



RPW/385/2018 P
Data: 2018-01-02

Warszawa, dnia 28 grudnia 2018 r.

MINISTER ŚRODOWISKA

DP-WL.0231.1719.2018.AK

Pan
Marek Zagórski
Minister Cyfryzacji

Szanowny Panie Ministrze

Odpowiadając na pismo z dnia 30 listopada 2018 r., znak: DP-III.0211.77.2018, w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw, przekazuje następujące uwagi.

1. Uwagi do projektowanych zmian w ustawie o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw.

1.1. W art. 1 pkt 17 projektu zaproponowano dodanie rozdziału 2b, w którym zostały zawarte przepisy regulujące funkcjonowanie Systemu Informacyjnego o Instalacjach Wytwarzających Promieniowanie Elektromagnetyczne. Zadaniem systemu, zgodnie z art. 29h ust. 1 zmienianej ustawy, ma być zapewnienie dostępu do informacji prezentowanych w postaci map cyfrowych i tabel o poziomach pola elektromagnetycznego, pochodzących z pomiarów, lokalizacjach instalacji radiokomunikacyjnych wykorzystywanych na cele ruchomych publicznych sieci komunikacyjnych oraz o rozkładzie natężeń pola elektromagnetycznego pochodzącego z tych instalacji. Należy podkreślić, że zadaniem przedmiotowego systemu, zgodnie z informacją przekazaną przez Ministerstwo Cyfryzacji w piśmie z dnia 21 czerwca 2017 r., znak: DT-WIT.45.57.2017, miało być stworzenie **jednolitego systemu informatycznego, umożliwiającego publiczny dostęp do danych technicznych instalacji oraz sprawozdań z pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych**. W przedmiotowym piśmie Ministerstwo Cyfryzacji podkreśliło także konieczność przejścia procedury środowiskowej (zgłoszenia, pomiary itd. na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.)) z trybu „analogowego” (papierowego) na usługę cyfrową, co wpisywać się będzie w cele projektu pt. „Od papierowej do cyfrowej Polski”. Należy podkreślić, że inicjatywa utworzenia takiego systemu wpisywała się również w cele Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, która przewiduje wdrożenie takiego narzędzia do 2030 r. Jednakże z otrzymanego projektu wynika, że **procedura przyjmowania zgłoszeń instalacji nie została uwzględniona w funkcjonalności omawianego systemu**. Należy podkreślić, że tego typu narzędzie umożliwiłoby kompleksową estymację rozkładów pól elektromagnetycznych, zwanych dalej „PEM”, co w sposób istotny usprawniłoby procedurę lokalizowania tego typu instalacji oraz zapewniłoby dostateczny poziom ochrony środowiska przed nadmiernym oddziaływaniem promieniowania elektromagnetycznego.

1.2. Projekt ustawy przewiduje, że system informacyjny PEM jest prowadzony przy użyciu systemu teleinformatycznego. Natomiast w projekcie ustawy nie wskazano, jakie **podmioty i organy będą przekazały** informacje i dane do tego systemu. Nie wskazano również, w jaki **sposób powyższe**

informacje i dane będą wprowadzane do systemu. Nie wskazano też, kto i w jakim zakresie będzie miał dostęp do informacji i danych zgromadzonych w systemie informacyjnym PEM.

2. Uwaga do projektowanych zmian w ustawie z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska.

W sierpniu 2018 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1479). W myśl zmienionych przepisów Inspekcja Ochrony Środowiska ma większe uprawnienia do kontroli w przypadku skarg i wniosków – kontrole interwencyjne będą przeprowadzane bez wcześniejszego zawiadomienia o kontroli. W tej sytuacji wprowadzanie zmiany do przepisów art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 1991 o Inspekcji Ochrony Środowiska, zwanej dalej „ustawą o IOŚ”, poprzez **dodanie art. 5b nie jest zasadne**. W założeniach do zmian przepisów ustawy o IOŚ przyjęto **zasadę zmniejszenia ilości kontroli planowych na rzecz kontroli interwencyjnych**. Zatem proponowana zmiana, aby organizacje pozarządowe zgłaszały do planu kontroli propozycje kontroli instalacji emitujących poziomy PEM, spowoduje tylko obciążenie wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska dodatkową pracą, polegającą na ocenie wniosków, ich weryfikacji i ewentualnym wystąpieniu do Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej o opinię. W tym czasie wojewódzki inspektor ochrony środowiska mógłby wykonać kontrolę interwencyjną. Należy dodać, iż każdy wniosek dotyczący interwencji jest przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska rozpatrywany i jest to wystarczający sposób kontroli w omawianej sytuacji. Dodatkowo należy wskazać, iż od 1 stycznia 2019 r. pomiary, badania i analizy, na potrzeby kontroli prowadzonych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, będzie wykonywało Centralne Laboratorium Badawcze, działające w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska. W związku z powyższym, wojewódzki inspektor ochrony środowiska rozpatrując wniosek zgłoszony przez organizację pozarządową, musiałby brać pod uwagę nie tylko możliwości finansowo-organizacyjne wojewódzkiego inspektoratu ochrony środowiska, ale również możliwości finansowo-organizacyjne Centralnego Laboratorium Badawczego, które będzie działało w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska. W związku z powyższym proponuję wykreślenie proponowanych zmian w art. 5 ustawy o IOŚ.

3. Uwagi do zmian projektowanych w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach.

3.1. W zakresie zmiany art. 39b ust. 1a należy **uzgodnić treść przepisu z treścią uzasadnienia**. Projektowany przepis przewiduje minimalny katalog postanowień, które powinien określić nadleśniczy, jako warunki zapewnienia dostępu (z art. 30 ust. 1 i 3), natomiast z uzasadnienia na stronach 61-62 wynika, że przepis ten przewiduje minimalny katalog postanowień stanowiących nie tylko warunki zapewnienia dostępu (z art. 30 ust. 1 i 3), lecz również warunki umieszczania na nieruchomości obiektów i urządzeń, o którym mowa w art. 33 ust. 1 tej ustawy.

3.2. Proponuję wykreślenie art. 39b ust. 1b i 1c. **Drastyczne obniżenie opłat należnych nadleśnictwom Lasów Państwowych**, przewidziane w ust. 1b, oraz **całkowite zwolnienie z tych opłat**, przewidziane w ust. 1c, jest w mojej ocenie **nieuzasadnione**, zwłaszcza, że spośród podmiotów wskazanych w art. 35a ust. 1 ustawy (który wymienia nadleśniczego Lasów Państwowych, podmiot zarządzający terenem zamkniętym, Prezesa Krajowego Zasobu Nieruchomości, a także właściciela, użytkownika wieczystego lub zarządcę co najmniej 10 budynków mieszkalnych wielorodzinnych, zamieszkania zbiorowego lub użyteczności publicznej) obniżenie oraz zwolnienie z opłat dotyczy jedynie nadleśniczego Lasów Państwowych.

4. Uwagi do projektowanych zmian w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.

4.1. W art. 11 pkt 1 projektu zaproponowano zmianę brzmienia upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia zawartego w art. 122 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Na podstawie tej zmiany **minister właściwy do spraw środowiska został całkowicie wyłączony z procesu określania w drodze rozporządzenia dopuszczalnych poziomów**

PEM w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów. Nie mogę zaakceptować tej propozycji. Należy bowiem podkreślić, że kwestie ochrony i kształtowania środowiska należą do kompetencji ministra właściwego do spraw środowiska, dlatego też, dotychczasowe brzmienie przepisu upoważniającego wskazywało jako organ właściwy do wydania rozporządzenia ministra do spraw środowiska działającego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia.

Ponadto, ze względu na fakt, że problem emisji PEM do środowiska nie ogranicza się wyłącznie do kwestii sieci telefonii komórkowej, niezrozumiała pozostaje rola ministra właściwego do spraw cyfryzacji w procesie określania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów.

4.2. Wątpliwości budzi proponowane w art. 11 pkt 1 brzmienie art. 122 ust. 2 pkt 2 i 3, zgodnie z którymi zakresy częstotliwości PEM, dla których określa się parametry fizyczne, charakteryzujące oddziaływanie pól elektromagnetycznych na środowisko oraz dopuszczalne wartości parametrów fizycznych zostaną ustalone zgodnie z wytycznymi organów Unii Europejskiej w sprawie ograniczenia narażenia ludności na pola elektromagnetyczne. W mojej ocenie **wytyczne** te zostały sformułowane jedynie co do sposobów sprawdzania dotrzymania PEM (ust. 3), nie odnosząc się do dopuszczalnych poziomów PEM, zakresów częstotliwości PEM i dopuszczalnych wartości parametrów fizycznych dla poszczególnych zakresów częstotliwości (ust. 2 pkt 2 i 3). Wspomniane powyżej wytyczne Unii Europejskiej nie dają więc wskazówek do tego, jak ma być skonstruowany akt wykonawczy i stanowią jedynie wytyczne pozorne. Zarówno doktryna, jak i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, podkreślają, że nieprawidłowe jest odtwarzanie wytycznych z przepisów ustaw innych niż ustawa upoważniająca, a w szczególności odsyłanie w wytycznych do bliżej niesprecyzowanych przepisów Unii Europejskiej. Wytyczne nie stanowią powszechnie obowiązującego prawa, lecz mają charakter zalecenia określonego sposobu postępowania.

4.3. Należy podkreślić, że zasadniczym celem Ministra Środowiska jest ochrona ludności przed potencjalną nadmierną ekspozycją na promieniowanie elektromagnetyczne. Na chwilę obecną trudno przewidzieć, jakie zmiany będą obserwowane przy wprowadzeniu nowych technologii, dlatego też **punktem wyjścia do podjęcia działań zmierzających do zmiany wartości dopuszczalnych poziomów PEM w środowisku powinny być rzetelne wyniki oceny ich oddziaływania na zdrowie ludzi i środowisko.** W związku z powyższym nie widzę podstaw do zmiany dopuszczalnych poziomów PEM w Polsce, a wszelkie propozycje modyfikacji obowiązującego prawodawstwa w ww. zakresie powinny być poprzedzone rzetelną i wnikliwą analizą oddziaływania nowych technologii.

4.4. W art. 11 pkt 2 lit. b proponuję nadać nowe brzmienie art. 122a ust. 2:

„2. Wyniki pomiarów, o których mowa w ust. 1, przekazuje się **województwemu inspektorowi ochrony środowiska** i państwowemu wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu.”.

Kontrolę podmiotów korzystających ze środowiska, m.in. w zakresie ochrony przed polami elektromagnetycznymi wykonuje zarówno GIOŚ, jak i wioś. Ponieważ zgodnie z art. 4a ustawy o IOŚ GIOŚ m.in. ustala ogólne kierunki działania Inspekcji Ochrony Środowiska oraz wydaje zalecenia i wytyczne, określające sposób postępowania w trakcie realizacji zadań, oraz kontroluje stan ich realizacji, to nie może w pełnym zakresie prowadzić kontroli wyników pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku. Rolą GIOŚ w tym przypadku jest określanie wytycznych i sprawowanie merytorycznego nadzoru nad wykonywaniem tego rodzaju czynności.

4.5. Wątpliwości budzi projektowane brzmienie art. 11 pkt 3, który ogranicza dotychczasową **definicję miejsc dostępnych dla ludności** poprzez ustalanie takich miejsc według istniejącego stanu zagospodarowania i zabudowy nieruchomości. Należy podkreślić, że zasadniczym celem wprowadzenia przepisów dotyczących dopuszczalnych poziomów PEM była ochrona środowiska, w tym zdrowia ludności, w każdym przypadku, niezależnie od czasu przebywania ludności w danej lokalizacji. Mając powyższe na uwadze należy uznać zmianę przedmiotowej definicji za niezasadną.

4.6. W art. 11 pkt 4 proponuję następujące brzmienie art. 152 ust. 2 pkt 9:

„9) **sprawozdanie z wykonanych pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych, o których mowa w art. 122a ust. 1.**”.

Art. 152 określa, co powinno zawierać zgłoszenie kierowane do organu ochrony środowiska. Prowadzący instalację przekazując zgłoszenie organowi ochrony środowiska, powinien zamieścić również wyniki pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku, o których mowa w zmienionym art. 122a ust. 1.

4.7. W art. 11 pkt 4 lit. d proponuję następujące brzmienie art. 152 ust. 7a:

„7a. Organ ochrony środowiska przedkłada Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska, **wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska** oraz państwowemu wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu niezwłocznie informacje zawarte w zgłoszeniu, o którym mowa w ust. 1 i w ust. 6 pkt 2, oraz informacje, o których mowa w ust. 6 pkt 1, dla instalacji, objętych obowiązkiem zgłoszenia z uwagi na wytwarzanie pól elektromagnetycznych, **dla których nie wniesiono sprzeciwu lub dla których wydano zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu.**”.

4.8. W Art. 11 pkt 5 projektu **na organy ochrony środowiska nakładany jest obowiązek udostępniania na swojej stronie internetowej informacji o instalacjach objętych obowiązkiem zgłoszenia** (udostępniania m.in. sprawozdań, zgłoszeń czy wniesionych sprzeciwów). W mojej ocenie, w celu zapewnienia spójności danych o instalacjach wytwarzających pola elektromagnetyczne oraz kompleksowej informacji dotyczącej rozkładu tych pól oraz stanu środowiska, niezbędne jest **zapewnienie jednolitego systemu informatycznego obejmującego również informacje i dane ze zgłoszeń instalacji.** System charakteryzujący się taką funkcjonalnością umożliwiłby organom ochrony środowiska wszechstronną ocenę wpływu na środowisko instalacji objętych procedurą zgłaszania, zapewniłby efektywny monitoring i kontrolę emisji pól elektromagnetycznych do środowiska oraz zagwarantowałby dostęp społeczeństwa do rzetelnych i pełnych informacji o źródłach emisji PEM. W celu zapewnienia skutecznego monitoringu oraz kontroli emisji PEM, konieczne byłoby uwzględnienie **dostępu Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska do tego systemu, na prawach administratora.**

4.9. Zwracam uwagę, że W art. 11 pkt 5 projektu dotyczącym art. 152b wskazano, że organ ochrony środowiska udostępnia na swojej stronie internetowej informacje o instalacjach objętych obowiązkiem zgłoszenia z uwagi na wytwarzanie pola elektromagnetycznego. Nie określono formy udostępniania tych informacji oraz nie wskazano czy udostępniania informacja dotyczy wszystkich złożonych wniosków czy również rozstrzygnięcia organu ochrony środowiska.

4.10. Wątpliwości budzi dodawany art. 152b ust. 4 (art. 11 pkt 5 projektu), zarówno z uwagi na wprowadzanie **definicji organizacji pozarządowej, jak i uprawnień** nadawanych jej tym przepisem. Należy zauważyć, że w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska funkcjonuje pojęcie organizacji ekologicznej (art. 3 pkt 16), w związku z powyższym konieczna wydaje się analiza, czy wprowadzanie dodatkowej kategorii podmiotów jest zasadne. Doprecyzowania, w mojej ocenie, wymaga również sformułowanie „uwagi dotyczące okoliczności, o których mowa w art. 152 ust. 4a.”.

4.11. W art. 11 pkt 5 proponuję następujące brzmienie art. 152b ust. 8:

„8) Podmiot, o którym mowa w **ust. 7**, może wnieść za pośrednictwem organu właściwego do przyjęcia uwag, odpowiedź na wniesienie uwagi w terminie 14 dni od dnia ich otrzymania.”.

4.12. Dodawany w art. 11 pkt 5 art. 152b ust. 9 wymaga doprecyzowania. W przepisie wskazano, że uwagi i odpowiedzi są udostępniane przez organ ochrony środowiska, **gdy dotyczą one rzeczywistego ryzyka** przekroczenia dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku, bez jednoczesnego wskazania, **w jaki sposób dokonywana jest ocena ryzyka.**

4.13. W mojej ocenie proponowane w art. 11 pkt 7 projektu brzmienie art. 342 ust. 2 pkt 3, zgodnie z którym **eksploatujący instalację, co do której stwierdzono przekroczenie emisji pól**

elektromagnetycznych ponad poziomy dopuszczalne w środowisku podlega karze grzywny, nie spełnia wymogu określoności. Przepis ten odsyła w zakresie określenia znamion czynu zabronionego do przepisów rangi podustawowej – rozporządzenia określającego dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych. Przepisy karne (represyjne) o charakterze blankietowym powinny nie tylko określać podstawowe elementy, a więc podmiot, znamiona czynu zabronionego oraz rodzaj i wysokość kary, odsyłając jedynie w zakresie doprecyzowania niektórych z tych elementów do odrębnych przepisów, ale przede wszystkim respektować, w zakresie odesłania, katalog źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Zakres odesłania musi być ściśle dostosowany do wyznaczonych przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej granic kompetencji prawotwórczych organów władzy publicznej. Odesłanie nie może obejmować regulacji, które są wprawdzie wydawane na podstawie ustaw, jednak zakres udzielonych upoważnień ustawowych do ich wydania narusza konstytucyjne zasady stanowienia aktów normatywnych.

5. Uwagi do przepisów przejściowych projektu.

5.1. W art. 24-26 i w art. 29 należy zastąpić występujące błędne odesłanie „w art. 7” prawidłowym odesłaniem „w art. 11”.

5.2. W art. 28 projektu ustawy należy zastąpić występujące dwukrotnie błędne odesłanie „w art. 5” prawidłowym odesłaniem „w art. 6”.

5.3. W związku ze zmianą brzmienia art. 152 ust. 2 poprzez dodanie pkt 9 (art. 11 pkt 4 projektu) nastąpi pośrednia zamiana przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia na podstawie art. 152 ust. 9. W związku z powyższym niezbędne jest uzupełnienie projektu o **przepis przejściowy utrzymujący czasowo w mocy rozporządzenie** wydane na podstawie tego przepisu poprzez dodanie w art. 29 pkt 3 w brzmieniu:

„3) art. 152 ust. 9 ustawy zmienianej w art. 11, zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 152 ust. 9 ustawy zmienianej w art. 11, nie dłużej jednak niż do dnia 1 stycznia 2021 r.”.

z poleceniem

