



PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Karol Nawrocki

Warszawa, dnia 28 sierpnia 2026 r.



Sejm

Rzeczypospolitej Polskiej

Wniosek

Na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. odmawiam podpisania **ustawy z dnia 31 lipca 2026 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska.**

Pismem z dnia 10 sierpnia 2026 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, działając na podstawie art. 122 ust. 1 Konstytucji RP, przedstawił mi do podpisu ustawę z dnia 31 lipca 2026 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska, zwaną dalej „ustawą zmieniającą” lub „nowelizacją”. Ustawa ta została uchwalona w oparciu o rządowy projekt ustawy przygotowany przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska, który był procedowany w Sejmie pod nr druku 2778. W dniu 8 lipca 2026 r. projekt ustawy został skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Komisja, po rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 16 lipca 2026 r., wniosła o uchwalenie przez Sejm projektu ustawy w brzmieniu zaproponowanym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 2818). Drugie czytanie projektu ustawy odbyło się na 63. posiedzeniu Sejmu w dniu 29 lipca 2026 r. Sejm uchwalił ustawę w dniu 31 lipca 2026 r. Za przyjęciem ustawy głosowało 266

posłów, przy 175 głosach przeciw i przy 1 głosie wstrzymującym się. Uchwalona ustawa w dniu 31 lipca 2026 r. została przekazana Marszałkowi Senatu.

Na 64. posiedzeniu w dniu 6 sierpnia 2026 r. Senat RP (druki nr 804 i 804-A) przyjął ustawę bez wnoszenia poprawek.

Uchwalona ustawa wprowadza zmiany w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647, ze zm.), dalej zwana „P.o.ś.”, w zakresie w jakim poszerza ona, o nowy krąg podmiotów, możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały sejmiku województwa, bądź bezczynności tego organu - w sprawie programu ochrony powietrza lub jego aktualizacji oraz uchwały w sprawie planu działań krótkoterminowych. Uchwalona ustawa nie ingeruje w obowiązujący tryb wnoszenia i sposób rozpatrywania samych skarg do sądów. W tym zakresie sądy administracyjne będą postępowały zgodnie z dotychczasową praktyką właściwą w sprawach skarg, o których mowa w art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa (Dz. U. z 2026 r., poz. 720), tj. skarg na akty prawa miejscowego, bądź skarg na bezczynność organu. Przyjęte przez Sejm RP przepisy zapewniają możliwość złożenia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę sejmiku województwa w sprawach powyżej wskazanych, tj.:

- 1) osobie fizycznej posiadającej miejsce zamieszkania w strefie, dla której został przyjęty albo powinien być przyjęty program ochrony powietrza, jego aktualizacja lub plan działań krótkoterminowych;
- 2) osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej prowadzącej udokumentowaną działalność gospodarczą albo statutową w strefie, dla której został przyjęty albo powinien być przyjęty program ochrony powietrza, jego aktualizacja lub plan działań krótkoterminowych, przez co najmniej 24 miesiące przed dniem ogłoszenia uchwały sejmiku województwa w sprawie programu ochrony powietrza, jego aktualizacji lub też planu działań krótkoterminowych albo przed dniem, w którym upłynął termin na podjęcie takiej uchwały;
- 3) organizacji społecznej powołującej się na swoje cele statutowe, prowadzącej udokumentowaną działalność statutową w zakresie ochrony powietrza lub ochrony zdrowia ludzkiego przez co najmniej 24 miesiące przed dniem ogłoszenia ww. uchwały albo przed dniem, w którym upłynął termin na podjęcie ww. uchwały.

Powyższa regulacja zawarta w art. 1 nowelizacji ma zapewnić zgodność polskich przepisów z wymogami wynikającymi z art. 27 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady

(UE) 2024/2881 z dnia 23 października 2024 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrza dla Europy, a która zastąpiła uprzednio obowiązującą dyrektywę 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrza dla Europy. W uzasadnieniu do projektu ustawy projektodawcy wskazali, że Komisja Europejska zauważyła, że nowa dyrektywa 2024/2881 będzie miała zastosowanie dopiero w przyszłości, gdyż termin jej transpozycji mija w dniu 11 grudnia 2026 r. Natomiast konieczność zapewnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla planów ochrony powietrza jest wymagany przez obecnie obowiązującą dyrektywę 2008/50/WE i Polska musi jak najszybciej spełnić ten obowiązek, nie czekając na transpozycję nowej dyrektywy (UE). Stąd też zamiany zawarte w art. 1 nowelizacji są odpowiedzią skargę Komisji Europejskiej do TSUE złożonej w dniu 5 grudnia 2025 r. (C-771/25).

Przyjęte w art. 2 ustawy przepisy przejściowe określają minimalny zakres oraz termin obowiązywania aktualizowanych programów ochrony powietrza przyjmowanych przez samorządy województw. W ocenie projektodawców ma to pozwolić na zapewnienie ciągłości realizowanych dotychczas na obszarze stref, w których występują przekroczenia poziomów dopuszczalnych i poziomów docelowych niektórych substancji w powietrza, działań naprawczych mających na celu poprawę jakości powietrza, do czasu wejścia w życie nowych programów ochrony powietrza, zgodnych z dyrektywą (UE) 2024/2881 w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrza dla Europy. Zaproponowane w art. 2 ustawy rozwiązanie ma zapewnić wykonanie powyższych przepisów europejskich dotyczących jakości powietrza, zgodnie z którymi nowe programy ochrony powietrza będą opracowywane na podstawie oceny jakości powietrza za 2026 r. i muszą zostać przyjęte do końca 2028 r. Uchwalony przepis przejściowy ma umożliwić samorządom województw przygotowanie aktualizacji obowiązujących programów we własnym zakresie, bez konieczności uruchamiania procedury zamówień publicznych na wykonanie takiego opracowania.

Odmowę podpisania ustawy motywuję następującymi względami.

Uchwalona przez Sejm ustawa z dnia 31 lipca 2026 r. zmieniająca ustawę – Prawo ochrony środowiska jest w mojej ocenie nieudaną próbą zapewnienia wdrożenia do polskiego porządku prawnego przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2881 z dnia 23 października 2024 r. w sprawie jakości powietrza, która wprowadza obowiązek przygotowania do końca 2028 r. planów działania na rzecz poprawy jakości powietrza dla stref,

w których w wyniku oceny jakości powietrza za 2026 r. stwierdzone zostaną przekroczenia nowych standardów jakości powietrza.

Aktualnie, zgodnie z przepisami ustawy - Prawo ochrony środowiska, w wyniku oceny jakości powietrza za rok 2024 lub 2025, powstaje obowiązek opracowania nowych programów ochrony powietrza do końca 2026 r. Wprowadzenie regulacji zawartej w art. 2 nowelizacji określającej minimalny zakres aktualizowanych programów ochrony powietrza, uchwalanych na okres 2 lat, zdaniem projektodawców pozwoli na zapewnienie ciągłości realizowanych dotychczas działań naprawczych mających na celu poprawę jakości powietrza, do czasu wejścia w życie nowych programów. Aktualizacje programów ochrony powietrza powinny zostać przyjęte poprzez zmianę obowiązujących już uchwał sejmików województw w sprawie programów ochrony powietrza. Właściwe organy mają opracować i przyjąć aktualizacje programów ochrony powietrza w terminie do dnia 30 listopada 2026 r., dzięki czemu aktualizacje mają objąć wyniki oceny jakości powietrza za rok 2024 oraz 2025.

Należy w pierwszej kolejności zauważyć, że ustawodawca przewidział dla organów samorządu województwa nazbyt krótki termin (niecałe 3 miesiące) na przygotowanie aktualizacji oraz uzgodnienie programów ochrony powietrza przyjmowanych na podstawie art. 91 ust. 3 P.o.ś. Dopuszczono tym samym możliwość wprowadzania w tych aktach prawa miejscowego rozwiązań powodujących istotne skutki społeczne i gospodarcze związane z działaniami podejmowanymi na szczeblu lokalnym, np. poprzez wprowadzenie ograniczeń w możliwości korzystania z niektórych rodzajów paliw do ogrzewania domów i budynków, a które mają charakter niezbędny do osiągnięcia poziomów dopuszczalnych, poziomów docelowych substancji w powietrzu lub pułapu stężenia ekspozycji będących wskaźnikami jakości powietrza. Takie środki ograniczające wpisywane są do programów ochrony środowiska w postaci działań naprawczych na podstawie § 3 pkt 5 lit. b) i § 4 oraz § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2019 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (Dz. U. poz. 1159). Niestety ustawodawca przy okazji procedowanej nowelizacji nie wprowadził jednolitego katalogu konkretnych działań naprawczych możliwych do podejmowania na poziomie samorządowym zarówno w odniesieniu do jednostek szeroko rozumianego sektora użyteczności publicznej, przedsiębiorców oraz osób fizycznych mieszkających na danym terenie. Z dotychczas obowiązujących przepisów jasno wynika, że ustawodawca powierzył kompetencje do wprowadzania uchwał dotyczących programów ochrony powietrza sejmikom województwa.

Uchwały te, stanowiące akty prawa miejscowego, zawierają harmonogramy działań krótkoterminowych, średnioterminowych i długoterminowych, które mogą zawierać ograniczenia oraz obowiązki. Z przywołanego rozporządzenia Ministra Środowiska wprost też wynika natomiast, że jednym z takich ograniczeń w zakresie działań krótkoterminowych, jest m.in. czasowy zakaz palenia w kominkach, jeżeli nie stanowią one jedyne źródła ogrzewania mieszkań w okresie grzewczym. Rozporządzenie określa też adresatów ograniczeń i obowiązków związanych z realizacją planu, w ramach działań krótkoterminowych, którymi są także osoby fizyczne niebędące podmiotami korzystającymi ze środowiska.

W konsekwencji brak przyjęcia takiego jednolitego standardu działań naprawczych na poziomie ustawowym (katalogu działań naprawczych), tylko przeniesienie go na poziom rozporządzenia wykonawczego, przenosi na samorządy województw znaczny ciężar odpowiedzialności za jakość uchwalanego programu ochrony powietrza i wybór konkretnych narzędzi do jego realizacji. Ma to o tyle znaczenie praktyczne, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE (wyrok z dnia 19 listopada 2014 r., ClientEarth p-ko The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs, C-404/13, oraz wyrok z dnia 10 listopada 2020 r., KE p-ko Republice Włoskiej, C-644/18), samo sporządzenie planu ochrony powietrza nie oznacza, że dane państwo członkowskie wywiązało się z obowiązku zapewnienia poziomów zanieczyszczeń powietrza nieprzekraczających norm jakości powietrza wprowadzonych niniejszą dyrektywą. Stąd też rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do wnoszenia skarg na program ochrony powietrza i inne dokumenty przyjmowane przez samorządy województw powinno zostać skorelowane z wprowadzeniem katalogu standardowych działań, obowiązków, bądź nakazów skierowanych do adresatów programów ochrony powietrza, tak by zapewnić jednolite podejście do tej ochrony w całym kraju oraz spójne działania wykonawcze na poziomie lokalnym. Nie zapewni tego dotychczasowa treść regulacji prawnych zawartych w art. 91 P.o.ś. wraz z rozporządzeniem wydanym na podstawie art. 91 ust. 10 P.o.ś.

Przy regulacjach prawnych, które mogą prowadzić do wprowadzenia istotnych obciążeń dla mieszkańców i przedsiębiorców, związanych z wymianą źródeł ciepła, szczególnego znaczenia nabiera jakość procesu decyzyjnego na poziomie samorządowym poprzedzającego przyjęcie działań naprawczych oraz analiza kosztów jego wdrożenia w życie. W obecnym stanie prawnym samo bowiem nałożenie obowiązku osiągnięcia określonego rezultatu środowiskowego mierzonego konkretnymi wskaźnikami w zakresie jakości powietrza

wynikającymi z przepisów europejskich nie przesądza jeszcze tego, jaki konkretnie instrument powinien zostać zastosowany w konkretnym przypadku. Wybór konkretnego działania na poziomie lokalnym wymaga porównania dostępnych wariantów, ustalenia ich przewidywanej skuteczności, wyliczenia kosztów oraz zapewnienia finansowania dla wprowadzanych zmian technologicznych. Przy takiej ocenie powinny zostać uwzględnione także koszty społeczno-gospodarcze dla ludności wdrożenia programu ochrony powietrza oraz niezbędny czas potrzebny na dostosowanie się do nowych wymogów technologicznych. Dotychczasowe doświadczenia związane z kosztami wsparcia dla osób fizycznych w ramach programów rządowych takich jak „Czyste powietrze” czy „Mój prąd” pokazują, że w skali ogólnopolskiej są to sumy znaczne sięgające kwot kilkudziesięciu miliardów złotych i przy tej okazji może dochodzić do różnego rodzaju nadużyć. Tytułem przykładu warto podkreślić, że sam tylko koszt programu pomocy poszkodowanym beneficjentom programu „Czyste Powietrze” zawarty w rządowym projekcie ustawy o pomocy beneficjentom – osobom fizycznym poszkodowanym w związku z realizacją Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze” (druk sejmowy nr 3007) szacowany jest przez rząd w okresie najbliższych 10 lat na ok. 495 mln zł.

Doświadczenia wynikające z realizacji Programów ochrony środowiska, np. na Mazowszu czy w Małopolsce, wskazują, że dokumenty te zawierają wykaz działań naprawczych o charakterze wieloletnim, np. wprowadzają obowiązek wymiany pieców grzewczych na paliwo stałe na mniej emisyjne źródła ciepła czy zakaz palenia węglem kamiennym lub drewnem określonej klasy na określonych obszarach. W mojej ocenie, to ustawodawca na poziomie ogólnokrajowym powinien rozstrzygnąć jakiego rodzaju zakazy, nakazy lub obowiązki mogą być wprowadzane przez samorząd wojewódzki na poziomie lokalnym w aktach prawa miejscowego w zależności od uwarunkowań lokalnych i stopnia natężenia problemów związanych z jakością powietrza. Wprowadzanie bowiem nowych lub bardziej rygorystycznych środków naprawczych w programach ochrony powietrza przy okazji ich aktualizacji bez ujednolicenia przez ustawodawcę katalogu takich środków może skutkować dodatkowymi kosztami dla gospodarstw domowych lub przedsiębiorców związanymi z wymianą np. źródeł ciepła domowego o nieznanej skali kosztów. Stąd też wprowadzanie konkretnych ograniczeń, które mogą godzić w bezpieczeństwo energetyczne i ciepłe obywateli oraz przedsiębiorców powinno być poprzedzone ustaleniem rzeczywistego, a nie tylko prognozowanego lub modelowanego wpływu na środowisko wraz ze wskazaniem alternatywnych metod osiągnięcia zamierzonych celów środowiskowych związanych z jakością powietrza. Chodzi przede wszystkim o wykazanie, że istnieje wystarczający związek pomiędzy

konkretnym źródłem emisji zanieczyszczeń a występującym przekroczeniem dopuszczalnych poziomów emisji, że wybrany środek może przynieść zakładany rezultat oraz że nie istnieje rozwiązanie równie skuteczne, a wyraźnie mniej dolegliwe dla obywateli. Takich rozwiązań brakuje w uchwalonej nowelizacji, która utrzymuje dotychczasowy stan prawny koncentrując się w art. 2 jedynie na zapewnieniu formalnej zgodności programów ochrony powietrza z wymogami dyrektywy (UE) 2024/2881 i pozostawiając samorządom województw duży margines swobody decyzyjnej w sprawie przyjęcia środków naprawczych w programie ochrony powietrza.

Powyższe zastrzeżenia powiązane są drugim elementem nowelizacji, tj. zawartym w art. 1 ustawy z dnia 31 lipca 2026 r. poszerzeniem kręgu podmiotów, które są uprawnione do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę w sprawie programu ochrony powietrza, uchwałę w sprawie aktualizacji programu ochrony powietrza, uchwałę w sprawie planu działań krótkoterminowych albo na niepodjęcie tych uchwał. Wątpliwości budzi sposób określenia kręgu podmiotów, którym ustawa przyznaje szczególne uprawnienie do kwestionowania programów ochrony powietrza. Regulacja odwołuje się m.in. do okresu prowadzenia działalności oraz określonych powiązań terytorialnych. Wprowadzenie warunków ograniczających możliwość korzystania ze szczególnego trybu wnoszenia skarg powinno mieć swoje racjonalne uzasadnienie, tak by pozwalało ono odróżnić podmioty rzeczywiście związane z określoną problematyką od podmiotów powoływanych wyłącznie na potrzeby konkretnego sporu lub takich, których okoliczności powstania i sposób działania wskazują, że reprezentują one interes ekonomiczny związany z określonym rozstrzygnięciem sprawy albo realizują cele polityczne lub ideologiczne, zamiast rzeczywiście działać na rzecz ochrony środowiska na danym obszarze. Bardziej miarodajnym kryterium oceny legitymacji procesowej do wniesienia skargi byłoby wykazanie rzeczywistego związku skarżącego z zagadnieniami objętymi programem albo z obszarem, którego program dotyczy. Sam upływ określonego czasu od rozpoczęcia działalności ani formalnie wskazana siedziba nie świadczą jeszcze o rzeczywistym zaangażowaniu danego podmiotu w ochronę środowiska na tym obszarze ani o jego uzasadnionym zainteresowaniu zakwestionowaniem określonego aktu prawa miejscowego. Przyjęta konstrukcja szczególnej legitymacji procesowej do zaskarzania programów ochrony powietrza oraz związanych z nimi dokumentów budzi zasadnicze zastrzeżenia co do jej racjonalności i spójności. Ustawodawca oparł dostęp do tego środka prawnego przede wszystkim na przesłankach formalnych, które nie pozostają w dostatecznym związku ani z celem regulacji, ani z rzeczywistym oddziaływaniem danego programu na

sytuację skarżącego. W konsekwencji o możliwości wniesienia skargi mogą decydować okoliczności przypadkowe, takie jak okres prowadzenia działalności lub formalnie wskazana siedziba, zamiast rzeczywistego związku podmiotu z problemem środowiskowym albo obszarem objętym programem.

Mechaniczne stosowanie tak określonych kryteriów może prowadzić do rezultatów, których nie sposób racjonalnie uzasadnić. Szczególną legitymację procesową może uzyskać podmiot mający jedynie formalny lub pozorny związek z przedmiotem programu, podczas gdy zostanie jej pozbawiony podmiot bezpośrednio dotknięty skutkami przyjętych rozwiązań, wyłącznie z powodu niespełnienia jednego z warunków formalnych, na przykład zbyt krótkiego okresu prowadzenia działalności. Regulacja nie tylko nie zapewnia zatem właściwego wyłonienia podmiotów, których udział w postępowaniu sądowym znajduje rzeczywiste uzasadnienie, lecz może również uprzywilejowywać podmioty powołane na potrzeby konkretnego sporu albo działające z pobudek ekonomicznych, politycznych lub ideologicznych.

Taka konstrukcja naraża organy samorządu województwa na udział w postępowaniach inicjowanych przez podmioty niemające rzeczywistego związku z danym problemem środowiskowym, a jednocześnie może zamykać drogę sądową podmiotom faktycznie ponoszącym skutki zaskarżonego aktu. Nie jest to jedynie niedoskonałość o charakterze technicznym, lecz konsekwencja niedostatecznie przemyślanego modelu legitymacji procesowej, w którym kryteria formalne zostały oderwane od celu przyznawanego uprawnienia. Z tego względu szczególna legitymacja procesowa powinna zostać powiązana przede wszystkim z rzeczywistym charakterem działalności skarżącego, jego faktycznym i odpowiednio trwałym związkiem z określonym problemem środowiskowym lub obszarem objętym programem oraz wpływem przyjętych rozwiązań na jego sytuację.

Należy podkreślić że nowelizacja poszerza krąg podmiotów mogących inicjować taką kontrolę sądowej programów ochrony powietrza, co może i zapewne będzie skutkować zwiększeniem ilości skarg składanych na tego typu akty prawa miejscowego. W praktyce oznacza to również większe znaczenie jakości przygotowywanych przez samorząd wojewódzki aktów prawnych, materiału analitycznego stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia pochodzącego z pomiarów oraz sposobu jego uzasadnienia. Przy wyznaczonym przez ustawodawcę bardzo krótkim terminie aktualizacji programów ochrony powietrza znaczenie jakości materiału analitycznego, rzetelności prowadzonych pomiarów stanu powietrza oraz dokumentacji procesu decyzyjnego istotnie wzrasta.

Obecna konstrukcja prawna programów ochrony powietrza stawia samorząd województwa wobec konieczności godzenia dwóch przeciwstawnych ryzyk. Z jednej strony program może zostać zakwestionowany jako niewystarczający w świetle celów określonych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2881 z dnia 23 października 2024 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy, z drugiej zaś – przewidziane w nim środki mogą zostać uznane za zbyt daleko idące, niedostatecznie uzasadnione lub nieproporcjonalne, a zarazem nadmiernie kosztowne do wdrożenia na poziomie gminnym.

Przyjęte rozwiązania koncentrują się przede wszystkim na formalnym przeniesieniu wymagań unijnych do prawa krajowego, bez zapewnienia samorządom województw odpowiednich warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych do ich rzeczywistego wykonania. Na samorządy te przeniesiono tym samym ciężar pogodzenia sprzecznych oczekiwań oraz ryzyko zakwestionowania przyjętych rozwiązań, nie wyposażając ich jednocześnie w instrumenty pozwalające skutecznie temu ryzyku przeciwdziałać.

Rolą ustawodawcy powinno być zatem nie tylko formalne wdrożenie nowych przepisów unijnych, lecz także stworzenie samorządom województw rzeczywistych warunków do przygotowania i realizacji programów ochrony powietrza zgodnych z tymi przepisami. Wymaga to zapewnienia odpowiednich narzędzi prawnych i analitycznych, a także niezbędnych oraz stabilnych środków finansowych na realizację przyjętych działań.

Przedstawiając Wysokiej Izbie powyższe zastrzeżenia do ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska wyrażam jednocześnie przekonanie, że Sejm, dokonując powtórnej oceny przyjętych w ustawie rozwiązań, podzieli moje zastrzeżenia.

