

Warszawa, 14 października 2002 r.

Opinia merytoryczna do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz o zmianie innych ustaw (druk nr 902)

Zaproponowana w przedłożonym projekcie modyfikacja czterech ustaw ma na celu wprowadzenie mechanizmów prawno-finansowych wspierających stosowanie przyjaznych dla środowiska paliw zasilających pojazdy samochodowe, w szczególności gazu ziemnego. Propozycje zmian zostaną omówione i ocenione poniżej.

Zawarte w projekcie propozycje dotyczą zmian w następujących ustawach:

- 1) Prawo ochrony środowiska,
- 2) o podatku dochodowym od osób fizycznych,
- 3) o podatku dochodowym od osób prawnych,
- 4) o podatkach i opłatach lokalnych.

Prawo ochrony środowiska

- modyfikacja art. 72 polega na wprowadzeniu w ust. 1 dodatkowego wymagania pod adresem dokumentów planistycznych opracowywanych przez gminy, a dotyczącego uwzględnienia „paliw najmniej szkodliwych dla środowiska” w ustalaniu systemów transportowych i komunikacji publicznej. Rozwiązanie to budzi pewne wątpliwości. Po pierwsze należy zauważyć, że w swym obecnym brzmieniu art. 72 ust. 1 nie wyklucza możliwości uwzględnienia projektowanego wymogu, tzn. nic nie stoi na przeszkodzie by autorzy dokumentów planistycznych wzięli pod uwagę potrzebę „wykorzystywania paliw najmniej szkodliwych dla środowiska”.

Po drugie, w obecnie obowiązującym pkt. 3 jest mowa o konieczności „zapewnienia kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi ze szczególnym uwzględnieniem (...) systemów transportowych i komunikacji publicznej”. Ustawa nie precyzuje tego wymogu, pozwalając na szeroką interpretację. Wprowadzenie wymogu wiążącego ustalenie systemów transportowych z wykorzystywaniem paliw stanowiłoby zawężenie tej interpretacji, ze szkodą dla innych potencjalnych form ekologizacji transportu na szczeblu gminy.

Nawiasem mówiąc, z punktu widzenia poprawności legislacyjnej proponowany punkt 5a powinien być oznaczony jako 3a, gdyż nawiązuje wprost do treści w punkcie 3 w ust. 1, a nie punkcie 5.

- zmiany w art. 86 polegają na wyodrębnieniu nowej kategorii obszarów objętej zróżnicowaniem dopuszczalnych poziomów substancji w powietrzu. Do tej pory takiemu wyodrębnieniu podlegały obszary parków narodowych i obszary ochrony uzdrowiskowej. Projektodawcy proponują wyodrębnić obszary aglomeracji o liczbie mieszkańców większej niż 250 tysięcy. Oznacza to, że dla obszarów tych aglomeracji minister powinien określić odrębne normy zanieczyszczenia powietrza oraz czas ich obowiązywania. Ustawa wprawdzie posługuje się kategorią „aglomeracji o liczbie mieszkańców większej niż 250 tysięcy”, wykorzystywana jest ona jednak wyłącznie do celów oceny jakości powietrza, prowadzonej w oparciu o jednolite normy dla całego kraju. Intencja projektodawców nie jest jasna. Odpowiedniego wyjaśnienia nie zawiera również uzasadnienie do projektu. Czy odrębne traktowanie aglomeracji ma na celu zaostrzenie norm emisji czy ich liberalizację? Normy zanieczyszczeń dla parków narodowych i obszarów ochrony uzdrowiskowej są na ogół ostrzejsze niż w reszcie kraju, wynika to ze specyficznego przeznaczenia tych terenów oraz stosunkowo nielicznych istniejących lub docelowych źródeł emisji zanieczyszczeń do powietrza. Z kolei aglomeracje miejskie z reguły obejmują znaczną liczbę skoncentrowanych źródeł zanieczyszczeń powietrza, trudniej też na ich obszarze utrzymać poziom emisji poniżej dopuszczalnego limitu. Zaostrzenie norm w dużych aglomeracjach, zakładając, że będzie skuteczne, stanowiłoby rozwiązanie dyskryminujące „mniejsze” aglomeracje. Zaś większa liberalizacja norm w dużych aglomeracjach (powyżej 250 tys. mieszkańców) byłaby przejawem działania anty-ochroniarskiego i sprzecznego z interesem mieszkańców. Propozycja odrębnego dla aglomeracji określania norm zanieczyszczenia powietrza wydaje się więc bezzasadna.

- w art. 92 autorzy projektu proponują uzupełnić ust. 2 pkt 2 o możliwość wprowadzenia obowiązku zastąpienia pojazdów i urządzeń napędzanych silnikami spalinowymi „pojazdami wykorzystującymi paliwa mniej szkodliwe dla środowiska”. Propozycja ta budzi szereg wątpliwości. Po pierwsze, włączenie proponowanego zdania do pkt 2 nie poszerza możliwości działań w ramach programu, a stanowi ich ograniczenie, jedno bowiem wyklucza drugie, tzn. powstaje alternatywa, albo organizacja i ograniczenia (ew. zakaz) ruchu pojazdów albo obowiązek ich zastąpienia. Przy czym pierwsza część (obecny pkt 2) stawia bardziej elastyczne i wszechstronne wymogi. Po drugie, powstaje wątpliwość czy „urządzenia napędzane silnikami spalinowymi” można zastąpić „pojazdami”. Po trzecie, określenie „paliwa mniej szkodliwe dla środowiska” jest nieprecyzyjne. Można zapytać: mniej szkodliwe od czego? Przykładowo, czy zastosowanie rodzajów oleju napędowego o niższej zawartości siarki spełnia kryteria mniejszej szkodliwości? Jeśli tak, to w jaki sposób obowiązek ten byłby egzekwowany?
- w art. 96 projektodawcy dodają drugi ustęp poszerzający zakres przedmiotowy regulowany rozporządzeniem, o którym mówi ust. 1. Proponowane są trzy punkty:
 - 1) wydaje się, że sformułowanie „substancje zanieczyszczające wytwarzane przez pojazdy samochodowe” należałoby doprecyzować. Pojazdy mogą powodować różne zanieczyszczenia (np. zanieczyszczeniem jest wyciek oleju). Tutaj zapewne chodzi o zanieczyszczenia do powietrza (emisje spalin);
 - 2) do tego punktu odnosi się również powyższa uwaga. Ponadto, pojawia się tutaj wątpliwość co do sposobu egzekwowania na terenie aglomeracji (powyżej 250 tys. mieszkańców) zaostrzonych wymagań stawianych pojazdom, które poza aglomeracjami lub w aglomeracjach mniejszych (np. 200 tys. mieszkańców) takich wymagań spełniać nie muszą;
Nawiasem mówiąc, warto byłoby przyjrzeć się kwestii przestrzegania obecnie obowiązujących norm emisji spalin z pojazdów samochodowych, szczególnie na terenie aglomeracji miejskich.
 - 3) wątpliwości związane z użyciem określenia „paliwa mniej szkodliwe dla środowiska” znalazły się w omówieniu zmian w art. 92.
- zmiana w art. 406 (wyliczającego cele na jakie przeznaczyć można środki gminnych funduszy ochrony środowiska) polega na dopisaniu do pkt 10 zdania „w szczególności z wykorzystaniem jako paliwa gazu ziemnego”. Propozycja ta budzi zastrzeżenia. Po

pierwsze, pkt 10 - *wspieranie ekologicznych form transportu*, jest na tyle pojemny, że bez najmniejszych wątpliwości zawiera w sobie możliwość dofinansowania wykorzystania jako paliwa gazu ziemnego. Zmiana ta nie jest więc potrzebna. Po drugie, nie wykluczone, że użycie sformułowania „w szczególności” stanowiłoby zawężenie kierunków finansowania ze szkodą dla innych ekologicznych form transportu. Po trzecie, nie jest jasne dlaczego autorzy wspierają jako paliwo jedynie gaz ziemny, pomijając znacznie częściej stosowany gaz płynny, czyli tzw. LPG (podstawowym składnikiem gazu płynnego LPG jest propan i butan, zaś gazu ziemnego – metan; konieczność użycia ciężkich butli ciśnieniowych do przechowywania sprężonego gazu ziemnego ogranicza możliwość jego stosowania głównie do samochodów ciężarowych i autobusów). Bardziej zasadne wydaje się więc uwzględnienie obu rodzajów gazu, lub użycie sformułowania „z wykorzystaniem gazu jako paliwa”, bez wskazywania konkretnego rodzaju gazu.

Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych

- w tej ustawie proponowana jest tylko jedna zmiana polegająca na dopisaniu do listy zwolnień od podatku dochodowego (art. 21) części dochodów uzyskanych z działalności gospodarczej w zakresie transportu drogowego, w której wykorzystuje się jako paliwo gaz ziemny. Można tu również zapytać dlaczego tylko gaz ziemny. Odnosząc się jednak ogólnie do tej propozycji należałoby stwierdzić, że jest to dość istotna zachęta finansowa do stosowania bardziej przyjaznych dla środowiska paliw, jedna z najważniejszych propozycji zgłoszonych w omawianym tu projekcie. Niemniej trzeba pamiętać, że użytkownicy pojazdów zasilanych gazem korzystają już z finansowych preferencji w postaci znacznie obniżonej akcyzy. Wprowadzenie nowego mechanizmu wymagałoby głębszej analizy, nie tylko związanych z nim przyszłych skutków budżetowych (informacje na ten temat zawarte w uzasadnieniu do projektu są zbyt powierzchowne). Wydaje się, że zasadne byłoby wcześniejsze przeanalizowanie funkcjonowania mechanizmu ulg w akcyzie i ewentualnie w nim dokonanie zmian.

Ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych

- podobnie jak w ustawie o podatku od osób fizycznych jest tu proponowana tylko jedna zmiana i o tym samym brzmieniu jak wyżej. Powyżej wyrażone uwagi odnoszą się również to tego punktu.

Na marginesie trzeba zauważyć, że ustawa w art. 17 ust. 1 zawiera już pkt 35. Przewidzianą w projekcie numerację należałoby odpowiednio dostosować.

Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych

- w tej ustawie proponuje się jedną zmianę polegającą na wprowadzeniu do art. 12 przepisu zwalniającego od podatku od środków transportowych autobusów, w których wykorzystuje się jako paliwo gaz ziemny. Z punktu widzenia ochrony jakości powietrza zwłaszcza w aglomeracjach miejskich takie rozwiązanie wydaje się korzystne. Jednakże pełna ocena takiego rozwiązania nie powinna pomijać skutków finansowych dla budżetów gmin jak również finansowej kondycji przedsiębiorstw transportowych. Pełne ustosunkowanie się do tej propozycji wymagałoby analizy, w której należałoby uwzględnić preferencyjną stawkę akcyzy na paliwa gazowe oraz sposób realizacji art. 10 ust. 2, który zobowiązuje gminy określające roczne stawki podatku do uwzględnienia wpływu środka transportowego na środowisko naturalne.

W ogólnej ocenie przedłożony projekt ustawy jest wyrazem słusznej intencji zmierzającej do wprowadzenia do prawa możliwości promocji, w tym także z użyciem instrumentów finansowych, przyjaznych dla środowiska paliw. Przedłożone propozycje zmian legislacyjnych budzą jednak szereg wątpliwości i zastrzeżeń. W przedłożonej postaci projekt wydaje się trudny do zaakceptowania.

Sporządził: Mirosław Gwiazdowicz