

Należy zauważyć, że projekt nie precyzuje, czy projektowany art. 9af ustawy o transporcie kolejowym znajdzie się w rozdziale 2b ustawy, po art. 9ae, czy też w rozdziale 3 ustawy, przed art. 10. Jest to o tyle istotne, że, zgodnie z art. 77a ustawy o transporcie kolejowym, przepisy rozdziału 2b tracą moc z dniem 31 grudnia 2020 r. Ze względu na treść projektowanego przepisu oraz treść rozdziału 3 ustawy należy przyjąć, że projektowany art. 9af ustawy o transporcie kolejowym powinien znaleźć się w jej rozdziale 2b.

Projekt zawiera przepisy przejściowe. Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem

Ze względu na przedmiot projektu ustawy należy wskazać:

- dyrektywę Rady **92/43/EWG** z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. Urz. WE L 206 z 22.7.1992 r., s. 7, ze zm.) oraz
- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady **2011/92/UE** z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. L 26 z 28.1.2012 r., s. 1, ze zm.).

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

Artykuł 6 ust. 3 dyrektywy 92/43/EWG stanowi, że każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać,

zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. W świetle wniosków wynikających z tej oceny oraz bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa. Zgodnie z art. 6 ust. 4 dyrektywy 92/43/EWG, jeśli pomimo negatywnej oceny skutków dla danego terenu oraz braku rozwiązań alternatywnych, plan lub przedsięwzięcie musi jednak zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy, Państwo Członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000. O przyjętych środkach kompensujących Państwo Członkowskie informuje Komisję. Jeżeli dany teren obejmuje typ siedliska przyrodniczego lub jest zamieszkały przez gatunek o znaczeniu priorytetowym, jedyne względy, na które można się powołać, to względy odnoszące się do zdrowia ludzkiego lub bezpieczeństwa publicznego, korzystnych skutków o podstawowym znaczeniu dla środowiska lub, po wyrażeniu opinii przez Komisję, innych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego.

Artykuł 2 ust. 1, w związku z art. 4 oraz z załącznikiem I pkt 7 lit. a i załącznikiem II pkt 10 lit. c dyrektywy 2011/92/UE, stanowi, że państwa członkowskie przyjmują wszelkie niezbędne środki, aby zapewnić podleganie przedsięwzięć mogących powodować znaczące skutki w środowisku, między innymi z powodu ich charakteru, wymiarów lub lokalizacji wymogowi uzyskania zezwolenia na inwestycji oceny w odniesieniu do ich skutków na środowisko, przed udzieleniem zezwolenia.

Proponowany art. 9af ustawy o transporcie kolejowym budzi wątpliwości co do zgodności z przepisami dyrektywy 92/43/EWG i dyrektywy 2011/92/UE. Skutkiem zastosowania projektowanego przepisu będzie odstępianie od wykonania wymaganych przepisami prawa lub określonych w decyzjach administracyjnych środków technicznych chroniących środowisko, odstępianie od zastosowania odpowiednich rozwiązań technologicznych, wynikających z ustaw lub decyzji, lub odstępianie od uzyskania wymaganych decyzji określających zakres i warunki korzystania ze środowiska. Oznacza to, że w określonych przypadkach środki lub rozwiązania, których obowiązek wykonania został nałożony decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach³, nie zostaną wykonane przed rozpoczęciem użytkowania linii kolejowej.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stanowi zezwolenie na przedsięwzięcie w rozumieniu art. 2 ust. 1 dyrektywy 2011/92/UE oraz zgodę na

³ W rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 353).

plan lub przedsięwzięcie w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43/EWG. Organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach uzależnia realizację przedsięwzięcia od przyjęcia odpowiednich środków, których celem jest zminimalizowanie oddziaływania tego przedsięwzięcia na środowisko. W tym kontekście należy zauważyć, że proponowane rozwiązanie oznacza zgodę na realizację przedsięwzięcia (użytkowanie linii kolejowej) bez zastosowania środków, których konieczność zastosowania została stwierdzona w ramach wcześniej przeprowadzonej oceny oddziaływania na środowisko. Stanowi to więc istotną zmianę zezwolenia na inwestycję lub zgody na plan lub przedsięwzięcie, jako że użytkowanie linii kolejowej w zmienionych warunkach (np. bez wybudowanych przejść dla zwierząt, ekranów, systemu odwodnienia) nie zostanie poddane odpowiedniej ocenie oddziaływania na środowisko (oraz – w stosownych przypadkach – ocenie oddziaływania na obszar Natura 2000).

Należy zauważyć, że projekt przewiduje przepisy mające na celu zminimalizowanie ewentualnych negatywnych skutków dla środowiska projektowanego art. 9af ustawy o transporcie kolejowym. Po pierwsze, projekt przewiduje ograniczenie w czasie stosowania odstępstwa od obowiązku spełnienia wymagań ochrony środowiska do 12 miesięcy. Po drugie, projektowany przepis będzie obowiązywał do 31 grudnia 2020 r. Brak jest jednak mechanizmu kontroli terminowego i prawidłowego wykonania obowiązków warunkowo dopuszczających do użytkowania linii kolejowe.

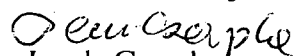
W konsekwencji należy uznać, że projektowany art. 9af ustawy o transporcie kolejowym jest niezgodny z art. 2 ust. 1 dyrektywy 2011/92/UE oraz art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43/EWG⁴.

4. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projektowany art. 9af ustawy o transporcie kolejowym jest niezgodny z art. 2 ust. 1 dyrektywy 2011/92/UE oraz art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43/EWG.

Szef Kancelarii Sejmu


Lech Czapla

⁴ Por. opinię Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 20 lutego 2012 r. o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (VII kadencja Sejmu, druk nr 205).

Warszawa, 23 czerwca 2016 r.

BAS-WAPEiM-1378/16
TRYB PILNY

Pan Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Aleksander Mrówczyński) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Projekt ustawy przewiduje nowelizację ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1297, ze zm.), a także ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.) i ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1646, ze zm.).

Głównym celem projektu jest wprowadzenie rozwiązań dotyczących uproszczenia oraz przyspieszenia prac związanych z przygotowaniem oraz wykonywaniem kolejowych inwestycji infrastrukturalnych.

Z pośród proponowanych zmian należy wskazać w szczególności propozycję (projektowany art. 9af ustawy o transporcie kolejowym), zgodnie z którą organ nadzoru budowlanego mógłby wydać decyzję o pozwoleniu na użytkowanie linii kolejowej, pomimo niespełnienia wymagań ochrony środowiska, o których mowa w art. 76 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232, ze zm.; dalej: POŚ), jeżeli stwierdzi, że zostały spełnione warunki określone w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290). W decyzji tej organ nadzoru budowlanego miałby obowiązek określić termin wykonania pozostałej części robót wykończeniowych lub innych robót budowlanych i spełnienia wymagań ochrony środowiska, o których mowa w art. 76 ust. 2 POŚ. Termin ten nie będzie mógł być dłuższy niż 12 miesięcy¹.

Przywoływany art. 76 ust. 2 POŚ stanowi, że wymaganiami ochrony środowiska dla nowo zbudowanego lub przebudowanego obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji są:

¹ Projektowany przepis art. 9af ustawy o transporcie kolejowym jest wzorowany na obowiązującym art. 32 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2031).

- 1) wykonanie wymaganych przepisami lub określonych w decyzjach administracyjnych środków technicznych chroniących środowisko;
- 2) zastosowanie odpowiednich rozwiązań technologicznych, wynikających z ustaw lub decyzji;
- 3) uzyskanie wymaganych decyzji określających zakres i warunki korzystania ze środowiska.

Projektowany przepis wyłącza również zastosowanie art. 76 ust. 1, 3 i 4 POŚ. Wyłączane przepisy stanowią m.in., że nowo zbudowany lub przebudowany obiekt budowlany, zespół obiektów lub instalacja nie mogą być oddane do użytkowania, jeżeli nie spełniają wymagań ochrony środowiska, o których mowa w ust. 2. Nowo zbudowany lub przebudowany obiekt budowlany, zespół obiektów lub instalacja nie mogą być eksploatowane, jeżeli w okresie 30 dni od zakończenia rozruchu nie są dotrzymywane wynikające z mocy prawa standardy emisyjne albo określone w pozwoleniu warunki emisji, ustalone dla fazy po zakończeniu rozruchu.

Należy zauważyć, że projekt nie precyzuje, czy projektowany art. 9af ustawy o transporcie kolejowym znajdzie się w rozdziale 2b ustawy, po art. 9ae, czy też w rozdziale 3 ustawy, przed art. 10. Jest to o tyle istotne, że, zgodnie z art. 77a ustawy o transporcie kolejowym przepisy rozdziału 2b tracą moc z dniem 31 grudnia 2020 r. Ze względu na treść projektowanego przepisu oraz treść rozdziału 3 ustawy należy przyjąć, że projektowany art. 9af ustawy o transporcie kolejowym powinien znaleźć się w jej rozdziale 2b.

Projekt jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej, ale nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Szef Kancelarii Sejmu


Lech Czapla