

Związek Powiatów Polskich przedstawił obszerne uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (UD224), opracowanego przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska. Projekt został przekazany w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 10 kwietnia 2026 roku.

Stanowisko ogólne

Kluczowym elementem projektu jest nowelizacja art. 75 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku (uŚrodInfo), przewidująca przeniesienie kompetencji do wydawania większości decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na starostów. ZPP kwalifikuje tę zmianę jako dużą reformę ustrojową w obszarze regulacji prawnośrodowiskowych.

Organizacja – wskazując, że analizuje już drugą wersję projektu – oświadcza, że projekt w obecnym kształcie nie może zostać przez nią poparty, z uwagi na nierozwiązanie trzech fundamentalnych problemów.

Problem 1: Koszty realizacji zadania i finansowanie reformy

ZPP ocenia, że odpowiedzialne wykonywanie przekazywanych zadań wymaga wysoko wykwalifikowanej kadry, a opłaty za wydawanie decyzji środowiskowych powinny zapewniać pełne pokrycie kosztów realizacji zadania. Projekt tego nie gwarantuje.

Choć projektowane przepisy (art. 74 ust. 5–8) przewidują wprowadzenie opłaty za rozpatrzenie wniosku o wydanie decyzji środowiskowej, sposób ich skonstruowania – zdaniem ZPP – nie pozwala ocenić wysokości spodziewanych wpływów.

W delegacji ustawowej do rozporządzenia nie wskazano nawet, że opłata ma co najmniej pokrywać koszty postępowania. Sami projektodawcy przyznają, że nie są w stanie dokładnie oszacować potencjalnych wpływów.

ZPP zwraca uwagę na dane zawarte w Ocenie Skutków Regulacji: przewidywane dochody z opłat wynoszą 208 mln zł, podczas gdy wydatki starostw oszacowano na 654,97 mln zł. Organizacja ocenia jako manipulację próbę zbilansowania tej różnicy poprzez odjęcie wydatków gminnych, wskazując dwa powody: po pierwsze, część zadań związanych z decyzjami środowiskowymi już teraz wykonują miasta na prawach powiatu; po drugie, przeniesienie zadania z wójta na starostę oznacza jedynie przesunięcie wydatku między szczeblami samorządu, a nie jego likwidację. ZPP wskazuje ponadto, że fragment OSR stwierdzający, iż zapewnienie dodatkowych etatów powinno nastąpić w ramach lokalnych budżetów, jest sprzeczny z art. 167 ust. 4 Konstytucji RP, który stanowi, że zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

Problem 2: Vacatio legis – termin przejęcia zadania

ZPP ocenia przewidziane vacatio legis jako zbyt krótkie. Organizacja wskazuje, że ustawa – po uchwaleniu i podpisaniu przez Prezydenta – zostałaby opublikowana najwcześniej w okresie wakacyjnym, pozostawiając gminom i powiatom co najwyżej pół roku na przystosowanie się do nowych zadań. ZPP uznaje to za rozwiązanie nie do przyjęcia z perspektywy samorządowej i postuluje, aby

reforma weszła w życie najwcześniej 1 stycznia 2029 roku.

Problem 3: Sytuacja kadrowa i merytoryczna

ZPP wskazuje, że projekt nie przewiduje efektywnej procedury przejęcia zadania. Projektodawcy założyli w OSR, że w każdym powiecie powinno zostać zatrudnione średnio 1,32 pracownika, co sumarycznie oznacza konieczność pozyskania na rynku kilkuset specjalistów. Organizacja kwestionuje założenie, że część tych osób przejdzie z urzędów gmin, wskazując że: gminy nadal będą musiały wykonywać część czynności związanych z decyzjami środowiskowymi (opinie), a pracownicy zajmujący się tą tematyką obsługują w gminach również inne zagadnienia środowiskowe. Z perspektywy powiatu przejęcie zadań nastąpi nie z jednego urzędu, lecz co najmniej z kilku.

ZPP wskazuje, że dotychczasowe doświadczenie starostów w wydawaniu decyzji środowiskowych jest bardzo ograniczone – prowadzą je wyłącznie w ramach postępowań scaleniowych – a decyzje zintegrowane, na które powołują się projektodawcy, pojawiają się w praktyce starostw znacznie rzadziej i nie są tożsame z decyzjami środowiskowymi. Organizacja postuluje, aby państwo zagwarantowało powiatom co najmniej przeszkolenie pracowników, w tym z planowanego systemu teleinformatycznego SOPOOŚ, podkreślając, że jest to reforma o wymiarze ustrojowym, a nie zwykłe poszerzenie zadań.

Uwagi merytoryczne do szczegółowych przepisów

Art. 1 pkt 3 lit. b (dodawany art. 21 ust. 2 pkt 8a) – ZPP wnosi o rozważenie skreślenia przepisu przewidującego obowiązek publikacji danych o postanowieniach o zakresach raportu o oddziaływaniu na środowisko, wskazując że dane o samym raporcie i tak muszą znaleźć się w wykazie na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 16.

Art. 1 pkt 7 lit. b (dodawany art. 46 ust. 2a) – ZPP postuluje skreślenie przepisu jako zbędnego. Wprowadzenie kategorii „innego dokumentu” do i tak szerokiego katalogu dokumentów wymagających strategicznej oceny oddziaływania na środowisko spowoduje – zdaniem organizacji – jeszcze większe trudności interpretacyjne.

Art. 1 pkt 11 (zmiana art. 60 pkt 3) – ZPP ocenia kierunek zmiany jako zasadny, zgłaszając jednocześnie wątpliwość językową: czy zmiana pojęcia „obiektów” na „przedsięwzięcie” dotyczy także przedsięwzięć już zrealizowanych, biorąc pod uwagę ustawową definicję przedsięwzięcia jako zamierzenia.

Art. 1 pkt 15 lit. d i f (zmiana art. 64 ust. 1d i 2a) – ZPP wskazuje, że projektowane przepisy nie uwzględniają specyfiki ustrojowej powiatu, ponieważ organem wykonawczym powiatu jest zarząd powiatu, a nie starosta. Tymczasem to starosta ma wydawać decyzje środowiskowe, co prowadzi do niespójności wpływającej na interpretację, kiedy wymagane jest uzgodnienie z Regionalną Dyрекcją Ochrony Środowiska. ZPP proponuje stosowną poprawkę redakcyjną.

Art. 1 pkt 16 lit. a (zmiana art. 66 ust. 1 pkt 19) – ZPP postuluje pozostawienie wymogu wskazywania imion i nazwisk wszystkich autorów raportu o oddziaływaniu na środowisko, niezależnie od podpisu kierownika prac.

Art. 1 pkt 21 (zmiana art. 72a) – ZPP wskazuje, że przepis dotyczący zmiany decyzji środowiskowej

powinien jednoznacznie wskazywać, na czyj wniosek zmiana następuje. Proponuje, by był to wniosek „przejmującego” z potwierdzeniem zgody dotychczasowej strony decyzji.

Art. 1 pkt 22 (dodawany art. 72c) – ZPP popiera proponowane rozwiązanie i sugeruje rozważenie dodatkowego obowiązku informacyjnego wobec nabywającego nieruchomości, analogicznego do obowiązku przekazania świadectw energetycznych przy aktach notarialnych.

Art. 1 pkt 23 (nowelizacja art. 73) – ZPP pyta, dlaczego nie są uchylane ust. 3 i 4 dotyczące wzoru wniosku ustalane przez ministra, skoro wzór ten ma opracowywać GDOŚ. Organizacja postuluje ponadto, by docelowym i wyłącznym sposobem składania wniosków o decyzję środowiskową była droga elektroniczna, wskazując że wnioskodawcami są potencjalni inwestorzy, a format papierowy staje się przeżytkiem.

Art. 1 pkt 24 lit. b i f (zmiana art. 74 ust. 1a i 3) – ZPP postuluje utrzymanie progu 10 stron postępowania dla stosowania art. 49 KPA dotyczącego zawiadomień. Podniesienie progu do 20 stron zwiększy – zdaniem organizacji – liczbę czynności związanych z zawiadomieniami i nie przyspieszy postępowań.

Art. 1 pkt 24 lit. c (dodawany art. 74 ust. 1aa) – ZPP postuluje, by wniosek o wydanie decyzji środowiskowej zawierał zestawienie działek ewidencyjnych terenu zaznaczonego na mapie, skoro organ nie będzie otrzymywał tych danych z ewidencji gruntów i budynków. Organizacja wskazuje również, że przepis spowoduje obniżenie wpływów do budżetów powiatów, co przemawia za minimalizowaniem dodatkowych czynności po stronie organu.

Art. 1 pkt 24 lit. e (zmiana art. 74 ust. 2) – ZPP postuluje, by system teleinformatyczny stał się docelowym i domyślnym sposobem składania dokumentacji, a składanie dokumentów w formie papierowej wiązało się z podwyższoną opłatą.

Art. 1 pkt 24 lit. h (zmiana art. 74 ust. 3b) – ZPP wskazuje, że przepis powinien przewidywać sytuację, w której podmiot wykaże, że nie jest stroną postępowania, mając na uwadze możliwą nieaktualność danych w ewidencji.

Art. 1 pkt 24 lit. i (uchylenie art. 74 ust. 3d i 3e) – ZPP sprzeciwia się rezygnacji z obowiązków informacyjnych stron dotyczących przejścia prawa rzeczowego, wskazując że strony o postępowaniu wiedzą z uwagi na zawiadomienie o jego wszczęciu. Organizacja postuluje zamiast uchylenia przepisów – uregulowanie sposobu, w jaki organ powinien otrzymywać informację o przejściu prawa.

Art. 1 pkt 24 lit. m (dodawany art. 74 ust. 5–8, opłaty) – ZPP popiera wprowadzenie opłat za wydanie decyzji środowiskowych, jednocześnie stanowczo sprzeciwiając się przekazywaniu 20% opłaty pobieranej przez starostów do Skarbu Państwa. Organizacja argumentuje, że skoro dyrekcje ochrony środowiska jako emanacje państwa przekazują całość opłaty do budżetu państwa, to prowadzenie postępowania przez starostę powinno oznaczać, że całość opłaty stanowi dochód powiatu. Ewentualnie, uwzględniając koszty systemu teleinformatycznego, ZPP dopuszcza proporcje 95%/5% lub 90%/10%. ZPP kwestionuje ponadto zgodność upoważnienia do wydania rozporządzenia określającego wysokość opłat z wymogami art. 92 Konstytucji RP, a także brak gwarancji, że wysokość opłat będzie pokrywać koszty postępowań i podlegać waloryzacji. Organizacja postuluje uzależnienie wysokości opłat od skali przedsięwzięcia oraz wprowadzenie mechanizmu waloryzacyjnego – np. powiązaniego z inflacją lub z

wielokrotnością określonej wielkości bazowej, np. najniższego wynagrodzenia.

Art. 1 pkt 28 lit. a (zmiana art. 77 ust. 1 pkt 4) – ZPP ocenia projektowaną redakcją przepisu regulującego obowiązek uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia pod kątem wodnoprawnym jako niezrozumiałą językowo i naruszającą podstawowe zasady techniki prawodawczej. Organizacja postuluje zastąpienie rozbudowanego zdania z wieloma odesłaniami katalogiem przesłanek.

Art. 1 pkt 31 (zmiana art. 81 ust. 1) – ZPP postuluje jednoznaczne rozstrzygnięcie w treści przepisu, że brak możliwości realizacji przedsięwzięcia w wariantach przedstawionych przez wnioskodawcę skutkuje odmową określenia środowiskowych uwarunkowań. Obecnie wynika to z przepisu jedynie domyślnie, podczas gdy obecne brzmienie reguluje tę kwestię wprost.

Art. 1 pkt 35 (zmiana art. 86d ust. 1) – ZPP wskazuje na sprzeczność między treścią projektowanego przepisu a jego uzasadnieniem: uzasadnienie wskazuje na możliwość zawieszenia postępowania, podczas gdy przepis posługuje się sformułowaniem „zawiesza postępowanie”, co oznacza obligatoryjność działania – tak samo jak w obecnym brzmieniu przepisu. ZPP proponuje stosowną poprawkę redakcyjną.

Art. 1 pkt 37 lit. g (zmiana art. 86f ust. 8) – ZPP ocenia przepis jako wymagający przeredagowania językowego i gramatycznego.

Art. 1 pkt 41 (dodawany art. 87a) – ZPP sygnalizuje, że uzasadnienie jest lakoniczne co do procedury stosowanej w sytuacji, gdy wniosek o wydanie decyzji środowiskowej nie zostaje złożony w ogóle, i pyta czy organ działa wówczas z urzędu.

Art. 1 pkt 53 – system SOPOOŚ (uwagi ogólne) – ZPP postuluje zrównanie daty przejęcia zadań przez starostów z datą wdrożenia systemu SOPOOŚ – co najmniej 1 stycznia 2029 roku. Aktualnie projekt przewiduje przejęcie zadań przez starostów w 2027 roku, podczas gdy system ma funkcjonować od 2028 roku. Zdaniem ZPP pracownicy starostw przez rok musieliby jednocześnie obsługiwać wnioski metodami dotychczasowymi i przygotowywać się do obsługi nowego systemu. Zrównanie obu dat da – w ocenie organizacji – czas na przygotowanie i przetestowanie systemu oraz przeszkolenie pracowników.

Art. 1 pkt 53 – SOPOOŚ, kwestia doręczeń – ZPP zwraca uwagę na nierozwiązany przez projekt dualizm doręczeń po uruchomieniu systemu: projekt nie odnosi się do sytuacji, w której wniosek zostanie złożony przez e-doręczenia, a nie przez SOPOOŚ, oraz nie rozstrzyga, czy w takim przypadku możliwe jest przejście na obsługę przez system w trakcie postępowania.

Art. 1 pkt 53, dodawany art. 129c – ZPP postuluje wyjaśnienie, jak organ jako instytucja ma być użytkownikiem konta w SOPOOŚ, skoro założenie konta wymaga autoryzacji osobowej. Organizacja proponuje, by organy miały zakładane profile w systemie z urzędu i samodzielnie przydzielały dostęp swoim pracownikom.

Art. 1 pkt 53, dodawany art. 129e ust. 5 – ZPP pyta o cel dublowania wysyłki zawiadomień poprzez wiadomości e-mail i postuluje wyraźne wskazanie w ustawie lub uzasadnieniu, że odbywa się to automatycznie.

Art. 1 pkt 53, art. 129k – ZPP wskazuje na brak informacji, kto zapewnia organom dostęp do Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach (ZSIN), i postuluje uszczegółowienie przepisu,

wskazując że system prowadzi i utrzymuje Główny Geodeta Kraju.

Art. 2 (zmiana art. 49 ust. 4a Prawa budowlanego) – ZPP zgłasza uwagę językową, wskazując że końcówka przepisu sugeruje, że chodzi wyłącznie o ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, podczas gdy intencją jest szerszy zakres. Organizacja proponuje stosowne doprecyzowanie.

Art. 7 i 12 (zmiany w ustawie o odpadach wydobywczych i ustawie o odpadach) – ZPP postuluje skreślenie obu artykułów. Nakładają one nowe zadania na starostów i marszałków, przy czym – zdaniem organizacji – celowo pominięto ten fakt w opisie finansowych i organizacyjnych skutków regulacji w OSR, a w uzasadnieniu nie wskazano, że zadania przejmą od Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska inne organy. ZPP ocenia te przepisy jako „klasyczną wrzutkę legislacyjną” przykrytą głównym tematem nowelizacji, niespójną z jej zasadniczym celem, jakim jest regulacja wydawania decyzji środowiskowych.

Art. 24 (przepisy przejściowe) – ZPP postuluje, by postępowania zawieszono przed wejściem w życie ustawy były kończone przez organy, które je zawiesiły, a nie przekazywane do starostw. Organizacja stoi na stanowisku, że starostowie powinni przejąć wyłącznie postępowania wszczęte po wejściu ustawy w życie.

Art. 31 – ZPP zwraca uwagę, że możliwość integracji systemów EZD z SOPOOŚ będzie zależna od funkcjonalności technicznej tego drugiego systemu, za którą odpowiada państwo, a nie organy samorządowe.

Art. 33 i 34 (vacatio legis) – ZPP postuluje wydłużenie terminów wejścia w życie przepisów co najmniej do 1 stycznia 2029 roku, powtarzając argumentację przedstawioną w uwadze ogólnej i wskazując, że 1 stycznia 2027 roku jest terminem zdecydowanie zbyt wczesnym wobec stanu zaawansowania procesu legislacyjnego i czasu niezbędnego na przygotowanie starostw pod względem kadrowym, technicznym i finansowym.