



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny **(2106)**

Wspólne posiedzenie
Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej (254.)
oraz Komisji Środowiska (76.)
w dniu 23 marca 2011 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (druk senacki nr 1136, druki sejmowe nr 3758, 3891).

(Początek posiedzenia o godzinie 15 minut 03)

(Posiedzeniu przewodniczy zastępca przewodniczącego Komisji Środowiska Michał Wojtczak)

Zastępca Przewodniczącego Michał Wojtczak:

Dzień dobry państwu.

(Głos z sali: Dzień dobry.)

Witam.

Otwieram wspólne posiedzenie Komisji Środowiska oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

W porządku obrad jest jeden punkt: rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Witam serdecznie przybyłych gości, z panem ministrem Zaleskim na czele, witam panią Skuchę, zastępcę prezesa Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, witam wszystkich gości reprezentujących stronę rządową, witam koleżanki i kolegów senatorów.

Przystępujemy do rozpatrzenia jedyne go punktu, mianowicie właśnie wspomnianej przeze mnie ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Był to, zdaje się, projekt poselski, niemniej jednak nie ma wśród nas przedstawiciela posłów, podobno utknął w korku, za co przeprasza. Wobec tego chciałbym poprosić pana ministra o krótkie wprowadzenie do tej zmiany. Jeżeli oczywiście można, Panie Ministrze. Jednocześnie proszę o przedstawienie stanowiska rządu wobec projektu poselskiego, ale uchwalonego już przez Sejm.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska Janusz Zaleski:

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Jestem w o tyle trudnej sytuacji, że nie ma stanowiska rządu wobec tego projektu poselskiego. Mogę jednak i powinienem powiedzieć, że z punktu widzenia ministra środowiska rozwiązania zaproponowane w projekcie poselskim wydają się poprawne i porządkują istniejący stan rzeczy. Z tego też względu nie widzimy przeciwwskazań do ich wprowadzenia.

Zastępca Przewodniczącego Michał Wojtczak:

Bardzo dziękuję.

Czy ktoś z państwa chciałby jeszcze zabrać głos w sprawie projektu? Czy są pytania? Bardzo proszę, pan przewodniczący Jurcewicz.

Senator Stanisław Jurcewicz:

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Panie Ministrze!

Wpłynęło do Senatu, na ręce marszałka stanowisko Konwentu Marszałków Województw z dnia 11 marca w sprawie ustawy z dnia 4 marca o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska. Jeśli otrzymał pan czy resort to stanowisko, to prosiłbym o komentarz, ponieważ stwierdzenie konwentu marszałków jest jednoznaczne: mówi on o tym, żeby generalnie nie przyjmować tej ustawy. Prosiłbym o komentarz, jeżeli znana jest panu treść tego stanowiska.

Zastępca Przewodniczącego Michał Wojtczak:

Dziękuję bardzo.

Panie Ministrze, proszę bardzo.

(*Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska Janusz Zaleski*: Jeśli można, Panie Przewodniczący, to poprosiłbym radcę ministra, pana Andrzeja Kulona, o komentarz do tego stanowiska.)

**Naczelnik Wydziału II w Departamencie Prawnym
w Ministerstwie Środowiska Andrzej Kulon:**

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo! Panie Ministrze!

Aspekty poruszone w piśmie Konwentu Marszałków Województw są nam znane, a nasz komentarz ograniczy się do wskazania kwestii formalnoprawnych, które, w naszej ocenie, przemawiają jednak za przyjęciem ustawy w przedłożeniu poselskim.

Marszałkowie województw zwrócili uwagę na dwa aspekty, w sumie chyba najważniejsze w uchwalonej przez Sejm ustawie, mianowicie na kwestię usadowienia, że się tak kolokwialnie wyrażę, wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w systemie jednostek sektora finansów publicznych oraz na to – to druga kwestia – czy zasadne jest przywrócenie wojewody jako organu wykonującego kontrolę formalnoprawną, czyli kontrolę aktów stanowionych przez rady nadzorcze wojewódzkich funduszy, a więc, mówiąc w skrócie, kontrolę uchwał.

Pierwsza kwestia, czyli to, czym jest wojewódzki fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Otóż zgodnie z ustawą – Prawo ochrony środowiska wojewódzki fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej jest samorządową osobą prawną powołaną do wykonywania wyodrębnionych zadań publicznych. Taka definicja pojawiła się w ustawie – Prawo ochrony środowiska w związku z nowelizacją tej ustawy wprowadzaną w celu dostosowania systemu finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej do reformy finansów publicznych, na którą składała się w pierwszej kolejności nowa ustawa o finansach publicznych z 2009 r. Tam w art. 9 w pkt 14 jest mowa, że w sektorze finansów publicznych mogą funkcjonować państwowe osoby prawne i samorządowe osoby prawne i są to inne państwowe i inne samorządowe osoby prawne niż te, które są w tym art. 9 wymienione wcześniej. Bo są tam na przykład wymienione państwowe osoby prawne takie jak agencje wykonawcze – to zupełnie odrębna kategoria.

Podczas prac nad projektem ustawy, projektem nowelizacji prawa ochrony środowiska wojewódzki fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej został określony w taki sposób – jako samorządowa osoba prawna, żeby uzyskać stuprocentową zgodność z ustawą o finansach publicznych, czyli ustawą, która określa katalog jednostek sektora finansów publicznych.

Pojawiły się jednak – już w praktyce, po wejściu w życie tej nowelizacji prawa ochrony środowiska – pewne, powiedzmy sobie, formalne kontrowersje co do tego, czym jest ta samorządowa osoba prawna. Ustawa o finansach publicznych nie rozwija tego wątku, ustawa – Prawo ochrony środowiska też tego wątku bliżej nie określała i w niektórych przypadkach pojawiły się tendencje do klasyfikowania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska jako wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych czy też wojewódzkich osób prawnych, przy czym była to klasyfikacja, było to przyporządkowanie tych podmiotów wykonane w odniesieniu do rozwiązań ustawy o samorządzie województwa. Chciałbym podkreślić, że ustawa o samorządzie województwa podaje dość konkretne definicje legalne zarówno samorządowej i wojewódzkiej jednostki organizacyjnej, jak i wojewódzkiej osoby prawnej. Obie te definicje nie przystają do statusu prawnego wojewódzkiego funduszu przede wszystkim z jednego – nie będą wchodził w szczegóły – bardzo istotnego powodu. Ten podmiot, czyli wojewódzki fundusz ochrony środowiska, nie jest tworzony przez województwo, jest to podmiot utworzony z mocy prawa. Nowelizacja prawa ochrony środowiska, ta z 2009 r., dokonywała jego przekształcenia z wojewódzkiego funduszu celowego w samorządową osobę prawną.

W stanowisku rządu chcieliśmy to zawrzeć, niestety Sejm nas wyprzedził i stanowisko rządu nie zostało formalnie uchwalone. Tam chcieliśmy pokazać właśnie tę różnicę. Jeśli chodzi zaś o zaproponowane w przedłożeniu poselskim doprecyzowanie, że wojewódzki fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie jest wojewódzką samorządową jednostką organizacyjną, to w naszej ocenie jest ono stuprocentowo zgodne z ustawą o samorządzie województwa i odpowiada definicji tej wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej z art. 8 – tam ona jest zdefiniowana.

Drugi wątek, czyli przekazanie z powrotem wojewodzie kontroli aktów stanowionych przez rady nadzorcze. Takie rozwiązanie obowiązywało już w naszym systemie prawa do końca 2009 r. i jest to rozwiązanie sprawdzone. Ono nie jest ani lepsze, ani gorsze – jest to rozwiązanie sprawdzone. Chciałbym podkreślić, że w naszym systemie prawa obowiązuje jednak zasada kontroli finansów samorządu – jako takiego, w szerokim pojęciu – przez organy państwowe. Wojewoda jest organem administracji rządowej i on kontrolowałby akty stanowione przez rady nadzorcze wojewódzkich funduszy. Tak samo regionalna izba obrachunkowa, która kontroluje w ogóle finanse samorządu, jest również organem państwowym.

Dlatego też stanowisko Ministerstwa Środowiska, ministra środowiska w tym zakresie jest pozytywne. Dziękuję.

Zastępca Przewodniczącego Michał Wojtczak:

Dziękuję bardzo.

Pan senator Konopka prosił o głos.

Senator Marek Konopka:

Dziękuję bardzo.

Do tej bardzo obszernej wypowiedzi pana z ministerstwa w celu rozwiania wątpliwości chciałbym dodać, że już jeden z prezesów wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska poszedł w spór z marszałkiem i wojewódzki sąd administracyjny orzekł jednak, że rację ma prezes wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska. Chciałem tylko dodać, że taka sytuacja już miała miejsce.

Zastępca Przewodniczącego Michał Wojtczak:

Powiem od siebie, że jak pamiętamy, kiedy była dyskusja i debata na temat przyszłości narodowego funduszu i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska, intencją ustawodawcy, czyli naszą również, było przede wszystkim utrzymanie ich samodzielnego bytu. Wydawało nam się, że sprawa jest oczywista, kiedy nadajemy status państwowej i samorządowej osoby prawnej narodowemu funduszowi i odpowiednio wojewódzkim funduszom, ale jak zwykle diabeł tkwił w szczegółach. Interpretacja tego przez samorządy wojewódzkie była różna, często dość kuriozalna. Nie chcę przywoływać przykładów, ale była ona daleko sprzeczna z intencją ustawodawcy.

Kolega przypomniał o wyroku sądu administracyjnego w sprawie dotyczącej Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie, który odwołał się do sądu w celu uzyskania właściwej interpretacji. Stąd okazała się konieczna nowelizacja, która w jednoznacznie przesądza, jak należy rozumieć status wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska.

Czy ktoś z państwa senatorów chciałby zabrać jeszcze głos?

Bardzo proszę, Panie Senatorze.

Senator Michał Boszko:

Ja też jestem trochę nieprzyjemnie zaskoczony takim umocowaniem tych funduszy, bo rozmawiamy o tym, że brak jest podstaw prawnych czy definicji tej osoby prawnej czy jednostki samorządowej. Jednak mnie by interesowała inna sprawa. To są duże pieniądze. W zasadzie chyba nie było uwag do gospodarowania tymi pieniędzmi przez samorządy. Gdyby były uwagi krytyczne, to trzeba byłoby wrócić do poprzedniej formuły. Te pieniądze bardzo dobrze były wykorzystywane i pomogły rozwiązać wiele problemów w środowiskach lokalnych.

Wydaje mi się, że nie bez znaczenia jest wystąpienie marszałków województw do marszałka Senatu. Oni najlepiej wiedzą, czym są dla nich te fundusze. Jeżeli w ciągu minionego roku zabrakło ich definicji, to trzeba byłoby, wydaje mi się, popracować nad taką definicją i pozostawić te fundusze samorządom. Ja uważam, że nie powinniśmy tego, co się dało samorządom, zabierać. Bo jest taka ogólna tendencja, że najpierw w ramach decentralizacji sporo kompetencji ich przekazano samorządom, a teraz tym samorządom te kompetencje się zabiera.

Proponuję, żebyśmy jednak uwzględnili dobrze uzasadniony wniosek marszałków, wniosek samorządów i pomyśleli nad tym, żeby może w naszych pracach zmierzać w innym kierunku, dopracować prawo, a tych pieniędzy samorządom nie zabierać. Dziękuję za uwagę.

Zastępca Przewodniczącego Michał Wojtczak:

Dziękuję bardzo.

Panie Senatorze, ja myślę, że tu powstało jakieś nieporozumienie, dlatego że tu nie następuje żadne zabieranie pieniędzy samorządom, bo samorzady wojewódzkie do tej pory tymi pieniędzmi też nie zarządzały. Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska były jednostkami samodzielnymi, które decydowały samodzielnie, przy akceptacji rad nadzorczych, powoływanych zresztą przez sejmiki województw...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak, z wyjątkiem przewodniczącego. Ale przewodniczącego też powołuje sejmik na wniosek ministra. Dobrze, ale to już szczegóły.

Tak naprawdę, jeżeli chodzi o dysponowanie środkami finansowymi, nic się nie zmienia. Ta zmiana, nowelizacja tej ustawy ma tylko uporządkować relacje, powiedziałbym, formalnoprawne pomiędzy zarządem województwa, sejmikiem a wojewódzkim funduszem czy w tej chwili w jakiejś mierze wojewodą. Nie ma mowy o żadnym odbieraniu środków samorządom czy decydowaniu o tych środkach. Tu się kompletnie nic nie zmienia. Tak było przed uchwaleniem ustawy zmieniającej ustawę o finansach publicznych i w ślad za nią nowelizacją ustawy – Prawo ochrony środowiska, tak samo będzie po ewentualnej nowelizacji tejże ustawy – mam nadzieję, że ona nastąpi. Tak że tu naprawdę nie ma żadnego zagrożenia.

Moglibyśmy przytaczać przykłady błędnej interpretacji w niektórych samorządach wojewódzkich, które doprowadziły do tego, że konieczna była ta nowelizacja.

Czy ktoś z państwa jeszcze chciałby zabrać głos?

Pan senator Konopka...

(Senator Marek Konopka: Chciałem powiedzieć, że rady nadzorcze powołuje sejmik, ale pan przewodniczący już to zasygnalizował.)

Dobrze.

Ja jeszcze tylko dodam, że w tym piśmie marszałków czy marszałka, przewodniczącego konwentu marszałków, jest propozycja, aby przyznać samorządowi wojewódzkiemu kontrolę i koordynację działania wojewódzkich funduszy, zatrudniania i zwalniania członków zarządu. Ta kompetencja jest i ona jest realizowana poprzez powoływanie rad nadzorczych. Tutaj niczego nie zmieniamy.

Mam pytanie do Biura Legislacyjnego, czy ma uwagi do tej nowelizacji.

Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Mirosław Reszczyński:

Szanowny Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo! Szanowni Państwo!
Biuro nie zgłasza zastrzeżeń legislacyjnych do omawianej ustawy.

Zastępca Przewodniczącego Michał Wojtczak:

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z państwa chciałby zgłosić jakieś poprawki do proponowanego projektu? Skoro nie, to ja zgłaszam wniosek o przyjęcie tej ustawy bez poprawek.

Rozumiem, że możemy przystąpić do głosowania.

Kto z państwa jest za przyjęciem tego wniosku? (9)

Kto jest przeciw? (1)

Kto się wstrzymał od głosu? (4)

Dziękuję bardzo. Wniosek został przyjęty.

W takim razie pozostaje nam wyznaczyć sprawozdawcę komisji. Będzie nim pani senator Rotnicka.

Czy są inne propozycje? Nie ma. W takim razie dziękuję bardzo.

Zamykam posiedzenie Komisji Środowiska oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Dziękuję bardzo.

(Koniec posiedzenia o godzinie 15 minut 19)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 6 egz.

ISSN 1643-2851