

Projekt uchwały Nr 191/1/20
Data rej. 04.03.20
Data skier. do Komisji 04.03.20
Planowany termin sesji 12.03.20

Uchwała nr

Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego

z dnia

**w sprawie wystąpienia do Komisji Europejskiej
z wnioskiem o zbadanie zgodności
z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego**

Ustawy z dnia 15 września 2017 r. o zmianie ustawy

- Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2017, poz. 1888 ze zm.).

Na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Rzym, 1957.03.25. (Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/2 ze zm., dalej: TFUE) w zw. z art. 18 pkt 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 512, ze zm., dalej: u.s.w.) oraz w zw. z § 10 pkt. 6 i § 37 uchwały nr VIII/92/19 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie przyjęcia Statutu Województwa Zachodniopomorskiego (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2.08.2019 r., poz. 4229),

Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego uchwala, co następuje:

§ 1

Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego postanawia wystąpić do Komisji Europejskiej z wnioskiem o zbadanie Ustawy z dnia 15 września 2017 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2017, poz. 1888 ze zm.) z art. 4 ust. 4 i ust. 5 oraz art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607 ze zm., dalej „EKSL”), w zakresie w jakim ustawa ta pozbawia samorząd województwa samodzielności w zakresie wyboru członków organów wojewódzkich funduszy ochrony środowiska (dalej: WFOŚ) oraz odbiera kompetencję do zarządzania wszelkimi czynnościami w zakresie ochrony środowiska, na skutek czego WFOŚ stały się instytucjami nie samorządowymi a rządowymi.

1


§ 2

Do przygotowania wniosku, o którym mowa w § 1, i dokonania wszelkich czynności zmierzających do jego złożenia oraz do reprezentowania Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego w postępowaniu przed Komisją Europejską, upoważnia się Olgierda Geblewicza – Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego, z prawem do udzielania dalszych pełnomocnictw.

§ 3

Wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Województwa Zachodniopomorskiego.

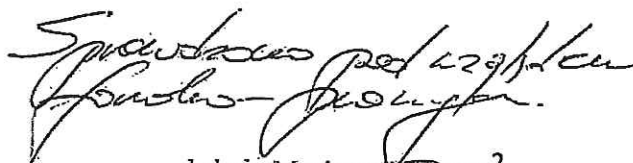
§ 4

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Sejmiku Województwa

Zachodniopomorskiego

Maria Ilnicka - Mądry



dr hab. Mariusz D. Pająk²
prof. Uniwersytetu SWP

KATEDRA PRAWNY
WA - 7444

Uzasadnienie

Ustawą z dnia 15 września 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (zwana dalej Ustawą) dokonano nowelizacji ustawy Prawo ochrony środowiska, w zakresie odnoszącym się m.in. do organizacji wewnętrznej biur wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, jak również co do trybu działania tych organów i sposobu udzielania przez nie pełnomocnictw. Przepisy Ustawy nowelizującej weszły w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia (art. 5 Ustawy), tj. z dniem 11 października 2017 r. Nowelizacja dotyczy dwóch przepisów, tj. art. 400e i art. 400p dotychczasowej Ustawy z dnia 27 stycznia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2019 r. poz. 1396, z późn. zm.), dalej zwanej „p.o.ś”.

Zgodnie z treścią Ustawy zdecydowano, że od jej wejścia w życie, szczegółowy tryb działania organów WFOŚ oraz sposób udzielania pełnomocnictw będzie określany rozporządzeniem wydawanym przez ministra właściwego do spraw środowiska, który winien w tym zakresie kierować się potrzebą zapewnienia jednolitego i sprawnego działania wojewódzkich funduszy oraz właściwej realizacji ich zadań (art. 1 pkt 2 Ustawy).

W art. 2 Ustawy ustawodawca wskazał, że w przypadku nieskierowania przez radę nadzorczą WFOŚ i gospodarki wodnej wniosku, o którym mowa w art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. poz. 898), wojewoda przedłoży zarządowi województwa uzgodnione z ministrem właściwym do spraw środowiska wnioski w sprawie powołania członków zarządu Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej „WFOŚiGW”), w terminie 7 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Jeżeli zarząd województwa, w terminie 7 dni od dnia doręczenia wniosku wojewody, o którym mowa w ust. 1, nie powoła członków zarządu WFOŚiGW zgodnie z tym wnioskiem, powołania członków zarządu WFOŚiGW dokonuje wojewoda (art. 2 ust. 2 Ustawy). Ust. 3 stanowi natomiast, iż w przypadku, gdy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy zarząd województwa nie powoła członków zarządu WFOŚiGW na podstawie art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska, zgodnie z wnioskiem rady nadzorczej WFOŚiGW, o którym mowa w art. 3 ust. 4 tej ustawy, powołania członków zarządu WFOŚiGW dokona rada nadzorcza WFOŚiGW.

Jak wskazuje art. 2 ust. 4 Ustawy, mandat dotychczasowych członków zarządu WFOŚiGW wygaśnie z dniem powołania członków zarządu WFOŚiGW, o którym mowa w ust. 2 i 3. Zgodnie z ust. 5, w przypadku, gdy do dnia wejścia w życie niniejszej Ustawy rada nadzorcza WFOŚiGW powołała członków zarządu WFOŚiGW na podstawie art. 400j ust. 2a ustawy zmienianej w art. 1, ust. 4 stosuje się odpowiednio. Wygaśnięcie mandatu, o którym mowa w ust. 4 i 5, będzie równoznaczne z odwołaniem dotychczasowych członków zarządu WFOŚiGW, o którym mowa w art. 70 § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (por. art. 2 ust. 6 Ustawy). Do wydania przepisów wykonawczych, o których mowa w art. 400p ustawy, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie później niż w terminie 1 miesiąca od dnia jej wejścia w życie, zobowiązany został minister właściwy do spraw środowiska (art. 4 Ustawy).

Wprowadzona Ustawa pozostaje w sprzeczności ze zbiorem zasad i wartości określających standardy europejskiej samorządności terytorialnej, którym jest przyjęta w dniu 15 października 1985 roku Europejska Karta Samorządu Lokalnego.

Zgodnie z art. 4 ust. 3 EKSL odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności. Modyfikowanie zakresu kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następuje poprzez ustawowe powierzanie takim jednostkom zadań realizowanych wcześniej przez administrację rządową. Z art. 4 ust. 4 EKSL wynika postulat przekazywania na ten poziom władzy publicznej zadań i kompetencji, które są związane ze społecznościami lokalnymi - zadania o takim charakterze tylko wyjątkowo mogą realizować inne władze. Z art. 4 ust. 4 EKSL wynika także zakaz przejmowania

kompetencji samorządu terytorialnego przez inne władze. Kwestionowanie lub ograniczanie kompetencji samorządu terytorialnego odnosi się do instytucji ujmowanych w regulacjach dotyczących nadzoru nad samorządem terytorialnym lub jego kontroli. Wpływ na wykonywanie zadań przez samorząd terytorialny administracja rządowa może uzyskać w sprawach szczególnych. W przypadku delegowania kompetencji społecznościom lokalnym przez organy władzy centralnej lub regionalnej, powinny one w miarę możliwości, mieć pełną swobodę dostosowania sposobu wykonywania tych kompetencji do warunków miejscowych (art. 4 ust. 5 EKSL).

Art. 6 EKSL mówi o dostosowaniu struktur i środków administracyjnych do zadań społeczności lokalnych. Przepis art. 6 ust. 1 wyraża intencję adresowaną do ustawodawcy wewnętrznego, postulujący przekazanie społecznościom lokalnym samodzielności w kwestiach: ustalania struktury organizacyjnej, tworzenia jednostek o statusie dostosowanym do specyficznych potrzeb i umożliwiających skuteczne zarządzanie.

Przed wejściem w życie Ustawy, przepis art. 400 p stanowił, że „Organizację wewnętrzną wojewódzkich funduszy, szczegółowy tryb działania ich organów oraz sposób udzielania pełnomocnictw określają statuty wojewódzkich funduszy nadawane, w drodze uchwały, przez sejmiki województw.”

Wprowadzona Ustawa proponuje dalsze zmiany w p.o.s., polegające na całkowitym powierzeniu administracji rządowej uprawnienia do wyboru organów statutowych funduszy wojewódzkich, czym istotnie ogranicza samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań i obowiązków dotyczących ochrony środowiska na poziomie regionalnym.

Poprzez wyposażenie wojewody w uprawnienie do powołania członków zarządu funduszu wojewódzkiego w przypadku, gdy zarząd województwa w terminie 7 dni nie powoła zarządu funduszu wojewódzkiego zgodnie z wnioskiem wojewody uzgodnionym z ministrem właściwym do spraw środowiska, dojdzie do rzeczywistego pozbawienia zarządu województwa jakichkolwiek kompetencji do oceny przedkładanego wniosku, w zakresie powołania członków zarządu funduszy wojewódzkich.

Rozwiązania zawarte w Ustawie wprowadzają istotne ograniczenia w zakresie samodzielności instytucjonalnej samorządowych osób prawnych. Rola samorządu sprowadzona została jedynie do zaakceptowania przedłożonych propozycji, a w wypadku braku akceptacji, uprawnienie to będzie przysługiwało wojewodzie. W istocie, opisywana zmiana zmierza do pozbawienia samorządu województwa wpływu na funkcjonowanie organów funduszy wojewódzkich, a WFOŚ na skutek zmian prawa stały się państwowymi funduszami.

Należy podkreślić, że swoje zadania WFOŚ powinny realizować dla dobra konkretnego regionu. Potrzeby środowiskowe poszczególnych województw nie są tożsame, dlatego też wskazany przez ustawodawcę cel nowelizacji dotyczący osiągnięcia jednolitego sposobu działania WFOŚ należy uznać za sprzeczny z charakterem ich funkcjonowania.

Ustawa zmierza ponadto do centralizacji władzy na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie obowiązuje konstytucyjna zasada decentralizacji władzy publicznej wynikającej z art. 15 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. poz. 483, z późn. zm.).

Z uzasadnienia do projektu Ustawy wynika, że organ legislacyjny w ogóle nie brał pod uwagę jej zgodności z aktami prawa unijnego.

W sytuacji, w której Państwo Członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które ciąży na nim na mocy Traktatów, osoba fizyczna lub osoba prawna może zwrócić się do Komisji Europejskiej z wnioskiem o wszczęcie czynności związanych na skutek naruszeń Państwa Członkowskiego (art. 258 TFUE). Podstawą wszczęcia postępowania na podstawie omawianego przepisu jest uchybienie przez państwo członkowskie jednemu z zobowiązań ciężących na mocy traktatów: TFUE oraz Traktatu o Unii Europejskiej, Maastricht.1992.02.07. (Dz. U. z 2004 r. poz. 864/30, dalej: TUE). Należy tu rozumieć nie tylko zobowiązania wynikające wprost z przepisów traktatowych, lecz także

zasady ogólne prawa unijnego. Za obowiązki traktatowe należy uznać bowiem również obowiązki sformułowane w wiążących aktach prawnych wydawanych na podstawie TUE i TFUE, a więc w aktach prawa wtórnego (pochodnego), tj. rozporządzeniach, dyrektywach i decyzjach oraz innych aktach mających moc wiążącą. Za zobowiązanie traktatowe uznaje się także umowy międzynarodowe zawierane na podstawie art. 218, stanowiące część dorobku prawnego UE.

EKSL, jako akt unijny obowiązujący na terenie Rzeczypospolitej, należy do ogólnych zasad prawa unijnego ponieważ jest aktem prawa pochodnego. Z tego względu Polska, wprowadzając do porządku prawnego Ustawę, nie wykonuje zobowiązań, ciążących na niej na mocy w/w Traktatów. W ramach art. 258 TFUE, dla kwestii odpowiedzialności nie mają znaczenia ani sposób, ani forma naruszenia prawa unijnego, co oznacza, że Państwo Członkowskie może odpowiadać za naruszenie prawa UE dokonane w dowolnej formie.

Z uwagi na opisane powyżej znaczenie zmian wprowadzonych przez Ustawę, pozbawiających samorząd województwa samodzielności w zakresie wyboru członków WFOŚ oraz kompetencji do zarządzania czynnościami w zakresie ochrony środowiska, mimo zapewnionego przez EKSL zakazu przejmowania kompetencji samorządu terytorialnego przez inne władze, szczególnie istotne jest zbadanie zgodności Ustawy z regulacjami EKS. Zdaniem Województwa Zachodniopomorskiego, Ustawa narusza art. 4 ust. 4 i ust. 5 EKSL, jak również art. 6 ust. 1. EKSL.

Do wyłącznych kompetencji stanowiących Sejmiku, poza wskazanymi w u.s.w., należy m. in. występowanie z wnioskami w sprawach publicznych.

Mając na uwadze powyższe, postanawia się wystąpić z wnioskiem do Komisji Europejskiej o zbadanie zgodności Ustawy z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, w zakresie wskazanym w treści uchwały.

Artur Nycz

Przewodniczący Komisji Gospodarki,
Infrastruktury i Ochrony Środowiska

