

Opracowanie powstało w ramach projektu
„Antykorupcyjny monitoring działalności państwa”
prowadzonego przez Fundację „Akademia Antykorupcyjna”

„Ekspertyza nr 4”

w zakresie antykorupcyjnej analizy aktów prawnych

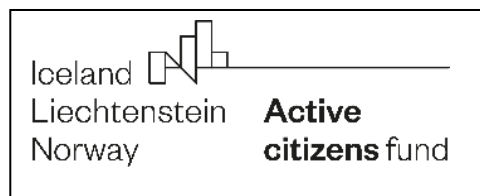
1. Nazwa aktu prawnego

Uchwała nr 59/22 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 26 kwietnia 2022 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa mazowieckiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw.

2. Cel projektu i jego uzasadnienie

Zgodnie z uzasadnieniem do uchwały celem jej było „zaostrenie przepisów wcześniejszej uchwały antysmogowej” tak aby ograniczyć „negatywne oddziaływanie na zdrowie ludzi oraz środowisko, spowodowane zanieczyszczeniem powietrza powstałym wskutek spalania paliw stałych w indywidualnych, nierzadko przestarzałych źródłach ogrzewania”. „Przedmiotowa uchwała jest odpowiedzią na pogarszający się stan zdrowia Mazowszan, a zmiany, które wprowadza są odpowiedzią na wyraźne oczekiwanie samorządów i społeczeństwa o podjęcie przez Samorząd Województwa Mazowieckiego skutecznych działań”. „Do poprawy jakości powietrza ma doprowadzić eliminowanie z rynku paliw najgorszej jakości, których spalanie w domowych piecach grzewczych i lokalnych kotłowniach jest jedną z głównych przyczyn powstawania smogu”. „Należy zatem zauważyć, że zasadnym jest stopniowe odchodzenie od paliw stałych. Dlatego Samorząd Województwa Mazowieckiego musi podjąć zdecydowane działania, aby zadbać o mieszkańców województwa i zapewnić odpowiednie wykorzystanie paliw na obszarach szczególnie narażonych na oddziaływanie związane ze złą jakością powietrza”. Dlatego też omawiana uchwała „zakazuje stosowania węgla kamiennego oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem tego węgla, w instalacjach wskazanych w § 2 obowiązującej uchwały, w granicach Miasta Stołecznego Warszawy od 1 października 2023 r. oraz w granicach gmin wchodzących w skład powiatów: grodzkiego, legionowskiego, mińskiego, nowodworskiego, piaseczyńskiego, pruszkowskiego, otwockiego, warszawskiego zachodniego, wołomińskiego od 1 stycznia 2028 r. Wprowadzenie zakazu stosowania węgla kamiennego oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem tego węgla, niezależnie od celu jego zastosowania, jest jednoznaczne z wprowadzeniem na ww. obszarze zakazu eksploatacji instalacji zasilanych węglem. Ograniczenie zanieczyszczenia powietrza na terenie gmin z ww. powiatów jest szczególnie istotne ze względu na dużą koncentrację ludności na tym obszarze i konieczność zmniejszenia ich narażenia na skutki zanieczyszczenia powietrza”. „Wprowadzenie zakazu eksploatacji urządzeń grzewczych opalanych paliwami stałymi w nowo budowanych budynkach, ma na celu ograniczenie powstawania nowych źródeł niskiej emisji zasilanych paliwami stałymi. Oznacza to w praktyce,

Projekt realizowany z dotacji programu Aktywni Obywatele-Fundusz Krajowy, finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG.



że wszystkie nowo budowane budynki, które znajdują się w zasięgu sieci ciepłowniczej powinny zostać podłączone do niej, o ile jest to możliwe, bądź powinno się w nich zastosować inne instalacje bezemisyjne lub niskoemisyjne, takie jak: instalacje OZE, ogrzewania elektrycznego i olejowego”.

3. Podmiot przygotowujący akt prawny lub jego projekt/Wnioskodawca Sejmik Województwa Mazowieckiego

4. Opis ustaleń dotyczący analizy ryzyka korupcji* - ocena zagrożenia

	Opis
1. Ryzyko dziedziny	
a) występowanie obszarów narażonych na zagrożenia korupcyjne wg opracowania CBA „Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce”: -modernizacja infrastruktury (drogowej, kolejowej) -informatyzacja administracji publicznej -wykorzystanie środków unijnych -sektor obronny -ochrona zdrowia -energetyka -ochrona środowiska -korupcja urzędnicza	Obszar energetyki jest jednym z obszarów uznawanych przez Centralne Biuro Antykorupcyjne jako obszar zagrożony ryzykiem korupcji.
b) liczne wyłączenia dziedzin spod działania aktu prawnego/projektu, partycularność grup interesów	Uchwała wprowadza generalny zakaz : „§ 4a. Zakazuje się stosowania w instalacjach, o których mowa w § 2, węgla kamiennego oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem tego węgla: 1) od dnia 1 października 2023 r., w granicach administracyjnych m.st. Warszawy; 2) od dnia 1 stycznia 2028 r., w granicach administracyjnych gmin wchodzących w skład powiatów: grodzkiego, legionowskiego, mińskiego, nowodworskiego, piaseczyńskiego, pruszkowskiego, otwockiego, warszawskiego zachodniego oraz wołomińskiego.” Uchwała wprowadza jednak liczne wyłączenia: § 4b. 1. Do instalacji spełniających wymagania określone w § 5 i § 6, eksploatowanych na obszarze w granicach administracyjnych m. st. Warszawy, których eksploatację rozpoczęto do dnia 1 czerwca 2022 r., do czasu ustania ich żywotności, nie stosuje się przepisów § 4a pkt 1.

	<p>2. Do instalacji spełniających wymagania określone dla klasy 5 według normy PN-EN 303-5:2012, eksploatowanych na obszarze w granicach administracyjnych m. st. Warszawy, których eksploatację rozpoczęto do dnia 10 listopada 2017 r., do czasu ustania ich żywotności, nie stosuje się przepisów § 4a pkt 1.</p> <p>3. Do instalacji spełniających wymagania określone w § 5 i § 6, eksploatowanych na obszarach w granicach gmin wchodzących w skład powiatów: grodziskiego, legionowskiego, mińskiego, nowodworskiego, piaseczyńskiego, pruszkowskiego, otwockiego, warszawskiego zachodniego oraz wołomińskiego, których eksploatację rozpoczęto do dnia 1 czerwca 2022 r., do czasu ustania ich żywotności, nie stosuje się przepisów § 4a pkt 2.</p> <p>4. Do instalacji spełniających wymagania określone dla klasy 5 według normy PN-EN 303-5:2012, eksploatowanych na obszarach w granicach gmin wchodzących w skład powiatów: grodziskiego, legionowskiego, mińskiego, nowodworskiego, piaseczyńskiego, pruszkowskiego, otwockiego, warszawskiego zachodniego oraz wołomińskiego, których eksploatację rozpoczęto do dnia 10 listopada 2017 r., do czasu ustania ich żywotności, nie stosuje się przepisów § 4a pkt 2.”</p> <p>Uchwała wprowadza partykularność interesów co do sposobu ogrzewania.</p>
<p>2. Przebieg procesu legislacyjnego</p>	
<p>a) jasność i przejrzystość procesu legislacyjnego, możliwość zapoznania się opinii publicznej</p>	<p>Zgodnie z informacjami zawartymi w uzasadnieniu do uchwały „Zgodnie z art. 96 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. ustawy POŚ projekt uchwały przekazany został do zaopiniowania właściwym wójtom, burmistrzom i prezydentom miast oraz starostom.</p> <p>Opiniowanie przez organy ochrony środowiska przebiegało dwukrotnie:</p> <ul style="list-style-type: none"> – w dniach 29 czerwca – 29 lipca 2021 r. – w dniach 7 października – 8 listopada 2021 r. <p>Pierwsze opiniowanie przez organy ochrony środowiska przebiegało w dniach 29 czerwca – 29 lipca 2021 r. W toku pierwszego opiniowania przez organy wniesionych zostało 78 opinii i uwag, w tym 20 po wyznaczonym terminie, tj. 29 lipca 2021 r. oraz 7 złożonych bez podpisu osoby upoważnionej. W związku z powyższym rozpatrzono 51 uwag. Pozostałe uwagi</p>

	<p>wniesione po terminie lub bez podpisu osoby upoważnionej zostały pozostawione bez rozpatrzenia. W projekcie uchwały uwzględniono w całości lub części 31 uwag. W postępowaniu, którego przedmiotem jest podjęcie uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa mazowieckiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw – zgodnie z art. 96 ust. 5 ustawy POŚ zapewniony został udział społeczeństwa. Ponadto zawiadomienie informujące o toczącym się postępowaniu, którego przedmiotem było podjęcie uchwały zmieniającej uchwałę wprowadzającą ograniczenia i zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw oraz o możliwości składania uwag i wniosków do projektu uchwały, w trakcie trwania obydwu tur konsultacji społecznych, zostało umieszczone:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. na stronach internetowych Samorządu Województwa Mazowieckiego, 2. na tablicy ogłoszeń przy ul. Jagiellońskiej 26, 3. w dzienniku „Super Express”. <p>Konsultacje społeczne przeprowadzone zostały dwukrotnie:</p> <ul style="list-style-type: none"> – w dniach 1 lipca – 16 sierpnia 2021 r. – w dniach 11 października – 2 listopada 2021 r. <p>Informacje o obydwu turach konsultacji społecznych zostały wyemitowane w 10 radiostacjach o zasięgu wojewódzkim i/lub lokalnym (Radio Bezpieczna Podróż, Radio Bogoria, Radio ESKA Warszawa, Radio FAMA Wołomin, Radio Niepokalanów Radio RMF MAXXX Warszawa i RMF MAXXX Mazowsze, Radio Sochaczew, Radio Victoria i Radio Warszawa) oraz lokalnym (m.in. Tygodnik Płocki, Tygodnik Ostrołęcki). Ponadto wyemitowano spot wideo w 15 kinach sieci Kinads sp. z o.o. sp.k., znajdujących się na obszarze NUTS2 - warszawski stołeczny. Przeprowadzono również kampanię informacyjną w internecie, pociągach Kolei Mazowieckich, pojazdach Tramwajów Warszawskich sp. z o.o. oraz Miejskich Zakładów Autobusowych sp. z o.o. w Warszawie. Dodatkowo w trakcie trwania konsultacji społecznych, organizowano otwarte</p>
--	---

	<p>spotkania konsultacyjne w dniach 30 lipca 2021 r. i 19 października 2021 r. w formule on-line, podczas którego zgłaszane postulaty były traktowane jak uwagi wniesione ustnie do protokołu. W toku pierwszych konsultacji społecznych wpłynęło 5 511 uwag, w tym 20 po wyznaczonym terminie. Spośród nich w projekcie uchwały poddanym do drugich konsultacji społecznych uwzględniono w całości lub części 5 405 uwag. Ponadto, zgodnie z Regulaminem konsultowania projektów aktów prawa miejscowego z Mazowiecką Radą Działalności Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, stanowiącym załącznik do uchwały nr 160/11 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 24 października 2011 r., zmienionej uchwałą nr 24/16 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 22 lutego 2016 r., projekt uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa mazowieckiego, ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw został skonsultowany z Mazowiecką Radą Działalności Pożytku Publicznego. Mazowiecka Rada Działalności Pożytku Publicznego zaopiniowała projekt uchwały pozytywnie” Po dokonanych w wyniku konsultacji zmianach projekt uchwały został poddany ponownym konsultacjom społecznym i ponownemu opiniowaniu przez właściwe organy. Zarząd Województwa Mazowieckiego: – w dniu 7 października 2021 r. przekazał projekt uchwały do ponownego zaopiniowania właściwym organom ochrony środowiska: wójtom, burmistrzom i prezydentom miast oraz starostom; – zapewnił możliwość ponownego udziału społeczeństwa w postępowaniu, którego przedmiotem jest podjęcie uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa mazowieckiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. W toku ponownego opiniowania przez organy wniesionych zostało 56 opinii i uwag, w tym 2</p>
--	---

	<p>po wyznaczonym terminie, tj. 8 listopada 2021 r. oraz 2 złożone bez podpisu osoby upoważnionej. W związku z powyższym rozpatrzono 52 uwagi. Pozostałe uwagi wniesione po terminie lub bez podpisu osoby upoważnionej zostały pozostawione bez rozpatrzenia. W projekcie uchwały uwzględniono w całości lub części 18 uwag. W toku ponownych konsultacji społecznych przeprowadzonych w terminie 11 października – 2 listopada 2021 r., wpłynęło 7 755 uwag i wniosków społeczeństwa, w tym 181 po terminie. Spośród nich w projekcie uchwały uwzględniono w całości lub w części 5 800 uwag. Projekt uchwały zmieniającej został ponownie skonsultowany z Mazowiecką Radą Działalności Pożytku Publicznego. Mazowiecka Rada Działalności Pożytku Publicznego zaopiniowała projekt pozytywnie”. Szczegółowy opis informacji o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie uwzględniono uwagi i wnioski zgłoszone z udziałem społeczeństwa znajdziemy również w załączniku do uchwały dostępnym na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Samorządu Województwa Mazowieckiego. Nie stwierdzono sygnalizowania zagrożenia korupcyjnego.</p>
<p>b) opiniowanie przez wyspecjalizowany organ antykorupcyjny/dedykowaną strukturę np. Centralne Biuro Antykorupcyjne (czy zgłoszono uwagi i czy je uwzględniono)</p>	<p>Brak informacji o opiniowaniu przez wyspecjalizowany organ/strukturę antykorupcyjną.</p>
<p>c) czas wystarczający na możliwości opiniowania</p>	<p>Szerokie konsultacje w długim okresie czasu.</p>
<p>d) występowanie luk prawnych, sprzeczność przepisów, dwuznaczności językowe, brak definicji ustawowych,</p>	<p>Nie zidentyfikowano.</p>
<p>e) stosowanie określonych zasad lobbingu</p>	<p>Na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Marszałkowskiego znajdujemy informacje: „Kwestie związane załatwianiem spraw w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie dotyczących prowadzenia działalności lobbingowej przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową w procesie stanowienia prawa uregulowane zostały w Zasadach prowadzenia działalności lobbingowej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego</p>

Projekt realizowany z dotacji programu Aktywni Obywatele-Fundusz Krajowy, finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG.

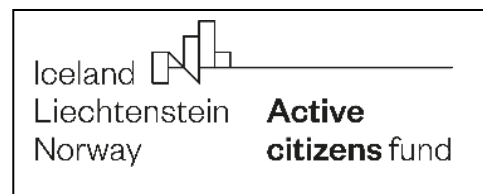


	w Warszawie, ustanowionych Zarządzeniem nr 17/15 Marszałka Województwa Mazowieckiego z 22 stycznia 2015 r. w sprawie wprowadzenia Zasad prowadzenia działalności lobbingowej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie”. Na stronie Samorządu Województwa Mazowieckiego ani też Urzędu Marszałkowskiego nie zidentyfikowano informacji o zgłoszeniach lobbingowych w omawianym zakresie.
f) czy w ramach zgłoszonych uwag do aktu prawnego lub na bazie informacji medialnych zidentyfikowano zagrożenia korupcyjne	W ramach analizy zgłoszonych uwag nie zidentyfikowano zagrożenia korupcyjnego.
g) skomplikowalność powstałych przepisów, trudność wprowadzania rozwiązań przez podmioty zobowiązane	Konieczność znajomości norm PN-EN 303-5:2012.
3. Wydatkowanie środków finansowych	
Duże przepływy finansowe, dotacje, subwencje	Brak dostępnych informacji na stronie urzędu marszałkowskiego w tym zakresie, chociaż uchwała będzie miała wpływ na budżety części gospodarstw związane z koniecznością wymiany instalacji grzewczych.
4. Wpływ na funkcjonowanie organów	
a) nadmierne lub niewystarczające kompetencje i zasoby	Uchwała nie przewiduje mechanizmu kontroli wprowadzanych zakazów.
b) przeniesienie kompetencji do aktów prawnych niższego rzędu, obszerność zmian innych aktów prawnych	Bez zidentyfikowanego wpływu na zagrożenia korupcyjne.
c) możliwa uznaniowość decyzji, rozstrzygnięć itp.	Niejednoznaczna weryfikacja zakazów.
5. Nadzór	
a) odpowiedzialność organów wykonawczych, sankcje za naruszenia przepisów	Uchwała nie przewiduje żadnych dodatkowych sankcji ani odpowiedzialności za naruszenie przepisów.
b) adekwatność mechanizmów kontroli, kontrola sądowa	Brak dodatkowych, precyzyjnych mechanizmów kontroli.
c) nadzór nad obsadzaniem powstałych stanowisk pracy	Uchwała nie przewiduje powstania dodatkowych stanowisk.

5. Ocena ryzyka korupcji w skali: małe, średnie, duże wraz z uzasadnieniem, ewentualne rekomendacje.

Pomimo identyfikacji kilku czynników, które mogą mieć wpływ na ryzyko korupcji to jednak należy uznać, iż jest to ryzyko małe i tylko w niewielkim stopniu może wpłynąć na realizację głównego celu uchwały. Potencjalne straty finansowej związane z zagrożeniem

Projekt realizowany z dotacji programu Aktywni Obywatele-Fundusz Krajowy, finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG.



korupcyjnym należy uznać za niewielkie. Ponadto występuje również niewielkie ryzyko strat reputacyjnych, niepochlebnych opinii z tym związanych, gdyż co do zasady istota proponowanej regulacji prawnej jest bardzo ważna nie tylko ze społecznego punktu widzenia ale również przyczynia się do poprawy jakości otaczającego środowiska a przez to zmniejszenia ryzyka wielu chorób społecznych.

Opracował: Sławomir Śnieżko

*Zgodnie art. 3a. Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym Dz.U. nr 105 poz. 708 z późniejszymi zmianami Korupcją, w rozumieniu ustawy, jest czyn:

1) polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;

2) polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio, lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;

3) popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;

4) popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.