



ZARZĄD

Or.A.0531/43/21

Warszawa, 22 lutego 2021 roku

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Tadeusz Chrzan
POWIAT JAROSŁAWSKI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Marian Niemirski
POWIAT PRZYSUSKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Mariusz Bieniek
POWIAT PŁOCKI

Miroslaw Czaplą
POWIAT MALBORSKI

Jarosław Dudkowiak
POWIAT GŁOGOWSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Józef Matysiak
POWIAT RAWSKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Wojciech Pałka
POWIAT KRAKOWSKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

Tomasz Tamborski
POWIAT KOŁOBRZESKI

Małgorzata Tudaj
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Miroslaw Walicki
POWIAT GARWOLIŃSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Józef Swaczyna
POWIAT STRZELECKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

CZŁONKOWIE

Zdzisław Brezdeń
POWIAT OŁAWSKI

Andrzej Ciołek
POWIAT GOŁDAPSKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHELMIŃSKI

Andrzej Opala
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Szanowny Pan

Stanisław Gawłowski

Przewodniczący Komisji Nadzwyczajnej ds. Klimatu

Senat RP

Szanowny Pan

Zygmunt Frankiewicz

Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego

i Administracji Państwowej

Senat RP

Szanowna Pani

Beata Małecka-Libera

Przewodnicząca Komisji Zdrowia

Senat RP

Szanowni Państwo Przewodniczący,

w nawiązaniu do zaplanowanego na 23 lutego 2021 r. posiedzenia połączonych senackich Komisji: Nadzwyczajnej ds. Klimatu, Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Zdrowia, w ramach którego jeden z punktów przewiduje przygotowanie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, niniejszym przekazuję wstępną opinię Związku Powiatów Polskich do zarysu projektu opublikowanego na stronie internetowej Senatu RP.

1. Art. 1 pkt 2 projektu – dodający art. 85a do ustawy – Prawo ochrony środowiska, który to przepis ma regulować minimalny poziom wydatków na finansowanie ochrony powietrza.

Projekt przewiduje coroczne przeznaczanie środków publicznych w wysokości nie niższej niż 0,5% PKB na ochronę powietrza. Równocześnie zawiera otwarty katalog środków, które mają składać się na owe 0,5% PKB. W konsekwencji istnieje ryzyko, że administracja rządowa będzie chciała przerzucić odpowiedzialność za spełnienie tego minimalnego poziomu na barki samorządowych budżetów.

2. Art. 2 projektu – dodający do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych art. 26f¹ i art. 26f², czyli przepisy zawierające dwie nowe ulgi: odliczenie wydatków poniesionych na pokrycie wyższych kosztów ogrzewania w związku z zastosowaniem w budynku mieszkalnym niskoemisyjnego źródła ogrzewania oraz odliczenie wydatków poniesionych na pokrycie udziału własnego w wydatkach związanych z planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

Na wstępie chcemy zaznaczyć, że konstrukcja podatku dochodowego od osób fizycznych powoduje, że skutki finansowe proponowanych ulg dotkną wszystkie jednostki samorządu terytorialnego w Polsce – gminy, powiaty i województwa. Rozumiemy konieczność podejmowania działań na rzecz poprawy jakości powietrza, jednak w trudnej sytuacji budżetów samorządowych, do jakich doprowadził szereg działań administracji centralnej oraz pandemia, wręcz niemożliwym będzie uniesienie takiego ciężaru finansowego, jaki pociąga za sobą projekt. Wymaga on sporządzenia bardzo rzetelnej Oceny Skutków Regulacji i rozważenia tego, jak wyrównać ubytki finansowe jednostkom samorządu terytorialnego.

Przechodząc do wybranych szczegółów należy wskazać, że zdefiniowania wymaga np. samo określenie „niskoemisyjne źródło ogrzewania”. Ponadto proponowane ulgi nie mają określonych maksymalnych wysokości odliczeń, co może prowadzić do ich nieproporcjonalności.

3. Art. 3 projektu – zmieniający art. 19 i 20 ustawy – Prawo energetyczne, które według projektu mają regulować kwestie związane z planami zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

Obecnie wskazane przepisy określają ramy dla tworzenia i przyjmowania założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe oraz – o ile zachodzi taka konieczność – samych planów. Według projektu przyjmowanie planów ma być obowiązkowe.

Po pierwsze trzeba wskazać, że dawne Ministerstwo Energii – dziś Ministerstwo Klimatu i Środowiska – w toku prac nad „Polityką energetyczną Polski 2040” wskazywało na konieczność dokonania zmian w przedmiotowych przepisach, stąd też prowadzenie prac nad projektem wymagałoby skoordynowania ich z ewentualnym projektem rządowym. Po drugie projekt przewiduje, że projekt uchwały rady gminy w sprawie planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe określa m.in. opis aktualnego stanu zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, w tym pełną ewidencję źródeł ciepła na terenie gminy. Takie rozwiązanie jest z jednej strony kosztotwórcze, z drugiej wymaga stworzenia odpowiedniego instrumentarium (np. umożliwienie wejścia przedstawiciela gminy na teren danej nieruchomości) dla sporządzenia inwentaryzacji. Przede wszystkim jednak rozwiązanie to nie uwzględnia tworzonej właśnie Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków – a z punktu widzenia racjonalnego gospodarowania finansami publicznymi należałoby wykorzystywać przy tworzeniu przedmiotowych planów dane zawarte właśnie w CEEB.

4. Art. 3 projektu – dodający do art. 6 ustawy o dodatkach mieszkaniowych ust. 12 oraz do art. 9 ust. 3, według których jeżeli w lokalu mieszkalnym będzie zastosowane niskoemisyjne źródło ogrzewania, to osobie uprawnionej będzie przyznawany proekologiczny dodatek wyrównawczy, stanowiący część dodatku mieszkaniowego.

Wskazane zadanie musi mieć zapewnione finansowanie na dwojakim poziomie – zarówno kosztów wykonywania tego zadania, tj. obsługi zadania przez gminy, jak również w kontekście odpowiedniej wysokości dotacji z budżetu państwa na wypłatę dodatków mieszkaniowych. Wymaga to oszacowania skutków finansowych w ramach Oceny Skutków Regulacji.

5. Art. 4 projektu – dodający do art. 39 ustawy o pomocy społecznej ust. 5-7, według których zasiłek celowy mógłby być przyznawany również na pokrycie wkładu własnego w zakresie wydatków związanych z planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

Wprowadzenie tego typu rozwiązania wymaga wzmocnienia finansowego budżetów gmin, aby przyznawane tego typu zasiłki celowe miały pokrycie finansowe. Kwestia ta – analogicznie do dodatków mieszkaniowych – musi zostać przeanalizowana w OSR.

Niniejsza opinia – zgodnie z zastrzeżeniem ze wstępu – ma charakter sygnalizacyjny. Ze względu na skalę skutków finansowych wymaga on w naszej ocenie przeprowadzenia analiz o charakterze ekonomiczno-finansowym. Ponadto chcemy wskazać, że w momencie rozpoczęcia dalszych prac nad przedmiotowym projektem, przedłożymy do niego szczegółową opinię. Wiemy, że dobrą praktyką Senatu RP jest konsultowanie z organizacjami samorządowymi wszelkich projektów dotyczących funkcjonowania j.s.t. – przedmiotowy projekt dotyczy takowej materii w stopniu bardzo znaczącym, stąd też liczymy na bardzo szerokie konsultacje ze środowiskiem samorządowym. Mamy nadzieję, że w wyniku tych konsultacji i prac roboczych wypracowane zostanie takie brzmienie projektu, które z jednej strony pozwoli na poprawę jakości powietrza w Polsce, a z drugiej zapewni samorządom środki na realizację pozostałych zadań, za których wykonywanie są odpowiedzialne.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich
Andrzej Płonka