



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X KADENCJA**

Warszawa, dnia 28 stycznia 2021 r.

Druk nr 286 S

SPRAWOZDANIE

**KOMISJI USTAWODAWCZEJ,
KOMISJI ŚRODOWISKA,
KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ
oraz
KOMISJI NADZWYCZAJNEJ DO SPRAW KLIMATU**

o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (druk nr 286)

Marszałek Senatu w dniu 9 grudnia 2020 r. skierował do Komisji Ustawodawczej, Komisji Środowiska, Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisji Nadzwyczajnej do spraw Klimatu projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 28 stycznia 2021 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy, wprowadziły do niego poprawki i wnoszą o przyjęcie przez Senat jednolitego, załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Krzysztof Kwiatkowski

Przewodniczący Komisji
Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
(-) Zygmunt Frankiewicz

Przewodniczący Komisji
Nadzwyczajnej do spraw Klimatu
(-) Stanisław Gawłowski

Zastępca Przewodniczącego Komisji
Środowiska
(-) Jadwiga Rotnicka

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony
środowiska**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Jednocześnie upoważnia pana senatora Stanisława Gawłowskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

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, 1378, 1565, 2127 i 2338) 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 3a–3c w brzmieniu:
 - „3a) dyrektorzy albo wicedyrektorzy departamentów do spraw ochrony środowiska urzędów marszałkowskich;
 - 3b) przedstawiciele organizacji ekologicznych zgłoszeni przez organizacje działające i posiadające struktury organizacyjne na terenie danego województwa i cieszący się poparciem największej liczby tych organizacji;
 - 3c) 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) po ust. 2 dodaje się ust. 2a–2d w brzmieniu:

„2a. 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.

2b. Organizacje ekologiczne dokonują zgłoszenia, o którym mowa w ust. 2a, w formie pisemnej.

2c. W razie zgłoszenia przez organizacje ekologiczne więcej niż jednego kandydata wyboru przedstawicieli organizacji ekologicznych spośród zgłoszonych kandydatów dokonują sejmiki województw.

2d. W razie niezgłoszenia przez organizacje ekologiczne żadnego kandydata, zgodnie z trybem określonym w ust. 2a, 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 8a.

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. 8a w brzmieniu:

„8a. Zarządy województw informują niezwłocznie sejmiki województw o zaprzestaniu pełnienia funkcji, o których mowa w ust. 2 pkt 3a, 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. 1. Sejmik województwa nadaje statut wojewódzkiemu funduszowi ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zgodnie z art. 400p ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

2. Do dnia wejścia w życie statutu wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie organizacji wewnętrznej, szczegółowego trybu działania organów funduszu oraz sposobu udzielania pełnomocnictw stosuje się przepisy dotychczasowe.

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 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, w zakresie dotyczącym powoływania członków rad nadzorczych i zarządów wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zwanych dalej „wojewódzkimi funduszami”, mającej na celu przyznanie samorządom kompetencji do kształtowania składów tych organów 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 – Prawo ochrony środowiska 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 z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony Środowiska (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 Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zwany dalej „Narodowym Funduszem”, (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 wojewódzkich funduszy, w przypadku gdy zarządy województw w terminie 7 dni nie powołają zarządów wojewódzkich funduszy 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), 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 (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. akt 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 samorzady województw posiadają najdokładniejszą wiedzę o stanie środowiska w regionie oraz lokalnych ryzykach i zagrożeniach. W bieżącym stanie prawnym, samorzady 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 właściwemu 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.

Projekt przewiduje, że rady nadzorcze wojewódzkich funduszy 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 samorzady 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 oraz pozytywnie wpłynie zarówno na poziom ich fachowości, jak i niezależności. Przekazanie sejmikom województw uprawnień do powoływania członków rad nadzorczych wojewódzkich funduszy 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 miał 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 ciężącego na władzy publicznej obowiązku ochrony środowiska, jak również do zwiększenia zaangażowania obywateli w tym zakresie.

Zgodnie z art. 2 mandaty dotychczasowych członków rad nadzorczych wojewódzkich funduszy wygasają z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

W myśl art. 3 sejmik województwa nada statut wojewódzkiemu funduszowi w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od dnia wejścia w życie ustawy, jednocześnie do dnia wejścia w życie statutu w zakresie organizacji wewnętrznej, szczegółowego trybu działania organów wojewódzkiego funduszu oraz sposobu udzielania pełnomocnictw zastosowanie znajdą przepisy dotychczasowe.

Termin wejścia w życie projektowanej ustawy proponuje się ustalić na 14 dni od dnia ogłoszenia.

4. Konsultacje

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki konsultacji, a także oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe są przedstawione w Ocenie Skutków Regulacji.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej regulacji jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Tytuł projektu: <i>ustawa o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska</i>	Data sporządzenia: 1 lutego 2021 r.
Przedstawiciel wnioskodawcy: Senator Stanisław Gawłowski	Źródło: inicjatywa grupy senatorów
Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym: Miroslaw Reszczyński, legislator, tel. 22 694 9364 Marian Fałek, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9082	Nr druku: 286, 286 S

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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. Jednym z zadań własnych samorządów wojewódzkich, wynikającym z art. 14 ust. 1 pkt 8 *ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668), jest ochrona środowiska.

W krajowym systemie ochrony środowiska ważną rolę odgrywają wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (dalej także jako „wojewódzkie fundusze”), które funkcjonują jako samorządowe osoby prawne w rozumieniu *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.). Ich misją jest skutecznie wspierać podejmowane w województwach działania na rzecz ochrony środowiska.

Tryb powoływania i skład rad nadzorczych oraz zarządów wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej reguluje *ustawa – Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, z późn. zm.), przy czym decydujący kształt przepisom właściwym w tym zakresie został nadany przez nowele z dnia 7 kwietnia 2017 r. (Dz. U. poz. 898) oraz 15 września 2017 r. (Dz. U. poz. 1888).

W aktualnym stanie prawnym 4 z 5 członków rad nadzorczych powoływanych jest przez administrację rządową i organy jej podległe, a tylko 1 przez organ samorządowy. Również w przypadku obsadzania zarządów wojewódzkich funduszy (1 albo 2 członków) strona samorządowa nie ma głosu decydującego. Na skutek tak ukształtowanych procedur samorząd terytorialny pozbawiony został realnego wpływu na obsadę organów wojewódzkich funduszy oraz działanie tych podmiotów, a w konsekwencji – na sposób wydatkowania środków przeznaczonych na realizację zadań związanych z ochroną środowiska na terenie województwa.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji i oczekiwany efekt.

Rekomenduje się projekt *ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska*, w którym proponuje się zmianę polegającą na przyznaniu samorządom terytorialnym prawa do kształtowania składu rad nadzorczych i zarządów oraz wewnętrznego ustroju wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Efektom wejścia w życie projektowanej ustawy będzie uzyskanie większego wpływu samorządu województwa na działalność wojewódzkich funduszy. Tym samym konstytucyjne zasady pomocniczości, decentralizacji władzy publicznej oraz samodzielności jednostek samorządu terytorialnego znajdą rzeczywiste zastosowanie, jeżeli chodzi o sposób organizacji i działania samorządowych osób prawnych, jakimi są wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Nie zachodzi konieczność przeglądu regulacji prawnych przyjętych w krajach członkowskich UE w celu rozwiązania podobnego problemu.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej			zmiana liczebności i trybu powoływania rad nadzorczych oraz zarządów, a także sposobu określania ich wewnętrznej organizacji
zarządy wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej			skład zarządu w liczbie od 2 do 5 członków (prezes zarządu i zastępcy prezesów)

<p> rady nadzorcze wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej</p>		<ul style="list-style-type: none"> • mandaty dotychczasowych członków wygasają z dniem wejścia w życie projektowanej ustawy • skład rady nadzorczej będzie liczył 7 członków: <ol style="list-style-type: none"> 1. regionalny dyrektor ochrony środowiska albo jego zastępca będący regionalnym konserwatorem przyrody, albo wojewódzki inspektor ochrony środowiska albo jego zastępca 2. przewodniczący regionalnej rady ochrony przyrody albo jego zastępca albo przewodniczący regionalnej komisji do spraw ocen oddziaływania na środowisko albo jego zastępca 3. przewodniczący komisji właściwej do spraw środowiska sejmiku województwa albo jego zastępca 4. dyrektor albo wicedyrektor departamentu do spraw ochrony środowiska urzędu marszałkowskiego 5. przedstawiciel organizacji ekologicznych zgłoszony przez organizacje ekologiczne działające i posiadające struktury organizacyjne na terenie danego województwa 6. przedstawiciel samorządów gospodarczych wybrany przez sejmik województwa spośród kandydatów zgłoszonych przez samorządy 7. przewodniczący rady wyznaczony przez ministra właściwego do spraw klimatu spośród pracowników Biura Narodowego Funduszu
<p> marszałkowie województw</p>		<p>obowiązek ogłoszenia w prasie o zasięgu regionalnym oraz w BIP urzędu marszałkowskiego informacji o rozpoczęciu procedury zgłaszania kandydatów na przedstawicieli organizacji ekologicznych w radzie nadzorczej wojewódzkiego funduszu, miejscu i terminie ich zgłaszania (30 dni)</p>
<p> organizacje ekologiczne</p>		<p>możliwość zgłoszenia kandydatów na przedstawicieli organizacji ekologicznych w radzie nadzorczej wojewódzkiego funduszu</p>
<p> komisje właściwe do spraw środowiska sejmików województw</p>		<p>w przypadku niezgłoszenia przez organizacje ekologiczne żadnego kandydata do rady nadzorczej obowiązek wskazania przedstawiciela tych organizacji w radzie nadzorczej wojewódzkiego funduszu</p>
<p> sejmiki województw</p>		<ul style="list-style-type: none"> • obowiązek wyboru przedstawiciela organizacji ekologicznych w radzie nadzorczej wojewódzkiego funduszu w razie zgłoszenia przez organizacje ekologiczne więcej niż jednego kandydata do rady nadzorczej • kompetencja w zakresie nadania, w drodze uchwały, statutu wojewódzkiemu funduszowi (organizacja wewnętrzna, szczegółowy tryb działania organów, sposób udzielania pełnomocnictw) • kompetencja w zakresie powołania i odwołania członków rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu, z wyjątkiem członków odwoływanych przez ministra właściwego do spraw klimatu w związku z zaprzestaniem pełnienia przez nich określonych funkcji
<p> zarządy województw</p>		<ul style="list-style-type: none"> • obowiązek poinformowania niezwłocznie sejmiku województwa o zaprzestaniu pełnienia funkcji przez dyrektora albo wicedyrektora departamentu do spraw ochrony środowiska urzędu marszałkowskiego, będącego członkiem rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu • obowiązek ustalenia warunków wynagradzania członków rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu

			<ul style="list-style-type: none"> wyłączna kompetencja w zakresie powoływania zarządu wojewódzkiego funduszu na wniosek jego rady nadzorczej
minister właściwy do spraw klimatu			<ul style="list-style-type: none"> kompetencja w zakresie odwołania następujących członków rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu: <ul style="list-style-type: none"> a. regionalnego dyrektora ochrony środowiska albo jego zastępcy będących regionalnymi konserwatorami przyrody, albo wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska albo jego zastępcy b. przewodniczącego regionalnej rady ochrony przyrody albo jego zastępcy albo przewodniczącego regionalnej komisji do spraw ocen oddziaływania na środowisko albo jego zastępcy kompetencja w zakresie wyznaczenia przewodniczącego rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu spośród pracowników Biura Narodowego Funduszu

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska w dniu 8 grudnia 2020 r. został przesłany do zaopiniowania do następujących podmiotów: Ministra Klimatu i Środowiska, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej, Związku Gmin Wiejskich RP, Związku Miast Polskich, Związku Powiatów Polskich, Unii Metropolii Polskich, Śląskiego Związku Gmin i Powiatów, Unii Miasteczek Polskich, Business Centre Club, Konfederacji Lewiatan, Krajowej Izby Gospodarczej, Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, Związku Przedsiębiorców i Pracodawców, Ligi Ochrony Przyrody, Fundacji EkoRozwoju, Fundacji Greenpeace Polska, Fundacji WWF Polska, Krajowej Rady Radców Prawnych, Naczelnej Rady Adwokackiej. Termin udzielenia odpowiedzi wyznaczono do dnia 5 stycznia 2021 r.

Minister Klimatu i Środowiska stwierdził, że ze względu na potencjalnie niekorzystny wpływ proponowanych zmian na funkcjonowanie wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, jak również ze względów prawno-ustrojowych przedstawiony projekt nie znajduje uzasadnienia.

Śląski Związek Gmin i Powiatów **poparł** proponowane zmiany i nie zgłosił uwag do projektu ustawy.

Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego **nie wniósł uwag**.

Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego wyraził **pozytywną** opinię.

Województwo Warmińsko-Mazurskie oraz Województwo Pomorskie wyraziły **pozytywną** opinię.

Województwo Podlaskie poinformowało, że proponowane **zmiany z punktu widzenia samorządów województw są korzystne**.

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców pozytywnie ocenił propozycję udziału przedstawicieli przedsiębiorców w radach nadzorczych wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Jednocześnie podniósł dwa zastrzeżenia związane z:

- użytym terminem „samorząd gospodarczy” (zdaniem Rzecznika MŚP określenie to powinno zostać zastąpione przez wymienienie możliwych form prawnych działania organizacji przedsiębiorców wraz z ich podstawami prawnymi),
- brakiem przepisów dotyczących procedury zgłaszania przedstawicieli „samorządów gospodarczych” (Rzecznik MŚP zaproponował dodanie przepisów analogicznych do przewidzianych w art. 1 pkt 2 lit. c, tj. regulujących procedurę zgłaszania kandydatów przez organizacje ekologiczne).

Ponadto Rzecznik MŚP zaproponował wprowadzenie obowiązku powoływania do składu Rady Nadzorczej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przedstawiciela Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców.

W dniu 28 stycznia 2021 r. Komisja Środowiska, Komisja Nadzwyczajna do spraw Klimatu, Komisja Ustawodawcza oraz Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej na wspólnym posiedzeniu przyjęły projekt ustawy w formie tekstu jednolitego uwzględniającego poprawki zgłoszone w trakcie posiedzenia. Wprowadzone poprawki miały charakter techniczno-legislacyjny oraz nadały nowe brzmienie art. 3 projektu.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

(ceny stałe z 2021 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wydatki ogółem	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Saldo ogółem	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.

Źródła finansowania	wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Przedmiotowa ustawa nie będzie wpływała na dochody i wydatki budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego.</p> <p>Projektowane przepisy regulują tryb powoływania i skład rady nadzorczej i zarządu wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Podmioty te zaliczane są do sektora finansów publicznych. Zgodnie z projektem ustawy nastąpi zwiększenie liczebności składu zarówno zarządu, jak i rady nadzorczej wojewódzkich funduszy, co oznacza, że należy zakładać odpowiedni wzrost kosztów osobowych ponoszonych przez te jednostki. Uwzględniając skalę działalności wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, można wnioskować, że wzrost z tego powodu kosztów działalności będzie nieduży. Wobec tego nie zachodzi konieczność oszacowania skutku ilościowego wpływu wzrostu kosztów osobowych na wzrost wydatków sektora finansów publicznych.</p>

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2021 r.)	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Brak wpływu.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu.

Brak wpływu.

9. Wpływ na rynek pracy.

Brak wpływu.

10. Wpływ na pozostałe obszary.

<input checked="" type="checkbox"/> środowisko naturalne	<input type="checkbox"/> demografia	<input type="checkbox"/> informatyzacja
<input checked="" type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny	<input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> zdrowie
<input type="checkbox"/> inne:		

Projektowana ustawa sprawi, że samorząd terytorialny szczebla wojewódzkiego będzie miał realny wpływ na funkcjonowanie wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W konsekwencji samorząd ten zyska także możliwość kształtowania sposobu realizacji projektów w zakresie ochrony środowiska na obszarze województwa.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.

Planuje się, że przepisy projektowanej ustawy wejdą w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Ustawa powinna podlegać ewaluacji po upływie pięciu lat obowiązywania. Ocena *ex post* powinna wykazać, w jakim stopniu przyjęte rozwiązania organizacyjne, które dotyczą organów zarządzających wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej, wpłynęły na realizację zadań podjętych w obszarze ochrony środowiska

w województwach.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).

Brak

.....
Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu
.....