



Warszawa, 28 marca 2017 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska

(druk nr 460)

I. Cel i przedmiot ustawy

Przedmiotowa nowelizacja dokonuje zmiany ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska w zakresie dotyczącym składu Rady Nadzorczej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz składu i sposobu wyboru członków rad nadzorczych i zarządów wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zwanych dalej „wojewódzkimi funduszami”.

W myśl uzasadnienia do projektu ustawy (druk sejmowy nr 1127) celem opiniowanej regulacji jest zmniejszenie kosztów funkcjonowania ww. organów NFOŚiGW i wojewódzkich funduszy oraz uproszczenie i przyspieszenie procedur powoływania członków tych organów, a w efekcie usprawnienie ich pracy.

Przedłożona Senatowi ustawa wprowadza do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska zmiany przewidujące:

- 1) obniżenie liczby osób zasiadających w Radzie Nadzorczej NFOŚiGW – poprzez zmniejszenie z 2 do 1 przedstawiciela strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Skutkiem czego Rada Nadzorcza nie będzie mogła liczyć więcej niż 11 osób (zgodnie z dotychczasowym brzmieniem art. 400d ustawy – Prawo ochrony środowiska Rada Nadzorcza NFOŚiGW liczy nie więcej niż 12 osób);
- 2) zmniejszenie liczby członków rad nadzorczych wojewódzkich funduszy z 7 do 5 osób;
- 3) zmianę sposobu określania składu rad nadzorczych wojewódzkich funduszy poprzez przyznanie uprawnienia do ich wyznaczania: wojewodzie (w tym jednej osoby spośród przedstawicieli nauki lub organizacji pozarządowych), Zarządowi NFOŚiGW, sejmikowi województwa (wiceprzewodniczący rady nadzorczej), ministrowi

właściwemu do spraw środowiska (przewodniczący rady nadzorczej). Zgodnie natomiast z aktualnie obowiązującymi przepisami w skład rady nadzorczej wojewódzkich funduszy wchodzi: regionalni dyrektorzy ochrony środowiska albo ich zastępcy, będący regionalnymi konserwatorami przyrody, albo wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska albo ich zastępcy, przewodniczący regionalnych rad ochrony przyrody albo ich zastępcy albo przewodniczący regionalnych komisji do spraw ocen oddziaływania na środowisko albo ich zastępcy, przewodniczący komisji właściwych do spraw środowiska sejmików województw albo ich zastępcy, dyrektorzy albo wicedyrektorzy departamentów do spraw ochrony środowiska urzędów marszałkowskich, przedstawiciele organizacji ekologicznych, przedstawiciele samorządów gospodarczych, przewodniczący wyznaczeni przez ministra właściwego do spraw środowiska;

- 4) wskazanie ministra właściwego do spraw środowiska jako organu powołującego i odwołującego członków rad nadzorczych wojewódzkich funduszy. W myśl art. 400f ust. 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska w dotychczasowym brzmieniu członkowie rad nadzorczych są powoływani i odwoływani przez sejmiki województw. Ponadto przyznaje się ministrowi właściwemu do spraw środowiska prawo do powołania swoich przedstawicieli w przypadku niewyznaczenia członków lub wiceprzewodniczących rad odpowiednio przez wojewodę, Zarząd NFOŚiGW lub sejmik województwa w terminie 30 dni od dnia wygaśnięcia ich mandatu;
- 5) ograniczenie liczby członków zarządów wojewódzkich funduszy. Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 400j ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska zarządy wojewódzkich funduszy miałyby liczyć od 1 do 2 członków (obecnie od 2 do 5);
- 6) wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą jeżeli zarząd województwa w terminie 7 dni od dnia doręczenia wniosku nie powoła członków zarządu wojewódzkiego funduszu zgodnie wnioskiem rady nadzorczej, powołania członków zarządu dokonuje rada nadzorcza wojewódzkiego funduszu.

Ustawa nowelizująca zawiera także przepisy przejściowe przewidujące m.in. wygaśnięcie z dniem jej wejścia w życie mandatów dotychczasowych członków rad nadzorczych wojewódzkich funduszy oraz rady nadzorczej NFOŚiGW (art. 2) oraz wprowadzające terminy, w których nastąpić powinno wyznaczenie i powołanie członków rad

nadzorczych wojewódzkich funduszy i rady nadzorczej NFOŚiGW – zgodnie z nowymi zasadami. Przepisy przejściowe określają także terminy wyznaczania i powołania po raz pierwszy, zgodnie z nowymi zasadami, członków zarządów wojewódzkich funduszy, a także termin wygaśnięcia mandatów dotychczasowych członków zarządów.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia..

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 38. posiedzeniu w dniu 23 marca 2017 r. w oparciu o przedłożenie poselskie (druk sejmowy nr 1127). Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Komisja wprowadziła do projektu poprawki nie zmieniające jednakże w znacznym stopniu meritum przedłożenia poselskiego (druk sejmowy nr 1318). W trakcie drugiego czytania projektu na 37. posiedzeniu Sejmu w dniu 8 marca 2017 r. zgłoszono wnioski o odrzucenie ustawy oraz 14 poprawek. Poprawki, które nie uzyskały poparcia Komisji przewidywały m.in.: zmniejszenie do 7 liczby osób wchodzących w skład rady nadzorczej NFOŚiGW, zmianę sposobu rekrutacji członków rad nadzorczych wojewódzkich funduszy, wprowadzenie kryteriów kwalifikacyjnych dla członków zarządów wojewódzkich funduszy, określenie liczby członków zarządu wojewódzkich funduszy od 2 do 3 osób oraz zmianę przepisów przejściowych ustawy. Poparcie Komisji uzyskała natomiast poprawka przewidująca przyznanie ministrowi właściwemu do spraw środowiska prawa do powołania swoich przedstawicieli w przypadku niewyznaczenia członków lub wiceprzewodniczących rad, odpowiednio, przez wojewodę, Zarząd NFOŚiGW lub sejmik województwa, a także poprawka, zgodnie z którą jeżeli zarząd województwa w terminie 7 dni od dnia doręczenia wniosku nie powoła członków zarządu wojewódzkiego funduszu zgodnie wnioskiem rady nadzorczej, powołania członków zarządu dokonuje rada nadzorcza wojewódzkiego funduszu. Ponadto poparcie Komisji uzyskały poprawki doprecyzowujące przepisy przejściowe ustawy, zgodnie z którymi terminy wyznaczania i powołania członków oraz wiceprzewodniczących rad nadzorczych odnoszą się do osób wyznaczanych na te stanowiska pierwszy raz po wejściu ustawy w życie. Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu proponowanym przez Komisję.

Należy ponadto podkreślić, iż opiniowana ustawa w trakcie prac legislacyjnych w Sejmie budziła poważne wątpliwości natury konstytucyjnej. W trzech opiniach¹⁾ sporządzonych na zamówienie Biura Analiz Sejmowych, a także w opinii Naczelnej Rady Adwokackiej stwierdzono m.in., iż projekt przedmiotowej ustawy jest niezgodny z zasadą decentralizacji władzy publicznej, wyrażoną w art. 15 Konstytucji. Ponadto proponowane w nim rozwiązania mogą naruszać art. 16 ust. 2 Konstytucji, w zakresie w jakim odbierają samorządowi uprawnienie do sprawowania władzy publicznej i wykonywania istotnych zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność oraz godzą w zasadę podmiotowości prawnej jednostki samorządu terytorialnego określoną w art. 165 ustawy zasadniczej.

Pomimo faktu, iż wskazane powyżej zastrzeżenia natury konstytucyjnej odnoszą się do projektu ustawy pozostają one aktualne na obecnym etapie prac nad ustawą.

III. Uwagi szczegółowe

1) art. 1 pkt 3 noweli – art. 400j ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Przepis art. 400j ust. 1 w proponowanym nowelizacją brzmieniu przewiduje, że zarządy wojewódzkich funduszy liczą od 1 do 2 osób. Natomiast z literalnego brzmienia przepisu ust. 2 w art. 400j wynika, że do zarządu obligatoryjnie powołany zostać musi prezes zarządu oraz jeden zastępca prezesa. Pojawia się pytanie o wzajemną relację między wskazanymi przepisami w przypadku powołania jednoosobowego zarządu wojewódzkiego funduszu. Uzasadniony wydaje się pogląd, iż przepis ust. 1 w zakresie możliwości ustanowienia jednoosobowego zarządu wojewódzkiego funduszu i przepis ust. 2 w art. 400j wzajemnie się wykluczają. W związku z powyższym proponuje się wprowadzenie poprawki uwzględniającej możliwość powołania jednoosobowego zarządu.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 3 po lit. a dodaje się lit. ... w brzmieniu:
...) w ust. 2 pkt 1 i 2 otrzymują brzmienie:

¹⁾ Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (druk nr 1127) – autorstwa dr hab. Sławomira Patyry; Oceny zgodności z Konstytucją przepisów poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (druk nr 1127) – autor prof. dr hab. Marek Chmaj; Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją RP poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (druk nr 1127) – autor adwokat dr hab. Anna Rakowska-Trela.

- „1) prezesi zarządów wojewódzkich funduszy, w przypadku gdy zarządy wojewódzkich funduszy liczą 1 osobę, albo
- 2) prezesi oraz zastępcy prezesów zarządów wojewódzkich funduszy;

2) art. 3 noweli.

Wprowadzane niniejszą nowelizacją zmiany w zakresie rad nadzorczych oraz zarządów wojewódzkich funduszy spowodują konieczność zmian regulacji statutowych tych organów dotyczących w szczególności liczebności i składu rad nadzorczych i zarządów. W związku z powyższym koniecznym wydaje się wprowadzenie regulacji utrzymującej w mocy dotychczasowe statuty tych organów do czasu wydania nowych dostosowanych do zmian wprowadzanych niniejszą ustawą. Zredagowanie ewentualnej poprawki możliwe będzie po merytorycznej decyzji autorów ustawy.

Mirosław Reszczyński

Starszy legislator