



ZARZĄD

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

Mirosław 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

Mirosław 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

Or.A.0531/65/21

Warszawa, 15 marca 2021 roku

Szanowny Pan

Krzysztof Kwiatkowski

Przewodniczący Komisji Ustawodawczej

Senat RP

Szanowny Panie Przewodniczący,

w nawiązaniu do pisma z dnia 1 marca 2021 r. (znak sprawy: BPS.DKS.KU.0401.8.2021), zawierającego prośbę o sporządzenie opinii w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 331, Senat X kadencji) niniejszym przedkładam opinię Związku Powiatów Polskich do ww. projektu. Równocześnie chcę zaznaczyć, że podstawowe wątki zawarte w niniejszej opinii znajdowały się we wstępnej opinii przesłanej przez ZPP w związku z posiedzeniem połączonych senackich Komisji: Nadzwyczajnej ds. Klimatu, Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Zdrowia, które odbyło się 23 lutego 2021 r. i na którym to połączone Komisje zadecydowały o podjęciu inicjatywy w postaci przedmiotowego projektu.

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.

W celu uniknięcia takiej sytuacji należałoby przebudować przepis w kierunku bardziej szczegółowego określenia źródeł środków składających się na 0,5% PKB.

Poza tym w projektowanym art. 85a ust. 2 pkt 3 znajduje się błąd redakcyjny – zamiast słowa „którym” powinno być użyte określenie „o którym”.

2. Art. 1 pkt 4 projektu – zmieniający art. 91c ustawy – Prawo ochrony środowiska, który dotyczy Krajowego Programu Ochrony Powietrza

W pierwszej kolejności rodzi się pytanie o relację Krajowego Programu Ochrony Powietrza w proponowanym kształcie do wojewódzkich programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych – gdyż kwestia ta nie została uregulowana. Odpowiednie ułożenie tej relacji jest niezbędne do właściwego zrozumienia wskazanej konstrukcji.

Równocześnie chcemy wskazać, że sam zakres Krajowego Programu Ochrony Powietrza jest bardzo istotny z perspektywy art. 315a ust. 1 pkt 3 Prawa ochrony środowiska, gdyż według tego przepisu w przypadku niedotrzymania terminów realizacji działań określonych w programach ochrony powietrza i ich aktualizacjach lub planach działań krótkoterminowych organ za to odpowiedzialny podlega karze pieniężnej w wysokości od 50 000 zł do 500 000 zł. Już w odniesieniu do wojewódzkich programów ochrony powietrza mamy do czynienia z sytuacją, w której na organy np. samorządu lokalnego może zostać nałożony obowiązek wykonania określonych działań. Samorząd ten nie otrzymuje jakiegokolwiek finansowania na realizację działań, a w razie ich nieterminowej realizacji może podlegać wskazanej wyżej karze. Rozwiązanie to konsekwentnie krytkujemy od lat, gdyż stoi ono w sprzeczności z elementarną logiką wynikającą z zasady decentralizacji władzy publicznej.

Wątpliwości budzi projektowany art. 91c ust. 2 Prawa ochrony środowiska, według którego załącznik do Krajowego Programu Ochrony Powietrza w postaci rocznego planu finansowego ma obejmować wskazanie źródeł i wysokości wydatków oraz wysokości środków, o których mowa w projektowanym art. 85a, przeznaczanych na finansowanie ochrony powietrza. Wątpliwości te dotyczą wpływu projektowanego przepisu na budżety jednostek samorządu terytorialnego. Przepis powinien regulować tę kwestię w sposób jasny i klarowny – tak, aby nie dochodziło do ingerowania w samodzielność j.s.t. z poziomu Krajowego Programu oraz rocznego planu finansowego. Wątpliwe jest też użycie w proponowanym art. 91c ust. 2 określenia „źródła wydatków” – być może chodziło o „źródła finansowania wydatków”.

Ponadto w projektowanym brzmieniu art. 91c ust. 1 pkt 2 Prawa ochrony środowiska zamiast słowa „tym” powinien być użyty zwrot „w tym”.

3. Art. 1 pkt 6 projektu – dodający art. 421o do ustawy – Prawo ochrony środowiska, który to przepis ma regulować zakres przeznaczenia środków z projektowanego Funduszu Ochrony Powietrza

W świetle powyższych uwag za zasadne uważamy – przy świadomości otwartego katalogu przeznaczenia środków funduszu – szersze wymienienie dokumentów określających inwestycje wspierane ze środków Funduszu Ochrony Powietrza inwestycje aniżeli tylko Krajowy Program Ochrony Powietrza.

4. 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 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 – kwestię tę trzeba doprecyzować w ramach tekstu projektowanej ustawy.

5. 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.

Na wstępie 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. Materia ta bez dwóch zdań wymaga korekt, niemniej ich ostateczny kształt wymaga pełnego uwzględnienia wątków *stricte* energetycznych.

Idąc dalej: przewidzenie konieczności zgodności planu zaopatrzenia w ciepło z wojewódzkim programem ochrony powietrza (projektowany art. 19 ust. 2 Prawa energetycznego) należy ocenić negatywnie. W świetle obowiązujących przepisów Prawa ochrony środowiska samorzady gminne (powiatowe również) nie mają wiążącego wpływu na treść programów ochrony powietrza uchwalanych przez sejmiki województw. Proponowane rozwiązanie będzie tylko pogłębiało bardzo specyficzną podległość na linii samorząd województwa – samorząd gminny w obszarze programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych.

Wypada zwrócić uwagę także na to, że przewidywany zakres uchwały w sprawie planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe (projektowany art. 19 ust. 5 Prawa energetycznego)

zakłada ograniczenie prawa własności, co wymaga przeprowadzenia w ramach uzasadnienia tzw. testu proporcjonalności w odniesieniu do art. 64 Konstytucji RP. Nie wdając się w tym momencie w rozważania, czy ma to być test z art. 31 ust. 3 Konstytucji, czy z art. 64 ust. 3 Konstytucji, czy też „mieszanka” obydwóch przepisów – gdyż doktryna nie jest w tym zakresie zgodna – sygnalizujemy jedynie konieczność przeprowadzenia takiej operacji. Należy podjąć wszelkie działania zmierzające do tego, aby uniknąć – nawet potencjalnych – wątpliwości konstytucyjnych, które mogłyby spowodować stwierdzenie niekonstytucyjności przedmiotowych przepisów, co wiązałoby się z negatywnymi konsekwencjami dla jednostek samorządu.

Ponadto opiniowane przedłożenie przewiduje (art. 19 ust. 5 pkt 1 Prawa energetycznego), 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.

6. Art. 4 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.

7. Art. 5 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 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.

Jakość powietrza to dziś jedna z podstawowych kwestii, które różnią Polskę od państw tzw. Europy Zachodniej. Stąd też wszelkie inicjatywy zmierzające do poprawy jego jakości w naszym kraju zasługują na uznanie.

Ze względu na skalę skutków finansowych przedmiotowy projekt wymaga w naszej ocenie przeprowadzenia kompleksowych analiz o charakterze ekonomiczno-finansowym. Takie ułożenie jego

strony finansowej, 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, to niewątpliwe wyzwanie. Niemniej jak wskazaliśmy wcześniej, poprawa jakości powietrza to kwestia cywilizacyjna. Warto podjąć ten trud.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Andrzej Piłonka

