



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X KADENCJA**

Warszawa, dnia 4 grudnia 2020 r.

Druk nr 286

**Pan
Tomasz GRODZKI
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 76 ust. 1 Regulaminu Senatu, my niżej podpisani senatorowie wnosimy o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Do reprezentowania nas w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniamy pana senatora Stanisława Gawłowskiego.

W załączeniu przekazujemy projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

(-) Halina Bieda	(-) Stanisław Gawłowski
(-) Marcin Bosacki	(-) Stanisław Lamczyk
(-) Krzysztof Brejza	(-) Jadwiga Rotnicka
(-) Jacek Bury	(-) Adam Szejnfeld
(-) Zygmunt Frankiewicz	(-) Wojciech Ziemiak

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska

Art. 1. W ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 i 1565) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 400e uchyla się ust. 3;
- 2) w art. 400f:
 - a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Rady nadzorcze wojewódzkich funduszy liczą po 7 członków.”,
 - b) w ust. 2:
 - pkt 1–3 otrzymują brzmienie:
 - „1) regionalni dyrektorzy ochrony środowiska albo ich zastępcy, będący regionalnymi konserwatorami przyrody, albo wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska albo ich zastępcy;
 - 2) przewodniczący regionalnych rad ochrony przyrody albo ich zastępcy albo przewodniczący regionalnych komisji do spraw ocen oddziaływania na środowisko albo ich zastępcy;
 - 3) przewodniczący komisji właściwych do spraw środowiska sejmików województw albo ich zastępcy;”,
 - po pkt 3 dodaje się pkt 4–6 w brzmieniu:
 - „4) dyrektorzy albo wicedyrektorzy departamentów do spraw ochrony środowiska urzędów marszałkowskich;
 - 5) przedstawiciele organizacji ekologicznych zgłoszeni przez organizacje działające i posiadające struktury organizacyjne na terenie danego województwa i cieszący się poparciem największej liczby tych organizacji;
 - 6) przedstawiciele samorządów gospodarczych wybrani przez sejmiki województw spośród kandydatów zgłoszonych przez samorządy gospodarcze;”,
 - pkt 7 otrzymuje brzmienie:

„7) przewodniczący rad wyznaczeni przez ministra właściwego do spraw klimatu spośród pracowników Biura Narodowego Funduszu lub urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw klimatu.”,

– uchyla się pkt 8,

c) dodaje się ust. 3–6 w brzmieniu:

„3. Marszałkowie województw ogłaszają w prasie o zasięgu regionalnym oraz w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu marszałkowskiego rozpoczęcie procedury zgłaszania kandydatów na przedstawicieli organizacji ekologicznych w radach nadzorczych wojewódzkich funduszy, wskazując jednocześnie miejsce i 30-dniowy termin ich zgłaszania.

4. Organizacje ekologiczne dokonują zgłoszenia, o którym mowa w ust. 3, w formie pisemnej.

5. W razie zgłoszenia przez organizacje ekologiczne więcej niż jednego kandydata wyboru przedstawicieli organizacji ekologicznych spośród zgłoszonych kandydatów dokonują sejmiki województw.

6. W razie niezgłoszenia przez organizacje ekologiczne żadnego kandydata, zgodnie z trybem określonym w ust. 3, przedstawicieli organizacji ekologicznych wskazują komisje właściwe do spraw środowiska sejmików województw.”,

d) ust. 7 i 8 otrzymują brzmienie:

„7. Członków rad nadzorczych wojewódzkich funduszy powołują i odwołują, uwzględniając stanowisko podmiotów, o których mowa w ust. 2, sejmiki województw, z zastrzeżeniem ust. 8 i 9.

8. Minister właściwy do spraw klimatu odwołuje członków rad nadzorczych wojewódzkich funduszy, jeżeli przestali oni pełnić funkcje, o których mowa w ust. 2 pkt 1 i 2.”,

e) po ust. 8 dodaje się ust. 9 w brzmieniu:

„9. Zarządy województw informują niezwłocznie sejmiki województw o zaprzestaniu pełnienia funkcji, o których mowa w ust. 2 pkt 4, przez członków rad nadzorczych wojewódzkich funduszy.”,

f) ust. 10 otrzymuje brzmienie:

„10. Szczegółowe warunki wynagradzania członków rad nadzorczych wojewódzkich funduszy za udział w pracach rady oraz wysokość wynagrodzenia

członków rad nadzorczych wojewódzkich funduszy za udział w pracach rady ustalają zarządy województw.”;

3) w art. 400j:

a) ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie:

„1. Zarządy wojewódzkich funduszy liczą od 2 do 5 członków.

2. Zarządy wojewódzkich funduszy stanowią:

1) prezesi zarządów wojewódzkich funduszy,

2) zastępcy prezesów zarządów wojewódzkich funduszy

– powoływani i odwoływani przez zarządy województw, na wniosek rad nadzorczych wojewódzkich funduszy.”,

b) uchyla się ust. 2a,

c) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Powołanie, o którym mowa w ust. 2, stanowi nawiązanie stosunku pracy na podstawie powołania w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy.”;

4) art. 400p otrzymuje brzmienie:

„Art. 400p. Organizację wewnętrzną wojewódzkich funduszy, szczegółowy tryb działania ich organów oraz sposób udzielania pełnomocnictw określają statuty wojewódzkich funduszy nadawane, w drodze uchwały, przez sejmiki województw.”.

Art. 2. Mandaty dotychczasowych członków rad nadzorczych wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej wygasają z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 3. Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 400p ustawy, o której mowa w art. 1, zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych na podstawie art. 400p ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż przez 3 miesiące od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 4. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Projektowana ustawa dokonuje zmiany ustawy z dnia z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, w zakresie dotyczącym powoływania wybranych organów wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (dalej „wojewódzkich funduszy”), mającej na celu przyznanie samorządom kompetencji do kształtowania składów organów (rad nadzorczych i zarządów) oraz wewnętrznego ustroju wojewódzkich funduszy. Przyznanie samorządom tych uprawnień ma na celu umożliwienie efektywnego i odpowiedzialnego realizowania zadań z zakresu ochrony środowiska, a przy tym stanowić ma gwarancję zgodności przepisów ustawy z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez realizację wyrażonych w niej zasad: pomocniczości, decentralizacji władzy publicznej oraz samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

2. Stan prawny

Obecny tryb powoływania i składu osobowego rad nadzorczych oraz zarządów wojewódzkich funduszy regulują przepisy ustawy – Prawo ochrony środowiska, przy czym decydujący kształt regulacji został nadany przez ustawę o zmianie ustawy - Prawo ochrony Środowiska z dnia 7 kwietnia 2017 r. (Dz. U. poz. 898) oraz ustawę z dnia 15 września 2017 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. poz. 1888). Zgodnie z obowiązującymi przepisami, rady nadzorcze wojewódzkich funduszy liczą po 5 członków, a w ich skład wchodzi: (1) członkowie rad wyznaczeni przez ministra właściwego do spraw klimatu spośród przedstawicieli nauki lub organizacji pozarządowych, (2) członkowie rad wyznaczeni przez Zarząd Narodowego Funduszu, (3) członkowie rad wyznaczeni przez wojewodę, przewodniczący rad wyznaczeni przez ministra właściwego do spraw klimatu spośród pracowników Biura Narodowego Funduszu, urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw klimatu, urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej podległe albo nadzorowane przez ministra właściwego do spraw klimatu lub jednostek podległych albo nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw klimatu oraz (4) wiceprzewodniczący rad wyznaczeni przez sejmik województwa. Członków rad nadzorczych wojewódzkich funduszy powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw klimatu. Minister ten posiada – w istocie – kompetencję do swobodnego kształtowania składu

osobowego rad nadzorczych. Minister właściwy do spraw klimatu, w drodze rozporządzenia, kształtuje ponadto szczegółowy tryb działania organów wojewódzkich funduszy, jak również szczegółowe warunki wynagradzania członków rad nadzorczych wojewódzkich funduszy za udział w pracach rady oraz wysokość wynagrodzenia członków rad nadzorczych wojewódzkich funduszy za udział w pracach rady. Podkreślić także należy, że rady nadzorcze zostały wyposażone w uprawnienie do powołania członków zarządów funduszy wojewódzkich w przypadku, gdy zarządy województw w terminie 7 dni nie powołają zarządów funduszy wojewódzkich zgodnie z wnioskiem rady nadzorczej, przy czym powoływanie i odwołanie członków zarządów może nastąpić tylko i wyłącznie na wniosek rady nadzorczej.

W obecnym stanie prawnym, 4 z 5 członków rad nadzorczych powoływanych jest przez administrację rządową oraz organy jej podległe, a tylko 1 – przez administrację samorządową. Administracja rządowa posiada zatem niemalże wyłączny, decydujący wpływ na skład osobowy tych organów. Ich członkowie, z uwagi na uprawnienie ministra właściwego do spraw klimatu do swobodnego kształtowania składu organów, pozostają względem niego w stosunku zależności służbowej. Z uwagi na ukształtowanie procedury obsadzania zarządów wojewódzkich funduszy, administracja rządowa posiada również decydujący wpływ na obsadę tych organów. Jednostki samorządu terytorialnego nie posiadają zatem realnego wpływu ani na kształt i politykę rad nadzorczych, ani na obsadę zarządów wojewódzkich funduszy, ani na tryb działania wojewódzkich funduszy oraz sposób wydatkowania środków.

Ustawa w obowiązującym brzmieniu budzi zasadnicze wątpliwości co do zgodności z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w tym zwłaszcza wyrażoną w art. 15 ust. 2 zasadą decentralizacji władzy publicznej, wyrażoną w art. 16 ust. 2 zasadą uczestnictwa samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, wyrażoną w art. 165 ust. 1 i 2 zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, a także z wyrażoną w preambule zasadą pomocniczości. Wątpliwości te znalazły już wcześniej wyraz w negatywnych opiniach przedstawionych w toku postępowania legislacyjnego zarówno przez instytucje państwowe, jak i przez stronę społeczną.

Podkreślić należy, że ochrona środowiska w wymiarze wojewódzkim, stosownie do art. 14 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r., poz. 1668 i 1378), należy do zadań własnych samorządów wojewódzkich.

Konsekwencją wyrażonej w art. 15 ust. 1 Konstytucji zasady decentralizacji władzy publicznej jest rozproszenie (rozdzielenie) kompetencji pomiędzy organy administracji rządowej, które podległe są Radzie Ministrów oraz organy samorządu terytorialnego, które są niezależne od rządu. Znajduje ono wyraz w trwałym, chronionym Konstytucją i ustawami, powierzeniu organom samorządu terytorialnego zadań, kompetencji i środków z zakresu organizacji życia społecznego, w szczególności o charakterze lokalnym. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślone zostało, że choć zasada decentralizacji nie ma charakteru absolutnego, to odbieranie zadań i kompetencji samorządom może mieć miejsce tylko w szczególnych sytuacjach, które uzasadnione są bardzo ważnymi okolicznościami i argumentami (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02). Artykuł 15 ust. 2 Konstytucji wyraża zatem swoisty zakaz nieuzasadnionego naruszania statusu, samodzielności, niezależności i władztwa samorządów terytorialnych. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega również ochronie wynikającej z art. 165 ust. 2 Konstytucji. Należy zauważyć, że do czasu nowelizacji ustawy – Prawo ochrony środowiska, wprowadzonej na mocy ustaw z dnia 7 kwietnia 2017 r. oraz z dnia 15 września 2017 r., to właśnie organom samorządów województw przysługiwało prawo do powoływania rad nadzorczych i zarządów wojewódzkich funduszy oraz organizowania ich wewnętrznego ustroju. Wspomniane nowelizacje pozbawiły organy samorządów wspomnianych kompetencji, przy czym zmiana ta miała charakter arbitralny i nie znajdowała merytorycznego uzasadnienia. Jej skutkiem było ograniczenie samodzielności instytucjonalnej podmiotów wykonujących zadania służące zaspokajaniu potrzeb wspólnot lokalnych i regionalnych, których zarządzanie zostało przejęte przez organy administracji rządowej. Konsekwencją przyjęcia ww. ustaw była centralizacja władzy nad wojewódzkimi funduszami i skupienie jej w rękach ministra właściwego do spraw klimatu poprzez przyznanie mu bezpośredniego wpływu na kształtowanie wewnętrznej organizacji funduszy i ich organów, składu osobowego rad nadzorczych, a także pośredniego wpływu na skład zarządów.

Stosownie do art. 16 ust. 2 Konstytucji, samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Samorządy wykonują przede wszystkim zadania służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty lokalnej (art. 166 ust. 1 Konstytucji). Ustawodawca nie może w sposób arbitralny rozdzielać zadań publicznych pomiędzy podmioty kontrolowane przez administrację rządową i samorządową,

ale musi uwzględniać zasadę pomocniczości oraz zasadę, że zaspokajanie potrzeb o charakterze lokalnym należy w pierwszym rzędzie do samorządu terytorialnego. Specyfika funkcjonowania samorządów oraz znajomość przez nie bieżących problemów sprawiają, że te podmioty są najlepiej przygotowane do rozstrzygania lokalnych i regionalnych spraw i realizacji w tym zakresie władztwa publicznego w obszarze ochrony środowiska. To samorządy województw posiadają najdokładniejszą wiedzę o stanie środowiska w regionie oraz lokalnych ryzykach i zagrożeniach. W bieżącym stanie prawnym, samorządy województwa mają jedynie pozorny wpływ na kształtowanie polityki w zakresie ochrony środowiska za pośrednictwem wojewódzkich funduszy oraz na dystrybucję przez nie środków finansowych przeznaczonych na ochronę środowiska w regionach – fundusze te są bowiem w pełni podporządkowane ministrowi do spraw klimatu. Rozwiązanie to uznać należy za nieracjonalne i niecelowe. Nie pozwala ono na prawidłowe i efektywne uczestnictwo samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej w obszarze, do którego zostało ustawowo powołane.

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Projekt ustawy ma za zadanie zapewnienie optymalnej, możliwie efektywnej realizacji zadań publicznych przez organy samorządu terytorialnego. Z tych względów niezbędnym jest wyposażenie ich w zadania, kompetencje i środki do rzeczywistego i samodzielnego kształtowania polityki w zakresie ochrony środowiska. W tym celu projekt ustawy przewiduje przekazanie sejmikom i zarządom kontroli nad funkcjonowaniem wojewódzkich funduszy i dystrybuowanych przez nie środków finansowych. Przekazanie kontroli polegać będzie na zmianach w liczebności i trybie powoływania rad nadzorczych oraz zarządów wojewódzkich funduszy, jak również w sposobie określania wewnętrznej organizacji wojewódzkich funduszy i ich organów. Projektowana regulacja wpisuje się w zasadę decentralizacji władzy publicznej, realizuje jej założenia i umożliwia jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb lokalnych wspólnot samorządowych związanych z ochroną środowiska.

Zgodnie z założeniami niniejszego projektu, w rady nadzorcze liczyć mają 7 członków powoływanych i odwoływanych przez sejmiki województw. W skład rad nadzorczych wchodzić będą: (1) regionalni dyrektorzy ochrony środowiska albo ich zastępcy, będący regionalnymi konserwatorami przyrody, albo wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska albo ich zastępcy, (2) przewodniczący regionalnych rad ochrony przyrody albo ich zastępcy

albo przewodniczący regionalnych komisji do spraw ocen oddziaływania na środowisko albo ich zastępcy, (3) przewodniczący komisji właściwych do spraw środowiska sejmików województw albo ich zastępcy, (4) dyrektorzy albo wicedyrektorzy departamentów do spraw ochrony środowiska urzędów marszałkowskich, (5) przedstawiciele organizacji ekologicznych zgłoszeni przez organizacje działające i posiadające struktury organizacyjne na terenie danego województwa i cieszący się poparciem największej liczby tych organizacji, (6) przedstawiciele samorządów gospodarczych wybrani przez sejmiki województw spośród kandydatów zgłoszonych przez samorządy gospodarcze oraz (7) przewodniczący rad wyznaczeni przez ministra właściwego do spraw klimatu spośród pracowników Biura Narodowego Funduszu lub urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw klimatu. W skład rad nadzorczych wchodzić zatem mają zarówno przedstawiciele administracji samorządowej, jak i administracji rządowej, samorządów gospodarczych oraz organizacji pozarządowych. Rozszerzenie składu tych organów pozwoli na zagwarantowanie wewnętrznego pluralizmu, co z jednej strony wpłynie dodatnio zarówno na poziom fachowości, jak i niezależności. Przekazanie sejmikom województw uprawnień do powoływania członków rad nadzorczych umożliwi w pełniejszym stopniu uwzględnianie przez ten organ regionalnej specyfiki i potrzeb danego województwa w zakresie ochrony środowiska. Brak podległości służbowej względem organów administracji rządowej oraz zróżnicowanie składów rad nadzorczych pozwoli na odpowiedzialne i zgodne z zasadą uczestniczenia samorządu w sprawowaniu władzy publicznej zarządzanie wojewódzką polityką w zakresie ochrony środowiska.

Projekt ustawy zakłada również przekazanie zarządom województw wyłącznej kompetencji do kształtowania składu osobowego zarządów wojewódzkich funduszy. Zasadnym jest, aby organy wykonawcze samorządów województw miały rzeczywisty, a nie jedynie iluzoryczny, wpływ na skład organów wyodrębnionych jednostek organizacyjnych finansów publicznych, przy pomocy których realizowane są zadania własne samorządu. Projektowana zmiana koresponduje z przekazaniem sejmikom województw kompetencji do kształtowania rad nadzorczych wojewódzkich funduszy, wprowadzając w tym zakresie wyraźny podział kompetencji.

Projektowane zmiany zakładają również przekazanie sejmikom województw kompetencji do nadawania wojewódzkim funduszom statutów określających ich organizację wewnętrzną, szczegółowy tryb działania ich organów oraz sposób udzielania pełnomocnictw.

Przewidywanym skutkiem projektowanej ustawy będzie wzrost czynnego udziału społeczności lokalnych we współdecydowaniu o polityce w zakresie ochrony środowiska w wymiarze lokalnym. Wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w skuteczne instrumenty przyczyni się do pełniejszej i efektywniejszej realizacji ciążącego na władzy publicznej obowiązku ochrony środowiska, jak również do zwiększenia zaangażowania obywateli w tym zakresie.

4. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.