

## UWAGI W RAMACH UZGODNIEN Z KOMISJĄ WSPÓLNĄ RZĄDU I SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

## Informacja o projekcie:

<b>Tytuł</b>	projekt rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych
<b>Autor</b>	Minister Środowiska
<b>Projekt z dnia</b>	21 marca 2019 r.

## Informacje o zgłaszającym uwagi:

<b>Urząd</b>	-----
<b>Organizacja samorządowa</b>	Związek Powiatów Polskich
<b>Osoba do kontaktu</b>	Bartłomiej Zydel
<b>e-mail</b>	bz@zpp.pl
<b>tel.</b>	(22) 656 63 34

## Uwagi:

Lp.	Część dokumentu, do którego odnosi się uwaga (np. art., nr str., rozdział)	Treść uwagi (propozycja zmian)	Uzasadnienie uwagi	Stanowisko resortu	Odniesienie do stanowiska resortu
1.	§ 3 pkt 1 lit. c tiret czwarty	Klasyfikacja albo powinna zostać uproszczona, albo powinna zostać uszczegółowiona.	Klasyfikacja obszaru może być utrudniona – szczególnie przy uwzględnieniu występowania miast poniżej 100 tysięcy mieszkańców.		
2.	§ 3 pkt 5 lit. b	<p>Uwagi podnoszone przez Związek Powiatów Polskich już przy opiniowaniu projektu nowelizacji ustawy – Prawo ochrony środowiska dot. POP i PDK zachowały swoją aktualność.</p> <p>Albowiem wskazywanie przez zarząd województwa i sejmik województwa w ramach programu ochrony powietrza konkretnych dat rozpoczęcia i zakończenia poszczególnych działań przez jednostki samorządu terytorialnego, a także planowanych terminów osiągnięcia efektów ich realizacji jest sprzeczne z Konstytucją RP.</p>	<p>Uwaga ma fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania całego systemu poprawy jakości powietrza. Nie można wyjść z założenia, że arbitralne nałożenie obowiązków bez jakiegokolwiek ich finansowania, z określonym ściśle terminem ich realizacji (pod groźbą nałożenia kary z art. 315 POŚ!) będzie mogło doprowadzić do osiągnięcia zakładanych wskaźników.</p> <p>Bez finansowania, jak również bez zagwarantowania poszanowania samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i uwzględnienia przypisanych im ustawowo zadań, nie</p>		

		<p>Ponadto tak ukształtowany program, zawierający adresata i określenie formy działania, jakie ma podjąć, nijak się ma do realizacji podstawowych założeń dot. aktów prawa miejscowego. Aby uchwała była aktem prawa miejscowego musi spełniać te same przesłanki, co każdy inny akt prawa powszechnie obowiązującego – tj. jej postanowienia muszą mieć charakter abstrakcyjny i generalny. W tym przypadku postanowienia programów będą miały charakter indywidualny i konkretny, co przybliża je do decyzji administracyjnej. Nie jest to – z uwagi na arbitralny charakter rozstrzygnięć – skojarzenie błędne.</p> <p>Uwagi jednego z regionów mówiły o tym, że taka szczegółowość programów będzie niosła za sobą konieczność przeprowadzenia długich uzgodnień. W istocie tak powinno być. Jednak projektodawcy nowelizacji POŚ pozostawili w niej mechanizm opiniowania projektu programu przez organy – zamiast uzgadniania. Tym samym jednostki samorządu lokalnego nie będą miały żadnego wpływu na nakładane na nie obowiązki, przy równoczesnym pełnym nadzorze i karaniu za niedotrzymanie terminów – co zresztą jest podkreślane w OSR-ze.</p> <p>Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden wątek. Mianowicie orzecznictwo sądów administracyjnych bardzo restrykcyjnie podchodzi do kwestii kompetencji organu jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia</p>	<p>można mówić o dobrym systemie poprawy jakości powietrza.</p>		
--	--	---	---	--	--

		określonych działań. Jeżeli kompetencja nie jest ujęta w ustawie, to program ochrony powietrza będzie niewystarczającą podstawą do podjęcia danego działania. Z drugiej strony „zegar będzie tykał” – i w razie niezrealizowania działania w terminie określonym w programie będzie można nałożyć karę z art. 315a ustawy POŚ. Wszak przepis ten jest sformułowany bardzo czytelnie – i nie pozostawia miejsca na niuansowanie odpowiedzialności.			
3.	§4 pkt 6	Dlaczego przy ustalaniu dat rozpoczęcia i zakończenia realizacji poszczególnych działań uwzględnia się możliwości finansowe, społeczne i gospodarcze podmiotów, a organów już nie?	Projektodawcy wychodzą z założenia, że jednostki samorządu terytorialnego – niczym administracja rządowa – dysponują środkami budżetowymi, którymi mogą dość swobodnie gospodarować. Niestety rzeczywistość jest zgoła odmienna. Co za tym idzie, realia dot. funkcjonowania organów muszą również być brane pod uwagę.		
4.	§ 5 pkt 1 lit. a i c	Pytanie o źródła finansowania tych obowiązków?  Ponadto § 5 pkt 1 lit. c odwołuje się do „zadań”. Jak rozumieć relację „zadań” do „działań”? Kwestia chaosu terminologicznego była już podnoszona przez ZPP na etapie prac przy nowelizacji ustawy POŚ.	Nie jest tak, że prowadzenie szeroko rozumianych zadań monitorujących może odbywać się bez jakichkolwiek kosztów. Nawet jeśli realizują je zatrudnieni obecnie w urzędach pracownicy, to – co logiczne – z uwagi na skierowanie do wykonywania zadań w zakresie monitoringu są mniej zaangażowani w realizację pozostałych obowiązków. Nie mówiąc o innych kosztach niż koszty osobowe.		
5.	§ 6	Czy uzasadnienie nie powinno zawierać odwołania do przypisanych ustawowo samorządom powiatowym i gminnym zadań i kompetencji oraz źródeł ich finansowania?	Konieczność odniesienia się w uzasadnieniu do przypisanych obecnie jednostkom samorządu zadań i kompetencji oraz ich finansowania pozwalałaby na lepsze uwzględnienie specyfiki samorządów lokalnych i nieujmowanie w programach działań		

			(a może jednak „zadań” – patrz uwaga nr 4) wykraczających poza zakres przypisanych im ustawowo zadań i kompetencji oraz możliwości finansowych.		
6.	§ 9 pkt 2 lit. e i f § 9 ust. 2 – Załącznik do rozporządzenia	<p>Lit. e czyni organ właściwy do ustalenia poruszanych w tym przepisie kwestii mechanicznym wykonawcą woli wyrażonej przez zarząd województwa i sejmik województwa w planie działań krótkoterminowych. Nijak ma się to do idei organów administracji zdecentralizowanej. Co ciekawe, wprowadza się tym samym hierarchię pomiędzy zdecentralizowanymi organami.</p> <p>Lit. f zawiera tak ogólne sformułowanie, że można w nim zmieścić prawie każde uregulowanie.</p> <p>Natomiast katalog przykładowych działań zawartych w Załączniku zawiera całą paletę obowiązków mających charakter analogiczny do § 9 pkt 2 lit. e, tj. wyłączających samodzielne podejmowania decyzji przez organy j.s.t., bez finansowania dla realizacji tych działań – np. bezpłatna komunikacja publiczna czy czyszczenie ulic na mokro.</p>	Przywołane postanowienia pokazują jak na dłoni wkraczanie przez programy i plany w swobodę działania organów i ich samodzielność.		
7.	§ 10	Przepis analogiczny do § 5 – uwagi jak w jego przypadku.	Jak dot. § 5.		
8.	Pkt 4 OSR	Jak wskazano w tym punkcie, oddziaływanie projektowanego rozporządzenia na administrację samorządu terytorialnego szczebla powiatowego i gminnego będzie polegało na „realizacji działań naprawczych wynikających z nowych	OSR trafnie przewiduje zakres oddziaływania projektowanego rozporządzenia, jednak z owego oddziaływania nie są wyciągane jakiegokolwiek wnioski pozwalające na pozytywne przewidywania co do realizacji działań określonych w POP i		

		<p>POP oraz PDK w krótszym terminie w rozszerzonym zakresie”.</p> <p>Pojawia się w takim razie po raz kolejny sakramentalne pytanie o finansowanie tych działań? Równocześnie wskazano, że WFOŚiGW będą współfinansować opracowanie oraz aktualizację POP i PDK – ani słowem nie wspomina się o finansowaniu działań określonych w tych dokumentach.</p> <p>Warto zauważyć, że projektodawcy nie zapomnieli o wskazaniu, iż WIOŚ będą sprawować nadzór w zakresie wykonywania zadań (Szanowni Państwo, w końcu działań czy zadań?) określonych w POP i PDK przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, starostę oraz inne podmioty. Należy w tym momencie przypomnieć, że kompetencja z art. 315a dotyczy tylko organów, nie podmiotów. Tym samym pamiętamy o nadzorze, a nie pamiętamy o właściwym, zgodnym z Konstytucją RP podziale kompetencji oraz <u>zapewnieniu finansowania dla poszczególnych działań</u>. Reasumując wątek dot. szeroko pojętych finansów: kary będą, natomiast finansowanie dla podejmowania działań pozwalających na terminową realizację działań i uniknięcie kar już nie za bardzo. Błędne koło.</p>	PDK.		
9.	Pkt 6 OSR	<p>W nawiązaniu do uwagi dot. punktu 6 OSR – wydatki j.s.t. z tytułu przyjęcia przedmiotowego rozporządzenia wyniosą 0 złotych.</p>	<p>Wiadomym jest, że konkretne wartości są nie do oszacowania, ale na podstawie już obowiązujących programów i planów można się pokusić o przeanalizowanie tej kwestii</p>		

			<p>– przy uwzględnieniu innego brzmienia obecnie obowiązującego rozporządzenia.</p> <p>Swoją drogą, nie jest najlepszym prognozą dla omawianego projektu ewentualny brak tego typu danych.</p>		
10.	Pkt 10 OSR	<p>Jak wskazano w punkcie 10 OSR: „Wprowadzenie rozporządzenia zastępującego obowiązujące rozporządzenie umożliwi administracji rządowej oraz administracji samorządowej (zarządy województw) wprowadzenie skuteczniejszych niż dotychczas narzędzi poprawy jakości powietrza poprzez realizację działań naprawczych określanych w POP oraz PDK, których termin realizacji będzie krótszy niż to miało miejsce do tej pory. Przedmiotowe rozporządzenie pozwoli na monitorowanie postępu realizacji działań naprawczych wynikających z POP oraz osiągnięcia efektu ekologicznego w celu poprawy stanu jakości powietrza na obszarach przekroczeń norm jakości powietrza w strefach w Polsce.”.</p> <p>W świetle powyżej przedstawionych uwag ww. stwierdzenie jest co najmniej dyskusyjne.</p>	<p>Zakładany cel jest ze wszech miar słuszny, jednak proponowane rozwiązania zamiast prowadzić do jego osiągnięcia zdają się raczej wieść na manowce.</p>		