Minister
Spraw Zagranicznych

DPUE.950.516.2026 / 2
DK
Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/
Dot.: pisma MKiŚ z 16.03.2026

Pani Paulina Hennig-Kloska
Minister Klimatu i Środowiska

Opinia
o zgodności z prawem Unii Europejskiej *projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw*, wyrażona przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

Szanowna Pani Minister,

w związku z przedłożonym projektem ustawy pozwalam sobie wyrazić poniższą opinię.

1. Projekt nie zapewnia pełnego wdrożenia definicji pojęcia „zanieczyszczenie". W dołączonej do projektu tabeli zgodności wskazano, że wdrożenie tej definicji jest już zapewnione w art. 3 pkt 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska, jednak określona w tym przepisie definicja nie obejmuje emisji odorów do powietrza, który to rodzaj emisji jest ujęty w definicji określonej w dyrektywie.

2. Projekt nie zapewnia prawidłowego wdrożenia definicji pojęcia „zainteresowana społeczność". Jedyną zmianą, jaką przewidziano w projekcie jest uzupełnienie obowiązującej definicji „organizacji ekologicznej". Należy jednak zauważyć, że organizacje pozarządowe promujące ochronę zdrowia ludzi lub ochronę środowiska są tylko jedną z kategorii podmiotów wchodzących w zakres pojęcia „zainteresowana społeczność".

3. W projekcie nie przewidziano przepisu wdrażającego obowiązek opracowania systemów na potrzeby elektronicznego udzielania pozwoleń dla instalacji i wdrożenia procedury elektronicznego udzielania pozwoleń do dnia 31 grudnia 2035 r. (art. 1 pkt 6 dyrektywy 2024/1785). Niezależnie od terminu wdrożenia procedury elektronicznego udzielania pozwoleń, ww. przepis dyrektywy wymaga transpozycji do polskiego prawa w terminie określonym w art. 4 ust. 1 dyrektywy, tj. do 1 lipca 2026 r.

4. Projekt nie zapewnia pełnego wdrożenia art. 1 pkt 7 dyrektywy 2024/1785 w zakresie dotyczącym nowego brzmienia art. 8 dyrektywy 2010/75/UE. Projektowany art. 219a ustawy – Prawo ochrony środowiska wdraża omawiany przepis jedynie częściowo – w zakresie art. 8 ust. 3 akapit drugi dyrektywy. Z kolei obowiązujące przepisy ustawy – Prawo ochrony środowiska, które wdrażają art. 8

Tel.: +48 22 523 8788
iniemczycki.sekretariat@msz.gov.pl
www.gov.pl/dyplomacja

Al. J. Ch. Szucha 23
00-580 Warszawa

dyrektywy w jego dotychczasowym brzmieniu (art. 145, art. 194, art. 195 ust 2, art. 211 ust. 2 i art. 367) nie są wystarczające do zapewnienia pełnego wdrożenia art. 8 dyrektywy w jego nowym brzmieniu nadanym w art. 1 pkt 7 dyrektywy (UE) 2024/1785.

5. Projekt nie zapewnia wdrożenia art. 1 pkt 11 dyrektywy 2024/1785 w zakresie dotyczącym nowego brzmienia art. 12 lit. c) i f) dyrektywy 2010/75/UE. Wskazane przepisy zobowiązują państwa członkowskie do podjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia, aby wniosek o pozwolenie zawierał opis źródeł emisji z instalacji, w tym emisji odorów, a także opis charakteru i ilości przewidywalnych emisji, w tym emisji odorów, z instalacji do każdego komponentu środowiska, jak również określenie znaczącego wpływu emisji na środowisko.

6. Projekt nie zapewnia wdrożenia art. 1 pkt 15 dyrektywy 2024/1785 w zakresie dotyczącym art. 15 ust. 3 akapit drugi dyrektywy 2010/75/UE, który stanowi, że w przypadku określenia dopuszczalnych wielkości emisji zgodnie z lit. b), właściwy organ co najmniej raz w roku ocenia wyniki monitorowania emisji w celu zapewnienia, aby w normalnych warunkach eksploatacji emisje nie przekroczyły poziomów emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami (BAT-AEL).

7. Projekt nie zapewnia wdrożenia art. 1 pkt 15 dyrektywy 2024/1785 w zakresie dotyczącym art. 15 ust. 5 akapit czwarty dyrektywy 2010/75/UE, który stanowi, że właściwe organy dokonują ponownej oceny czy odstępstwa udzielona zgodnie z niniejszym ustępem są uzasadnione, co cztery lata lub w ramach każdorazowego ponownego rozpatrzenia warunków pozwolenia zgodnie z art. 21, jeżeli takie ponowne rozpatrzenie odbywa się wcześniej niż cztery lata po udzieleniu odstępstwa. W tym względzie nie można uznać, że wdrożenie omawianego przepisu dyrektywy jest zapewnione w aktualnie obowiązujących przepisach, tj. art. 215 i art. 216 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

8. Projekt nie zapewnia wdrożenia art. 1 pkt 15 dyrektywy 2024/1785 w zakresie dotyczącym art. 15 ust. 7 akapit czwarty dyrektywy 2010/75/UE, który stanowi, że państwa członkowskie podejmują środki zapewniające monitorowanie emisji wynikających z odstępstwa, o którym mowa w akapicie pierwszym.

9. Projekt nie zapewnia wdrożenia art. 1 pkt 15 dyrektywy 2024/1785 w zakresie dotyczącym art. 15 ust. 7 akapit piąty dyrektywy 2010/75/UE, który nakłada obowiązek zapewnienia, aby właściwy organ podawał do wiadomości publicznej informację o odstępstwie i nałożonych warunkach.

10. Projekt nie zapewnia wdrożenia art. 1 pkt 16 dyrektywy 2024/1785 w zakresie dotyczącym art. 15a ust. 1 i 3 dyrektywy 2010/75/UE, które dotyczą oceny zgodności z dopuszczalnymi wielkościami emisji.

11. Projekt nie zapewnia pełnego wdrożenia art. 1 pkt 21 dyrektywy 2024/1785 w zakresie dotyczącym art. 20 ust. 1 dyrektywy 2010/75/UE. Obowiązujący w tym względzie art. 214 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska nakłada wprawdzie na prowadzącego instalację obowiązek poinformowania organu właściwego o planowanych zmianach, ale nie zawiera wymogu odnoszącego się do terminu, w którym to poinformowanie ma nastąpić. Przepis dyrektywy stanowi w tym względzie, że poinformowanie właściwego organu musi nastąpić w odpowiednim terminie, a w każdym przypadku przed wdrożeniem planowanej zmiany lub rozbudowy instalacji.

12. Projekt nie zapewnia pełnego wdrożenia art. 1 pkt 31 dyrektywy 2024/1785 w zakresie dotyczącym art. 27d dyrektywy 2010/75/UE, który dotyczy transformacji w kierunku czystego, neutralnego dla klimatu przemysłu o obiegu zamkniętym. Nie zostały w projekcie przewidziane przepisy wdrażające art. 27d ust. 1 akapit drugi, ust. 2 oraz ust. 3 dyrektywy.

13. Projekt nie zapewnia wdrożenia art. 1 pkt 31 dyrektywy 2024/1785 w zakresie dotyczącym art. 27e ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2010/75/UE, który nakłada obowiązek poinformowania Komisji Europejskiej co najmniej raz w roku o odstępstwach udzielonych w przypadku głębokiej transformacji przemysłowej instalacji określonej w odpowiednim planie transformacji.

14. W postępowaniu naruszeniowym nr 2023/2173 Komisja wskazała na brak transpozycji art. 21 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2010/75/UE (zarzut nr 3.33). Powyższy przepis dyrektywy nakłada obowiązek, aby podczas ponownego rozpatrywania warunków pozwolenia właściwy organ wykorzystywał wszelkie informacje pochodzące z monitorowania lub kontroli. Proponowany w projekcie przepis (art. 1 pkt 20 lit. a projektu) nie zapewnia prawidłowej transpozycji omawianego przepisu dyrektywy ze względu na fakultatywny charakter proponowanego przepisu (Organ właściwy do wydania pozwolenia „może zażądać od prowadzącego instalację przedłożenia informacji i bierze je pod uwagę, w szczególności wyniki kontroli i monitorowania procesów technologicznych (…)"). Nie można zatem wykluczyć sytuacji, w której właściwy organ, korzystając z przysługującego mu zakresu uznania, nie zażąda przedłożenia stosownych informacji i w konsekwencji obowiązek wynikający z przepisu dyrektywy nie będzie mógł zostać zrealizowany.

15. Artykuł 3 ust. 2 akapit czwarty, ust. 4 akapit drugi oraz ust. 5 akapit drugi dyrektywy 2024/1785 określają warunek, aby instalacje, o których mowa w odpowiednich przepisach przejściowych, do odpowiedniej daty rozpoczęcia stosowania, były zgodne z dyrektywą 2010/75/UE w brzmieniu obowiązującym w dniu poprzedzającym wejście w życie dyrektywy zmieniającej (tj. dyrektywy (UE) 2024/1785). Warunek ten nie został uwzględniony w przepisach przejściowych zawartych w art. 7 projektu.

16. Artykuł 1 pkt 48 dyrektywy (dotyczący nowego brzmienia art. 79 dyrektywy 2010/75/UE) określa obowiązek ustanowienia przepisów dotyczących sankcji mających zastosowanie w przypadku naruszeń przepisów krajowych przyjętych na podstawie dyrektywy. W tym względzie w tabeli zgodności załączonej do projektu wyjaśniono, że wdrożenie omawianego przepisu dyrektywy jest zapewnione w obecnie obowiązujących przepisach. Nie można jednak zgodzić się z tym stwierdzeniem.

W aktualnym stanie prawnym sankcje mające zastosowanie w przypadku naruszeń przepisów krajowych przyjętych na podstawie dyrektywy 2010/75/UE zostały określone w przepisach tytułu V, działu III (administracyjne kary pieniężne) oraz w przepisach tytułu VI, działu II (odpowiedzialność karna) ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Żaden z przepisów dotyczących administracyjnych kar pieniężnych nie uwzględnia jednak wymogu określonego w art. 79 ust. 2 dyrektywy 2010/75/UE w brzmieniu nadanym dyrektywą 2024/1785, stanowiącego, że administracyjne sankcje

finansowe muszą skutecznie pozbawiać osoby, które dopuściły się naruszeń korzyści ekonomicznych uzyskanych w wyniku tych naruszeń, a w przypadku najpoważniejszych naruszeń popełnionych przez osobę prawną maksymalna wysokość tych sankcji musi wynosić co najmniej 3% rocznego obrotu operatora w Unii.

Z kolei w odniesieniu do przepisów karnych należy zauważyć, że omawiany przepis dyrektywy dopuszcza, aby sankcje zostały określone w przepisach karnych – jako alternatywa dla kar administracyjnych lub jako ich uzupełnienie – niemniej określa warunek, aby przepisy karne były równie skuteczne, proporcjonalne i odstraszające, co finansowe kary administracyjne. Oznacza to, że przepisy karne powinny zapewniać taki sam stopień dolegliwości, co kary administracyjne, w odniesieniu do których przepis dyrektywy określił precyzyjne wytyczne co do ich minimalnego wymiaru. Tymczasem trudno uznać, że kara grzywny przewidziana w art. 339, art. 340, art. 341 i art. 351 ustawy – Prawo ochrony środowiska spełnia powyższy warunek.

Niezależnie od powyższego, art. 79 ust. 3 dyrektywy określa kryteria, które muszą być spełnione przy ustanawianiu sankcji. Kryteria te muszą być spełnione zarówno w przypadku, gdy państwo członkowskie stosuje administracyjne kary pieniężne, jak i w przypadku, gdy stosuje sankcje karne.

Odnosząc powyższe do obowiązujących w ustawie – Prawo ochrony środowiska administracyjnych kar pieniężnych należy stwierdzić, że przedmiotowe kryteria są uwzględnione jedynie częściowo. Zastosowanie znajdzie tutaj bowiem art. 189d ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, który określa kryteria, jakie uwzględnia organ, wymierzając administracyjną karę pieniężną. Wśród tych kryteriów znajduje się kryterium odnoszące się do wagi i okoliczności naruszenia prawa (które może być uznane za odpowiadające kryterium z art. 79 ust. 3 lit a dyrektywy) oraz kryteria odnoszące się do naruszeń lub niedopełnienia obowiązków w przeszłości, a także do uprzedniego ukarania (które mogą być uznane za odpowiadające kryterium z art. 79 ust. 3 lit c dyrektywy). Jednakże brakuje kryterium, które mogłoby zapewnić wdrożenie art. 79 ust. 3 lit b dyrektywy, który nakazuje uwzględnienie populacji lub środowiska, na które naruszenie wpłynęło, mając na uwadze wpływ naruszenia na osiągnięcie celu, jakim jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi i środowiska.

Podobnie w przypadku przepisów karnych określonych w ustawie – Prawo ochrony środowiska. Również w tym przypadku nie można uznać, że kryteria określone w art. 79 ust. 3 dyrektywy są w pełni uwzględnione. W tym względzie zastosowanie znajdą przepisy ustawy Kodeks wykroczeń. Wytyczne dotyczące wymiaru kary określone w art. 33 ustawy Kodeks wykroczeń mogą być uznane za częściowo wdrażające kryterium z art. 79 ust. 3 lit a dyrektywy. Wymagania dotyczące konieczności uwzględnienia uprzedniego ukarania (art. 33, § 4, pkt 5 oraz art. 38 § 1 ustawy Kodeks wykroczeń) mogą być uznane za wdrażające kryterium z art. 79 ust. 3 lit c dyrektywy. Nie wydaje się jednak, aby którykolwiek przepis ustawy Kodeks wykroczeń mógł być uznany za zapewniający wdrożenie art. 79 ust. 3 lit b dyrektywy.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej, z zastrzeżeniem uwag zawartych w niniejszej opinii.

Oceniając projekt pod kątem nadregulacji, stwierdzam, że projekt zawiera przepisy, które wykraczają poza cel wdrożenia prawa Unii Europejskiej. Są to zawarte w art. 5 projektu przepisy doprecyzowujące art. 300 ust. 5a ustawy – Prawo wodne w zakresie dotyczącym biegu terminu przedawnienia nałożenia opłaty podwyższonej i zawieszenia biegu tego terminu.

Jednocześnie zwracam uwagę, że dołączona do projektu odwrócona tabela zgodności została sporządzona niezgodnie z § 30 ust. 2 uchwały Regulamin pracy Rady Ministrów. Zamiast zestawienia projektowanych przepisów ustawy, które wykraczają poza cel wdrożenia lub zapewnienia stosowania prawa Unii Europejskiej, wraz z wyjaśnieniem niezbędności objęcia ich projektem, dołączona tabela zawiera zestawienie przepisów, które służą usunięciu uchybień wskazanych przez Komisję Europejską w postępowaniu naruszeniowym prowadzonym na podstawie art. 258 TFUE. Tabela zgodności wymaga zatem poprawienia.

W związku z powyższym zastrzegam sobie możliwość wskazania, na dalszych etapach prac nad projektem, także innych przepisów stanowiących nadregulację, w świetle ewentualnych przepisów wskazanych w poprawionej odwróconej tabeli zgodności.

Z wyrazami szacunku

Ignacy Krzysztof Niemczycki
2026-04-02 13:14:44