

UCHWAŁA NR XXXIII/660/13
SEJMIKU WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO
z dnia 22 kwietnia 2013 roku

w sprawie rozpatrzenia wezwania Miasta Poznania do usunięcia naruszenia interesu prawnego i uprawnienia, powstałego wskutek podjęcia uchwały Nr XXIX/561/12 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 17 grudnia 2012 r. w sprawie Aktualizacji Programu ochrony powietrza dla strefy: Aglomeracja Poznań (strefa Miasto Poznań) w województwie wielkopolskim

Na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.¹), Sejmik Województwa Wielkopolskiego uchwala, co następuje:

§ 1. Nie uwzględnia się wezwania Miasta Poznania do usunięcia naruszenia interesu prawnego i uprawnienia, powstałego wskutek podjęcia uchwały Nr XXIX/561/12 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 17 grudnia 2012 r. w sprawie Aktualizacji Programu ochrony powietrza dla strefy: Aglomeracja Poznań (strefa Miasto Poznań) w województwie wielkopolskim – z uwagi na jego bezzasadność.

§ 2. Uchwała wraz z uzasadnieniem podlega doręczeniu podmiotowi, o którym mowa w § 1.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Województwa Wielkopolskiego.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

¹ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w: Dz. U. z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558; Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806; z 2003 r. Nr 162, poz. 1568; z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1206 i Nr 167, poz. 1759; z 2006 r. Nr 126, poz. 875 i Nr 227, poz. 1658; z 2007 r. Nr 173, poz. 1218; z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 216, poz. 1370 i Nr 223, poz. 1458; z 2009 r. Nr 157, poz. 1241; z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230 i Nr 106, poz. 675; z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 149, poz. 887 i Nr 217, poz. 1281.

UZASADNIENIE

do uchwały Nr XXXIII/660/13 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 22 kwietnia 2013 roku

Wypełniając obowiązek wynikający z art. 91 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.²), Sejmik Województwa Wielkopolskiego, mocą uchwały Nr XXIX/561/12 z dnia 17 grudnia 2012 r., określił Aktualizację Programu ochrony powietrza dla strefy: Aglomeracja Poznań (strefa Miasto Poznań) w województwie wielkopolskim. Uchwała została przekazana Wojewodzie Wielkopolskiemu, który sprawuje nadzór nad działalnością samorządu województwa na podstawie kryterium zgodności z prawem. Wojewoda Wielkopolski nie stwierdził żadnych uchybień formalnych i w dniu 15 stycznia 2013 r. opublikował uchwałę w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Uchwała weszła w życie w dniu 30 stycznia 2013 r.

W dniu 13 marca 2013 r. do Kancelarii Sejmiku Województwa Wielkopolskiego wpłynęło pismo Zastępcy Prezydenta Miasta Poznania znak: OS-II.6226.15.2013 z dnia 7 marca 2013 r., stanowiące wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego i uprawnienia Miasta Poznania, powstałego wskutek podjęcia uchwały Nr XXIX/561/12 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 17 grudnia 2012 r. w sprawie Aktualizacji Programu ochrony powietrza dla strefy: Aglomeracja Poznań (strefa Miasto Poznań) w województwie wielkopolskim.

Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa – każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu organu samorządu województwa, który wydał przepis, do usunięcia naruszenia – zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego. Podmiotem posiadającym legitymację do złożenia wezwania jest ten, kto może wykazać, że wskutek uchwalenia przepisu aktu prawa miejscowego został naruszony (a nie tylko zagrożony) jego interes prawny lub uprawnienie (wymóg wykazania związku przyczynowego). Z uwagi na złożoność sprawy oraz harmonogram prac Sejmiku Województwa Wielkopolskiego, wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego i uprawnienia Miasta Poznania, nie zostało rozpatrzone podczas sesji Sejmiku Województwa Wielkopolskiego, która odbyła się w dniu 25 marca 2013 r. Wobec powyższego, Przewodniczący Sejmiku Województwa Wielkopolskiego – pismem znak: KS-S.0002.12.2012 z dnia 26 marca 2013 r. – poinformował Prezydenta Miasta Poznania, że odpowiedź na przedmiotowe wezwanie zostanie przygotowana na kolejną sesję Sejmiku Województwa Wielkopolskiego.

Zarzuty podniesione w wezwaniu do usunięcia naruszenia interesu prawnego i uprawnienia Miasta Poznania dotyczą zapisów pkt 3.5 (str. 31-33) oraz tabel 13-15 (str. 64-65) ww. Aktualizacji Programu stanowiącej załącznik Nr 1 do przedmiotowej uchwały Nr XXIX/561/12 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 17 grudnia 2012 r.

² Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w: Dz. U. z 2008 r. Nr 111, poz. 708, Nr 138, poz. 865, Nr 154, poz. 958, Nr 171, poz. 1056, Nr 199, poz. 1227, Nr 223, poz. 1464 i Nr 227, poz. 1505; z 2009 r. Nr 19, poz. 100, Nr 20, poz. 106, Nr 79, poz. 666, Nr 130, poz. 1070 i Nr 215, poz. 1664; z 2010 r. Nr 21, poz. 104, Nr 28, poz. 145, Nr 40, poz. 227 i Nr 76, poz. 489, Nr 119, poz. 804, Nr 152, poz. 1018 i 1019, Nr 182, poz. 1228, Nr 229, poz. 1498 i Nr 249, poz. 1657; z 2011 r. Nr 32, poz. 159, Nr 63, poz. 322, Nr 94, poz. 551, Nr 99, poz. 569, Nr 122, poz. 695, Nr 129, poz. 734, Nr 152, poz. 897, Nr 178, poz. 1060 i Nr 224, poz. 1341; z 2012 r., poz. 460, poz. 951, poz. 1342 i poz. 1513; z 2013 r., poz. 21, poz. 139 i poz. 165..

Zdaniem Wzywającego fakt, iż do kotłowni i palenisk domowych o mocy ok. 15-30 kW, nie mają zastosowania przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska dotyczące obowiązku uzyskania pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz zgłoszenia instalacji, z których emisja nie wymaga uzyskania takiego pozwolenia, implikuje brak możliwości zobowiązania podmiotów eksploatujących ww. kotły i paleniska do wymiany kotłów, zmiany nośnika energii lub korzystania z energii cieplnej dostarczanej przez dostawcę zewnętrznego. Wobec powyższego, w aktualnym stanie prawnym, Prezydent Miasta Poznania może odpowiadać wyłącznie za podjęcie działań w zakresie ograniczania emisji pyłu PM 10, dotyczących obiektów należących do Miasta Poznania. Ponadto Wzywający zaznaczył, że realizacja działań wynikających z Aktualizacji, spowoduje konieczność poniesienia znacznych nakładów finansowych. W tym stanie rzeczy instrumentem prawnym, który powinien zostać zastosowany do osiągnięcia ww. celów, jest określenie – w drodze uchwały Sejmiku Województwa Wielkopolskiego – rodzajów lub jakości paliw dopuszczonych do stosowania na terenie woj. wielkopolskiego bądź jego części. Podstawę prawną wydania uchwały stanowi art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Zarzuty odnośnie zapisów tabel 13-15 Aktualizacji, stanowiących wzory ankiet sprawozdawczych w przedmiocie ograniczania emisji, dotyczą kwestii konstrukcji ankiet oraz zakresu informacji w nich zawartych. Zdaniem Wzywającego pozyskanie danych, które należy umieszczać w ankietach wymaga przeprowadzenia cyt.: „(...) *wnikliwej ankietyzacji, a ta z kolei – jest nieuzasadniona ekonomicznie, a jak wykazały dotychczasowe doświadczenia – ma małą skuteczność*”. Ponadto zwrócono uwagę, że przetransponowanie do ww. ankiet danych będących w posiadaniu Prezydenta Miasta Poznania, dotyczących pozwoleń na budowę oraz informacji o nowych budynkach, wiązać się będzie z koniecznością dokonania analizy kilku tysięcy dokumentów. Uzyskany w ten sposób efekt w postaci zestawienia danych, zdaniem Wzywającego, nie przełoży się na osiągnięcie wymaganego efektu ekologicznego, tj. poprawy jakości powietrza.

Sejmik Województwa Wielkopolskiego nie podzielił ww. stanowiska Prezydenta Miasta Poznania. Zaproponowane w Aktualizacji Programu ochrony powietrza dla strefy: Aglomeracja Poznań (strefa Miasto Poznań) w woj. wielkopolskim, rozwiązania spełniają wymagania określone w przepisach rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 8 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy ochrony powietrza (Dz. U. Nr 38, poz. 221), które miało zastosowanie w przedmiotowej sprawie. Zgodnie z dyspozycją § 3 pkt 7 ww. rozporządzenia – część opisowa programu ochrony powietrza, a więc także jego aktualizacja, zawiera harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji poszczególnych zadań ze wskazaniem organów administracji i podmiotów, do których są skierowane zadania, obejmujący:

1. termin realizacji, w tym terminy realizacji poszczególnych zadań;
2. koszty realizacji, w tym koszty realizacji poszczególnych zadań;
3. wskazanie źródeł finansowania.

Ponadto należy podkreślić, że również przepis art. 84 ust. 2 pkt 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nakazuje wskazać podmioty, do których skierowane są obowiązki określone w programie ochrony powietrza.

Przedmiotowa Aktualizacja w działaniu pierwszym wskazuje prezydenta miasta jako jednostkę realizującą działanie naprawcze polegające na obniżeniu emisji z ogrzewania indywidualnego. Działanie to zakłada organizację prawną i finansowanie, a w dalszej kolejności podłączenie do sieci cieplnej lub zamianę na ogrzewanie elektryczne oraz wymianę niskosprawnych kotłów na piece gazowe lub retortowe. Należy także zauważyć, że przedmiotowe działanie naprawcze może być realizowane w ramach Programu Ograniczania Niskiej Emisji.

Ponadto w Aktualizacji Programu, w rozdziale 3.3, zawarte zostały przykłady dobrych praktyk, których wdrożenie spowoduje obniżenie emisji. Natomiast w rozdziale 3.4 Aktualizacji zaproponowano model systemu skierowanego na obniżenie niskiej emisji.

Brak instrumentów prawnych do bezpośredniego wymuszenia wymiany kotłów, zmiany nośnika energii lub korzystania z energii cieplnej dostarczanej przez dostawcę zewnętrznego – powinien motywować Miasto Poznań do podejmowania działań i inicjatyw kształtujących wybory konsumenckie mieszkańców Poznania, w celu polepszenia jakości powietrza.

Fakt, iż zaproponowane działania z pewnością wiązać się będą z koniecznością poniesienia nakładów finansowych, w żadnym razie nie może stanowić argumentu przemawiającego za zaniechaniem realizacji harmonogramu.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego możliwości określenia przez Sejmik Województwa Wielkopolskiego rodzajów lub jakości paliw dopuszczonych do stosowania na terenie woj. wielkopolskiego należy podkreślić, że zastosowanie tego instrumentu prawnego wymaga odrębnej uchwały, podjętej na materialno-prawnej podstawie art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska. Ponadto regulacje istniejące w ramach aktualnego stanu prawnego, nie dają jednoznacznych możliwości wprowadzenia ograniczeń w stosowaniu paliw, w oparciu o ww. przepis Prawa ochrony środowiska. Kolejnym problemem jest brak możliwości egzekucji, przez Sejmik Województwa Wielkopolskiego, respektowania zapisów wynikających z ewentualnej uchwały w sprawie określenia rodzajów lub jakości paliw dopuszczonych do stosowania na terenie województwa. Zatem podniesiona przez Wzywającego ww. kwestia, mogłaby być jedynie przedmiotem odrębnego postępowania prowadzonego w określonym trybie. Wobec powyższego, zastosowanie art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska w procedurze określenia Aktualizacji Programu, było niedopuszczalne.

W kwestii konstrukcji oraz zakresu przedmiotowego tabel 13-15 Aktualizacji, stanowiących wzory ankiet sprawozdawczych w przedmiocie ograniczania emisji należy wyjaśnić, że przyjęte rozwiązania wynikają z obowiązków nałożonych na Zarząd Województwa Wielkopolskiego dotyczących sprawozdawczości z realizacji przyjętych programów ochrony powietrza. Wskutek powyższego, przedmiotowe ankiety muszą zawierać dane, których pozyskanie umożliwi przedstawienie sprawozdania sporządzonego zgodnie z przepisami obowiązującego w aktualnym stanie prawnym rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 10 września 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu przekazywania informacji dotyczących zanieczyszczenia powietrza (Dz. U., poz. 1034).

W świetle powyższego, wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego i uprawnienia Miasta Poznania, powstałego wskutek podjęcia uchwały Nr XXIX/561/12 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 17 grudnia 2012 r. w sprawie Aktualizacji Programu ochrony powietrza dla strefy: Aglomeracja Poznań (strefa Miasto Poznań) w województwie wielkopolskim – należy uznać za bezzasadne.