



SENAT RP

## ZAPIS STENOGRAFICZNY

---

---

---

**Wspólne posiedzenie**  
**Komisji Środowiska (8.)**  
oraz Komisji Samorządu Terytorialnego  
i Administracji Państwowej (14.)  
w dniu 13 marca 2012 r.

VIII kadencja

---

Porządek obrad:

1. Zarządzanie środowiskiem w gminach – problemy i perspektywy.

(Początek posiedzenia o godzinie 10 minut 08)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodnicząca Komisji Środowiska Jadwiga Rotnicka)

### **Przewodnicząca Jadwiga Rotnicka:**

Szanowni Państwo, gdyby była taka możliwość, to rozpoczęlibyśmy nasze posiedzenie.

(*Senator Janusz Sepioł: Jest taka możliwość.*)

Witam bardzo serdecznie wszystkich państwa, zarówno gości, jak i członków obydwu komisji, Komisji Środowiska, którą reprezentuję, oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, której przewodniczy pan senator Janusz Sepioł.

Witam bardzo serdecznie na dzisiejszym spotkaniu przede wszystkim gości. Z Ministerstwa Środowiska witam panią Monikę Kaczyńską, dyrektor Departamentu Planowania Strategicznego, i pana Romana Jaworskiego, zastępcę głównego inspektora ochrony środowiska. Z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego gościmy pana Marka Michalskiego, dyrektora Departamentu Wsparcia Programów Infrastrukturalnych, panią Żanetę Borchólską, specjalistkę z Departamentu Wsparcia Programów Infrastrukturalnych, oraz panią Milenę Zimoń, zastępcę dyrektora Departamentu Koordynacji Programów Infrastrukturalnych.

Stronę, która jest inspiratorem dzisiejszego naszego spotkania, czyli Najwyższą Izbę Kontroli, reprezentuje pani Teresa Warchałowska, pełniąca obowiązki dyrektora Departamentu Środowiska NIK, pani Anna Krzywicka, wicedyrektor tego departamentu, i pani Katarzyna Papińska, doradca techniczny w tym departamencie. Z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej gościmy dzisiaj panią Małgorzatę Skuchę. Związek Miast Polskich reprezentuje dyrektor Biura Związku Miast Polskich Andrzej Porawski, chyba od wielu lat pełniący tę funkcję.

(*Dyrektor Biura Związku Miast Polskich Andrzej Porawski: Od dwudziestu lat.*)

Od dwudziestu? Właśnie, właśnie tak.

Z Urzędu Gminy Jedlnia-Letnisko jest Piotr Leśnowolski, wójt, a także naczelnik Wydziału Inwestycji i Gospodarki Komunalnej, pan Marian Stani. Urząd Gminy w Ostródzie reprezentuje Artur Lewartowski, kierownik Referatu Rolnictwa, Gospodarki Gruntami i Przestrzennej. Urząd Miasta i Gminy Piaseczno reprezentuje pani Jolanta Łaczyńska, naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska i Gospodarki Rolnej, Gminę Konstancin-Jeziorna –

pani Beata Kwiatkowska, kierownik Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa, Urząd Gminy w Lesznowoli – pani Marzena Chmiel, kierownik Referatu Ochrony Środowiska i Rolnictwa.

Z Instytutu na rzecz Ekorozwoju jest pan Wojciech Szymalski, z Hydroprojektu Spółki z o.o. z Warszawy jest pan Dariusz Gronek, z Polskiej Izby Gospodarczej „Ekorozwój” – prezes Krzysztof Zaręba, z Unii Metropolii Polskich – Maria Starkowska oraz z Biura Senatorskiego Stanisława Gorczyca, a już nie z unii metropolii, jest Anna Wielgosz.

I jeszcze z następnej strony, podpowiada mi pani sekretarz komisji, są cztery osoby: pan Roman Jaworski, zastępca głównego inspektora ochrony środowiska...

(*Głos z sali: Już byłem wpisany.*)

No to drugi raz jest pan wpisany.

...Edward Trojanowski z ZGWRP, Jacek Kowalski, burmistrz Nowego Dworu Mazowieckiego, i Marek Michalski, który chyba też już był witany.

Dziękuję bardzo.

Lista jest dość długa, nie wszystkich z państwa oczywiście znamy.

Witam także panie senator i panów senatorów i uważam, że nasze dzisiejsze posiedzenie seminaryjne jest już otwarte.

Jak wspomniałam na początku, inspiracją do spotkania naszych komisji był raport Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli dotyczący zarządzania środowiskiem w gminach. Wyniki tego raportu nie są najgorsze, ale powiedziałabym, że nie są też dobre. Jeśli państwo byli uprzejmi zapoznać się z tym raportem, to wiedzą państwo, czego one dotyczą. Co prawda Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała raptem trzydzieści pięć gmin, jest to więc niewielki procent wszystkich gmin naszego kraju, niemniej pewne kierunki niedociągnięć i pewne problemy, które się wiążą z zarządzaniem środowiskiem w gminach, można było z tego raportu wychwycić.

Żeby nie przedłużać otwarcia posiedzenia, chciałabym poprosić przedstawiciela Najwyższej Izby Kontroli, panią Katarzynę Papińską, aby przedstawiła wnioski z raportu. Potem wypowiedzą się następnymi prelegenci, a na końcu będzie dyskusja, która być może wskaże nam kierunki dalszych działań, zmierzających do tego, żeby poprawić zarządzanie środowiskiem w gminach.

Panie Przewodniczący, proszę o kilka słów z pana strony, chociażby o powitanie.

## Senator Janusz Sepiol:

Droży Państwo, może powiem, dlaczego spotykamy się na posiedzeniu obu komisji. Oczywiście najważniejsze sprawy są związane ze środowiskiem, ale raport ten mówi wiele o funkcjonowaniu samorządów, zwłaszcza w sytuacji, kiedy wydaje się, że samorządy są zajęte przede wszystkim wydawaniem środków europejskich w związku z realizacją dużych projektów inwestycyjnych, a sprawy programowe, planistyczne wyraźnie nie są w centrum ich uwagi. Tak by z tego raportu wynikało.

Co więcej, od niedawna jesteśmy przekonani, że znaczenie rad gmin słabnie, że jest jakiś przechył w kierunku menedżerskiego zarządzania w gminach, a domeną działania rad są w dużym stopniu wieloletnie sprawy programowe, planistyczne. Nasuwa się więc pytanie, czy rady spełniają swoje posłannictwo i wywiązują się ze swojej odpowiedzialności. Ten raport obok poruszania podstawowych spraw dotyczących stanu środowiska i zarządzania środowiskiem bardzo wiele mówi o funkcjonowaniu samorządów i dlatego jesteśmy razem na tym posiedzeniu. Dziękuję bardzo.

## Przewodnicząca Jadwiga Rotnicka:

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę o wystąpienie pierwszego prelegenta.

## Doradca Techniczny w Departamencie Środowiska w Najwyższej Izbie Kontroli Katarzyna Papińska:

Witam. Jest mi bardzo miło zaprezentować wyniki kontroli, którą przeprowadziliśmy w zeszłym roku. Myślę, że te wyniki są cały czas aktualne.

Przede wszystkim trzeba stwierdzić, że rola samorządu, jeśli chodzi o dbałość o stan środowiska, jest nie do przecenienia. Zgodnie z zasadą pomocniczości to właśnie na tym poziomie administracji spoczywa główna odpowiedzialność za stan środowiska. W ostatnich latach zadania nałożone na gminy i działania gmin stale rosną, w związku z czym aktywność gmin wzrasta, ale jednocześnie wzrasta odpowiedzialność za stan środowiska. Przepisy nakładają na gminy szereg obowiązków w tym zakresie. Jest podstawowy obowiązek respektowania zasad zrównoważonego rozwoju, który wynika z konstytucji. Ponadto do najważniejszych ustaw określających zadania gmin w dziedzinie środowiska należą: ustawa o samorządzie gminnym, prawo ochrony środowiska, ustawa o odpadach, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawa o ochronie przyrody, ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Już z wyczenia tych najważniejszych ustaw widzimy, jak wiele jest regulacji i jak wiele jest obowiązków nałożonych na ten szczebel administracji.

Przepisy zawarte w wymienionych przeze mnie aktach prawnych poza określeniem obowiązków w zakresie ochrony poszczególnych komponentów utrzymania porządku

czy zagospodarowania przestrzeni dostarczają także instrumentów, które powinny służyć właściwemu zarządzaniu środowiskiem, co jest niezbędne z czysto praktycznego punktu widzenia. Poza tym trzeba pamiętać, że ochrona jednego elementu środowiska nie może być realizowana z pominięciem ochrony pozostałych elementów.

Najpierw może warto sprecyzować, o czym w ogóle mówimy, poruszając problem zarządzania środowiskiem. Termin ten wywodzi się z nauk ekonomicznych i ma różnorodne definicje, z których kilka przytaczam. Zarządzanie może być traktowane jako zestaw działań, takich jak planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrola, skierowanych na zasoby ludzkie, finansowe, rzeczowe czy informacyjne, które są wykorzystywane z zamiarem osiągnięcia określonych celów. Według innej definicji zarządzanie to działalność kierownicza polegająca na ustaleniu celów i powodowaniu ich realizacji w sposób sprawny i skuteczny. Kolejna definicja mówi, że jest to po prostu dysponowanie zasobami, a jeszcze inna, że zarządzanie jest porządkowaniem chaosu, panowaniem nad różnorodnością i przekształcaniem potencjalnego konfliktu we współpracę.

Wszystkie te definicje możemy śmiało zastosować do zarządzania środowiskiem. Tutaj zarządzamy całością zasobów i wszystkimi elementami otaczającej nas przestrzeni, a celem będzie pogodzenie potrzeb w zakresie eksploatacji zasobów środowiska, które wynikają z chęci rozwoju gospodarczego, z utrzymaniem i poprawą jakości poszczególnych komponentów, w tym zagospodarowania samej przestrzeni. Efektem zarządzania środowiskiem będzie realizacja w praktyce zasad zrównoważonego rozwoju. Dla właściwego zarządzania środowiskiem niezbędne jest ujęcie obowiązków nałożonych przepisami prawa w spójny system, który zapewni realizację obowiązku określonego w art. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska, stanowiącym, że ochrona jednego elementu musi być realizowana z uwzględnieniem ochrony pozostałych.

Realizacja szeregu zadań przez gminy wymaga dokładnego ich zaplanowania w czasie i przestrzeni, a im więcej jest tych zadań, tym większe znaczenie ma ich planowanie i koordynacja. Pamiętać też trzeba, że każde działanie, w tym również prace administracyjne urzędu, prace zlecane przez urząd, mają, poza realizacją określonego celu, własny aspekt środowiskowy, którym jest tak zwany ewentualny negatywny wpływ na środowisko. Identyfikacja aspektów środowiskowych w każdej dziedzinie działalności, a następnie podejmowanie działań na rzecz zmniejszenia ich oddziaływania umożliwia wdrożenie w jednostkach organizacyjnych, w tym w urzędach i przedsiębiorstwach, tak zwanego zarządzania środowiskowego. Nie należy jednak tego mylić z zarządzaniem środowiskiem, gdyż zarządzanie środowiskowe jest dobrowolnym zobowiązaniem przyjmowanym przez jednostkę do podejmowania konkretnych działań w celu zminimalizowania wpływu tych działań na środowisko.

Precyzyjne planowanie i wykonywanie ustawowych obowiązków wraz z wdrożeniem zarządzania środowiskowego stwarzają kompleksowy system zarządzania środowiskiem. Zarządzanie środowiskiem obejmuje więc znacznie szerszy zakres działań niż ochrona środowiska czy przyrody i przez pojęcie to będziemy rozumieć kompleksowy system

planowania i wykonywania działań nakierowanych na racjonalne wykorzystanie zasobów środowiska, ich ochronę i odnawianie.

Jakie mechanizmy zarządzania środowiskiem są wyróżniane najczęściej? Należy do nich programowanie działań oraz mechanizmy prawno-organizacyjne, finansowe i społeczne.

Wyniki kontroli, które będą omawiać, nie dotyczyły instrumentów społecznych z tego względu, że ten element zarządzania był kontrolowany przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2009 r. i została wówczas przygotowana informacja „Zapewnienie społeczeństwu udziału w postępowaniach dotyczących środowiska”, która jest dostępna na stronie Najwyższej Izby Kontroli.

Jakie były przyczyny podjęcia kontroli? Przede wszystkim waga zagadnienia, to, że jest ono niezwykle istotne, a także to, że Najwyższa Izba Kontroli zajmuje się takimi sprawami, że mieszczą się one w priorytetowych kierunkach jej działania, które zostały przedstawione na slajdzie.

Celem naszej kontroli była ocena prawidłowości planowania i realizacji przez organy gminy określonych przepisami prawa zadań dotyczących ochrony środowiska oraz ocena zakresu działań podejmowanych w celu wprowadzenia kompleksowego systemu zarządzania środowiskiem. Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli to wypełnianie przez gminy obowiązków w zakresie planowania działań dotyczących środowiska, respektowanie wymagań ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym, spójność dokumentów strategicznych w tym zakresie, zakres i terminowość realizacji działań ujętych w dokumentach strategicznych, prawidłowość wykonywania zadań w zakresie ochrony środowiska nałożonych na gminy przepisami prawa, wdrażanie dobrowolnych systemów zarządzania środowiskiem, jak również nadzór wójta, burmistrza czy prezydenta nad realizacją zadań i wydanych zezwoleń.

Ze względu na konieczność uwzględnienia różnorodnych aspektów działalności gmin w obszarze środowiska i poszczególnych aspektów zarządzania kontrola miała bardzo szeroki zakres. Obok analizowania obowiązujących w gminie strategii, programów, studiów i planów badano poprawność wydawania niektórych decyzji, poprawność prowadzenia niektórych rejestrów. Kontrola objęła okres trzech lat i dotyczyła, jak już wspomniałam, trzydziestu pięciu gmin, w tym siedmiu miast na prawach powiatu.

Jakie były wyniki kontroli, co zostało stwierdzone? Na początek omówię planowanie jako jeden z podstawowych instrumentów zarządzania środowiskiem. W wyniku kontroli stwierdzono, że zgodnie z przepisem art. 8 ustawy – Prawo ochrony środowiska 90% badanych strategii rozwoju gmin uwzględniało zasady ochrony środowiska, a 73% uwzględniało również wymogi ochrony przyrody, zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Strategie rozwoju gmin są dokumentami dość ogólnymi, wskazującymi kierunek działań. Planowanie działań w zakresie ochrony środowiska powinno być uwzględnione w programach ochrony środowiska. Programy te, zgodnie z art. 17 ustawy – Prawo ochrony środowiska, powinny być przygotowywane przez gminy w celu realizacji założeń polityki ekologicznej państwa. W toku kontroli analizowano treść i sposób uchwalenia takich programów.

Analiza ich treści wykazała, że większość programów, prawie 75%, zawierała zapisy dotyczące zasad i struktury instrumentów zarządzania środowiskiem, wskazywała na kluczową rolę tych programów ochrony środowiska w koordynowaniu działań i zarządzaniu środowiskiem na terenie gminy. Okazało się jednak – co zostanie wykazane w dalszej części mojej prezentacji – że programy te nie służyły temu celowi, choć w większości z nich był on deklarowany. Bardzo często nie spełniały one wymogów prawa, nie obejmowały zakresu określonego wytycznymi lub po prostu były nieaktualne. W większości jednostek funkcjonowały programy niezaktualizowane, w kilku wypadkach opracowane jeszcze w poprzednim stuleciu. Programy te, zgodnie z założeniami, powinny określać cele, priorytety, rodzaje i harmonogram działań, opierając się na aktualnym stanie środowiska. Nieaktualizowanie takich programów właściwie pozbawia je roli, jaką mogłyby pełnić. Czasami tłumaczono, że programy w gminach nie są aktualizowane, ponieważ działania są stale aktualne. To jednak nie stawiało w najlepszym świetle tych gmin, dlatego że jeżeli przez dziesięć lat aktualne są te same zadania, to aktywność gmin może być postawiona pod znakiem zapytania.

Analiza treści programów wykazała, że często nie zawierały one takich elementów jak harmonogram działań i nie określały mierników realizacji celów, czyli trudno było po jakimś czasie określić, na którym etapie realizacji programu się znajdujemy. Były też wypadki, że programy ochrony środowiska zawierały zadania, które nie odpowiadały celom zawartym w programie, albo ich charakter nie był zgodny z polityką ekologiczną państwa. Były to na przykład zadania, które trudno zaliczyć do działań prośrodowiskowych, takie jak budowa stadionu piłkarskiego albo boiska o sztucznej nawierzchni czy przebudowa przejścia podziemnego. Brak aktualizacji programów ochrony środowiska powodował, że często informacja o obszarach chronionych była nieprawdziwa, nieaktualna, co stwierdziliśmy w 43% kontrolowanych jednostek, a to już jest trochę za dużo.

Częścią programu ochrony środowiska powinny być, zgodnie z przepisami prawa, plany gospodarki odpadami, jednak w 40% jednostek nie stanowiły one części programu ochrony środowiska, żyły własnym życiem, miały inny okres obowiązywania. Poza tym w 31% jednostek nie były one aktualizowane, a niektóre z nich nie zawierały wszystkich elementów, jakie powinny zawierać zgodnie z ustawą o odpadach.

W odniesieniu do 83% programów ochrony środowiska – to jest slajd, który podsumowuje wyniki odnoszące się do planowania działań dotyczących środowiska – nieprawidłowy był tryb ich ustanawiania lub zawartość. Nieprawidłowości dotyczyły również 54% planów gospodarki odpadami. Zdaniem NIK regulacje dotyczące planów gospodarki są nieco bardziej precyzyjne, a regulacje dotyczące procedury opracowania i aktualizowania programów ochrony środowiska są nieco zbyt ogólne i niewystarczające.

Fundamentalne znaczenie w ochronie środowiska ma respektowanie wymagań dotyczących ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym. Tutaj sytuacja nie była taka zła. W 77% skontrolowanych jednostek nie stwierdzono

istotnych uchybień w stosowaniu przepisów zobowiązujących do respektowania wymagań ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym. We wszystkich badanych studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin odnoszono się do uwarunkowań wynikających ze stanu środowiska. Również we wszystkich stu pięciu analizowanych planach określono rozwiązania niezbędne do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń i zapewnienia ochrony środowiska przed zanieczyszczeniami oraz do przywracania go do właściwego stanu.

W kontrolowanych gminach analizowano różnie – od jednego do dziewięciu – miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Nie wszystko było idealnie. W 14% studiów oraz 7% miejscowych planów nie określono warunków realizacji przedsięwzięć umożliwiających uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska, co jest wymogiem ustawowym, a w jednym miejscowym planie nie określono w ogóle zasad ochrony środowiska ani krajobrazu. Ponadto okazało się, że na potrzeby sporządzenia 37% studiów i 10% miejscowych planów – procenty te są odniesione do planów i studiów, które zostały uchwalone już w okresie obowiązywania przepisu zobowiązującego do wykonania tak zwanych opracowań ekofizjograficznych – tych opracowań nie wykonywano, a powinny one zawierać aktualne informacje o środowisku i powinny służyć dostosowaniu funkcji, struktury i intensywności zagospodarowania do uwarunkowań przyrodniczych. Konsekwencją takiego działania było to, że w 26% analizowanych studiów były zawarte niepełne lub nieaktualne dane o terenach lub obiektach ochrony przyrody.

Tutaj obraz nie jest taki zły, ale musimy pamiętać, że w wielu gminach miejscowymi planami jest pokryta tylko niewielka część terenu. W jednej z kontrolowanych gmin wynosiła ona mniej niż 0,1%, w związku z czym nawet jeżeli obraz tych analizowanych...

Cudownie jest, że analizowane dokumenty są w większości poprawne, ale gdy ich nie ma, nie można spełniać w tych gminach roli, jaką zagospodarowanie przestrzenne powinno rzeczywiście odgrywać. Gminy często nie monitorowały realizacji zaplanowanych zadań oraz celów i nie przygotowywały określonych przepisami prawa sprawozdań czy raportów. W praktyce uniemożliwiało to bieżące zarządzanie środowiskiem. Wiemy, że coś się zmieniło, wiemy, jaki jest efekt naszych działań, i podejmujemy inne działania. Stwierdziliśmy, że w 68% gmin nie przygotowano wymaganego raportu z realizacji programu ochrony środowiska, a w 32% sprawozdania z realizacji planu gospodarki odpadami. Nie starano się też uzyskiwać informacji zwrotnej o efektach podejmowanych działań, nie korzystano z baz danych prowadzonych przez inne organy czy informacji wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska.

W toku kontroli sprawdzano również realizację zaplanowanych działań i okazało się, że w 40% kontrolowanych jednostek niepełna lub opóźniona była realizacja zadań określonych w programach ochrony środowiska, nawet zaplanowanych w latach 2004 czy 2006. Żadna z kontrolowanych gmin nie zrealizowała wszystkich zadań ujętych w planach gospodarki odpadami. W wyniku kontroli stwierdzono, że gminy nie realizowały również niektórych

spośród ich ustawowych obowiązków, niezależnie od tego, czy były one uwzględniane w jakichś programach i planach, czy nie. Należy oczywiście podkreślić, że tych obowiązków jest bardzo wiele i gminy podejmują różnorodne działania na rzecz ochrony środowiska, o czym zresztą będą jeszcze mówić, jednak wśród analizowanych zadań najwięcej problemów występowało w zakresie gospodarki odpadami. W niektórych gminach nie prowadzono wymaganej ewidencji, na przykład ewidencji zbiorników bezodpływowych, których częstotliwość opróżniania powinna służyć ustaleniu planu rozwoju sieci kanalizacyjnej. Jeżeli ewidencja była prowadzona, to w 1/4 gmin była niepełna i nieaktualna. Tylko w jednej spośród trzydziestu pięciu gmin pracownicy urzędu konfrontowali dane z ewidencji zbiorników z danymi dotyczącymi odbierania nieczystości i tam można było zaplanować działania.

Dobre jest to, że ponad 90% kontrolowanych gmin wprowadziło już systemy selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, ale niestety w 30% z nich, wbrew obowiązującym przepisom, stawki opłat za odbiór odpadów segregowanych i niesegregowanych były takie same. Ponadto na obszarze 73% gmin nie wszyscy mieszkańcy zostali objęci zorganizowanym systemem odbierania wszystkich rodzajów odpadów komunalnych, co zwykle było tłumaczone rozproszeniem zabudowy, trudnością dojazdu i niechęcią przedsiębiorców do odbierania odpadów z odległych posesji.

Blisko 30% kontrolowanych jednostek nie przedkładało marszałkom województw informacji o ilości substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska. Aż w ponad 51% gmin brak było rzetelnej wiedzy o ilości i składzie odbieranych z ich terenu odpadów. Działo się tak, ponieważ część przedsiębiorców odbierających odpady z terenu gminy nie przedkładała – wbrew obowiązującym przepisom oraz warunkom zawartym w udzielonych im zezwoleniach – rocznych informacji albo informacje te zawierały niepełne dane. Starano się to ukazać na tym schemacie, gdzie na samym dole słupki ilustrują różne rodzaje odebranych przez gminy odpadów oraz informację przekazaną przez przedsiębiorców do gminy – informacja ta jest niepełna – która z kolei jest zobowiązana do przygotowania sprawozdań statystycznych o ilości odebranych odpadów. Czy te sprawozdania są rzetelne i czy ta informacja statystyczna jest pełna, to duży znak zapytania. Wobec przedsiębiorców, którzy nie składali we właściwym terminie lub właściwej formie informacji o ilości zebranych odpadów, w dwunastu gminach starano się podejmować kroki dyscyplinujące, które polegały głównie na telefonicznych lub pisemnych upomnieniach. Tylko w jednej zagrożono przedsiębiorcy sankcją, a w jednej zastosowano sankcję polegającą na tym, że odebrano przedsiębiorcy zezwolenie na odbiór odpadów. W czasie przeprowadzania kontroli była to właściwie jedyna sankcja, którą można było zastosować wobec przedsiębiorców. Sądzę, że gminy niezbyt chętnie ją stosowały, ponieważ wtedy przedsiębiorcy nie odbieraliby odpadów. I kółko się zamyka.

Przyjęta w lipcu ubiegłego roku nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku wprowadziła z dniem 1 stycznia bieżącego roku zmiany w systemie gospodarki odpadami, nałożyła nowe obowiązki na samorządy, na podmioty, i umożliwiła karanie nierzetelnych przedsiębiorców,

mamy więc nadzieję, że nowy system wprowadzony tymi przepisami spowoduje, iż sytuacja w zakresie gospodarki odpadami znacznie się poprawi.

W zakresie ochrony przyrody stwierdziliśmy niewiele nieprawidłowości. Gminy wykazywały dużą dbałość o tereny zieleni i pomniki przyrody. Nieprawidłowości przy wydawaniu decyzji na usunięcie drzew lub krzewów stwierdzono w dziewięciu jednostkach i dotyczyły one niespełna 15% spośród sześciuset dziesięciu badanych decyzji.

Pomimo ustawowego obowiązku aż 46% gmin nie sprawowało kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym swoją właściwością, a z uprawnień do podejmowania kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców, którym wydano zezwolenie na odbieranie odpadów czy opróżnianie zbiorników bezodpływowych, skorzystało jedynie 20% kontrolowanych organów. Oznacza to, że mechanizm, który również mógłby być przydatny w zarządzaniu środowiskiem, czyli kontrola, nie był wykorzystywany.

Niewielkie było zainteresowanie gmin wdrażaniem w swoich urzędach dobrowolnych systemów zarządzania środowiskowego, o czym wspominałam na początku. Tylko dwie spośród trzydziestu pięciu kontrolowanych jednostek wdrożyły taki system, a był to system ISO 14001. Jedna gmina przygotowuje się do przystąpienia do krajowego systemu ekozarządzania i audytu EMAS, ale to jest możliwe tylko wtedy, kiedy wykaże się prawidłową realizację wszystkich ustawowych obowiązków. W 63% kontrolowanych jednostek nie było informacji, czy i jakie przedsiębiorstwa z terenu gminy wdrożyły normę ISO lub przystąpiły do EMAS. Żadna z kontrolowanych gmin nie podejmowała też działań, które propagowałyby uzyskiwanie takich certyfikatów w zakresie zarządzania środowiskowego, choć stanowi to jeden z celów sformułowanych w polityce ekologicznej państwa na lata 2009–2012.

Co wynika z kontroli przeprowadzonej przez NIK? Należy stwierdzić, że chociaż przepisy prawa dają podstawę do zarządzania środowiskiem poprzez planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolę, w większości spośród skontrolowanych przez nas gmin nie stworzono takiego spójnego systemu. Programy ochrony środowiska, które mogłyby służyć wprowadzeniu takiego systemu i koordynacji wszystkich działań ujętych w różnych dokumentach strategicznych oraz określonych przepisami prawa, nie odgrywały tej roli. Wyniki kontroli wskazują raczej na to, że programy te były przygotowywane przez gminy z racji konieczności wypełnienia ustawowego obowiązku, a ich znaczenie jako narzędzia zarządzania środowiskiem i koordynacji działań było zdecydowanie niedoceniane. Podstawowy mechanizm zarządzania ukazany na rysunku, polegający na planowaniu i podejmowaniu działań, osiągnięciu jakichś efektów, wiedzy o efektach, korekcie planów, w większości skontrolowanych gmin nie funkcjonował prawidłowo. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli konieczne jest doprecyzowanie potrzeby, zawartości i roli gminnych programów ochrony środowiska oraz wyraźne wskazanie gminom metod zarządzania środowiskiem. Zwróciliśmy się o to do ministra środowiska, który zgodził się z naszym stanowiskiem i w piśmie skierowanym do prezesa zadeklarował podjęcie pewnych działań.

Z programami ochrony środowiska i zarządzaniem środowiskiem łączy się sprawa zarządzania środowiskowego, która również wymaga upowszechnienia. Przystępowanie gmin do systemu ekozarządzania i audytu mogłoby się przyczynić do propagowania zarządzania poprzez środowisko w przedsiębiorstwach, a tym samym uprościć zarządzanie środowiskiem na terenie całej gminy.

To byłoby chyba tyle. Pełny tekst informacji mogą państwo znaleźć na stronie internetowej Najwyższej Izby Kontroli. Informacja zawiera konkretne przykłady, pozytywne i negatywne, bo działań, jakie gminy podejmowały, było naprawdę bardzo wiele, kontrola była bardzo szeroka. W informacji tej mogą państwo znaleźć również sporo przykładów pozytywnych, które są przedstawione w żółtych ramkach. Na stronie NIK można też znaleźć treść wystąpień pokontrolnych, które były skierowane do kontrolowanych jednostek. Dziękuję.

### **Przewodnicząca Jadwiga Rotnicka:**

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, przedstawiony nam skrótowo raport jest inspiracją do tego, żeby ta druga strona mogła powiedzieć, czy rzeczywiście tak jest, bo to była tylko próba wybrana ze wszystkich naszych gmin. Rzecz polega na tym, iż Najwyższa Izba Kontroli kontroluje tylko efekt, nie wnika w to, czy mamy na to środki, czy mamy umiejętności, jak mamy zorganizowane sprawy. Myślę, że ten temat przybliżą nam pan Andrzej Porawski, dyrektor Biura Związku Miast Polskich, i pan Marian Stani, naczelnik Wydziału Inwestycji i Gospodarki Komunalnej w Urzędzie Gminy Jedlnia-Letnisko, których to panów proszę teraz o wystąpienie.

### **Dyrektor Biura Związku Miast Polskich Andrzej Porawski:**

Pani Przewodnicząca! Szanowni Państwo!

Nie tylko dwudziestodwuletnia perspektywa, o której pani przewodnicząca Rotnicka mówiła na początku, ale także bezpośrednie doświadczenie zarówno w zarządzie miasta, jak i w Radzie Miasta Poznania – przede wszystkim jednak praca od dwudziestu dwóch lat w związku – pozwala mi na ogólne ustosunkowanie się do tematu „gminy a ochrona środowiska”. Moja wypowiedź będzie jednak tylko wprowadzeniem, ważniejsza zaś będzie wypowiedź, która nastąpi po niej, ponieważ po mnie będzie mówił zawodowiec. Ja jestem w jakimś sensie amatorem, a pan dyrektor Stani, zanim został szefem wydziału w gminie Jedlnia-Letnisko, był szefem odpowiedniego wydziału w mieście Lublin, patrzy więc na te sprawy zarówno z perspektywy dużego miasta, jak i mniejszego samorządu, a perspektywy te są oczywiście z wielu różnych powodów odmienne.

Ja chciałbym najpierw zwrócić uwagę na kwestię programowania – ponieważ w raporcie NIK została ona uznana za ważną i niewątpliwie taka jest – z której wynikają potem dalsze rozmaite konsekwencje. Zajmę się programowaniem zarówno na etapie powstawania programu, jak i na etapie jego ewentualnego wdrażania lub leżenia na półce, bo w gminach istnieją i takie programy, które zostały opraco-

wane, a nawet są pokazywane przez prezydenta, burmistrza czy wójta, gdy przyjdą do niego goście, ale aktywność tych programów ogranicza się do leżenia na półce. Ta obserwacja dotyczy przede wszystkim strategii, ale trzeba pamiętać, że strategia, czyli ten najbardziej ogólny program rozwoju, jest nieobowiązkowa. Poza tym nie istnieje w tym zakresie żaden przepis oprócz dobrej wiedzy, dobrego doświadczenia. Tak że wymagania prawne mogłyby tu mieć charakter edukacyjny, niekoniecznie tylko normatywny. Nie istnieje w Polsce żaden przepis, który by formułował wymagania spójności, o którym pani mówiła. Dzisiaj nie ma potrzeby, żeby programy, które powstają w różnym czasie, w różnych dziedzinach były spójne ze strategią. Jest jeden przepis prawny, który mógłby taką spójność zapewnić, ale dzisiaj jej nie zapewnia. Jest to studium, dokument strategiczny i w dodatku związany z przestrzenią, który wymaga różnych podejść, między innymi od strony środowiska, ale nie tylko, również od strony innych elementów zrównoważonego rozwoju. Dzisiaj nie ma jednak obowiązku, żeby nawet plan gospodarki odpadami był przyjmowany razem z programem ochrony środowiska czy stanowił z nim całość, chociaż niewątpliwie powinno albo mogłoby tak być, a już zupełnie nie ma obowiązku, żeby inne programy rozwoju były skoordynowane ze strategią rozwoju, której, po pierwsze, w ogóle nie musi być, a po drugie, jeśli już jest, to wcale nie musi być zbieżna – chociaż logika wskazywałaby, że taka być musi – ze studium czy z innymi dokumentami. Trzeba pamiętać, że dokumenty te są przyjmowane w różnych momentach, także z punktu widzenia kadencji oraz z punktu widzenia różnych innych zmian organizacyjnych i prawnych. Spójność między różnymi programami, skoro jej brak – co jest ewidentne, my to obserwujemy od wielu lat – można by w jakimś sensie wymusić. Oczywiście zapis w ustawie niczego nie wymusi, bo musi być tu dobra wola i wiedza oraz kompetencja, ale dobrze by było, gdyby zapis w ustawie nakazywał spójność chociażby w sensie jeszcze dokładniejszych wytycznych do tworzenia studium albo wytycznych do programu ochrony środowiska, których brakuje. Zapisy ustawowe dotyczące programu ochrony środowiska są bardzo ogólne i w związku z tym gmina, w ramach swojej autonomii, ma prawo napisać tam praktycznie, co chce. Wobec tego uwaga Najwyższej Izby Kontroli, poza tymi kilkoma wytycznymi, jest słuszna, ale trzeba powiedzieć, że dzisiaj nie ma takiego wymogu i nie ma kultury zarządzania strategicznego, bo w Polsce jeszcze się ona nie wykształciła. Nie ma kultury współpracy między poziomami. Gminny plan ochrony środowiska powinien ewidentnie powstawać w ścisłej współpracy z regionem, a mam poważną wątpliwość, czy powstaje.

Prace programowe nie są w centrum uwagi, jak powiedział pan senator Sepioła. No nie są w centrum uwagi. W czwartej kadencji Rady Miasta Poznania byłem jako radny absolutnie zbulwersowany tym, że na sesji, na której był przedstawiany program ochrony środowiska i program gospodarki odpadami, ani jeden radny nie zgłosił się do dyskusji w tych sprawach. Rada była zupełnie niezainteresowana, przypuszczam też, że niewielu radnych przeczytało ten program. A na tej samej sesji była poruszana kwestia obsady stanowisk dyrektorskich w kilku poznańskich przedszkolach i chociaż ta sprawa nie należy do kompetencji

rady, bo to jest ewidentnie kompetencja wykonawcza, to była ona przedmiotem kilkogodzinnej ostrej debaty, w której iskry leciały.

A na pytanie pana marszałka Sepioła, czy rady są wystarczająco silne, odpowiem, że nie są. Rady mają dzisiaj kompetencje, które pozwalają im decydować o polityce, ale nie korzystają z tego. Radni są zde gustowani tym, że nie mogą już odwołać i powołać prezydenta, burmistrza, ale programowaniem specjalnie się nie zajmują – mówię to jako były radny i mówię to z pełną odpowiedzialnością – przede wszystkim dlatego, że rady nie mają odpowiednio silnych struktur własnych, a poza tym ich kompetencje należałoby jednak obudować w prawie tak, żeby chociaż pokazywać procedurę, w jakiej musi powstać program ochrony środowiska, tak jak dzisiaj jest procedura, która nakazuje powstawanie budżetu gminy. Ta procedura spowodowała, że w wielu miejscach już jest poważna rozmowa o budżecie. Gminy są wprawdzie autonomiczne, ale pewne ramy procedury wynikają z przepisów. Gdyby więc w tych ważnych programach przewidziano jakieś procedury, to oby tylko nie były one, na miłość boską, takie jak przy sprawdzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, bo zauważono, że tego nikt nie sprawdza. Ustawodawca wprowadził obowiązek raz na kadencję i w czwartej kadencji, w której ostatni raz byłem radnym, pan prezydent Grobelny przedstawił radzie informację, jak te plany wyglądają. Zrobił to na ostatniej sesji w kadencji, kiedy radni byli absolutnie zaangażowani w kampanię przed nowymi wyborami. Mówienie o tym na ostatniej sesji w kadencji było zupełnie bezsensowne, bo powinien być wymóg, żeby to było przedstawiane na pierwszej sesji w kadencji, a jeżeli nie na pierwszej sesji, to w pierwszym roku trwania kadencji. Taki wymóg jest, nie trzeba się tego wstydzić. Taki wymóg jest w Norwegii, taki wymóg jest w Niemczech. Tam, gdzie jest nakazana analiza jakiegoś planu czy programu, jest ona nakazana na początku kadencji, żeby w tej kadencji można było jeszcze wyciągnąć z tej analizy wnioski i próbować je realizować. Wydaje się, że takie proceduralne przepisy są śmieszne, ale skoro są w krajach o długiej tradycji demokratycznej, którą my się pochwalic nie możemy, to może w Polsce też trzeba by je wprowadzić.

Ostatnia rzecz, na temat której chcę się trochę powymądrzać, zanim będzie mówił profesjonalista, dotyczy obecnej sytuacji, jeśli chodzi o odpady. To jest wąski fragment tej kwestii, ale bardzo na czasie. Nie będę już wracał do tego, o czym mówiliśmy w kularach, bo przepisy weszły w takim momencie... Dobrze, że weszły, dobrze że w końcu wygraliśmy walkę z lobby śmieciowym. Dzisiaj są jednak próby kwestionowania konstytucyjności tych przepisów, na co już machnę ręką, bo to prawo powinno wejść mniej więcej pięć lat temu i gminy powinny dostać od sześcioro do siedmiu lat na jego wdrożenie. Tymczasem przepisy weszły w tym roku i regiony dostały na ich wdrożenie pół roku, a gminy półtora roku. To jest czysty nonsens. Bariera prawna była horrendalna, ale już nie istnieje. Państwo mówią, że gminy mogły egzekwować pewne rzeczy, a z bardzo wielu praktycznych powodów nie mogły. Pani zresztą uczciwie o nich mówiła. Nawet gdyby chciały odebrać zezwolenie, to kto by to woził?



Dzisiaj nie ma już bariery prawnej, jest bariera czasowa, w związku z czym potrzebny jest wysiłek już nie parlamentu, tylko rządu oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, bo to są dwa źródła, z których można by... Wiadomo, że ten krótki okres wiąże się przede wszystkim z problemem finansowym i niepewnością decyzyjną. Dzisiaj nie ma planów regionalnych. Jest szesnaście różnych podejść do tych planów w szesnastu województwach, ponieważ ustawa nie dała delegacji nawet ministerstwu, żeby taki plan trochę bardziej szczegółowo opisał. Dzisiaj konieczne jest uzgodnienie planu z ministerstwem, ale każdy region robi to zupełnie inaczej – tak wynika z rozmów – i zupełnie inaczej rozumie dzisiaj instalację regionalną. A byłoby dobrze, gdyby gminy wiedziały, które instalacje mają szansę stać się elementem tego nowego systemu, a które takiej szansy nie mają. Mogą jeszcze przez jakiś czas funkcjonować jako tymczasowe. Nie pamiętam, jak one się ustawowo nazywają, ale wiadomo, że ich życie jest ograniczone i trzeba możliwie szybko podjąć odpowiednie decyzje. Ministerstwo wprawdzie przygotowało projekt rozporządzenia na temat zawartości tych planów, ale prawdę mówiąc, przygotowało go z własnej inicjatywy, ponieważ nie sądzę, żeby istniała delegacja ustawowa, a wydanie rozporządzenia bez delegacji ustawowej nie jest najlepszym sposobem działania.

I ostatnia kwestia, o której chcę powiedzieć, dotyczy zlikwidowania gminnego i powiatowego funduszu ochrony środowiska. Zamiast tego napisano, że możemy udzielać dotacji celowych i w ramach poprawek wpisano wszystkie podmioty, które kiedyś korzystały z gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska. Ja oczywiście jestem zwolennikiem likwidowania pieniędzy znaczonych, ale w ekologii ten znaczony pieniądz by się jeszcze przez jakiś czas przydał w Polsce. Dzisiaj jest taki prosty zapis, że gmina musi wydać na ochronę środowiska co najmniej tyle, ile pozyska w ramach opłat, a ja daję głowę, że wydaje sto razy tyle. Bo jak się policzy wszystkie wydatki gminy na gospodarkę wodno-ściekową i na odpady, a to się wszystko mieści w pojęciu „ochrona środowiska”, to jest tego wielokrotnie więcej i gmina już się nie martwi o dotacje. Wiele gmin straciło zainteresowanie wspieraniem ekologii i naszym zdaniem nie jest to wina gmin, lecz błąd legislacyjny. Dziękuję bardzo.

### **Przewodnicząca Jadwiga Rotnicka:**

Dziękuję bardzo.

Teraz bardzo proszę o zabranie głosu specjalistę, jak mówi pan dyrektor.

### **Naczelnik Wydziału Inwestycji i Gospodarki Komunalnej w Urzędzie Gminy Jedlnia-Letnisko Marian Stani:**

Dziękuję bardzo za zaproszenie na dzisiejszą konferencję.

Chciałbym omówić kwestię prawnych barier finansowych w zarządzaniu środowiskiem w jednostkach samorządu terytorialnego.

Powinniśmy na początku powiedzieć, w jakich obszarach się poruszamy. Mówimy łatwo: prawo ochrony środowiska, ustawa o odpadach, prawo wodne, ustawa o utrzymaniu czystości, a za tym stoją odpowiednie akty wykonawcze. W prawie ochrony środowiska jest ich sto osiemdziesiąt jeden. Pracę powinniśmy codziennie zaczynać od tego, aby wejść do internetu i sprawdzić, jakie zaszły zmiany, który z ministrów i jakie wydał zarządzenie. Bo delegacji jest bardzo dużo, obowiązuje ich sto czternaście.

Ustawa o odpadach liczy osiemdziesiąt artykułów, do tego jest sześćdziesiąt dziewięć aktów wykonawczych, obowiązujących czterdzieści trzy. Ustawa – Prawo wodne ma dwadzieścia dwa artykułów, a obowiązujących aktów wykonawczych jest pięćdziesiąt sześć. Od 2001 r., od chwili jej uchwalenia, ukazało się ich sto sześć, ale niektóre przestały obowiązywać. Prawo budowlane ma sto osiem artykułów, a obowiązujących aktów wykonawczych jest siedemdziesiąt trzy.

Jak mamy poruszać się w tych obszarach my, samorządowcy? Naprawdę jest to bardzo trudne.

Przejdźmy do następnego zagadnienia. Tworzone prawo wielokrotnie ogranicza samorządność. My się o tym przekonaliśmy. Ja, pełniąc funkcję dyrektora wydziału ochrony środowiska, chciałem zrealizować wszystkie zadania, które wynikały z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku z 1996 r. Proszę państwa, miałem wizyty ABW, CBS, nadzór wojewody, uchylanie regulaminów utrzymania czystości, wszystko, co możliwe, i wszyscy starali się pokazywać, że to, co robimy, jest niezgodne z przepisami i z kompetencjami.

W wielu wypadkach nasze prawo jest stanowione w sposób doraźny, bez przemyśleń i w konsekwencji bez dalszego wdrożenia. Weźmy na przykład nową ustawę o ochronie zwierząt. Czy państwo ją czytali? Do 30 marca mamy stworzyć programy ochrony zwierząt, ale podstawowym elementem tych programów jest podpisanie umowy ze schroniskiem. Pytanie: czy one są? Nie ma. W związku z tym okaże się, że za dwa lata będzie na przykład kontrola NIK, który stwierdzi, że nie wykonaliśmy zadań, które były nakazane. Ale nikt nas wcześniej nie spytał, jaką formę chcielibyśmy w tym zakresie przyjąć.

Często jedynym argumentem tworzenia prawa jest potrzeba chwili. Najczęściej robimy to, bo wymaga tego Unia Europejska, albo dlatego, że będą nakładane na nas kary. Przykładem może tu być nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku. Pracowaliśmy w pocie czoła z panią prezes i z panią dyrektorem, żeby wprowadzić ten system, i była dyskusja, czy uda nam się to zrobić w ciągu sześciu miesięcy, dwóch lat czy może osiemnastu miesięcy, ale to, co zostało przygotowane, nie nadawało się do wdrożenia, bo okazuje się, że terminy, które zobowiązały urząd marszałkowski do opracowania planów gospodarki odpadami, były o wiele dłuższe niż nasze regulaminy utrzymania czystości. To się kupy nie trzymało. Dopiero komisja, która pracowała, doprowadziła do tego, że jako uzgodniony termin przyjęto osiemnaście miesięcy.

Niektóre decyzje na szczeblu centralnym są podejmowane bez gruntownej znajomości problemów istniejących na poziomie lokalnym. Wiele jest programów odgórnych,

nikt nie zastanawia się, czy będą środki na ich realizację. Bardzo mała jest reprezentacja władz samorządowych na szczeblu centralnym, która byłaby przy tworzeniu uregulowań w zakresie ustawodawstwa, prawodawstwa, wydawanych zarządzeń i rozporządzeń. Rozwój samorządności jest ciągle w zbyt dużym stopniu uzależniony od koniunktury decyzji administracji rządowej. Czy nie jest tak? Popatrzmy na ostatnie wydarzenia i działania ministra finansów – będę mówił o tym później – a zauważymy, że my naprawdę nie wiemy, jakie będzie jutro. Przygotowywaliśmy wieloletnie plany inwestycyjne, przygotowywaliśmy wieloletnie plany finansowe, a prawdę powiedziawszy, po wejściu nowej deregulacji okaże się, że trzeba będzie je zmieniać. Plany, które zostaną utworzone, cały czas będą wymagały zmian.

My, samorządowcy, oczekujemy, że ktoś nas wysłucha. Nie chodzi nam o przedstawicieli Unii Metropolii Polskich czy Związku Miast Polskich, bo ja też byłem członkiem poszczególnych komisji, tylko żeby posłuchano, czego my byśmy chcieli, żeby dbałość o środowisko była coraz większa.

Ponadto brak jest uzgodnień międzyresortowych przy tworzeniu prawa. Ciągłe była dyskusja, komu podlega ustawa z 1996 r. o utrzymaniu czystości: ministrowi infrastruktury czy ministrowi środowiska. Co się okazuje, dopiero w 2006 r. minister środowiska skontrolował efekty pracy ministra infrastruktury, bo minister infrastruktury w ogóle nie był zainteresowany monitorowaniem tej ustawy. Całe szczęście, że premier podjął decyzję i przekazał to do ministra środowiska, żeby ustawa o utrzymaniu czystości była kompatybilna z innymi działaniami.

Rozbudowa procesu decyzyjnego jest uzależniana od wielu organów i wpływa na wydłużenie procesów podejmowania decyzji. Coraz więcej jest organów, z którymi musimy uzgadniać niektóre dokumenty. Proszę zobaczyć, że niektóre programy musimy uzgadniać nawet ze spółkami wodnymi. Tych organów jest bardzo dużo. Nasz regulamin postępowania ze zwierzętami musimy uzgadniać z organizacjami pozarządowymi, z lekarzem weterynarii. To wymaga czasu i pieniędzy. Mówimy też o dokumentach programowych, które powstawały. Proszę państwa, przecież w pewnej chwili to się stało towarem dla instytucji, które sprzedawały nam spreparowane dokumenty, nieodnoszące się do naszych uwarunkowań. W wielu wypadkach – przeglądałem programy ochrony środowiska – niektóre firmy robiły to nawet na zasadzie „kopiuj i wklej”. Niektórzy się dziwili, że takich miejscowości na swoim terenie nie mają. Podstawą wyboru firmy była i w dalszym ciągu jest cena, a nie jakość dokumentów. Z drugiej strony, jeśli dokument jest opracowany i ma sto dwadzieścia stron, a najczęściej w urzędzie ochroną środowiska zajmuje się ktoś, kto ma jedną czwartą etatu w małych gminach, i zajmuje się tam geodezją, rolnictwem i jeszcze innymi działaniami, a to jest dopisane jako jego dodatkowy obowiązek, to widzimy tu brak możliwości podejmowania swobodnych decyzji przez organy samorządowe. Gminy na podstawie pewnych dokumentów stają się administratorami, a nie kreatorami rozwoju. Zajmują się po prostu czystą administracją, ponieważ dostają coraz więcej zadań zleconych. Będę mówił o tych zadaniach.

W ramach reformy gospodarczej zostały stworzone powiaty. Ja wcześniej pracowałem w powiecie grodzkim, to można powiedzieć, że robiłem jedno i drugie...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

To jest co innego.

Ja uznawałem, że powiat ziemski będzie występował w roli koordynatora, będzie występował w roli tego, który będzie się starał tworzyć spójną politykę. Szkoda, że NIK nie skontrolował powiatowych planów gospodarki odpadami, bo takowe też obowiązywały. Okazuje się, że żaden z nich nie został zrealizowany, bo to był dokument fikcyjny, bo oni niczym nie dysponowali, niczego nie robili. Ja, wchodząc teraz w struktury gminne, uznałem, że powiat powinien być koordynatorem, czymś na wzór związku gmin, który słucha nas i realizuje zadania. Zastanawiam się, dlaczego ustawodawca, który przygotowywał ustawę o ochronie zwierząt, nie ubrał powiatów w takie zadania, zważywszy że budowa schroniska dla jednej gminy jest po prostu bezsensowne. Dobrze, że ustawodawca przejrzał na oczy i w pewnej chwili powiedział: słuchajcie, gminnych planów gospodarki odpadami nie trzeba robić, powiatowych nie trzeba, trzeba zrobić strategiczne plany wojewódzkie, które uwzględnią instalacje, a wy macie się tylko do tego wszystkiego dostosować, tworząc odpowiednie systemy zbiórki i przekazywania odpadów. W wielu regulacjach czy programach ochrony środowiska ktoś powinien się zastanowić nad tym, że tworzenie programu ochrony środowiska dla małej gminy, w której mieszka sześć, siedem czy osiem tysięcy osób, jest ogromnym wydatkiem, a korzyści z tego za bardzo nie ma. Może by zlecić, żeby takie programy powstawały na poziomie powiatu, a my powinniśmy je wtedy realizować.

Gminy bardzo szybko się łączą w różnego rodzaju związki, a powiaty stoją poza całkowitą deregulacją. Stały się po prostu czystą administracją. Ja proponuję tu jedno rozwiązanie – bo my nie mamy żadnego wpływu na działania powiatu – aby wójtowie stali się automatycznie członkami rady powiatu, którzy mają obowiązek uczestniczyć w posiedzeniach rad powiatu, a zarazem w działaniach społecznych, politycznych i gospodarczych. Widzimy, że brakuje pewnych form współpracy między dużymi aglomeracjami a małymi gminami. Wiele gmin, szczególnie w dużych aglomeracjach, dużych miastach, żyje własnym życiem, nie interesując się, co się dzieje w otoczeniu. Przecież tworząc własną politykę na przykład w zakresie gospodarki wodno-ściekowej czy odpadami, mogą one włączyć do tego inne gminy. Chodzi tu o stworzenie czynnej ustawy metropolitalnej, która by narzucała obowiązek współpracy. Proszę państwa, my już przeżyliśmy boom budowy składowisk. Każda gmina miała składowisko. Efekt jest taki, że przez trzydzieści lat będziemy ponosić koszty administrowania nimi i monitoringu. Każda gmina musi mieć to przewidziane w swoich środkach i musi to robić. Przecież nie ma sensu budować oczyszczalni dla dziesięcioletniej gminy, która przylega do dużego miasta wojewódzkiego czy powiatowego, które ma nadwyżkę mocy. Przecież wystarczy wybudować rurociąg tłoczny i to przekazać. Ale w wielu wypadkach te duże miasta nie chcą się tym interesować, bo mają własne problemy. Musimy je zmusić do tego, żeby interesowały się też otoczeniem,

i wspólnie rozwiązywać problemy. Ciągłe jest dyskusja: my mamy w mieście zorganizowaną gospodarką odpadami, ale nam też ze wsi przywożą. To zrobimy coś wspólnie w tym zakresie. Zdecentralizowanie państwa spowodowało to, że każdy czuje się własną autonomią, każdy czuje się własnym państwem, każdy czuje się własnym samorządem. To powinno się zmienić.

Następną kwestią jest to, że podchodzimy do tego zbyt biznesowo. Może w wielu wypadkach w zarządzaniu środowiskiem trzeba się zastanowić nad tym, że koszty utrzymania małej oczyszczalni są o wiele większe niż włączenie się do dużej, że w wielu wypadkach będziemy mieli problemy z zagospodarowaniem osadów, że będziemy mieli problemy z niedotrzymaniem parametrów na wyjściu tej oczyszczalni. To jest bardzo ważny element. Dlatego proponuję, aby wrócić do ustawy metropolitalnej i mówić o metropolii nie tylko w wypadku miasta pięćsettyśięcznego czy milionowego, ale także w wypadku miasta, które gromadzi wokół siebie inne gminy i wspólnie z nimi realizuje cele.

Wcześniej już mówiłem o trudnościach w realizacji kluczowych inwestycji w aglomeracjach i metropoliach. Ta współpraca pozwoliłaby na to, że wiele instalacji można byłoby zlokalizować w sąsiednich gminach, wiele miast nie posiada bowiem własnych terenów. Takie współdziałanie może przynieść konkretne efekty. Tutaj przechodzę do kluczowych inwestycji o zasięgu ponadgminnym. Zrozumieliśmy, że zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości gospodarka odpadami powinna być regionalna, a nie gminna, powinniśmy więc zrozumieć, że powinna powstać sieć regionalnych schronisk, które będą spełniały odpowiednie wymagania, a nie będziemy tworzyć czegoś, co jest ochronką, podmiotem, który nie do końca... Dzisiaj koszty przejęcia jednego wyłapanego bezdomnego psa dochodzą w niektórych gminach do 3–4 tysięcy zł i w dalszym ciągu nie wiemy, co z tym psem się dzieje, bo ktoś przychodzi, podpisuje umowę i tracimy z nim kontakt. Może się okazać, że ten pies będzie za chwilę biegał w innej gminie i ona też zapłaci za jego złapanie 4 tysiące zł.

No i wspólna gospodarka wodno-ściekowa. Wróćmy do działalności gospodarczej. Od 2005 r. obowiązuje ustawa PPP. Czy ktoś się zastanowił, jak ona została wdrożona? Wszyscy się tu obawiają. Dlaczego nie robię tego sam, tylko zlecam komuś innemu? Bo jak rozpocznę rozmowę z prywatnym podmiotem, to się okaże, że to już jest korupcja. Trzeba by się było zastanowić, dlaczego niektórzy mówią, że skrót partnerstwa publiczno-prywatnego jest tłumaczony jako „prawie pewny prokurator”.

Trzeba przełamać pewne bariery i skontrolować, ile w Polsce zostało podpisanych umów o partnerstwie publiczno-prywatnym. A to partnerstwo publiczno-prywatne bardzo dobrze funkcjonuje, nawet jeśli nie jest sformalizowane. Przykładem może być miasto Lublin, które nie wydało złotówki na budowę systemu gospodarki odpadami, a dzisiaj ma zagospodarowywanych około 60% odpadów, o tyle więc została zmniejszona ich ilość. Stało się tak tylko dzięki temu, że postawiliśmy wysokie wymagania podmiotom, a podmiotów, które zajmowały się w tak dużym mieście gospodarką odpadami, było pięć. W Poznaniu pytał mnie prezydent Grobelny, jak to się stało, że tam jest ich siedemdziesiąt, a u mnie pięć. Powiedziałem na

to: ja postanowiłem wysokie wymagania i dzięki nim zobowiązałem firmy do wybudowania instalacji i miasto nie ponosiło... Doprowadziłem do podpisania porozumienia z Cementownią Chełm na zagospodarowanie paliwa wytworzonego z odpadów i to spowodowało redukcję tego strumienia. Tu było ogromne wsparcie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz EkoFunduszu, które po prostu uwierzyły. Podczas mojej kadencji Lublin dostał tytuł lidera polskiej ekologii za rozwiązania w dziedzinie gospodarki odpadami i dlatego zostałem zaproszony do komisji, która przygotowywała nową ustawę o utrzymaniu czystości, żeby ją urealnić i stworzyć prawo, które jest możliwe do zrealizowania.

Następny bardzo ważny etap to działania regionalnej izby obrachunkowej i samorządowego kolegium odwoławczego. Proszę państwa, często są dwa takie same przypadki, a dwa różne rozstrzygnięcia. Po likwidacji gminnego i powiatowego funduszu ochrony środowiska przez rok nie mogliśmy realizować programu usuwania azbestu. Interpretacja RIO była taka, że nie można wydawać pieniędzy na prywatnych wykonawców. Dopiero nowelizacja w listopadzie, po roku, umożliwiła nam powtórne uruchomienie programu usuwania azbestu.

Jeśli chodzi o samorządowe kolegium odwoławcze, to mówimy tu: a dlaczego państwo nie pozbawiali podmiotów zezwoleń na odbieranie odpadów. To jest co najmniej dwa lata. Podmiot będzie funkcjonował...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Tak jest. Efekt był taki, że pozbawiłem jednego podmiotu praw funkcjonowania w zakresie odbioru nieczystości ciekłych. Decyzja się uprawomocniła, a następnego dnia firmę założyła żona i firma wróciła na rynek.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Proszę?

*(Głos z sali: Pańska żona?)*

Nie, jego.

*(Wesołość na sali)*

Jego żona.

Proszę państwa, prawo się bardzo ładnie pisze. Są tu wójtowie, są burmistrzowie miast, chciałbym więc zapytać, czy któryś z panów założył już rejestr podmiotów działalności regulowanej w zakresie odbioru odpadów? Przecież od 1 stycznia taki rejestr powinien być założony. Proszę mi powiedzieć, na jakiej podstawie pan przyjął oświadczenie, że on spełnia wymagania, jeśli nie było rozporządzenia ministra.

*(Głos z sali: Mamy trochę inną sytuację, referendum...)*

Ale to nie jest to. My też jesteśmy po referendum, ale ten podmiot powinien złożyć oświadczenie, że spełnia wymogi określone w rozporządzeniu ministra środowiska, a minister do dzisiaj go nie wydał.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Zdania są podzielone, ale jeśli podmiot ma złożyć oświadczenie, że spełnia wymogi określone w rozporządzeniu, a rozporządzenia nie ma, to nie ma tego... Możemy wywiesić kartkę, że przyjmujemy, ale to nie spełni żadnych wymogów.

Następną kwestią jest wydłużanie procesów przez samorządowe kolegium odwoławcze, zbyt długie postę-

powania sądów administracyjnych. W wielu wypadkach rozstrzygnięcie samorządowego kolegium odwoławczego sprowadza się do ponownego rozpatrzenia, nakładania obowiązku wykonywania dodatkowych ekspertyz. Mimo że miałem zatrudnionych pracowników mających odpowiednie uprawnienia z tego zakresu, SKO nie przyjmowało tego, uznawało, że ekspertyza powinna być niezależna, bo urzędnikowi się nie wierzy.

Następny bardzo ważny aspekt to brak możliwości prawnej obrony decyzji przez organ pierwszej instancji. My możemy tylko chodzić i słuchać, jakie są orzeczenia SKO, ale jeśli SKO rozstrzygnie nie po naszej myśli, nie możemy się odwołać. Możemy tylko przytaknąć, bo nic nam nie przysługuje. Tak więc trzeba się nad tym zastanowić.

Przejdźmy do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, o której mówimy, że jest tak wspianą ustawą. Proszę państwa, wziąłem tylko kilka wypisów z ostatniej ustawy. Oto jeden z nich: właściciele nieruchomości są zobowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za zagospodarowanie odpadów. Oczywiście, są zobowiązani. Przejdźmy dalej: właściciel nieruchomości ma nam przedłożyć deklarację. My w tym roku już daliśmy deklarację do wypełnienia i on musi w ciągu czternastu dni przekazać nam te informacje. Ale przejdźmy dalej: w razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty zagospodarowania albo uzasadnionych wątpliwościach co do danych zawartych w deklaracji wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa to w formie decyzji o wysokości opłaty za zagospodarowanie. Proszę państwa, w jaki sposób? Wejść i spytać: ile jest osób? Lada dzień będzie likwidowany obowiązek meldunkowy, nie będziemy więc mieli żadnej bazy danych, będą tylko oświadczenia, których nie możemy sprawdzić. Jeśli ktoś nie uiścił opłaty, nałożymy na niego...

Proszę państwa, tu jest analogia do ustawy z 2005 r., zobowiązującej do opłaty abonamentu radiowo-telewizyjnego. Czy państwo wiedzą, jaki jest wskaźnik ściągłości? 30%. Ja powiedziałem poprzednio ministrowi Kraszewskiemu: żeby się nie okazało, iż my w okresie sprawozdawczym w 2014 r. poinformujemy GUS, że w Polsce mamy dwadzieścia cztery miliony mieszkańców, bo tyle wyjdzie z naszych statystyk, bo każdy będzie chciał ograniczyć tę liczbę. Widzimy, jak wygląda podejście do pewnych problemów. Wiemy, na co ma być przeznaczona...

(Przewodnicząca Jadwiga Rotnicka: Najmocniej przepraszam...)

Już będę kończył.

(Przewodnicząca Jadwiga Rotnicka: Tak, bo mamy...)

Omówię jeszcze tylko jedno zagadnienie: jakie jest podejście do tego w pewnych ustawach, czyli na co jest przeznaczona opłata za gospodarowanie odpadami. Na odbieranie, na tworzenie punktów selektywnych i obsługę administracyjną. Proszę państwa, porównałem to z ustawą o ochronie zwierząt. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania uwzględnił problematykę ochrony zwierząt w podstawie programowej kształcenia ogólnego. Pytanie: a dlaczego taki zapis nie znalazł się w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku, żeby minister zobowiązał do włączenia tego do zajęć edukacyjnych? Dlaczego mówi się, że zarząd województwa przygotowuje i wykonuje program

upowszechniania znajomości przepisów, a w tej ustawie zarząd województwa się tym nie zajmuje? Można było to wpisać? Chodzi o akcję promocyjną. Musimy wybierać najlepsze praktyki w tym zakresie. Widzimy, proszę państwa, jak wyglądają problemy w realizacji niektórych zadań. Mówimy, że będziemy mieć dostępne środki. A jak wygląda zadłużenie dużych miast? Instytut Kościuszki przeprowadził pewną analizę i skorzystałem z niej. Proszę państwa, zadłużenie...

(Głos z sali: Niedobre analizy.)

Niedobre analizy, ale przybliżone. W wielu wypadkach, jeśli zostaną zbilansowane zadłużenia spółek komunalnych i miast, to się okaże, że ich zdolność kredytowa, umożliwiająca zaciąganie zobowiązań, będzie bardzo niska.

Następny temat jest bardzo ważny: jakie są tego przyczyny? W wielu wypadkach były to błędnie podejmowane decyzje. Następnie Polska miała odpowiedni dostęp do środków i korzystała z nich, w związku z tym samorzady się zadłużały. Ponadto w coraz większym stopniu zadania są przekazywane do realizacji na poziom samorządu bez zagwarantowania środków finansowych. Gminy wydają coraz więcej środków na inne cele. I bardzo ważne jest to, o czym ostatnio poinformował nas minister finansów, który będzie wprowadzał tak zwane limity. Jeśli nie będziemy ich zachowywać, będziemy musieli cały czas ograniczać wydatki, a to będzie skutkowało tym, że coraz mniej będziemy mieli środków własnych, wymaganych przy pozyskiwaniu środków finansowych. Przewiduje się, że w najbliższym czasie ograniczenie dla niektórych samorządów będzie tu wynosiło około 5 miliardów zł. Przepraszam, że to pokażalem w takim kontekście, ale jako samorządowiec uznałem, że należałoby przeprowadzić analizę funkcjonowania prawa w zakresie samorządu lokalnego. Dziękuję bardzo.

### Przewodnicząca Jadwiga Rotnicka:

Dziękuję bardzo za tę szeroką, dogłębną i bardzo osobistą ocenę sytuacji w zarządzaniu środowiskiem, wskazującą, że jest wiele problemów stanowiących barierę dla dobrego wykonania nałożonych zadań i że te zadania nie zawsze są jasno sprecyzowane. Wiele uwag krytycznych padło też pod adresem tworzonego przez parlament prawa. W związku z tym jest okazja, żeby teraz wysłuchać, jakie mamy propozycje zmierzające do poprawienia niektórych spraw. Pani Monika Kaczyńska, dyrektor Departamentu Planowania Strategicznego w Ministerstwie Środowiska, będzie mówiła o zadaniach gmin w świetle polityki ekologicznej państwa i w perspektywie zmian legislacyjnych.

Bardzo proszę.

### Dyrektor Departamentu Planowania Strategicznego w Ministerstwie Środowiska Monika Kaczyńska:

Dzień dobry państwu.

Ja nie będę mówiła o konkretnych projektach rozwiązań, lecz o pewnego rodzaju koncepcjach. Przedstawię państwu, jak w tej chwili wygląda polityka ekologiczna państwa, co się z nią dzieje, jakie ma cele, założenia, po-

wiem też o proponowanych przez ministra środowiska zmianach w tym zakresie.

Na początku krótki komentarz: zgadzam się tu z pewnego rodzaju krytyką, jeżeli chodzi o planowanie strategiczne i zarządzanie strategiczne w Polsce. Na różnych szczeblach administracji rzeczywiście jeszcze ono raczkuje. Mamy nadzieję, że to się zmienia, na pewno na poziomie centralnym są przebliski nowego podejścia do planowania strategicznego, o którym też powiem państwu dwa słowa. Zaczę od nadrzędnego dokumentu programowego, o którym mówimy i którego realizację sprawdzał NIK, czyli od polityki ekologicznej państwa.

Obecna polityka obowiązuje do tego roku, z perspektywą na kolejne cztery lata. Zgodnie z ustawą – Prawo ochrony środowiska jest przygotowywana przez ministra środowiska, przyjmowana przez Radę Ministrów i uchwalana przez Sejm. Raport z jej realizacji jest przedkładany co cztery lata Sejmowi. Ostatni raport z poprzedniej polityki ekologicznej państwa był przedkładany pod koniec 2008 r., a polityka, która obowiązuje w tej chwili, jest trzecia z kolei i była przyjmowana na początku 2009 r.

Założenia tej polityki były oczywiście takie, że jej realizacja powinna schodzić na niższe szczeble administracji samorządowej. To, co państwo widzą na slajdzie, to jest obowiązujący w tej chwili system realizacji polityki. Gminne programy ochrony środowiska z założenia miały być przygotowywane na podstawie programów powiatowych i wojewódzkich i na podstawie tego, co zawierała w sobie polityka ekologiczna państwa, przekazywane do szczebla powiatowego, gdzie były opiniowane, a ponieważ jest to miękka forma, opinie były, jak sądzę, przyjmowane lub odrzucane. Taki system obowiązuje w tej chwili, tak on wygląda. Zdajemy sobie sprawę, że nie jest to system idealny. Raporty z realizacji to jedyna forma sprawdzenia, w jaki sposób są realizowane te programy, w jaki sposób oceny realizacji celów, założeń tych programów, były dokonywane przez rady gminy, rady powiatów, sejmiki województwa. Co cztery lata był przygotowywany duży raport do Sejmu. I tutaj słuszne są państwa spostrzeżenia oraz zawarte w wynikach kontroli fakty, że bardzo często rady nie otrzymywały tych raportów, nie kontrolowały tego, ale wszystko wskazuje na to, że rady na różnych szczeblach nie domagały się tych raportów ani oceny, ewaluacji funkcjonowania tych programów.

Od razu na początku chciałabym podziękować za ten raport, który stanowi dla nas bardzo dobry materiał. Bardzo dużo się z niego dowiedzieliśmy i zamierzamy z niego skorzystać, konstruując nowe koncepcje związane z polityką ekologiczną państwa. Została tutaj wykonana przez NIK ogromna praca. Odnosząc się bardzo konkretnie do raportu NIK, chciałabym powiedzieć, iż rzeczywiście powinny być wytyczne w zakresie przygotowania i realizacji programów ochrony środowiska. Obecnie są one nieaktualne i nie nadają się do korzystania, ale takie wytyczne zostaną przygotowane dla przyszłej, nowej polityki ekologicznej państwa, o której zaraz powiem dwa słowa.

Usłyszałam kilka sprzecznych uwag, że z jednej strony chcieliby państwo pewnych delegacji czy zapisania pewnych przepisów w ustawach, a z drugiej strony są państwo przeciwni wprowadzaniu wszystkiego do przepisów

prawnych i oczekują państwo załatwiania pewnych spraw na miękko, na logikę, żeby to była współpraca między szczeblami. Według mnie to drugie rozwiązanie jest lepsze; nie da się wszystkiego włożyć w bariery prawne. Poza tym ustawiczne zmienianie przepisów i kolejna nowelizacja prawa ochrony środowiska oraz innych aktów prawnych spowodują pogubienie się normalnych obywateli czy samorządowców. Już nie wiadomo, który przepis obowiązuje i jakie zmiany weszły ostatnio. Na przykład MRR od wielu lat funkcjonuje w systemie zarządzania funduszami unijnymi, opierając się na wytycznych, i działają one niemal tak, jak obowiązujące prawo. Sądzę więc, że system wytycznych i dobrej współpracy między różnymi szczeblami samorządów to właściwsze rozwiązania niż ustawianie prawa.

Oczywiście prawo ochrony środowiska jest w wielu miejscach, również w rozdziale dotyczącym polityki ekologicznej państwa, przestarzałe pod względem podejścia do zarządzania strategicznego. W latach, kiedy je tworzone, nie było takiego podejścia do zarządzania: z monitorowaniem, ewaluacją programu, odpowiednią kontrolą, żeby można było sprawdzić, czy te cele są w ogóle realizowane i żeby zachować spójność, o której mówili przedstawiciele samorządu. Być może pewne zmiany są konieczne, ale na pewno nie może to być nowelizacja tylko w tym celu, żeby to uporządkować. Jeśli chodzi o wytyczne, to będzie je przygotowywać ministerstwo, jest tu pełna deklaracja z mojej strony.

Dużo tu mówiono na temat gospodarki odpadami. Ja nie chcę podejmować tego tematu. Są to nowe zadania dla gmin. Dla państwa materiał z ministerstwa też przywiozłam, mam nadzieję, że został rozdystrybuowany. Są tam szczegółowe informacje i wydaje mi się, że za wcześniej jest osądzać ten system na tym etapie. Gminy mają osiemnaście miesięcy na wprowadzenie tego systemu. Myślę, że w dłuższym czasie NIK będzie miał za zadanie zbadać, jak funkcjonuje w gminach nowe prawo, co może być dla nas bardzo ciekawe.

Następna sprawa. W państwa prezentacji i w raporcie częste jest odniesienie do kwestii systemów zarządzania środowiskowego. Najbardziej popularne w Polsce systemy to ISO 14001 i system unijny EMAS. Od razu chciałabym tu powiedzieć, że – jak słusznie zauważyła pani przedstawicielka NIK – nie należy tego mylić z zarządzaniem środowiskiem. Te systemy nas nie zbawią. Firmy prywatne wprowadzają je z powodów ekonomicznych i wizerunkowych, takie są powody. Oszczędza się na tym pieniądze, ponieważ zmniejszając oddziaływanie na środowisko, najczęściej oszczędza się energię, wodę oraz ilość odpadów, co zmniejsza opłaty za ich wywóz. To są tego typu działania i dotyczą one organizacji, instytucji, urzędów. Na pewno wpłyną one na kwestie zarządzania w gminie, ale dla przedsiębiorstw mają głównie charakter ekonomiczny i wizerunkowy. Jeśli zaś chodzi o to, czy systemy te były w Polsce dobrze promowane i czy jest na nie popyt, to od razu państwu mówię, że nie. Niestety niewiele się w tym zakresie zmieniło. Obowiązkiem Ministerstwa Środowiska, z którego według mnie średnio się wywiązałyśmy, jest promocja systemu unijnego EMAS. Do tej pory, od kilku lat, odkąd wszedł ten system, mamy zarejestrowanych trzy-

dzieści jeden podmiotów, w tym tylko jeden samorząd. Aby zaspokoić państwa ciekawość, powiem, że system taki wprowadził Urząd Miasta w Trzebini, żaden inny samorząd się z tym nie zmierzył. Wymaga to kosztów, pracy i czasu urzędników, którzy muszą się włączać w te wszystkie procesy, tak jak w wypadku przyjmowania systemów zarządzania ISO.

Co jeszcze? Z ważnych rzeczy, nad którymi pracuje się w tej chwili w ministerstwie, gdzie powstają pewne koncepcje związane z polityką ekologiczną państwa – raport NIK był tu dla nas dodatkowym materiałem – rozważamy nowelizację ustawy – Prawo ochrony środowiska pod kątem stworzenia lepszego systemu monitorowania realizacji programów ochrony środowiska na różnych szczeblach, a przede wszystkim ewaluacji osiąganych przez te programy celów właśnie po to, żeby nie były one programami pisanymi na półkę, programami pisanymi tylko dlatego, że jest taki wymóg ustawowy, ale żeby były narzędziem do realizacji polityki zrównoważonego rozwoju i żeby kolejne poziomy tych programów tworzyły spójny system zarządzania ochroną środowiska w regionie. I tutaj chciałabym zwrócić uwagę na coś, o czym państwo do tej pory nie mówili, a mnie się wydaje, że jest to istotne, to znaczy na rolę zarządu województwa jako odpowiedzialnego za realizację polityki w swoim regionie i to nie tylko polityki ochrony środowiska, ale też strategii rozwoju regionu, a ochrona środowiska jest tylko elementem rozwoju regionu. Czy nie powinna być tu wzmocniona rola marszałka zarządu województwa jako odpowiedzialnego za zachowanie spójności w regionie, w powiatach i w gminach, za rozliczanie podległych mu szczebli i za osiąganie tych celów? Propozycja, która jest na wstępnym etapie, polega na tym, by do schematu, który pokazałam państwu wcześniej, czyli do obecnego systemu realizacji polityki ekologicznej, dołożyć kwestie monitorowania i ewaluacji, nic nie zmieniając w systemie, który istnieje. Rozumiem, że może się to spotkać z krytyką z powodu nadmiernych obciążeń dla urzędników, zbyt dużej biurokracji.

Każde rozwiązanie ma oczywiście plusy i minusy. Uważam jednak, że choć raporty z realizacji programów są tworzone i przekazywane radzie gminy, a na wyższym poziomie radzie powiatu, sejmiku województwa, powinny one iść również do wyższych szczebli jednostek administracji samorządowej. To znaczy zarząd gminy powinien raport z realizacji swojego programu przekazywać, tak jak do tej pory, radzie, ale również do powiatu, gdzie na miękko, nie w formie przepisów, nie w formie restrykcji, powinna być dokonana rekomendacja i ocena, czy ten program jest realizowany, czy jest niezgodny z tym, co zakładał powiat, z tym, co zakładał region, z tym, co zakłada minister środowiska jako odpowiedzialny za politykę środowiskową w Polsce. To by miało miękki charakter oceny tych programów. Taka jest nasza propozycja. Myślę, że są to podstawowe narzędzia zarządzania strategicznego, których w tym wypadku brakuje.

Podsumowując, powiem, że wydaje nam się, iż dla właściwej realizacji polityki ekologicznej państwa na poziomie gminy najważniejsze są z punktu widzenia programowania dwie rzeczy – o tym oczywiście była mowa i pani przedstawicielka NIK też o tym mówiła – właściwa

gospodarka przestrzenna, istnienie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako prawa obowiązującego miejscowo, które uwzględnią wymogi ochrony środowiska i przyrody, oraz realizacja programów ochrony środowiska, czyli tych programów, o których mówimy, ale z istnieniem wytycznych ministra środowiska, jak je przygotowywać i z istnieniem systemu monitorowania i ewaluacji. Jeśli chodzi o instrumenty finansowe, to obejmują one dwa punkty: właściwe wykorzystanie środków pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska i kar administracyjnych na cele środowiskowe oraz efektywne wykorzystanie możliwości wsparcia oferowanych przez fundusz wojewódzki i narodowy.

Pani prezes będzie więcej mówić na ten temat, a ja chciałabym zwrócić uwagę nie tylko na realizację najłatwiejszych projektów, to znaczy projektów wodno-ściekowych, projektów budowy kanalizacji i oczyszczalni ścieków, bo te projekty uchodzą w tej chwili za najłatwiejsze do realizacji – przecież samorządy już się nauczyły je realizować i wspomniane obiekty są dość łatwo zarządzane – ale również innych, trudniejszych projektów, gdzie gmina realizuje zadanie kompleksowego ograniczania niskiej emisji, czy nawet mniejszych projektów, jak korzystanie ze wsparcia przy wdrażaniu systemów zarządzania środowiskowego EMAS.

Tak jak państwu obiecałam, powiem dwa słowa na temat nowego systemu planowania strategicznego zarządzania rozwojem Polski. Minister środowiska uczestniczy w tej chwili w dużym projekcie rządowym, o którym na pewno państwo słyszeli. Program ten wynika z założeń do nowego systemu zarządzania rozwojem Polski, z przyjętego przez rząd planu uporządkowania dokumentów strategicznych w kraju i nowego podejścia do planowania strategicznego. Tu jest schemat, który pokazuje projekty, bo nie są to jeszcze obowiązujące strategie. Powiem państwu, które obowiązują. Niektóre z nich są przyjęte, ale cały system jeszcze nie funkcjonuje, nie jest przyjęty. To jest system nowych dokumentów strategicznych zaproponowanych przez rząd właśnie do strategicznego zarządzania rozwojem Polski. Na rzecz tych dokumentów mamy sukcesywnie wyzbywać się innych rządowych strategii, które powinny być wycofywane lub które przestaną obowiązywać po obecnym okresie ich obowiązywania. To są tak zwane strategie zintegrowane, te w środku, w takim zielonym kółku, jak państwo widzą na slajdzie. Odchodzi się od koncepcji tak zwanej Polski resortowej, sektorowej, w której każdy minister odpowiada tylko za swoje zadania i z nich jest rozliczany. Tutaj jest podejście bardziej horyzontalne. I tak na przykład ochrona środowiska jako polityka horyzontalna jest ujęta właściwie we wszystkich strategiach, które mają tu państwo wymienione. To są strategie tematyczne, ale o ochronie środowiska jest mowa prawie w każdej z nich, w większym czy w mniejszym zakresie, w zależności od jej tematyki. Najwięcej kwestii związanych z ochroną środowiska jest w strategii, którą przygotowujemy wspólnie z Ministerstwem Gospodarki, czyli w strategii „Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko”.

Nadrzędną strategią dla całego systemu jest „Długookresowa strategia rozwoju kraju”, która przewiduje działania w zakresie rozwoju Polski do 2030 r. Dodatkowo

do niej jest dokument „Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju”, czyli wizja, jak, co i gdzie ma się w Polsce rozwijać przez najbliższych dwadzieścia lat.

Dokumentem przygotowywanym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego jest z kolei „Średniookresowa strategia rozwoju kraju”, o krótszym okresie, do 2020 r., spajająca dziewięć strategii tematycznych, które państwo widzą na dole. Do tego systemu dochodzi jeszcze Krajowy Program Reform, który jest polską odpowiedzią na unijną strategię „Europa 2020”, gdzie Polska musi proponować pewnego rodzaju reformy i zmiany systemowe chociażby po to, żeby mogła korzystać ze środków unijnych w przyszłej perspektywie finansowej. Na cały ten nowy system, który jest projektem i powinien być przyjmowany przez rząd, nakłada się polityka ekologiczna naszego państwa, która prawdopodobnie – to nie jest jeszcze przesądzone, ale taka jest nasza koncepcja – będzie funkcjonowała jako punkt stykowy pomiędzy tym, co jest w strategii krajowej „Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko” i środowiskowych aspektach w innych strategiach, a tym, co powinno być programowane w regionach na niższych szczeblach, czyli łączenie tego, co jest planowane centralnie, z tym, co będzie programowane na poziomie regionalnym i niższym.

Tak że jeśli chodzi o naszą koncepcję przyszłości polityki ekologicznej państwa, to, niestety, muszę z przykrością stwierdzić, że aby to wszystko uporządkować, czeka nas nowelizacja prawa ochrony środowiska. W wypadku wielu strategii, które obowiązują w tej chwili, a mają przestać obowiązywać, gdy wejdzie nowy system dokumentów strategicznych, potrzebne będzie uporządkowanie prawa tam, gdzie przygotowanie dokumentów strategicznych wynika z przepisów prawnych. Dzieje się tak również w naszym wypadku i na pewno trzeba będzie te przepisy uporządkować, ponieważ w tej chwili polityka ekologiczna państwa nie jest umiejscowiona w systemie nowych dokumentów strategicznych, a chcemy, żeby była. Widzimy ją jako krajowy program ochrony środowiska, krótkoterminowy, czteroletni, w rozumieniu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, czyli tej ustawy, na gruncie której został stworzony system dokumentów strategicznych, który pokazywałam. Byłby to tak zwany program rozwoju, spójny ze strategią „Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko, ale też z innymi zintegrowanymi strategiami, bo jak mówiłam, kwestie związane ze środowiskiem są też w innych strategiach. Miałby on wymiar terytorialny, mógłby pomagać regionom w programowaniu na swoim terenie.

To chyba tyle z mojej strony. Dziękuję uprzejmie.

### **Przewodnicząca Jadwiga Rotnicka:**

Dziękuję pani bardzo.

W ten sposób zaznajomiliśmy się, przynajmniej w części ogólnej, z tym, jak rząd planuje przedstawić czy wdrożyć do naszego prawa politykę ekologiczną państwa, jakie będą programy, co nas w przyszłości czeka. Może tylko taka drobna uwaga: jeżeli będziemy znów nowelizować prawo ochrony środowiska, a wynika z tego, że na pewno będziemy, to mam nadzieję, a może i prośbę, żeby to prawo miało o połowę mniejszą objętość i żeby te wszystkie

szczegółowe zapisy, którymi się nie da, tak jak zresztą pani powiedziała, unormować i uregulować wszystkiego, znalazły się w wytycznych, które zdrowy rozsądek potrafiłby przekuć w czyn i można byłoby osiągnąć cel.

Jako ostatnia referentka merytoryczna zabierze głos pani Małgorzata Skucha, zastępca prezesa zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, która będzie mówiła o możliwościach finansowania projektów wynikających z programów zarządzania środowiskiem w jednostkach samorządu terytorialnego.

Bardzo proszę.

### **Zastępca Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej Małgorzata Skucha:**

Pani Przewodnicząca, ile mam czasu? Pytam, bo przygotowałam wersję krótszą i dłuższą. Czy wychodzimy dzisiaj, czy...

(Przewodnicząca Jadwiga Rotnicka: Jaka to jest wersja? Dłuższa?)

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Ja mogę mówić parę godzin, godzinę, pół godziny, piętnaście minut. Bardzo proszę o wyznaczenie limitu czasu.

### **Przewodnicząca Jadwiga Rotnicka:**

Myślę, że poświęcimy na to dwadzieścia minut.

### **Zastępca Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej Małgorzata Skucha:**

Szerszy materiał przekażę sekretariatowi, żeby mogli państwo zapoznać się ze szczegółami.

Pani Przewodnicząca! Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Powiem króciutko, co chciałabym pokazać: narodowy fundusz zarządzany przez programy priorytetowe dla uzyskania bardziej czytelnych warunków finansowania dla beneficjentów, to, co te programy priorytetowe zawierają i jakie programy są adresowane do jednostek samorządu terytorialnego. Powiem dosłownie dwa zdania o finansowaniu projektów ze środków unijnych, ponieważ narodowy fundusz i fundusze wojewódzkie w tym współuczestniczą. Narodowy fundusz, jak państwo tu widzą, funkcjonuje w tej formie od 1989 r. Wojewódzkie fundusze, które funkcjonowały przy wojewodach bez osobowości prawnej, uzyskały osobowość prawną w 1993 r. W 2009 r. została wprowadzona znacząca zmiana, stwierdzająca, że fundusz narodowy i fundusze wojewódzkie nie są już funduszami celowymi, tylko mają osobowość prawną i fundusz narodowy jest państwową osobą prawną.

Jak widać – mają tu państwo cały obraz – system narodowego funduszu i wojewódzkich funduszy jest zawarty w systemie związanym z ochroną środowiska. Mamy tutaj Sejm i Senat, który nam reguluje prawo, instytucje współpracujące zarówno w rządzie – tak jak przedstawiała to pani

dyrektor, w bardzo wielu resortach jest konieczne uwzględnianie ochrony środowiska – instytucje współpracujące na co dzień, takie jak Główny Inspektorat Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, krajowy zarząd, regionalne dyrekcje, które współpracują i generalna dyrekcja, wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska, które również potwierdzają na przykład efekty ekologiczne. Obok narodowego funduszu jest w tym systemie finansowania szesnaście wojewódzkich funduszy, banki, w tym na przykład Bank Ochrony Środowiska, Bank Gospodarstwa Krajowego i inne instytucje finansowe, które wspierają te działania, urzędy marszałkowskie, gminy, powiaty, które również mają swoje środki po funduszach wojewódzkich, ale trzeba również pamiętać o przedsiębiorcach, o organizacjach pozarządowych, a na końcu – czy na początku – o tym, że koszty ochrony środowiska ponosi przede wszystkim obywatel. W związku z tym cały ten system przekłada się na to, czy obciążamy obywatela w sposób umożliwiający zrównoważony rozwój, o którym była mowa w konstytucji, czy dojdzie do jakichś innych rozwiązań.

Mają tu państwo przywołany cały system. Finansowanie ze środków narodowego funduszu i wojewódzkich funduszy jest oparte na prawie ochrony środowiska. W wypadku narodowego funduszu mamy stworzyć ustawowo listę programów priorytetowych, dla funduszy wojewódzkich są to przedsięwzięcia priorytetowe. Musimy wszędzie jasno i czytelnie określić zasady udzielania i umarzania pożyczek i dotacji. Musimy również, jak wynika z ustawy, określić kryteria, jakimi kierują się fundusze przy wyznaczaniu podstaw do decyzji pozytywnych w wypadku dofinansowania.

Króciutko o formach dofinansowania. Są to formy szeroko znane, czyli dotacje, pożyczki – oprócz pożyczek inwestycyjnych były pożyczki płatnicze wprowadzone na życzenie Najwyższej Izby Kontroli, bo to jest inna forma przejściowego finansowania projektów ze środków unijnych – kredyty, które mogą być finansowane ze środków narodowego funduszu czy funduszy wojewódzkich, dopłaty do stacji demontażu, dopłaty do oprocentowania kredytów, umorzenia, inwestycje kapitałowe. Obecnie tylko w narodowym funduszu pozostały takie możliwości jak nagrody za działalność związaną z ochroną środowiska i nowe, dodatkowe, wprowadzone od stycznia 2010 r. instrumenty, czyli dopłata do oprocentowania lub do ceny wykupu obligacji. Mamy już paru beneficjentów, którzy skorzystali z tej formy pomocy. Również częściowa spłata kapitału kredytu jest tym, co było nam potrzebne, żeby udostępnić dofinansowanie osobom fizycznym na przykład w wypadku programu kolektorów słonecznych. Obywatel idzie do banku, dostaje kredyt, jeżeli bank ma umowę z narodowym funduszem, to przy spełnieniu odpowiednich warunków spłacamy 45% tego kredytu za osobę korzystającą z takiej pomocy. Również wprowadzona od 1 stycznia 2010 r. forma udostępnienia środków przez wojewódzkie fundusze już szeroko funkcjonuje i mamy wiele przykładów współpracy. Przekazujemy środki w formie dotacji – tak jest w wypadku programu azbestowego – czy na przykład w formie pożyczek na dofinansowanie projektów finansowanych ze środków unijnych, ale nie wszystkie wojewódzkie fundusze mają tyle środków, żeby to współfinansowanie zapewnić.

Króciutko o programach priorytetowych. Ma to być bardziej efektywne wykorzystanie środków publicznych, przekazanie informacji dla wszystkich, którzy chcą korzystać ze środków narodowego funduszu, jakie środki, w jakich zakresach i na jakich zasadach udostępniamy, i przejrzystość przebiegu procesu decyzyjnego. Mamy informacje, czy to jest tryb naboru ciągłego, czy to jest tryb konkursowy, czyli informacje, jakie tu zostały wymienione, są w każdym programie priorytetowym. Ponieważ jest to uszczegółowienie zasad i kryteriów, tam, gdzie odnosimy się do zasad, jest to zwykle stały, siódmy ich punkt, a punkt ósmy to kryteria. Decyzje w tych zakresach podejmuje rada nadzorcza, ale w programie, który ma być przewodnikiem dla beneficjenta, pokazujemy podstawowe informacje, które mają mu pomóc w osiągnięciu dofinansowania.

Jakie programy są przewidziane na 2012 r.? Programy, które zostały podkreślone, są skierowane również do jednostek samorządu terytorialnego, bo w wielu wypadkach naszymi beneficjentami stały się już, również ze względu na sytuację finansową samorządów, spółki komunalne. Jeżeli chodzi o gospodarkę ściekową w ramach „Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych”, mamy tu i dopłaty do oprocentowania kredytów, i wykup obligacji. To jest nowy program zagospodarowania osadów ściekowych, istniejący od zeszłego roku. Chcemy tu przedstawić ofertę dla czterech sposobów rozwiązywania problemu gospodarki ściekowej – jeżeli zostanie nam trochę czasu, to podam więcej szczegółów na temat tego programu – na co mamy tu 400 milionów zł.

Współfinansowanie pierwszej osi. Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko” ma osie przydzielone dla poszczególnych kierunków finansowania. Narodowy fundusz i fundusze wojewódzkie są instytucjami wdrażającymi dla pierwszej i drugiej osi. Mamy tu gospodarkę wodno-ściekową i tu, podobnie jak w punkcie 1.1, jest to dofinansowanie albo przez dopłaty do kredytów uzyskiwanych przez beneficjentów, albo przez dopłaty do wykupu obligacji.

Dużym zainteresowaniem cieszy się kolejny nowy program czyli „Dofinansowanie przydomowych oczyszczalni ścieków oraz podłączeń budynków do zbiorczego systemu kanalizacyjnego”. Zależałoby nam na tym, aby beneficjenci środków unijnych mogli wykazać efekt ekologiczny i temu służy właśnie ta część podłączenia budynków. Tu oferujemy dotację do 45%, pożyczkę do 45%, czyli łącznie gwarantujemy dofinansowanie do 90% kosztów kwalifikowanych. Lepiej jeżeli korzysta z tego gmina, ponieważ mieszkańiec, gospodarstwo domowe, nie ponosi wtedy kosztów podatków, cała pomoc przekazana przez gminę zostaje u mieszkańca. Również likwidacja funduszy – bo była tu podnoszona kwestia likwidacji funduszy – i włączenie tych środków do budżetów gminy spowodowały, że pomoc udzielana mieszkańcom odbywa się bez podatków od osób fizycznych. Jeżeli było dofinansowanie z funduszu gminnego, to ten podatek był od mieszkańca odbierany. Myślę więc, że decyzja o likwidacji funduszy przy pozostawieniu środków i celów nie jest jednak najgorsza.

Jeżeli chodzi o gospodarkę wodną, to mamy tu przede wszystkim zarządy regionalne, ponieważ są to duże obiekty hydrotechniczne, ale jeżeli będą zmiany w prawie wodnym, będziemy starali się to wspierać.



Dla nas tematem kluczowym, a po wprowadzeniu zmian w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach priorytetowym, jest gospodarowanie odpadami komunalnymi. Dajemy tu pożyczki do 70%. Przy gospodarce odpadami, tam gdzie dajemy pożyczki, oprocentowanie jest stałe i wynosi 3,5%, a ponieważ są to projekty trudne, jest to również kwestia stabilnego finansowania, żeby beneficjent nie był zaskakiwany. Pożyczki te, poza pożyczkami udzielanymi na wsparcie projektów finansowanych z Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”, które mamy w punkcie 3.6, są umarzane do 30%. Czyli mamy tu preferencyjne oprocentowanie do 75% kosztów całkowitych zadania, z umorzeniem 30% gwarantowanym w umowie. Tylko i wyłącznie niespełnienie wymogów, czyli terminowości osiągnięcia efektów, lub działania wynikające z przepisów dotyczących pomocy publicznej mogą spowodować, że kwota umorzenia będzie niższa.

Interesujące dla samorządów powinno być działanie określone w punkcie 3.4, czyli dofinansowanie systemu recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji. Tutaj ubolewam, że pomimo naszych zachęt bardzo niewiele samorządów korzysta z tego dofinansowania. Za każdy pojazd, który samorząd oddał w poprzednim roku do stacji demontażu, która może to potwierdzić, płacimy 4 tysiące zł. W 2011 r. lista beneficjentów została rozszerzona o powiaty i nie skorzystał z tego żaden, a liczba gmin, które z tego korzystają, też jest stosunkowo niewielka. Pieniądze leżą dosłownie na ulicy, bo trzeba taki pojazd z niej zabrać. Oczywiście jest trochę problemów, bo trzeba sprawdzić, czy to jest rzeczywiście pojazd porzucony i oddać go do tej stacji. Jest trochę mitręgi, ale ta mitręga ma realny wymiar w kwocie 4 tysięcy zł.

Bardzo znaczne środki idą na współfinansowanie Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”, bo jest tu prawie 1 miliard 600 milionów zł. Chcę zasygnalizować, że w tym programie mamy również współfinansowanie dla beneficjenta, który będzie realizował projekt w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego. Tak że narodowy fundusz również w tym zakresie otwiera się na partnerstwo publiczno-prywatne. Warunkiem jest to, że my możemy współfinansować partnera prywatnego w takiej inwestycji, jeżeli przełoży się to na niższą taryfę dla mieszkańca, czyli niższa opłata musi być wkalkulowana w SIWZ. Chodzi o to, że pomniejsza się wynagrodzenie dla partnera, jeżeli korzysta się... To jest dokładnie tak jak przy finansowaniu hybrydowym, czyli stosujemy tu tę samą zasadę: udział środków unijnych i partnerstwo publiczno-prywatne.

Kolejne programy, które będą dotyczyły jednostek samorządu terytorialnego, są związane z ochroną klimatu i atmosfery. Przede wszystkim współfinansujemy opracowanie programów ochrony powietrza, tak jak pojawiło się współfinansowanie programów wojewódzkich planów gospodarki odpadami. Zaoferowaliśmy też marszałkom dofinansowanie do 50%. Wcześniej był uśmiech w stronę narodowego funduszu, wyszliśmy więc z inicjatywą, żeby marszałkowie nie zostali sami, i możemy współfinansować te działania do 50%.

System dzielonych inwestycji obejmuje środki pochodzące ze sprzedaży jednostek i uzyskane na podstawie mię-

dzynarodowych umów. Ogłaszamy konkursy na konkretne przedsięwzięcia. W tym wypadku, co jest istotne z punktu widzenia samorządów, są to inwestycje związane z poprawą zarządzania energią w budynkach użyteczności publicznej. Mamy wtedy trzydziestoprocentową dotację, sześciuścioprocentową pożyczkę, sądzę więc, że te warunki też nie są najgorsze.

Skończyliśmy ocenę trzeciego konkursu, który był ogłoszony w lipcu ubiegłego roku. Dla wszystkich beneficjentów, których zadania zostały ocenione pozytywnie, w zasadzie środków wystarczy. Tak że pocieszająca jest wiadomość, że jeżeli ktoś się dobrze przygotował... Na marginesie jedna uwaga: z przyczyn formalnych, bo były niezgodności audytów z rozporządzeniami, wielu beneficjentów musiało zostać odrzuconych. Nie możemy re-alizować inwestycji, jeżeli audyt, w oparciu o który jest prowadzona inwestycja, jest niezgodny z rozporządzeniem. Dlatego dosyć duży odsetek projektów, prawie 25%, został odrzucony.

Współfinansowanie dziewiątej osi. Ministerstwo Środowiska ma osie środowiskowe, ale współpracujemy również z Ministerstwem Gospodarki w zakresie osi energetycznej. Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku i efektywności energetycznej to było działanie zawarte w punkcie 9.3, w wypadku którego samorzady mogły korzystać z dofinansowania. A my, tak jak przy osi pierwszej, współfinansujemy te przedsięwzięcia dopłatami do kredytów lub spłatą obligacji.

Oczywiście najbardziej zachęcamy samorzady do tego, żeby korzystały ze środków, które wkrótce pojawią się w konkursie edukacyjnym, bo jeżeli działania inwestycyjne – czy to będą zadania z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, czy z zakresu gospodarki odpadami – nie będą wspierane szeroko prowadzoną działalnością edukacyjną, to ich efekty będą zdecydowanie mniejsze.

Po przyjęciu programu priorytetowego przez radę nadzorczą będziemy wkrótce ogłaszać – i to będzie zrobione bardzo szybko – konkursy tematyczne. Podstawowym tematem wyznaczonym przez radę nadzorczą jest gospodarka odpadami. Chcemy pomóc w tym zakresie samorządom, ale po ubiegłorocznym konkursie jest już prowadzonych wiele działań, które mają pokazywać, jak wdrażać ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Są to szkolenia dla przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, organizowanych jest też, za nasze środki, wiele konferencji. Jest to, jak sądzę, dobra inicjatywa. Wiem też, że są uzgodnienia Komisji Trójstronnej, iż w Ministerstwie Środowiska będą eksperci, którzy już wkrótce będą udzielali on-line szczegółowych informacji – my będziemy to finansować – jak wdrażać ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Będzie linia telefoniczna, będzie też można zadać pytanie – i uzyskać na nie odpowiedź – przez internet.

Te programy, a także programy nowe, obejmują na przykład współfinansowanie opracowania programów ochrony środowiska przed hałasem. Mamy tutaj również punkt 9.7, czyli przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska oraz likwidacja ich skutków. Wiele samorządów albo bezpośrednio, albo przez pośrednictwo regionalnego zarządu gospodarki wodnej wspierało się z naszych środków lub przez współ-

pracę z wojewódzkimi funduszami – również z naszych środków, ale na zasadzie ich udostępnienia – przy usuwaniu skutków powodzi z 2010 r. Prowadzimy wiele rodzajów współpracy z wojewódzkimi funduszami. Jest na przykład program, o którym mówiłam wcześniej, dotyczący usuwania azbestu. Dzięki udostępnieniu środków wojewódzkiemu funduszowi gmina przychodzi do wojewódzkiego funduszu i nie ma już konieczności łączenia środków z narodowego funduszu z wojewódzkim i przechodzenia dwa razy przez tę samą procedurę.

My również przygotowujemy w tej chwili, zgodnie z ustawą, strategię współpracy, bo do 30 czerwca tego roku mamy wspólną strategię narodowego funduszu i funduszy wojewódzkich, i będziemy chcieli wyjść w stronę beneficjentów, żeby niekoniecznie te same działania były powielane w narodowym funduszu i wojewódzkim, żeby beneficjent był obsługiwany przez jeden fundusz. Ta forma udostępnienia środków funduszom wojewódzkim dała szansę na taką współpracę.

Podsumowując, zanim przejdę do części bardziej szczegółowej, króciuteńko powiem o roli narodowego funduszu. W związku z różnorodnością instrumentów finansowych mamy szansę dopasować je z jednej strony do naszych możliwości, a z drugiej strony do potrzeb naszych beneficjentów. Mamy wiele kierunków dofinansowania. Oprócz kierunków związanych bezpośrednio z ochroną środowiska dofinansowujemy również usuwanie zagrożeń dla środowiska. Mamy też różnorodne strumienie finansowania: są to zarówno opłaty i kary, jak i rachunek klimatyczny – czyli system zielonych inwestycji – oraz wieloletnie zobowiązania wynikające z zapisów konkretnych ustaw. Staramy się również, aby programy wpisywały się w oczekiwania ustawodawców co do finansowania konkretnych działań, i stąd taka różnorodność tych programów. Mamy nadzieję, że nasza rola jako instytucji wdrażającej, z doświadczeniami z perspektywy starego funduszu spójności, jak my to mówimy, 2000–2006 r. i z perspektywy Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”, pokazuje, iż narodowy fundusz ratuje również beneficjentów w trudnych sytuacjach, jak to było w wypadku poprzedniej perspektywy. Teraz próbujemy też być wsparciem dla beneficjentów w różnych sytuacjach, bo naszą rolą, wynikającą również z ustawy, jest wspieranie projektów, które uzyskują środki pomocowe. Widzimy się więc tutaj jako istotny element wpływający na bezpieczeństwo tej absorpcji i mamy dosyć dużą różnorodność. Przy projektach edukacyjnych są to kwoty stosunkowo niewielkie, ale mogą wynosić i kilkadziesiąt tysięcy. Jeśli chodzi o współpracę z osobami fizycznymi poprzez banki, to kwoty sięgają kilku tysięcy, ale mamy również projekty wartości kilkuset milionów.

I dwa zdania dodatkowe. Nie tylko jesteśmy instytucją finansującą, ale widząc potrzebę wsparcia rozwiązywania problemów w gospodarce odpadami, w lutym 2011 r., czyli jeszcze w trakcie prac nad zmianą ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zainicjowaliśmy forum „Dobre praktyki w gospodarce odpadami”. Mamy cykliczne spotkania, raz na miesiąc, raz na dwa miesiące, w zależności od tematyki i dostępności ekspertów. Na

naszej stronie, którą tutaj państwo mają podaną, można zobaczyć relacje z poprzednich spotkań, ale zachęcamy również do dyskusji na forum dyskusyjnym. Zależy nam na tym, żeby ewentualne zagrożenia przy realizacji tych projektów zidentyfikować na tyle wcześniej, żeby można było wyprzedzająco im przeciwdziałać przy współpracy z Ministerstwem Środowiska przez doprecyzowanie tych elementów rozporządzeń, które budzą wątpliwości, albo przez wspieranie w odpowiedniej formie działań, które będą niezbędne.

Na stronie narodowego funduszu można również zobaczyć zaktualizowany 29 lutego tego roku przewodnik po tych programach. Jest to dosyć grube dzieło, ponieważ w dziewięciu głównych obszarach mamy już kilkadziesiąt programów. Sądząc po samych tytułach, jest tego dosyć dużo, a w niektórych są dodatkowe części specjalistyczne, żeby można było do konkretnego zadania czy kierunku dobrać odpowiednie instrumenty finansowania.

Jeśli chodzi o sprawy ogólne, zasygnalizowałam, gdzie i w jakim zakresie pomagamy, i to chciałabym skończyć. Tu mam już informacje szczegółowe. Rozumiem, że jeśli przekażę ten materiał do sekretariatu, to jeśli będzie taka potrzeba, będzie on rozdystrybuowany, ponieważ są w nim szczegółowo opisane dwa główne nowe programy – w zakresie gospodarowania osadami i w zakresie podłączeń. Następnie bardziej szczegółowo są rozpisane, jako temat istotny, dofinansowania związane z gospodarką odpadami. Tu też mamy części szczegółowe z podziałem na konkretne formy dofinansowania.

Jeśli są pytania, jestem do dyspozycji. Ja mogę mówić bardzo długo, ale rozumiem, że na razie zmieściłam się w przydzielonym czasie.

### **Przewodnicząca Jadwiga Rotnicka:**

Tak, tak. Zdyscyplinowana kobieta, minęło dokładnie dwadzieścia minut.

Dziękuję bardzo.

*(Zastępca Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej Małgorzata Skucha: Dziękuję ślicznie.)*

I w ten sposób, Szanowni Państwo, wyczerpaliśmy, że tak powiem, stronę merytoryczną prezentowaną w naszych referatach. Otwieram zatem dyskusję.

Kto z państwa chciałby zabrać głos, bardzo proszę, aby włączył mikrofon, przedstawił się imieniem i nazwiskiem, bo to jest potrzebne do protokołu. Może to być albo wypowiedź wolna na temat, albo pytanie do prelegentów.

Na razie nie widzę chętnych.

Bardzo proszę, pan przewodniczący Janusz Sepioł.

### **Senator Janusz Sepioł:**

Chciałbym przede wszystkim zacząć od podziękowania dla NIK, dlatego że jest głęboko ugruntowany stereotyp, iż jest to jeszcze jedna z instytucji podejmujących działania operacyjne w stosunku do wszystkich podejrzanych. Takich służb mamy chyba sześć czy siedem i to naprawdę wystarczy. NIK zaś robi rzecz bezcenną, to znaczy rzuca światło na pewne obszary funkcjonowania państwa. Wprowadzane

są nowe regulacja ustawowe i po jakimś czasie trzeba zobaczyć, jak to działa w praktyce. Uprawnienia, które posiada NIK, i metoda, którą się posługuje, dają obraz, którego nie stwarza nikt inny, dzięki czemu i zarządzający, i legislatorzy są w stanie lepiej pracować, albo efekt działania NIK staje się przedmiotem naszej refleksji, tak jak się to dzieje dzisiaj.

Jakie, w moim przekonaniu, refleksje się tu nasuwają? Jedną rzecz zasygnalizowałem już na początku, że chyba rzeczywiście z tym zarządzaniem strategicznym nie jest najlepiej. Zawodzą najczęściej monitoring i ewaluacja. Robimy programy, ale słabo się troszczymy o ich spójność, a czy rzeczywiście nasze działanie jest pochodną tych programów i czy uzyskujemy efekty, z tym bywa różnie. Ja już jestem starym urzędnikiem i muszę powiedzieć, że jednak wprowadzenie europejskich programów bardzo poprawiło ten wymiar. To znaczy nastawienie się na konkretne efekty, standardy ewaluacji, rozbudowa systemu ocen, monitoring, promocja tego, co się zrobiło, od 2004 czy 2005 r... To wszystko bardzo się poprawiło i generalnie jestem tu optymistą.

Zapowiedzi Ministerstwa Środowiska chyba idą w dobrą stronę. Trzeba się pogodzić z tym, że będzie dużo różnych przepisów, z tym będziemy żyli. Ja tylko uważam za nieco demagogiczne przedstawienie wszystkich rozporządzeń we wszystkich ustawach, które są związane z działalnością samorządu, ponieważ większość tych rozporządzeń nie dotyczy samorządu, o czym dobrze wiemy. Tak że to jest argument trochę na wyrost.

Co się tutaj pojawiło istotnego? Chyba coraz bardziej dojrzewamy do podniesienia jakości kooperacji samorządów. Widzimy, że mamy tu pewne braki instytucjonalne, pewne przyzwyczajenia, czasem istotna jest również podstawa ustrojowa, ale widać, że w programach ochrony środowiska działania będą w wielu wypadkach bardziej efektywne, jeśli będą podejmowane nie przez pojedyncze gminy, ale przez większe agregaty. Padło tu hasło, żeby wójtowie byli członkami rady. W prezydenckim projekcie noweli ustawy samorządowej są instytucje konwentu, na przykład konwentu powiatowego, gdzie są wszyscy wójtowie i burmistrzowie. Nie wiem, czy to jest najlepszy pomysł, bo mnie się to kojarzy z senatem powiatowym...

*(Głos z sali: To dobrze.)*

Ja o senacie myślę ciepło, ale czy senat jest potrzebny w każdym powiecie, nie jestem przekonany.

Można dyskutować, ale to pokazuje potrzebę współzrządzenia, widać to coraz bardziej. I tu raz po raz pojawiały się postulaty, żeby zarządy województw poważnie włączyły się w niektóre sprawy. Muszę powiedzieć samokrytycznie, że strategią i programami operacyjnymi zajmowaliśmy się cały czas, ale program ochrony środowiska był w województwie traktowany per noga i obawiam się, że dotyczy to nie tylko mojego rodzimego województwa, ale również paru innych województw. Problem współzarządzania i programu dla większych agregatów wydaje się więc bardzo istotny, również od strony legislacyjnej.

Trzecia kwestia to zakres tematyczny. Wydaje mi się, że my już sobie radzimy z zaopatrzeniem w wodę. Problem wodociągowania gmin jest w zasadzie passé, program kanalizacji idzie dosyć dobrze, intelektualnie nie jest to żadne

wyzwanie. Jeszcze finansowo ci, co mają bardziej rozproszoną zabudowę, się męczą, ale to będzie załatwione. Z raportów wynika, że jeśli idzie o ochronę przyrody, to większych problemów nie ma. Jesteśmy natomiast w środku batalii odpadowej. Ja tu jestem optymistą, bo chyba wykonaliśmy legislacyjny ruch w dobrą stronę, widać, że narodowy fundusz przeznacza na to wyjątkowo dużo środków, a jego uwaga jest na tym skoncentrowana. Jest to napięcie czasowe, być może staniemy przed problemem nowelizacji, żeby dać sobie trochę więcej oddechu, ale gdy wygramy batalię odpadową, to będziemy trochę innym krajem.

Są jednak jeszcze obszary, które, jak mi się wydaje, ciągle nie stanowią priorytetu w myśleniu samorządu o środowisku. Chodzi mi przede wszystkim o sprawy energii, o inteligentne zarządzanie energią, o niekonwencjonalne źródła energii, o bezpieczeństwo energetyczne w ogóle. Dopiero w to wchodzimy. Trochę podobny jest problem hałasu, transportu ekologicznego. No i jest temat, który na razie w Polsce w ogóle nie istnieje, w większości krajów też, to znaczy produkcja żywności w miastach, żeby uwolnić tereny otwarte od produkcji rolnej. Tu należy wymienić przede wszystkim Holandię i może Stany Zjednoczone. Być może kiedyś będzie to nasz problem, jak sprawić, żeby miasta były samowystarczalne żywnościowo, a nie tylko energetycznie, ale to jest melodia przyszłości i dzisiaj sobie tym głowy nie zawracamy. Chcę tylko powiedzieć, że w programach ochrony środowiska widać, i powinno być widać, pewną dynamikę przesuwania się głównych ciężarów zainteresowania. No i widać wreszcie, że te programy mają zdrowe finansowanie, to znaczy, że nie jest tak, iż wszystko, co w Polsce da się zrobić, można zrobić tylko przy pomocy pieniędzy unijnych. Są obszary, w których wiele się robi przy pomocy dobrze zagospodarowanych pieniędzy polskich. Ważne jest tylko, żeby dobrze planować, przykładając do tego wagę. Jeśli chodzi o postulat, żeby przeglądy strategiczne były wykonywane w pierwszym roku kadencji, to nie wiem, czy nie należałoby tego wprowadzić jako normy ustrojowej i nałożyć na pierwszy rok kadencji rad obowiązek przeglądu stanu zagospodarowania przestrzennego gminy, stanu programów. Żeby bilanse otwarcia były obowiązkiem rad. Jest to bardzo ciekawy postulat i z taką myślą wyjdę z tego seminarium. Dziękuję bardzo.

### **Przewodnicząca Jadwiga Rotnicka:**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.  
Pan senator Iwan.

### **Senator Stanisław Iwan:**

Państwo Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Ja też uważam, że zmiany legislacyjne, które doprowadziły do tego, iż gmina w końcu odpowiada za politykę odpadową, to nie tylko krok w kierunku poprawy środowiska naturalnego, ale że to się wiąże z tym, o czym mówił przed chwilą pan przewodniczący. Bo jeśli się uporamy z problemem odpadów, to będzie się rodził następny problem, dotyczący zagadnień energetycznych. Czyli to daje jakąś

szansę, jeżeli gmina dysponuje wsadem, który w jakiejś części, może i znaczącej, będzie można zużytkować, ażeby wytworzyć energię odnawialną w najprostszy sposób, na przykład przez spalanie czy kompostowanie. Jeżeli gmina będzie dysponowała – z nałożonych na obywateli danin – określonymi pieniędzmi, które będzie mogła dołożyć do tego wsadu, oferując komuś zamianę odpadu na energię, to być może dopiero to zapewni opłacalność tego rodzaju przedsięwzięć. Do tej pory w zasadzie nieopłacalne było na przykład wykorzystywanie odpadów do produkcji ciepła czy do produkcji energii elektrycznej. To wymaga takiego samego wspomagania jak każda inna energia odnawialna. Tam mamy certyfikaty, a tutaj jeżeli się na bramie zakładu utylizującego postawi wsad w postaci odpadu i dopłaci do jego użytkowania, to będzie można wytworzyć produkt w postaci energii – w takiej czy w innej formie – za którą następnie, na warunkach opłacalnych, po zbilansowaniu ceny, jaką otrzyma się od klienta końcowego, będzie można uzyskać jakąś wartość dodaną. I myślę, że faktycznie to będzie następny etap. Najpierw kwestia wody, potem kwestia odpadów, a następnie kwestia wejścia w energię odnawialną. No bo szczególnie kraje skandynawskie pokazują, że sensowne zagospodarowanie odpadów, przy założeniu, że jest na to dofinansowanie, może prowadzić do racjonalnego wytwarzania energii czy to cieplnej, czy to elektrycznej. Taką miałem uwagę do tego, co powiedział pan przewodniczący. Dziękuję.

### **Przewodnicząca Jadwiga Rotnicka:**

Dziękuję bardzo.  
Pan senator Słoń.

### **Senator Krzysztof Słoń:**

Pani Przewodnicząca! Szanowni Państwo!

Pan senator natchnął mnie w trakcie swojej wypowiedzi taką refleksją. Otóż bardzo dużo odpadów jest wykorzystywanych do pozyskiwania ciepła, ale niestety w sposób niegodziwy, w domowych paleniskach.

*(Głos z sali: Ano właśnie.)*

Jest to problem mało zaznaczony podczas naszego spotkania, a niezwykle istotny.

*(Głos z sali: Degradacja środowiska.)*

Po pierwsze, z powodu ogromnej degradacji środowiska, do jakiej się to przyczynia, a po drugie, ponieważ niezwykle trudno to wykryć i udowodnić.

*(Przewodnicząca Jadwiga Rotnicka: Wykryć to się da, tylko jak udowodnić.)*

*(Wesołość na sali)*

Tak, ale to jest wykrywane przez tych, którzy cierpią na skutek takiej praktyki.

Do czego zmierzam? Otóż chyba czas wreszcie, żebyśmy się dopracowali skutecznych metod monitorowania środowiska i egzekwowania tego, żeby odpady nie były w ten sposób utylizowane i segregowane. Bo niestety, szczególnie na tych dosyć biednych terenach, gdzie kwestią bardzo znaczącą jest, powiedzmy, brak podpisanych umów na wywóz śmieci czy gdzie problemem jest opał, na szeroką skalę jest stosowana taka właśnie praktyka.

Chciałbym również prosić Najwyższą Izbę Kontroli, żeby w przyszłości sprawdzała gminy pod tym kątem. Ja uważam ten problem za niezwykle dotkliwy i niezwykle niebezpieczny dla społeczeństwa. Wielu naukowców wskazuje, że ma on bardzo daleko idące skutki, nawet jeśli chodzi o zdrowotność naszej populacji. Dziękuję bardzo.

### **Przewodnicząca Jadwiga Rotnicka:**

Dziękuję bardzo.

*(Senator Janusz Sepioł: Ja ad vocem. Są głosy, że Straż Miejska powinna być policją ekologiczną.)*

Bardzo proszę, pani Małgorzata Skucha.

### **Zastępca Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej Małgorzata Skucha:**

Jeszcze jedno zdanie, ponieważ nie mówiłam o projektach programów, które są przygotowane, ale w związku z projektem zmiany prawa ochrony środowiska, które będzie wdrażało dyrektywę CAFE. Tam jest kwestia pyłów, zanieczyszczenia powietrza itd. To, o czym mówił pan senator, będzie uwzględnione, bo i jednostki samorządowe, i narodowy fundusz, i fundusze wojewódzkie są wskazane jako mające współfinansować działania prowadzone przez samorządy, w tym przygotowywanie odpowiednich programów.

Ja rozumiem, że w ramach programów naprawczych, które w związku z tym powstają, będą podejmowane działania, o których mówi pan senator, czyli na przykład wyłączenie jakiegoś obszaru i podłączanie go do sieci ciepłowniczej, gdzie ta emisja będzie pod kontrolą, ale na pewno trzeba na to zwracać uwagę. Również my, promując pewne rozwiązania nie tylko dla samorządu, ale również dla osób fizycznych, poprzez choćby te kolektory, chcemy sygnalizować, że już kilkanaście tysięcy osób skorzystało z tego programu. To jest kwestia nie tylko efektu ekologicznego, ale również efektu edukacyjnego. Dziękuję.

### **Przewodnicząca Jadwiga Rotnicka:**

Dziękuję bardzo.

Widziałam jeszcze jedno zgłoszenie.

Bardzo proszę i proszę się przedstawić.

### **Przedstawiciel Instytutu na rzecz Ekorozwoju Wojciech Szymalski:**

Wojciech Szymalski, Instytut na rzecz Ekorozwoju.

W sumie pan przewodniczący Sepioł wyjął mi z ust to, co chciałem powiedzieć, bo właśnie problem ze spalaniem odpadów w domach jest szerszy. To jest generalnie problem tego, jak dalece i w jaki sposób samorządy czy inne instytucje publiczne mogą, czy też powinny, kontrolować zachowania pojedynczych domów czy pojedynczych osób w zakresie oddziaływania na środowisko. Istnieje potrze-

ba zajęcia się tą kwestią, bo nie rozwiążemy wszystkich problemów środowiska, działając tylko na poziomie publicznym. Bardzo dużo problemów środowiska rodzi się z tego, że na poziom publiczny są wrzucane indywidualne, że tak powiem, śmieci, czy indywidualne spaliny, czy indywidualny hałas. I to są sprawy, którymi być może powinna się zajmować Straż Miejska jako policja ekologiczna czy jakieś inne służby. Tylko tym służbom trzeba mieć odwagę w którymś momencie nadać takie uprawnienia albo zakupić dla nich odpowiednie instrumenty. Bo nie trzeba wchodzić na czyjąś posesję, żeby stwierdzić, że tam się pali śmieci, można to stwierdzić zdalnie, poprzez badanie składu wydzielin z komina. Są urządzenia, które umożliwiają badanie tego zdalnie. Można zdalnie mierzyć hałas, można zdalnie także to kontrolować. Takie urządzenia są, tylko musimy się zdobyć na ich stosowanie.

Wracając do kwestii śmieci, odpadów, powiem, że w Polsce większość śmieci jest spalana. System segregacji śmieci ciągle jest, tak jak było powiedziane w raporcie NIK, gdzieś wdrażany, ale tak naprawdę on nie funkcjonuje. Gdyby to skontrolować do końca, to się okaże, że ileś tych posegregowanych śmieci znowu trafia na wysypisko, czyli w efekcie nie są one posegregowane, albo tam, gdzie ta segregacja nie była konieczna. System ten nie powoduje, iż segregowanie odpadów się ludziom opłaca, a powinno to być załatwione w taki sposób, żeby za to, co nie jest odpadem, tylko surowcem, ktoś płacił, skoro jest to cenny surowiec i można z niego jeszcze coś zrobić. Taka jest moja dodatkowa refleksja.

### **Przewodnicząca Jadwiga Rotnicka:**

Dziękuję bardzo.

Problem kontroli odnosi się nie tylko do nieuczciwości, jeśli chodzi o rodzaj materiału, który się spala w gospodarstwie domowym. Ten rodzaj kontroli dotyczy także zaśmiecania czy ochrony środowiska w parkach narodowych, wszędzie tam, gdzie to prawo jest łamane. Musimy to nazwać po imieniu, bo to jest łamanie prawa, tego nie wolno.

Pan prezes, bardzo proszę.

### **Prezes Zarządu Polskiej Izby Gospodarczej „Ekorozwój” Krzysztof Zaręba:**

Krzysztof Zaręba, Polska Izba Gospodarcza „Ekorozwój”.

Mam trzy uwagi. Pierwsza uwaga dotyczy tego, że wypowiedzi prelegentów potwierdzają moje przeświadczenie o potrzebie powstrzymania twórczości prawa. Nie chodzi tu o Sejm i Senat, lecz o Unię Europejską. My praktycznie jesteśmy ofiarami Unii Europejskiej, która ma tutaj osiągnięcia zupełnie nieporównywalne ze wszystkimi innymi możliwymi sukcesami. Każdy urzędnik uważa za wskazane tworzenie prawa i to w dużym stopniu. Efekt tego jest taki, że my raz lub dwa razy w roku nowelizujemy prawie każdą ustawę. Stabilizacja prawa jest sprawą podstawową. Żeby mogło ono działać, musi być przez jakiś czas, w ciągu czterech, pięciu lat stabilne, dopiero wtedy bowiem funk-

cjonuje. Jeżeli prawo zmienia się raz, a nawet dwa razy w roku, to ono nie funkcjonuje. Polska powinna podjąć próbę stworzenia lobbingu, szczególnie pośród nowych państw Unii Europejskich, ażeby powstrzymać ten strumień prawodawstwa unijnego, który jest zmorą szczególnie dla nowych państw. Stare państwa nie przejmują się specjalnie tymi przepisami, bo obowiązują je trochę inne kryteria. W stosunku do nowych państw kryteria te są bardzo surowe, a my za to wszystko płacimy.

Druga sprawa. Z materiału wynika słabość nie tyle planowania środowiskowego, tych wszystkich dokumentów, które wynikają z prawa ochrony środowiska czy prawa o odpadach, ale przede wszystkim to, że nie ma planowania przestrzennego. Tam charakterystycznie zabrzmiało jedno sformułowanie, że w jednej z gmin 0,1 czy poniżej 0,1 obszaru gminy było pokryte planem zagospodarowania przestrzennego. Wydaje mi się, że to jest niezwykle ważna sprawa. Planowanie przestrzenne konsumuje wszystkie elementy składowe, także elementy środowiskowe. Jeśli nie będzie planowania przestrzennego, to dalej będziemy mieli chaos i brak porządku w kraju.

Ja jestem optymistą, jeżeli chodzi o gospodarkę odpadami, ponieważ został tu wprowadzony mechanizm, o który walczyliśmy chyba wspólnie. Ma on szansę się sprawdzić, gdyż nie wymaga to ze strony państwa dodatkowych środków wspomagających gminy. Ze strony funduszu owszem, ale budżet państwa nie musi łożyć na nowe systemy, gdzie osiá wszystkiego jest gmina. Z drugiej strony województwo tworzy systemy regionalne, gdzie te sprawy powinny być załatwiane pomyślnie, kwestią jest tu tylko konsekwencja naszego działania.

I sprawa szczegółowa. Może narodowy fundusz zasługuje na bardzo duże pochwały, ale nie docenia dofinansowywania biogazowni. Biogazownie rolnicze są dla gmin, szczególnie małomiasteczkowych i wiejskich, bardzo ważnym elementem rozwoju, aktywizacji, zarówno energetycznej, jak i rolniczej. Daje również możliwość renaturalizacji nawożenia poprzez wykorzystywanie jako nawozu naturalnego odpadu, który po wysuszeniu staje się nawozem bardzo cennym i bez naleciałości chemicznych. Myślę, że jest okazja, żeby zwrócić się o to, by narodowy fundusz poświęcił biogazowniom nieco więcej pieniędzy – nie uwagi, a pieniędzy – bo to jest ich słaba strona. Dziękuję.

### **Przewodnicząca Jadwiga Rotnicka:**

Dziękuję.

I replika pani prezes.

### **Zastępca Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej Małgorzata Skucha:**

Od razu ad vocem.

Narodowy fundusz poświęca biogazowniom zarówno dosyć dużo uwagi, jak i pieniędzy. Jest specjalny program dla biogazowni, właśnie w ramach umów międzynarodowych, i jeżeli będzie dużo dobrych biogazowni, to my

dołożymy do tego ze swoich środków – opłat zastępczych i kar. Niestety, nawet nasza rada nadzorcza pochylała się z troską nad sprawą biogazowni, przyjmując informację, gdzie są bariery. Bariery jest przy tych inwestycjach bardzo dużo i nie są to bariery tylko i wyłącznie finansowe, bo te jesteśmy w stanie usunąć, bo nam również zależy na rozwoju biogazowni. Rada nadzorcza ostatnio przyjmowała nawet informację przygotowaną przez zarząd, dlaczego te inwestycje się nie rozwijają. Tych barier i sygnałów w kierunku różnych ministerstw, łącznie z propozycjami zmiany legislacji, było dosyć dużo. Jeżeli będzie taka potrzeba, to również te bariery możemy w przyszłości państwu wskazać, bo my jesteśmy chętni do finansowania, ale z powodu tych barier beneficjenci nie są do tego finansowania przygotowani. Dziękuję.

### **Przewodnicząca Jadwiga Rotnicka:**

Dziękuję.

Pan dyrektor Andrzej Porawski.

### **Dyrektor Biura Związku Miast Polskich Andrzej Porawski:**

Mam dwie uwagi w ramach dyskusji, ale najpierw chciałbym, także w imieniu strony samorządowej, podziękować NIK za rzetelny raport. Wymaga on jeszcze pogłębienia w tym sensie, że trzeba znaleźć przyczyny niektórych zjawisk przedstawionych w tym raporcie. Oczywiście kontroler NIK nie ma szansy, żeby dokładnie przepytac kontrolowanego, który nie chce odpowiadać, co jest zrozumiałe.

*(Wesołość na sali)*

Ale chociażby w tej dyskusji wyszło na jaw parę powodów, dla których sytuacja ma się tak, a nie inaczej. Chciałbym także nawiązać do tego, o czym mówiła pani z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, że jeden z tych programów istnieje, a gminy z niego nie korzystają. Na pewno jest jakaś przyczyna, trzeba więc ją znaleźć.

*(Głos z sali: Powiaty nie skorzystały.)*

Może powiaty.

Na pewno jest jakaś przyczyna, ale ja nie umiem się do tego odnieść. W BGK jest fundusz na dofinansowanie mieszkań socjalnych. To jest jedno z głównych zadań gmin, gminy mają kłopoty, żeby je wykonać, a nie korzystają z tego funduszu, mimo że zapewnia on połowę dofinansowania. Dlaczego nie korzystają, wiem, bo już to przeanalizowaliśmy. Nie korzystają, ponieważ dzisiaj standard dla nowo budowanego mieszkania socjalnego jest wyższy niż dla normalnego mieszkania, i gminy, nie chcąc budować mieszkań socjalnych w sposób niemoralny, znajdują inne sposoby. Tu na pewno też jest jakiś powód, który by można znaleźć i jemu zaradzić. Dziękuję.

### **Przewodnicząca Jadwiga Rotnicka:**

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę.

### **Dyrektor Departamentu Planowania Strategicznego w Ministerstwie Środowiska Monika Kaczyńska:**

Jeszcze ja dołączę się do komentarzy. Uważam, że nie powinniśmy w ogóle wchodzić w dyskusję na temat prawodawstwa unijnego. Jesteśmy w Unii, prawodawstwo unijne nas obowiązuje i dyskusja na ten temat jest bezprzedmiotowa. Kwestią jest to, czy mamy więcej korzyści czy minusów z bycia członkiem Unii Europejskiej, ale proponowałabym tego nie rozstrzygać.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Oczywiście, tylko powinniśmy być bardziej aktywni na dużo wcześniejszych etapach kształtowania prawa, w momencie kiedy w Unii Europejskiej powstają koncepcje, pomysły, idee. Wtedy być może kształtowałoby się to bardziej po naszej myśli, a być może bylibyśmy w stanie zredukować liczbę nowelizacji.

*(Głos z sali: Święte słowa.)*

Wiem, że się nie angażujemy, Polska nie jest aktywna na dużo wcześniejszych etapach, a później, gdy już mamy konkretne projekty, które leżą na stole, musimy na przykład zgłaszać weto.

A jeśli chodzi o ochronę powietrza, to jak minister środowiska Kraszewski, poprzednik obecnego ministra Korolca, załatwił, mówiąc kolokwialnie, sprawę gospodarki odpadami, tak bardzo usilnie...

*(Głos z sali: Ale w sensie pozytywnym.)*

Tak, tak, w sensie pozytywnym. Przeworsował tę reformę. Dziękuję za odpowiedź.

Na samej górze agendy nowego ministra środowiska, mogę państwa o tym zapewnić, jest ochrona powietrza, w tym walka z niską emisją. To oczywiście wymaga sporo analiz, a także, niestety, nie tylko instrumentów finansowych. I nawet jeżeli narodowy fundusz, z którym współpraca dobrze się tu układa, jest odpowiedzialny za realizację polityki ministra, jeśli chodzi o instrumenty finansowe, i przygotowuje takie programy – one już istnieją, a mogą być ulepszone czy poprawione lub dostosowane do potrzeb – to nie zlikwiduje to problemu. Palenie śmieci w gospodarstwach domowych wynika w jakimś stopniu z niewiedzy, i tutaj jest kwestia edukacji ekologicznej, kampanii prowadzonych także centralnie. Do tego Ministerstwo Środowiska jest przygotowane, mamy na to pieniądze i będziemy takie kampanie prowadzić. Ale z drugiej strony wynika to z biedy i nakładanie kar na osoby, które palą śmieci, żeby ogrzać swój własny dom, do niczego nie prowadzi. Jakie kary tym osobom nałożymy, z czego one zapłacą, skoro nie mają pieniędzy na zakup węgla? Także takie problemy tu są. Jak pan wspominał, nawet jeżeli gmina sfinansuje kompleksowy projekt dotyczący zakupu instalacji podłączenia do sieci czy jakichś indywidualnych kotłów, ekokotłów, to tych ludzi może nie być stać na kupowanie paliwa do nich, w tym więc jest problem. Tu są potrzebne rozwiązania innego rodzaju: analiza sytuacji i instrumenty społeczne wsparcia tych gospodarstw domowych, tych rodzin.

To tyle. Dziękuję.

**Przewodnicząca Jadwiga Rotnicka:**

Dziękuję bardzo.

Wejść w słowo. Pani poruszyła tutaj problem biedy, mówiąc, że pali się w piecach śmieci, bo nie ma czym palić. A musimy uwzględnić to, że jeżeli wejście tak zwana opłata śmieciowa, to bez względu na to, czy to spalimy, czy nie spalimy, i tak zapłacimy. Ten rachunek ekonomiczny trzeba więc jakoś zrównoważyć. Do roli samorządu należy, jak na to zareaguje i jak będzie mógł wspierać rodzinę, która wymaga wspomnienia socjalnego. To jedna sprawa.

Widzę, że dyskusja dogasa. Jeżeli chodzi o politykę ekologiczną państwa, cieszy mnie to, o czym pani tu wspominała, że wreszcie odejdziemy od polityki resortowej, że będziemy traktowali środowisko jako część wspólną, gdzie nie tylko jest przyroda, jest także człowiek, jego funkcjonowanie, działanie i gospodarowanie w tym środowisku w ten sposób, żeby to wszystko składało się na jedną zadowalającą całość.

I jeszcze sprawa komentarza do prawa unijnego. Oczywiście tworzyć prawo możemy dużo wcześniej, zanim wejście w życie, ale o jedno możemy zadbać – o poprawność języka polskiego w tym prawie, które jest u nas tłumaczone i które w wielu sytuacjach jest niezrozumiałe. To możemy zrobić na pewno.

Jeśli już nie ma więcej głosów w dyskusji, to pozwolę sobie zamknąć dzisiejsze spotkanie seminaryjne. Dziękuję wszystkim stronom za udział w tym seminarium i za dyskusję. Jeszcze raz składam podziękowanie Naczelnej Izbie Kontroli, funduszowi, który daje nam pieniążki na ochronę środowiska, panu...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Tak, samorządowcom, którzy powiedzieli, jakie są bóle, i wszystkim dyskutantom, także paniom senator i panom senatorom, którzy brali udział w dzisiejszym seminarium.

Dziękuję bardzo. Zamykam posiedzenie.

*(Koniec posiedzenia o godzinie 12 minut 50)*

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii