

UZASADNIENIE

Projektowana ustawa ma na celu uporządkowanie przepisów upoważniających zawartych w ustawach z zakresu środowisko i gospodarka wodna, w odniesieniu do których w toku prac legislacyjnych okazało się, że są zbędne bądź dla ich prawidłowej realizacji jest konieczna ich nowelizacja.

W przedmiotowym projekcie wprowadza się zmiany do następujących ustaw:

- 1) ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach,
- 2) ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska,
- 3) ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne,
- 4) ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

Poszczególne zmiany polegają na:

Art. 1 projektu

W ustawie o lasach proponuje się uchylenie w art. 38d ust. 2, w myśl którego minister właściwy do spraw środowiska miał określić szczegółowy tryb i warunki zawierania notarialnych umów użytkowania wieczystego gruntów oraz zbywania znajdujących się na nich budynków i budowli, a także ustalania ich wartości.

Przepis art. 38d od czasu jego wejścia w życie, to znaczy od dnia 1 stycznia 2006 r., jest praktycznie przepisem martwym i nie miał zastosowania. W związku z funkcjonowaniem pozostałych form gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, o których mowa w rozdziale 6a ustawy o lasach, uszczegóławianie kwestii użytkowania wieczystego jest niecelowe.

W przypadku zaistnienia konieczności zawarcia w formie aktu notarialnego umowy użytkowania wieczystego gruntów oraz zbycia znajdujących się na nich budynków i budowli, a także ustalenia ich wartości, należy zastosować przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Art. 2 projektu

W ustawie – Prawo ochrony środowiska w art. 24a w ust. 3, stanowiącym wytyczne do wydania rozporządzenia na podstawie ust. 2 tego artykułu, proponuje się uchylenie pkt 2.

Zgodnie z art. 24a ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska minister właściwy do spraw środowiska ma określić szczegółowy zakres informacji o prowadzonych postępowaniach w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.

Wprowadzenie zmiany w wytycznych do wydania ww. rozporządzenia ma na celu właściwe określenie zakresu wymaganej informacji przedkładanej ministrowi właściwemu do spraw środowiska, tak aby zawierała ona niezbędną, wymaganą zgodnie z prawem Unii Europejskiej elementy. Wymóg zawarty w pkt 2 zobowiązywał do dokonania oceny jakości dokumentacji sporządzanej w ramach postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Określenie jednorodnych kryteriów oceny takiej dokumentacji nie jest możliwe. Pozostawienie tego wymogu spowodowałoby, że dostarczane informacje byłyby nieporównywalne i obciążone brakiem obiektywizmu. Dodatkowo obowiązujące w tym zakresie prawo Unii Europejskiej nie zobowiązuje do dokonywania takiej oceny, w związku z czym proponowana zmiana nie będzie stała w sprzeczności z prawem wspólnotowym.

Proponuje się zmiany w art. 286a ust. 5 i 6 tej ustawy.

Przepis art. 286a ust. 5 stanowi upoważnienie dla ministra właściwego do spraw środowiska do określenia wzoru raportu wojewódzkiego zawierającego informacje o zakresie korzystania ze środowiska oraz sposób jego przedstawiania.

Proponowana zmiana ma na celu ujednoczenie terminów występujących w art. 286a ustawy – Prawo ochrony środowiska. W ust. 1 tego artykułu ustawodawca wskazuje wprost na obowiązek sporządzenia przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska raportu wojewódzkiego i przekazania go, za pośrednictwem Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, ministrowi właściwemu do spraw środowiska.

Art. 3 projektu

W ustawie – Prawo wodne wprowadzono zmiany do przepisów upoważniających zawartych w art. 38a. Ponadto zmieniono upoważnienia zawarte w art. 121 oraz art. 155b ust. 1.

W toku uzgodnień międzyresortowych projektów rozporządzeń opracowanych na podstawie art. 38a ust. 2 i 4 okazało się, że literalne wypełnienie przepisów upoważniających od strony merytorycznej nie będzie przydatne. Podobny problem dotyczy realizacji upoważnienia z art. 38a ust. 3. W związku z tym w projektowanej ustawie proponuje się uchylenie przepisu upoważniającego zawartego w ust. 4 tego artykułu oraz nadanie nowego brzmienia pozostałym przepisom.

Należy dodać, że obowiązujący dotychczas art. 38a ust. 4 zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw środowiska do określenia ogólnej klasyfikacji i oceny ogólnej wód powierzchniowych.

Ponadto w art. 38a dodano ust. 5a, w którym doprecyzowano i uzupełniono wytyczne do wydania rozporządzenia na podstawie art. 38a ust. 3 ustawy – Prawo wodne.

Należy zaznaczyć, że proponowane zmiany w art. 38a oraz art. 155b zmierzają do dostosowania regulacji do dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Ramowej Dyrektywy Wodnej).

W art. 3 w pkt 2 zaproponowano nowe brzmienie art. 121 ustawy – Prawo wodne. Zgodnie z dotychczasowym brzmieniem tego przepisu minister właściwy do spraw środowiska ma określić szczegółowy zakres i tryb opracowywania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy.

W trakcie prac nad projektem rozporządzenia na podstawie art. 121 okazało się, że wydanie tego rozporządzenia przy obecnym brzmieniu upoważnienia jest istotnie utrudnione.

Należy zauważyć, że prace związane z wdrażaniem postanowień Ramowej Dyrektywy Wodnej 2000/60/WE, w tym z procesem planowania gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, który ma zapewnić osiągnięcie „dobrego stanu wód” do końca 2015 r., składają się z szeregu

etapów. Część z nich jest w fazie przygotowywania, precyzowania programów realizacji, przygotowywania niezbędnych dokumentacji planistycznych oraz koordynowania ich ze strategiami sektorowymi.

Na uwagę zasługuje również fakt, że między poszczególnymi elementami cyklu planowania zachodzi szereg powiązań i zależności. Dlatego też literalne wypełnienie dotychczasowego upoważnienia nie jest w pełni możliwe.

Ponadto dokonano zmiany organu obowiązującego do wydania rozporządzenia. Proponuje się, aby rozporządzenie było wydane przez Radę Ministrów.

Rada Ministrów, wydając przedmiotowe rozporządzenie, będzie się kierować zasadami i potrzebami ochrony wód. Do zagadnienia „potrzeby ochrony wód” w szczególności odnosi się dyrektywa 2000/60/WE ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej. Zgodnie z jej postanowieniami woda jest dziedzicznym dobrem, które musi być chronione. Głównym celem dyrektywy jest osiągnięcie do 2015 r. dobrego stanu chemicznego i ilościowego w wodach podziemnych. Powyższe cele będą realizowane w cyklach planistycznych przez przeprowadzenie stosownych analiz, studiów, opracowanie planów gospodarowania wodami dla obszarów dorzeczy i programów działań.

Zasady gospodarowania i zarządzania zasobami wodnymi, w tym również potrzeba ochrony wód, zwarte są między innymi w art. 1 i 2 ustawy – Prawo wodne. Powyższe zadania są realizowane zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w aspekcie utrzymania odpowiedniego stanu ilościowego i jakościowego wód. Podobny charakter ochrony wód określa art. 97 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Art. 4 projektu

W ustawie o ochronie przyrody proponuje się uchylenie upoważnień zawartych w art. 62 ust. 3 oraz w art. 80 ust. 1.

Zgodnie z art. 62 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody minister właściwy do spraw środowiska miał określić sposób postępowania z żywymi roślinami lub zwierzętami przewożonymi przez granice bez zezwolenia i zatrzymanymi przez organy celne. Z kolei art. 80 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody zawiera upowa-

znienie dla Ministra Środowiska do określenia warunków techniczno-przyrodniczych zakładania zadrzewień, sposobów ich ochrony oraz dobór gatunków i odmian drzew i krzewów dla poszczególnych rodzajów gleb, a także wskaźników powierzchniowych tych zadrzewień.

Odnosząc się do propozycji uchylenia ust. 3 w art. 62, należy zauważyć, że w toku prac legislacyjnych wykazano brak konsekwencji treści poszczególnych ustępów tego artykułu. Z tego względu w rozporządzeniu należałoby uwzględnić nie tylko żywe rośliny i zwierzęta, ale również okazy martwe, co pociąga za sobą dodatkowe, nieuwzględniane wcześniej koszty dla Skarbu Państwa. W przepisach ustawy nie jest sprecyzowany również okres, w jakim Skarb Państwa ponosiłby koszty utrzymywania okazów.

Ponadto nadsyłane, w ramach uzgodnień międzyresortowych, uwagi do projektu rozporządzenia, przygotowanego na podstawie obowiązującego obecnie upoważnienia, wykazały istnienie bardzo dużych, trudnych do pogodzenia rozbieżności natury merytorycznej.

Analiza przeprowadzonych do tej pory prac nad projektem rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie warunków techniczno-przyrodniczych zakładania zadrzewień, sposobów ich ochrony, doboru gatunków i odmian drzew i krzewów dla poszczególnych rodzajów gleb oraz wskaźników powierzchniowych tych zadrzewień wykazała, że wydanie takiego rozporządzenia nie przyczyni się do poprawy realizacji celów ochrony przyrody, o których mowa w ustawie, ani nie wzmocni zadań ochrony terenów zieleni i zadrzewień. Warunki techniczno-przyrodnicze zakładania zadrzewień są istotne dla zadrzewień w pasie drogowym i będą przedmiotem rozporządzenia wydanego zgodnie z art. 80 ust. 2 ustawy.

Wydanie dwóch rozporządzeń: o warunkach techniczno-przyrodniczych zakładania zadrzewień oraz o warunkach techniczno-przyrodniczych zakładania zadrzewień w granicach pasa drogowego mogłoby wprowadzić niepotrzebny zamęt, gdyż przepisy ustawy nie rozdzielają precyzyjnie ich zakresów.

Ponadto dotychczasowe działania odnoszące się do zakładania zadrzewień były z powodzeniem prowadzone bez stosownego aktu prawnego. Wystarczająca była w tym zakresie wiedza z dziedziny botaniki, dendrologii czy architektury krajobrazu. Dla tego obszaru tematycznego na rynku wydaw-

niczym istnieją różne opracowania źródłowe i, jak pokazuje praktyka, nie ma potrzeby spraw tych regulować w dwóch rozporządzeniach.

Art. 5 projektu

Wprowadzono przepis przejściowy, zgodnie z którym dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie zmienianych upoważnień zachowują moc do czasu wydania nowych rozporządzeń, jednak nie dłużej niż przez 2 lata od dnia wejścia w życie ustawy.

Art. 6 projektu

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Zakłada się, że 14-dniowy okres *vacatio legis* jest wystarczający dla regulowanego w ustawie zakresu spraw. Ustawa bowiem wyeliminuje z systemu prawnego przepisy upoważniające, których realizacja jest zbędna. Natomiast w odniesieniu do nowelizowanych upoważnień ustawowych należy zauważyć, że ich zmiana umożliwi prawidłowe ich wykonanie.

Zmiany upoważnień nie podlegają notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach dotyczących sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych. Niemniej jednak zakłada się, że notyfikacji tej będą wymagały akty wykonawcze wydane na podstawie art. 38a ust. 3 oraz art. 155b ustawy – Prawo wodne.

Do projektu ustawy nie wpłynęły zgłoszenia w trybie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414).

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty, na które oddziałuje ustawa

Projektowana regulacja będzie miała wpływ na organy administracji publicznej. Dodatkowo należy zauważyć, że projektowana regulacja w zakresie określonym w art. 24a ustawy – Prawo ochrony środowiska dotyczy organów administracji publicznej, do których właściwości należy prowadzenie postępowań w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla planowanych przedsięwzięć i wydawanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia (tzw. „decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach”). Zgodnie z art. 46a ust. 7 ww. ustawy organami tymi są: wojewodowie, starostowie, dyrektorzy regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych oraz wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast.

2. Konsultacje społeczne

Projekt został przekazany do:

- Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego,
- wojewodów,
- marszałków województw,
- Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- dyrektorów RZGW,
- Centrum Prawa Ekologicznego,
- Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych,
- Głównego Inspektora Ochrony Środowiska,
- Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego,
- Głównego Inspektora Sanitarnego,
- Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad,

- Instytutu Badawczego Leśnictwa,
- Instytutu na Rzecz Ekorozwoju,
- Instytutu Ochrony Środowiska,
- Klubu Przyrodników,
- Ligii Ochrony Przyrody,
- Krajowej Izby Gospodarczej,
- Krajowej Rady Gospodarki Wodnej,
- Państwowej Rady Ochrony Przyrody,
- Państwowej Rady Ochrony Środowiska,
- Polskiego Związku Łowieckiego,
- Polskiego Towarzystwa Leśnego,
- Polskiego Towarzystwa Ochrony Przyrody „Salamandra”,
- Polskiego Towarzystwa Przyjaciół Przyrody „pro Natura”,
- Sekretariatu Zasobów Naturalnych i Ochrony Środowiska NSZZ „Solidarność”,
- OPZZ,
- Związku Leśników Polskich w Rzeczypospolitej Polskiej,
- Biura Wspierania Lobbyingu Ekologicznego.

Uwagi, które wpłynęły w ramach konsultacji społecznych, zostały poddane analizie.

Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego nie zgłosiła uwag do projektu. Ponadto projekt w związku z rozszerzeniem zakresu konsultacji społecznych został przekazany do Rady Dyrektorów Polskich Ogrodów Zoologicznych i Akwariów, Polskiego Stowarzyszenia Terrarystycznego, Instytutu Ochrony Przyrody PAN oraz zamieszczony na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska i w Biuletynie Informacji Publicznej.

W ramach konsultacji społecznych uwagi zgłosiło 16 podmiotów, w większości byli to wojewodowie.

Uwagi te odnosiły się przede wszystkim do zmian zaproponowanych do ustawy o ochronie przyrody. Postulowano kompleksowe uregulowanie kwestii dotyczących postępowania z zatrzymanymi przez organy celne zwierzętami lub roślinami. Wnioskowano także o sporządzenie jednolitej w skali kraju kwalifikacji zwierząt niebezpiecznych.

Postulaty i wnioski, które zostały zgłoszone przez wojewodów, będą uwzględnione w nowelizacji ustawy o ochronie przyrody, nad którą trwają prace. W projekcie ustawy zmieniającej ustawę o ochronie przyrody będą uregulowane wszystkie sprawy w zakresie przewożenia zwierząt i roślin bez wymaganego zezwolenia, ponadto zostaną wprowadzone kompleksowe rozwiązania w odniesieniu do zwierząt niebezpiecznych.

3. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Projektowana regulacja nie spowoduje dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Należy zauważyć, że niektóre rozporządzenia wydane na podstawie przepisów upoważniających spowodują skutki finansowe, co zostanie szczegółowo przedstawione w ocenie skutków regulacji tych aktów wykonawczych. Niemniej jednak poniżej przedstawiono dodatkowe informacje.

Dodatkowo odnośnie do skutków finansowych wprowadzenia zawartej w art. 2 pkt 1 projektu zmiany do art. 24a ustawy – Prawo ochrony środowiska należy zauważyć, że zmiana ta nie spowoduje skutków finansowych dla budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ przedmiotowa zmiana wiąże się jedynie z ograniczeniem obowiązku sprawozdawczości co do przeprowadzonych postępowań w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, który został już wprowadzony na mocy ustawy z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 113, poz. 954).

W odniesieniu do skutków finansowych dotyczących zmian w art. 62 ustawy o ochronie przyrody należy zauważyć, że dokładna ocena kosztów transportu i utrzymywania roślin lub zwierząt przewożonych przez granice państwa bez

zezwoleń, ponoszonych przez Skarb Państwa po wejściu w życie rozporządzenia, nie była możliwa. Wiązało to się z trudną do przewidzenia skalą zróżnicowania gatunkowego zatrzymywanych okazów, a co się z tym wiąże – ze zróżnicowaniem kosztów transportu, wymagań bytowych i żywieniowych, zależnych od biologii gatunku, a także trudnym do przewidzenia zakresem ewentualnej opieki weterynaryjnej. Na podstawie analizy dokonanych zatrzymań i przy uwzględnieniu ewentualnej tendencji wzrostowej w zakresie wykrywalności nielegalnie wwożonych okazów oszacowano, że roczne obciążenie dla budżetu państwa wynikające z wdrożenia rozporządzenia mogłoby wynosić 0,3-0,6 mln zł.

Odnosząc się do skutków budżetowych wprowadzanych zmian w art. 155b ustawy – Prawo wodne należy zauważyć, że wdrożenie Ramowej Dyrektywy Wodnej 2000/60/WE (RDW) wymaga między innymi dokonania istotnych zmian w zakresie częstotliwości i sposobu wykonywania badań, a także wprowadzenia nowego systemu ocen stanu wód. Zapewnienie zgodności monitoringu wód z wymaganiami RDW pociąga określone skutki finansowe, których nie uwzględniono na etapie zmian Prawa wodnego w 2001 r.

Koszty dostosowania monitoringu wód do RDW postanowiono zatem uwzględnić przy określaniu zakresu i zasad funkcjonowania monitoringu wód w drodze rozporządzenia Ministra Środowiska na podstawie upoważnienia zawartego w art. 155b ustawy – Prawo wodne. W załączeniu do oceny skutków regulacji przedstawiono wyliczenie kosztów Inspekcji Ochrony Środowiska do projektu rozporządzenia stanowiącego realizację upoważnienia z art. 155b ustawy – Prawo wodne.

4. Wpływ regulacji na rynek pracy

Przyjęcie projektowanej regulacji nie wpłynie na rynek pracy.

5. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Przyjęcie projektowanej regulacji nie wpłynie na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

6. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Przyjęcie projektowanej regulacji nie wpłynie na sytuację i rozwój regionów.

Niemniej jednak należy zauważyć, że rozporządzenia do ustawy – Prawo wodne powinny wpłynąć pozytywnie na sytuację i rozwój regionalny, ponieważ opracowanie planów gospodarowania wodami na obszarze dorzeczy pozwoli na korzystanie z wód w bardziej oszczędny i wydajny sposób, co przyczyni się do planowania i realizowania inwestycji mających na celu optymalne gospodarowanie wodą.

7. Zgodność z prawem Unii Europejskiej

Projektowana regulacja w części dotyczącej niektórych rozporządzeń nie jest objęta zakresem prawa Unii Europejskiej, natomiast w odniesieniu do pozostałych zmian jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

05/30zb