

**„Podniesienie jakości i skuteczności zarządzania jakością powietrza w strefach w celu zapewnienia czystego powietrza w województwie. Poradnik dla organów administracji publicznej.”
- Wytyczne do projektu**

Jadwiga Młostoń
Warszawa 21.03.2014r.

„Podniesienie jakości i skuteczności zarządzania jakością powietrza w strefach w celu zapewnienia czystego powietrza w województwie. Poradnik dla organów administracji publicznej.”

Celem Poradnika jest podniesienie jakości i skuteczności uchwał sejmików województw w sprawie programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych, ujednoczenie procedury przygotowania i uchwalania programów ochrony powietrza, wskazanie następstw prawnych uchwalonych programów i planów oraz możliwości ich realizacji.

Zakres przedmiotowy Poradnika

1. Poradnik ma wskazywać:

Usytuowanie POP i PDK w hierarchii prawa w Polsce; określenie charakteru uchwał sejmiku województwa oraz ich roli w zarządzaniu jakością powietrza w województwie;

Czy uchwała Sejmiku Województwa w sprawie POP i PDK ma być: nadrzędna? równorzędna? , w odniesieniu do gminnych i powiatowych aktów prawa miejscowego realizujących POP i PDK.?

Co w przypadku konieczności adresowania działań naprawczych do organów administracji rządowej?

- Czy POP i PDK, z uwagi na przepisy art. 4 o samorządzie województwa i art. 2 o samorządzie gminy mają ograniczać się do wskazania miejsca naruszeń standardów i poziomów docelowych, lokalizacji obszarów przekroczeń, zakresu działań naprawczych, szacunkowych kosztów, terminów realizacji ?
- Na czym ma polegać zarządzanie jakością powietrza w województwie? Co oznacza dla samorządu woj. realizacja zadania rządowego?

Ograniczenia w formułowaniu POP i PDK jako aktów prawa miejscowego wynikające z ustaw

- Jakich działań i zapisów należy unikać w formułowaniu uchwał Sejmików Województw, aby nie naruszać art. 4 ustawy o samorządzie województwa i art. 2 o samorządzie gminnym i powiatowym, ustawy o administracji rządowej?,
- Jaką formę prawną winny mieć uchwały Sejmików Woj. aby zachować zgodność z rozporządzeniem określającym „Zasady technik prawodawczych” i sprostać wymaganiom technicznym, z uwagi na konieczność ich zamieszczania w elektronicznym Dz. Urz. Woj.?
- Miejsce w uchwałach uzasadnienia do programu (art.84 ust. 4 ustawy POŚ) .

Rolę poszczególnych organów administracji publicznej w realizacji POP i PDK:

- administracji rządowej na poziomie województwa: Wojewoda (w tym: Centrum Zarządzenia Kryzysowego) WIOŚ, RDOŚ, GDDKiA;
- administracji samorządowej na szczeblu województwa,
- administracji samorządowej na szczeblu powiatowym,
- administracji samorządowej na szczeblu gminnym.

Ma wskazywać dobre praktyki dot. formułowania zapisów działań naprawczych POP i działań krótkoterminowych PDK.

Poradnik ma zawierać:

- Propozycję wzorcowej uchwały sejmiku województwa w sprawie POP i PDK jako aktu prawa miejscowego normatywnego, powszechnie obowiązującego, o charakterze abstrakcyjnym i generalnym oraz zasady określania zapisów działań naprawczych POP i działań krótko-terminowych PDK, organów administracji i podmiotów realizujących działania naprawcze POP i PDK oraz organów administracji składających informacje o ich wykonaniu,

- Wskazówki i zbiór dobrych praktyk polecanych organom administracji samorządowej przy tworzeniu projektów uchwał sejmiku województwa w sprawie programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych, jako aktów prawa miejscowego,

- Modelowy schemat postępowania organów samorządu województwa od momentu otrzymania rocznej oceny jakości powietrza do uchwalenia programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych oraz złożenia informacji o ich opracowaniu i realizacji,
- Następstwa i konsekwencje prawne podjętych uchwał dla organów administracji publicznej i innych podmiotów realizujących programy ochrony powietrza i plany działań krótkoterminowych, wraz ze wskazaniem przepisów prawnych służących realizacji POP i PDK,

- Modelowy schemat postępowania organów administracji publicznej realizujących działania naprawcze POP i PDK, wskazówki i zbiór dobrych praktyk polecanych organom administracji publicznej, w tym na wszystkich szczeblach zarządzania kryzysowego,
- Wyjaśnienia i interpretacje prawne przepisów, mając na uwadze wymienione w punkcie II.5. Opisu przedmiotu zamówienia,
- Propozycję doprecyzowania aktualnie obowiązujących przepisów prawnych, o ile mogą stanowić przyczynę trudności w ich rozumieniu i barierę w opracowaniu skutecznych, przy obecnych uwarunkowaniach prawnych POP i PDK.

Wyjaśnienia i interpretacje prawne dot. w szczególności:

- Art. 91 ust. 9 , art. 91 ust.9c art. 92 ustawy POŚ – zasady i tryb konsultacji społecznych odnoszących się do projektów uchwał w sprawie POP i PDK w świetle przepisów rozdziału III ustawy OOŚ, art. 10a ustawy o samorządzie województwa, ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. nr 95, poz.873 ze zm.), Określenie różnic między konsultacjami społecznymi dot. polityki w zakresie programów ochrony środowiska (art. 16 i 17 ustawy POŚ) i aktami prawa miejscowego (art.84 ust.1, art. 91 ust.3.i ust.5 ustawy POŚ).

- Art. 4 pkt 18) ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ekologii w brzmieniu: „Sfera zadań publicznych, o której mowa w art. 3 ust. 1, obejmuje zadania w zakresie: ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego;

- Problem z definicją pojęcia „**Ekologia**”

Wg Wikipedii: „nauka o strukturze i funkcjonowaniu przyrody, zajmująca się badaniem oddziaływań pomiędzy organizmami a ich środowiskiem oraz wzajemnie między tymi organizmami”.

Cyt. Wikipedia:

- „Ze względów zarówno filozoficznych jak i utylitarnych pojęcie „ekologia” używane bywa w szerokim kontekście znaczeniowym. Określenia *ekologia*, *ekologiczny* są często używane w języku potocznym w szerokim i czasem nieprecyzyjnym sensie znaczeniowym, nie zawsze związanym z ekologią jako nauką. Często odnoszą się do sozologii, tj. nauki o ochronie środowiska lub do ochrony środowiska jako takiej, a nawet do filozofii ekologicznej (ekozofia), działalności społecznej czy artystycznej”.

Art.91 ust.9 ustawy POŚ

- Zarząd województwa, **zgodnie z przepisami** o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie programu ochrony powietrza.
- Art..16,17, Organ, o którym mowa w ust. 1, zapewnia możliwość udziału społeczeństwa, **na zasadach i w trybie określonych** w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie programu ochrony środowiska.

- Czy w związku z różnicą w zapisach art..1 i 91 ust.9 PoŚ udział społeczeństwa w sposób określony Działem III ustawy OOŚ winien być stosowany wprost, tj. bez raportu o oddziaływaniu na środowisko i występowania do RDOŚ o uzgodnienie? Czy jest możliwość odwołania od opinii.

Przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają:

- projekty: polityk, strategii, planów lub programów w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, opracowywanych lub przyjmowanych przez organy administracji, wyznaczających ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko;
- polityk, strategii, planów lub programów innych niż wymienione w pkt 1 i 2, których realizacja może spowodować znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000 jeżeli nie są one bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynikają z tej ochrony.

- **Art. 47.**
- Przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest wymagane także w przypadku projektów dokumentów, innych niż wymienione w art. 46, jeżeli w uzgodnieniu z właściwym organem, o którym mowa w art. 57, organ opracowujący projekt dokumentu stwierdzi, że wyznaczają one ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub że realizacja po-stanowień tych dokumentów może spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko.
- .
- .

- **Art. 48.**
- 1. Organ opracowujący projekty dokumentów, o których mowa w art. 46 pkt 1 i 2, może, po uzgodnieniu z właściwymi organami, o których mowa w art. 57 i 58, odstąpić od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, jeżeli uzna, że realizacja postanowień danego dokumentu nie spowoduje znaczącego oddziaływania na środowisko

- Czy projekty uchwał sejmików w sprawie POP i PDK winny być przedkładane do RDOŚ celem wspólnego ustalenia czy wymagana jest OOS i raport?.
- Co w przypadku rozbieżności zdań?.
- Czy OOS winna być przeprowadzana ,jeśli uchwały powiatów i gmin w sprawach wymienionych w art..46 ust.2 i 3 będą wykonywane?
- Co z podwójną OOS na etapie POP i PDK i realizując art.46 ust.2 ustawy OOS?.
- Czy występuje hierarchiczność między np.. Programami ochrony środowiska wymagającymi OOS i POP?

Art. 91 ust. 3a, art. 92, art. 91 ust.7 ustawy POŚ w świetle art.3 pkt 28 ustawy POŚ; ustalenie podstawy prawnej dla uchwalenia PDK dla następujących przypadków:

- 5.2.1. gdy program został uchwalony, z uwagi na przekroczenia poziomów docelowych, a przekroczenia występują nadal (czy mają być integralną częścią POP?)
- 5.2.2. występuje ryzyko przekroczenia poziomów dopuszczalnych i docelowych.

- Art.91 ust.3a POŚ. Dla stref, w których **przekraczane są poziomy dopuszczalne substancji**, zarząd województwa opracowuje projekt uchwały w sprawie programu ochrony powietrza lub jego aktualizacji, którego integralną część stanowi plan działań krótkoterminowych, o którym mowa w art. 92.

- Art..3 pkt 28 POŚ - poziom dopuszczalny**
– jest to poziom substancji, który ma być osiągnięty w określonym terminie i który po tym terminie nie powinien być przekraczany; poziom dopuszczalny jest standardem jakości powietrza

•Art. 92. POŚ

1. W przypadku ryzyka wystąpienia w danej strefie przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu, zarząd województwa, w terminie 15 miesięcy od dnia otrzymania informacji o tym ryzyku od wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, opracowuje i przedstawia do zaopiniowania właściwym wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast i starostom projekt uchwały w sprawie planu działań krótkoterminowych, w którym ustala się działania mające na celu:

1) zmniejszenie ryzyka wystąpienia takich przekroczeń;

2) ograniczenie skutków i czasu trwania zaistniałych przekroczeń.

- art. 91 ust. 9c ustawy POŚ w świetle art. 91 ust. 1 ustawy POŚ - zakres aktualizacji POP dla przypadków POP zaktualizowanych i dostosowanych do przepisów znowelizowanej ustawy POŚ (Dz. U. z 2012r., poz. 460) i rokrocznie aktualizowanych ze względu na konieczność objęcia działaniami naprawczymi nowych obszarów przekroczeń wskazanych w kolejnych bieżących ocenach jakości powietrza.

Art. 91 ust.3 i art. 91 ust. 5 ustawy POŚ -
działania naprawcze dla podmiotów
korzystających ze środowiska:

- dla których ustawa POŚ przewiduje obowiązki mające na celu dotrzymania poziomów substancji w powietrzu i dodatkowo emisja jest ograniczana w związku z ustawą o wspólnotowym systemie handlu upewnieniami do emisji,
- wymagających zgłoszeń na mocy art. 152 ustawy POŚ;
- nie wymagających pozwoleń i zgłoszeń,

- Dodatkowy obowiązek pomiarowy art.151 ustawy POŚ, art.84 ust.ust.2 pkt 6a POŚ,
- Art.92 ust 2 pkt 1 POŚ – PDK powinien zawierać listę podmiotów korzystających ze środowiska, obowiązanych do ograniczenia lub zaprzestania wprowadzania z instalacji gazów lub pyłów do powietrza;
- art. 196 ustawy POŚ, art. 225 - 226 na potrzeby POP i PDK wynikające z art. 84 ust.2. pkt 6a i 92 ust.2 POŚ. _ ograniczanie pozwolenia Z jakich środków mają być finansowane odszkodowania za ograniczenie pozwolenia?

- **Art. 196.**
- 1. Pozwolenie może zostać cofnięte lub ograniczone za odszkodowaniem, jeżeli:
 - 1) przemawiają za tym względy ochrony środowiska lub
 - 2) korzystanie z pozwolenia stwarza zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi.
- 2. Ustalenie odszkodowania następuje w drodze decyzji organu właściwego do cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia; decyzja jest niezaskarżalna.

- **Art. 225 POŚ.**
- 1. Na obszarze, na którym zostały przekroczone standardy jakości powietrza, wydanie pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza dla nowo budowanej instalacji lub zmienianej w sposób istotny jest możliwe, jeżeli zostanie zapewniona odpowiednia redukcja ilości wprowadzanych do powietrza gazów lub pyłów powodujących naruszenia tych standardów, wprowadzanych z innych instalacji usytuowanych na tym obszarze.
- 2. Łączna redukcja ilości wprowadzanych do powietrza gazów lub pyłów z innych instalacji powinna być o co najmniej 30% większa niż ilość gazów lub pyłów dopuszczonych do wprowadzania do powietrza z nowo zbudowanej instalacji lub instalacji zmienionej w sposób istotny.

- Interpretacja art. 186 ust.4 ustawy POŚ – odmowa wydania pozwolenia ze względu na niezgodność z programami działań, o których mowa w art. 91 ust. 1 ustawy POŚ, (studium przypadku),
- Możliwość łączenia art. 91 i art. 96 ustawy POŚ; na potrzeby POP i PDK,
- Konsultacje społeczne na potrzeby realizacji art.96 ustawy POŚ – podstawa prawna ;podmiot; studium przypadku,
-

Problem harmonogramów rzeczowo-finansowych:

- wyznacznik rzeczowo- czasowy harmonogramów, wynikający z polityk ,
- określanie terminów realizacji POP, przy braku możliwości dotrzymania terminów ustawowych osiągnięcia poziomów dopuszczalnych i docelowych,
- ogólnie przyjęta zasada szacowania kosztów realizacji działań naprawczych, w świetle przepisów: art. 84 ust. 1 ustawy POŚ, art. 4 ustawy o samorządzie województwa, art. 2 ustawy o samorządzie gminnym i art. 2 ustawy o samorządzie powiatowym,

- Następstwa prawne POP i PDK dla każdego poziomu administracji publicznej i podmiotów korzystających ze środowiska; wskazanie podstawy prawnej do działania podmiotów korzystających ze środowiska i organów realizujących POP i PDK na wszystkich szczeblach administracji publicznej: państwowej (Wojewoda, WIOŚ, RDOŚ, GDDKiA i samorządowej (wojewódzkiej , powiatowej, gminnej),

- Problem rozbieżności między bieżącą oceną jakości powietrza i POP (reprezentatywność punktów pomiarowych), zasady określania działań naprawczych POP i PDK na obszarach przekroczeń wyznaczonych za pomocą metod uzupełniających: modelowania matematycznego lub innych metod szacowania;
- Ustawa o zamówieniach publicznych - umowy z wykonawcami w sprawie opracowania POP i PDK: prawo autorskie, problem z terminami wykonania przedmiotu zamówienia (zadanie z zakresu administracji rządowej – płatność do końca roku kalendarzowego, czas na wykonanie obowiązku wynikającego z art. 91 ust.3 i 5 ustawy POŚ -18 miesięcy) ,

Sprawozdania Zarządu Województwa dot. realizacji obowiązku wynikającego z art. 91 ust.3 i 5 ustawy POŚ i rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 19 listopada 2008 roku w sprawie zakresu i sposobu przekazywania informacji dotyczących zanieczyszczenia powietrza (Dz. U. Nr 216, poz. 1377); w części dot. opracowania POP:

- brak definicji „osoby wrażliwe”
- problemy z wyszczególnieniem nazw miejscowości objętych POP, z uwagi na ich ilość.

Harmonogram prac Grupy Roboczej” Ochrona Powietrza i Energetyka sieci Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju” Podgrupa ds. sporządzenia Poradnika pt. „Podniesienie jakości i skuteczności zarządzania jakością powietrza w strefach w celu zapewnienia czystego powietrza w województwie. Poradnik dla organów administracji publicznej. ”

L.p.	Temat	Termin spotkania	Eksperti zewnętrzni i in.	Rodzaj spotkania
1	2	3	4	5
1.	I spotkanie . Omówienie zadania na rok 2014r. : Sporządzenie poradnika dla organów administracji publicznej pt. „Podniesienie jakości i skuteczności zarządzania jakością powietrza w strefach w celu zapewnienia czystego powietrza w województwie.”	marzec 2014r.	MS, Członkowie grupy	

<p>I Spotkanie z wyłonionym w drodze przetargu Wykonawcą Poradnika na temat: Omówienie celu i treści Poradnika dla organów administracji publicznej „Podniesienie jakości i skuteczności zarządzania jakością powietrza w strefach w celu zapewnienia czystego powietrza w województwie.”</p>	<p>marzec /kwiecień 2014r.</p>	<p>MS, , członkowie grupy</p>	<p>spotkanie 1- dniowe Ministerstwo Środowiska Warszawa</p>
<p>II . Spotkanie z Wykonawcą Poradnika na temat: Omówienie Poradnika dla organów administracji publicznej „Podniesienie jakości i skuteczności zarządzania jakością powietrza w strefach w celu zapewnienia czystego powietrza w województwie.”, część I dot. samorządów województwa.</p>	<p>maj 2014r.</p>	<p>MS , Wykonawca, członkowie grupy, eksperci , GDOS, GIOŚ,</p>	<p>spotkanie 1-dniowe Ministerstwo Środowiska Warszawa</p>

<p>III. Spotkanie z Wykonawcą Poradnika <u>pt.</u> Podniesienie jakości i skuteczności zarządzania jakością powietrza w strefach w celu zapewnienia czystego powietrza w województwie.", część II. <u>pt.</u> „Następstwa i konsekwencje prawne podjętych uchwał sejmików województw w sprawie programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych", dot. organów administracji realizujących programy ochrony powietrza i plany działań krótkoterminowych .</p>	<p>czerwiec 2014r.</p>	<p>MS , Wykonawca, członkowie grupy, eksperci, GIOŚ, GDOŚ, NFOS i GW, przedstawiciele: związków województw, związków miast , związków powiatów i związków gmin wiejskich</p>	<p>spotkanie 1 - dniowe Warszawa lub w innym miejscu <u>np.</u> w Łodzi</p>
<p>IV. Spotkanie robocze w celu przygotowania programu konferencji „Następstwa i konsekwencje prawne podjętych uchwał sejmików województw w sprawie programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych",</p>	<p>czerwiec /lipiec 2014r.</p>	<p>MS , Wykonawca, członkowie grupy, eksperci, GIOŚ, GDOŚ, NFOS i GW,</p>	<p>spotkanie 1 - dniowe Warszawa lub w innym miejscu</p>