

Protokół

z III-ego posiedzenia Grupy Roboczej Ochrona Powietrza oraz Energetyka w 2012 r.

Podgrupa ds. Programów Ochrony Powietrza

w ramach działania krajowej sieci organów środowiskowych i instytucji zarządzających

funduszami unijnymi „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju”,

które odbyło się 9 maja 2012 roku

w gmachu Ministerstwa Środowiska, ul. Wawelska 52/54 w Warszawie

1. Powitanie uczestników

Spotkaniu Podgrupy ds. Programów Ochrony Powietrza, działającej w ramach GR ds. Ochrony Powietrza i Energetyki, przewodziła Pani Jadwiga Młostoń - główny specjalista w Departamencie Rolnictwa i Ochrony Środowiska Urzędu Marszałkowskiego Woj. Łódzkiego.

W posiedzeniu uczestniczyli przedstawiciele urzędów marszałkowskich, regionalnych dyrekcji ochrony środowiska, GIOŚ, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Ministerstwa Środowiska, GDOŚ, eksperci zewnętrzni oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych.

2. Przyjęcie protokołu z I i II posiedzenia grupy roboczej, które odbyły się odpowiednio 23 lutego 2012 r. i 3 kwietnia 2012 r.

Po przyjęciu protokołów z dwóch ostatnich posiedzeń grupy Pan Roman Głaz – przewodniczący GR ds. Ochrony Powietrza i Energetyki poinformował o zakończeniu prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw. W Ministerstwie Środowiska trwają natomiast nadal prace nad dalszą częścią implementacji Dyrektywy CAFE oraz rozporządzeniami, których projekty będą sukcesywnie przesyłane do członków grupy roboczej z prośbą o uwagi.

Nawiązując do powyższych ustaleń po spotkaniu Podgrupy ds. wytycznych do Programów Ochrony Powietrza do członków GR ds. OPiE zostały przesłane do wstępnych konsultacji projekty rozporządzeń Ministra Środowiska w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu oraz w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza.

3. Przedstawienie programu spotkania

Niniejsze spotkanie dotyczyło propozycji zmian obowiązującego prawodawstwa polskiego w zakresie programów ochrony powietrza w świetle wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) dotyczących przyjmowania w drodze uchwał sejmików województwa przedmiotowych programów¹.

Na wstępie Pani Jadwiga Mlostoń poinformowała, że ukazało się orzecznictwo w/s uchwał w sprawie określania programów ochrony powietrza. W świetle wyroku NSA POP są aktami prawa miejscowego, na co wskazuje art. 84 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo Ochrony Środowiska (Dz.U. 2001 Nr 62 poz. 627). POP jako akty prawa miejscowego muszą odpowiadać zasadom abstrakcyjności i generalności. Zwrócono uwagę na fakt, iż POP jako akty prawa miejscowego nie mogą być załącznikami, muszą zatem być wpisane w uchwałę.

Nawiązując do powyższego p. Jadwiga Mlostoń omówiła propozycje zapisów uchwały w sprawie POP na przykładzie projektu uchwały sejmiku województwa łódzkiego w sprawie określenia programu ochrony powietrza dla strefy w województwie łódzkim w celu osiągnięcia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM10.

Ze względu na wymogi abstrakcyjności i generalności aktów prawa miejscowego podkreślono, że dobrze byłoby wypracować ogólną formę zapisu do uchwały.

Wątpliwości budzi zagadnienie obszaru, dla którego sporządzany jest POP – (czy obszarem jest strefa, duża strefa obejmująca całe województwo, czy może jest to obszar gminy). Zwrócono uwagę na fakt, iż kierunki niektórych działań powinny obejmować wszystkie gminy z danej strefy, podczas gdy środki z funduszy celowych mogą być skierowane do wybranych jednostek. Działania naprawcze powinny być realizowane przez organy samorządu gminnego właściwe dla obszaru przekroczeń.

POP jest skierowany do strefy, zatem powinien być opracowywany co 3 lata. Jednakże wątpliwości budzi również termin prawidłowej aktualizacji POP (czy należy aktualizować POP co 3 lata zbierając z 3 ocen jakości powietrza programy i kiedy dokładnie aktualizacja powinna zostać przeprowadzona).

Podkreślono, że zgodnie z art. 91 ust. 9b ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. POŚ, opracowany przez zarząd województwa projekt programu ochrony powietrza powinien uwzględniać cele zawarte w innych dokumentach planistycznych i strategicznych, w tym w krajowym programie

¹ II SA/Łd 99/12 – Wyrok WSA ; II OSK 1159/10 - Wyrok NSA

ochrony powietrza, wojewódzkich programach ochrony środowiska, regionalnych programach operacyjnych i koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Należy jednak pamiętać, że programy ochrony środowiska w świetle wyroków NSA nie są aktami prawa miejscowego.

Z wyroków NSA oraz WSA dotyczących przyjmowania w drodze uchwał sejmików województwa programów POP wynika, iż integralną częścią uchwały mogą być załączniki graficzne i tabelaryczne zawierające zgeneralizowane informacje.

Dyskusyjnym okazał się być zapis odnoszący się do wykonania uchwały przez zarząd województwa, podczas gdy przedmiotowa uchwała skierowana jest *de facto* do gmin.

Na uwagę zasługuje fakt, iż jedynie 3 POP-y na 87 (ok. 3,4%) zostały zaskarżone, a następnie zmienione orzeczeniami ww. sądów, co nie stanowi na razie wystarczającej bazy do wnioskowania, wskazuje jednak pewien negatywny trend - zwłaszcza dotyczący niskiej świadomości ekologicznej sędziów, prawników zajmujących się ww. sprawami, braku zrozumienia, że działania zawarte w POP'ach dotyczą poprawy naszych warunków życia, naszego wspólnego dobra, jakim jest środowisko naturalne.

Przedmiotowa prezentacja stanowi załącznik 1 do niniejszego protokołu.

4. Dyskusja - omówienie kluczowych tematów

W trakcie spotkania podkreślono, iż nie ma wymogów prawnych umieszczenia w uchwale w/s POP szczegółowych kosztów działań naprawczych i źródeł finansowania. Koszty można określić prawidłowo dopiero po realizacji działań. Dyskusji poddano zasadność umieszczenia analizy kosztów w dokumentacji do POP nie zaś w samych programach.

Uczestnicy spotkania uznali, że ogólnie zapisana uchwała ze szczegółowymi załącznikami nie stanowi rozwiązania wobec orzecznictwa NSA i WSA¹. Program załączony do uchwały stanowi z nią bowiem integralną całość. Zwrócono jednak uwagę na fakt, iż często pojawiają się sprzeczne linie orzecnicze i jest możliwość stworzenia silnie uargumentowanej linii orzecniczej broniącej odpowiednio skonstruowanej uchwały ze szczegółowymi zapisami programu ochrony powietrza.

Istnieje sprzeczność pomiędzy zasadami generalności i abstrakcyjności aktów prawa miejscowego a szczegółowymi wymogami rozporządzeń, którym muszą odpowiadać programy ochrony powietrza. Pod rozwagę poddano możliwość zmiany prawa (zmiana przepisów „ustawy kompetencyjnej” w zakresie podziału, przekazania kompetencji), tak aby problemowe sytuacje orzecnicze¹ nie były możliwe.

Podczas dyskusji poruszono ponadto m.in. kwestie:

- ujednoczenia wskaźników jakości powietrza w celu ułatwienia sprawozdawczości oraz zwiększenia porównywalności danych w skali kraju;
- możliwości zorganizowania warsztatów poświęconych tematyce praktycznego sporządzania programów ochrony powietrza;
- poprawy jakości powietrza w strefach – (GIOŚ nie zanotował obszarów z istotną, trwałą poprawą jakości powietrza; przy wzroście gospodarczym sytuacja w kraju jest stabilna);
- skuteczności działań podejmowanych na podstawie POP-ów – w związku z faktem, że nie została osiągnięta zauważalna poprawa jakości powietrza w ostatnich latach, kiedy obowiązywały ww. programy, (jw. informacja przedstawiona przez przedstawiciela GIOŚ, na podstawie corocznych analiz wyników pomiarów monitoringowych) rozważano nieefektywne wydatkowanie środków finansowych na wykonanie ww. opracowań, jak również działania z nich wynikające;
- map stężeń – ujednoczenie warunków tworzenia (standaryzacja sporządzania);
- sporządzania POP dla strefy, czy dla obszaru przekroczeń – brak ujednoczonych metod wyznaczania obszarów przekroczeń (modelowanie a pomiar). WIOŚ w ocenie poziomów substancji w powietrzu wyznacza obszary przekroczeń na podstawie pomiarów. Obszary te są weryfikowane w analizach POP.

GIOŚ dąży do wdrożenia modelowania w ocenach rocznych jakości powietrza dla całego kraju, przy czym obowiązuje zasada nadrzędności pomiaru nad modelem. Podkreślono, że punkt z przekroczeniem musi mieć obszar przekroczenia. W przypadku rozbieżności wyników przy prawidłowym pomiarze weryfikacji należy poddać założenia modelu.

5. Ustalenia końcowe

Zgodnie z ustaleniami ze spotkania do członków GR ds. OPiE zostały wysłane Wyroki NSA i WSA w sprawie programów ochrony powietrza, gdzie Sądy wysuwają zarzuty natury formalnej – programy nie wykazują cech abstrakcyjności i generalności przypisanych aktom prawa miejscowego.

Z uwagi na ostatnią tendencję Sejmików Wojewódzkich określania programów w formie załącznika przesłano również wyrok NSA w tej sprawie. Ponadto, w celach porównawczych przesłano do członków grupy wyrok w sprawie programów ochrony środowiska, które nie są aktami prawa miejscowego.

Sekretariat Sieci przekazał do wstępnych konsultacji także projekty rozporządzeń Ministra Środowiska w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu oraz w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza.

Uczestnicy spotkania zostali poproszeni o zadeklarowanie chęci uczestnictwa w warsztatach poświęconych tematyce sporządzania programów ochrony powietrza – w tym celu przygotowano interaktywną tabelę, w której członkowie GR mogą zapisywać swoje zgłoszenia.

SEKRETARIAT SIECI
Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju
ul. Stawki 2, piętro IX, 00-193 Warszawa
e-mail: sekretariat_sieci@gdos.gov.pl
tel. 22 860 60 57



W załączeniu

1. Uchwała sejmiku województwa... - Prezentacja Pani Jadwiga Młostoń, UM woj. łódzkiego

