

**UCHWAŁA**  
**Nr XL/562/09**  
**SEJMIKU WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO**  
**z dnia 26 października 2009 roku**

**w sprawie rozpatrzenia wezwania Prezydenta Miasta Poznania z dnia 15 września 2009 r. do usunięcia naruszenia interesu prawnego i uprawnienia Miasta Poznania powstałego wskutek wydania rozporządzenia Wojewody Wielkopolskiego Nr 39/07 z dnia 31 grudnia 2007 r. w sprawie określenia programu ochrony powietrza dla strefy – aglomeracja Poznań (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2008 r. Nr 4, poz.61)**

Na podstawie art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.) w związku z art. 89 ust.1 i art.90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa ( Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.) uchwała się, co następuje:

**§ 1**

W związku z wezwaniem Prezydenta Miasta Poznania z dnia 15 września 2009 r. do usunięcia naruszenia interesu prawnego i uprawnienia Miasta Poznania, powstałego wskutek wydania rozporządzenia Wojewody Wielkopolskiego Nr 39/07 z dnia 31 grudnia 2007 r. w sprawie określenia programu ochrony powietrza dla strefy – aglomeracja Poznań (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2008 r. Nr 4, poz.61), Sejmik Województwa Wielkopolskiego odmawia usunięcia wskazanego naruszenia z uwagi na jego bezzasadność.

**§ 2**

Wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Województwa Wielkopolskiego.

**§ 3**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**UZASADNIENIE**  
**DO UCHWAŁY Nr XL/562/09**  
**SEJMIKU WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO**  
**z dnia 26 października 2009 roku**

Prezydent Miasta Poznania pismem z dnia 15 września 2009 r. znak: OS.II/7680-83/09 wystąpił do Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z wezwaniem do usunięcia naruszenia interesu prawnego i uprawnienia Miasta Poznania, powstałego wskutek wydania rozporządzenia Wojewody Wielkopolskiego Nr 39/07 z dnia 31 grudnia 2007 r. w sprawie określenia programu ochrony powietrza dla strefy – aglomeracja Poznań (Dz.Urz.Woj.Wlkp. z 2008 r. Nr 4, poz. 61). W wezwaniu wskazano, iż zakwestionowane regulacje „powinny zostać skreślone albo zastąpione zgodnymi z prawem postanowieniami”, stosownie do charakteru zarzutów zawartych w uzasadnieniu.

Według stanu prawnego obowiązującego do 31 grudnia 2007 r., zgodnie z art. 91 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, programy ochrony powietrza określał w drodze rozporządzenia wojewoda.

Wyniki oceny poziomów substancji w powietrzu są przedstawiane w corocznych opracowaniach Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Poznaniu pt. „Roczna ocena jakości powietrza w Wielkopolsce”. Ocena poziomów substancji w powietrzu za 2005 r. dokonana przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Poznaniu, w ramach państwowego monitoringu środowiska, wykazała iż w strefie – aglomeracja Poznań, odnotowano przekroczenia stężenia 24-godz. pyłu zawieszonego PM10. Wobec powyższego, stosownie do zapisu art. 89 ust.1 pkt 1 i art. 91 ust. 1 i ust. 3 ww. ustawy, Wojewoda Wielkopolski był zobowiązany do opracowania programu ochrony powietrza dla tej strefy i określenia go w formie rozporządzenia.

Rozporządzenie Nr 39/07 z dnia 31 grudnia 2007 r w sprawie określenia programu ochrony powietrza dla strefy – aglomeracja Poznań, zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z 2008 r. – Nr 4, poz.61.

W rozporządzeniu określono kierunki działań niezbędnych do przywrócenia standardów jakości powietrza (załącznik nr 1 do rozporządzenia), zakres działań niezbędnych do przywrócenia standardów jakości powietrza wraz ze wskazaniem efektu ekologicznego realizacji tych działań, termin ich realizacji, orientacyjne koszty i źródła finansowania (załącznik nr 2 do rozporządzenia). Rozporządzenie określa również jednostki oraz organy administracji publicznej odpowiedzialne za realizację zadań oraz zobowiązuje Prezydenta Miasta Poznania do przekazywania Wojewodzie (obecnie Marszałkowi Województwa) wyszczególnionych w rozporządzeniu dokumentów i informacji, służących do dokumentowania i monitorowania realizacji programu.

W obecnym stanie prawnym obowiązek sporządzenia projektu programu ochrony powietrza spoczywa na Marszałku Województwa Wielkopolskiego. Natomiast Sejmik Województwa Wielkopolskiego, realizując art. 91 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, zobowiązany jest do określenia w drodze uchwały programu ochrony powietrza.

W związku z tym, Sejmik Województwa jest również organem właściwym w sprawie zajęcia stanowiska dotyczącego ww. wezwania Prezydenta Miasta Poznania.

W oparciu o dokumenty archiwalne udostępnione przez Wojewodę Wielkopolskiego, ustalono następujące fakty, które miały miejsce w trakcie postępowania prowadzonego przez Wydział Środowiska i Rolnictwa Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu – na etapie przygotowania projektu rozporządzenia:

1. Podstawę do opracowania rozporządzenia stanowiły analizy i prognozy zawarte w opracowanej przez firmę ATMOTERM S.A. Opole, dokumentacji pt. „Program ochrony powietrza dla miasta Poznań”, w której udokumentowano przyczyny występowania przekroczeń, wskazując rodzaj źródeł emisji odpowiedzialnych za ponadnormatywne stężenia pyłu zawieszonego PM10, przedstawiono propozycję podstawowych kierunków działań mających na celu osiągnięcie i nieprzekraczanie poziomów dopuszczalnych pyłu zawieszonego PM10 oraz zakres działań niezbędnych do przywrócenia standardów jakości powietrza dla pyłu zawieszonego PM10.
2. W ramach prac nad programem – Wojewoda Wielkopolski Zarządzeniem Nr 114/07 z dnia 17 lipca 2007 r. powołał *Zespół Konsultacyjny ds. Programów ochrony powietrza dla stref: aglomeracja Poznań (miasto Poznań), miasto na prawach powiatu Kalisz, powiat gnieźnieński, powiat pilski*, w pracach którego na poszczególnych etapach tworzenia programu uczestniczył przedstawiciel Prezydenta Miasta Poznania.
3. Na poszczególnych etapach opracowywania przez firmę ATMOTERM S.A. Opole ww. dokumentacji, zapewniono wszystkim członkom zespołu możliwość zapoznania się z wersjami roboczymi opracowania. Swoje uwagi złożyli przedstawiciele Wojewody Wielkopolskiego i Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska; uwagi te zostały uwzględnione w programie. Natomiast ze strony Prezydenta Miasta Poznania nie przedstawiono na tym etapie żadnych uwag co do założeń dokumentu.
4. Po upływie terminu wykonania zadania przez firmę ATMOTERM S.A., który mijał 22.10.2007 r., Urząd Miasta Poznania – Wydział Ochrony Środowiska, pismem znak: OS.II/7680-186/07 (brak daty), skierowanym w dniu 9.11.2007 r. do Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu, przekazał wniosek o umieszczenie w części dotyczącej działań naprawczych zapisu: „zakazuje się stosowania ma terenie miasta (we wszystkich dzielnicach Poznania) stałych paliw nieodnawialnych we wszystkich nowych lub modernizowanych kotłach oraz paleniskach domowych”.  
Wojewoda Wielkopolski nie uwzględnił ww. wniosku w przedmiotowym rozporządzeniu w sprawie określenia programu ochrony powietrza dla strefy – aglomeracja Poznań. Stanowisko w tej sprawie i argumenty merytoryczne do takiego stanowiska zostały szczegółowo przedstawione w uzasadnieniu do powyższego rozporządzenia.
5. Wojewoda Wielkopolski zgodnie z art. 91 ustawy Prawo ochrony środowiska, przekazał Prezydentowi Miasta Poznania, do zaopiniowania projekt rozporządzenia w sprawie określenia programu ochrony powietrza dla strefy - aglomeracja Poznań, wraz z dokumentem pt. „Program ochrony powietrza dla miasta Poznania”, który stanowił podstawę do opracowania ww. projektu rozporządzenia. Prezydent Miasta Poznania pismem złożonym w dniu 28.12.2007 r. zaopiniował negatywnie projekt ww. rozporządzenia, przedstawiając uwagi do projektu rozporządzenia. Wojewoda Wielkopolski w uzasadnieniu do przedmiotowego rozporządzenia szczegółowo i w sposób merytoryczny odniósł się do uwag przedstawionych w powyższym piśmie Prezydenta Miasta Poznania.

Rozpatrując wniosek z dnia 15 września 2009 r. złożony przez Prezydenta Miasta Poznania dotyczący naruszenia interesu prawnego i uprawnienia Miasta Poznania, Departament Środowiska Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu, analizując akta sprawy zważył co następuje.

Wprowadzenie przez Sejmik Województwa jakichkolwiek zmian w obowiązującym rozporządzeniu Wojewody Wielkopolskiego, oznaczałoby automatycznie unieważnienie tzw. wniosku derogacyjnego, gdyż integralną częścią takiego wniosku jest program ochrony powietrza.

W 2008 r. został przekazany do Komisji Europejskiej raport z przygotowanych w kraju programów ochrony powietrza, wynikających z oceny jakości powietrza za 2005 rok, dotyczący również programów dla województwa wielkopolskiego.

Należy zaznaczyć, iż art. 22 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (CAFE) – daje możliwość odroczenia terminów realizacji i wyłączenia z obowiązków stosowania określonych wartości dopuszczalnych. Powyższa dyrektywa stwarza możliwość przedłużenia terminu dochodzenia do zgodności ze standardami określonymi dla pyłu PM10 o trzy lata od wejścia w życie dyrektywy, tj. do 11 czerwca 2011 r., ale tylko dla stref dla których wdrożono program ochrony powietrza.

W przypadku stwierdzenia przez Komisję Europejską przekroczenia dopuszczalnych wartości pyłu PM10 oraz braku do dnia 31 października 2008 r. powiadomienia wymaganego na mocy art. 22 dyrektywy CAFE, zostanie podjęta decyzja o wszczęciu postępowania w związku z niedotrzymaniem właściwej jakości powietrza, co z kolei skutkować może sankcjami karnymi dla Polski. Zgodnie z pismem Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, za każdy dzień niewykonania przez Polskę zobowiązań może być naliczana określona kara pieniężna w wysokości od 4,3 tys. do 260 tys. euro.

Mając powyższe na uwadze Marszałek Województwa Wielkopolskiego, w październiku 2008 r., wystąpił z tzw. wnioskami derogacyjnymi zarówno dla stref miasto Leszno i powiat ostrowski, jak i dla stref, które Wojewoda Wielkopolski określił w drodze rozporządzenia w grudniu 2007 r. – aglomeracja Poznań, miasto na prawach powiatu Kalisz, powiat pilski, powiat gnieźnieński. Wyżej wymienione wnioski derogacyjne zostały uzupełnione przez Departament Środowiska Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu w marcu i w kwietniu br. Następnie - wypełniając bardzo restrykcyjne terminy, Ministerstwo Środowiska przesłało te wnioski do Komisji Europejskiej.

Na podjęcie stosownych decyzji, Komisja Europejska zastrzegła sobie prawo do zajęcia stanowiska początkowo do sierpnia 2009 r., a później przedłużono ten termin do stycznia 2010 r.

W związku z powyższym podjęcie jakichkolwiek prac nad projektem uchwały Sejmiku Województwa Wielkopolskiego zmieniającej przedmiotowe rozporządzenie Wojewody Wielkopolskiego, jest możliwe dopiero po zakończeniu weryfikacji wniosków derogacyjnych przez Komisję Europejską.

Zgodnie z ustawą Prawo ochrony środowiska, Marszałek województwa co 3 lata przekazuje Ministrowi Środowiska sprawozdanie z realizacji programów ochrony powietrza. Wówczas to mogą być wykonywane aktualizacje przedmiotowych programów. W odniesieniu do programu ochrony powietrza dla aglomeracji Poznań, w 2011 roku będzie można przygotować dokument weryfikujący rozporządzenie Wojewody Wielkopolskiego Nr 39/07 z dnia 31 grudnia 2007 r.

Należy ponadto zwrócić uwagę, iż zarzuty wniesione na etapie opiniowania rozporządzenia Wojewody Wielkopolskiego przez Prezydenta Miasta Poznania, przedstawione w piśmie z dnia 28.12.2007 r., są w większości takie same jak te wniesione przez Prezydenta Miasta Poznania w piśmie z dnia 15.09.2009 r., stanowiącym wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego i uprawnienia Miasta Poznania.

Można więc przypuszczać, że Prezydentowi Miasta Poznania nie chodzi o „naruszenia” powstałe w związku z obowiązywaniem przedmiotowego rozporządzenia tj. w okresie od stycznia 2008 r. do września 2009 r., czyli powstałe w wyniku nowych okoliczności, nieznanych Wojewodzie w momencie wydawania rozporządzenia, a chodzi o „naruszenia” powstałe wskutek samego faktu wydania rozporządzenia.

W takim przypadku zważyć należy, iż weryfikacja prawna rozporządzeń wojewody odbywa się w oparciu o przepisy Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 1998 r. w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy administracji niespolonej (Dz.U. Nr 162, poz.1149).

Z akt sprawy przekazanych przez Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu wynika, iż rozporządzenie Wojewody Wielkopolskiego Nr 39/07 z dnia 31 grudnia 2007 r. w sprawie określenia programu ochrony powietrza dla strefy – aglomeracja Poznań, nie zostało uchylone w trybie i na zasadach wskazanych w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy administracji.

#### Wyjaśnienia merytoryczne do argumentów zawartych w wezwaniu Prezydenta Miasta Poznania

##### **I. Dotyczy: § 7 pkt 2 i 3 rozporządzenia oraz załącznika nr 1**

###### **1. Zarzut wniesiony w wezwaniu**

„W § 7 rozporządzenia, na Prezydenta Miasta Poznania nałożony został obowiązek przekazywania Wojewodzie Wielkopolskiemu informacji mających wpływ na realizację programu, m. in. tych zawartych w uchwałach dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Z powyższego wynika, że do miejscowych planów należy wprowadzać nie tylko zadania wspierające poprawę jakości powietrza w zakresie zagospodarowania przestrzennego miasta (zgodnie z pkt 2 części zatytułowanej „zadania dodatkowe” załącznika nr 1 do rozporządzenia), ale także inne określone w tymże załączniku zadania, jak np: ograniczenie zużycia produkowanej energii poprzez termoizolację budynków, wymianę okien czy ocieplenie (zadania podstawowe: pkt. 1), wymiana starych kotłów węglowych na nowoczesne węglowe (zadania podstawowe: pkt. 4), zastąpienie ogrzewania węglowego elektrycznym (zadania podstawowe: pkt. 9). Wskazane zadania podstawowe mają być realizowane poprzez prawo miejscowe - miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego lub decyzje o pozwoleniu na budowę wydawane w oparciu o miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Sprowadza się to do konieczności zapisywania

w miejscowych planach wspomnianych zadań, określonych w rozporządzeniu. Jednakże zapisy, takie jak w podanych powyżej przykładach, nie mogą być umieszczane w planach miejscowych, gdyż byłoby to niezgodne z prawem (w szczególności z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), z uwagi na stopień szczegółowości tych zapisów i brak dyspozycji ustawodawcy co do możliwości wprowadzania takich zapisów.

Należy tu przypomnieć, że uchwały w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego każdorazowo, wraz dokumentacją planistyczną, są przekazywane Wojewodzie - zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zmianami) i publikowane są obligatoryjnie w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, nie ma więc powodu ponownie przekazywać dokumentów, które Wojewodzie zostały już przekazane. Natomiast rejestr wszystkich decyzji o pozwoleniu na budowę, wydanych w imieniu Prezydenta Miasta Poznania, przekazywany jest z początkiem każdego miesiąca Wojewodzie, zgodnie z dyspozycją art. 82 b ust. 2 w zw. z art. 80 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo budowlane.

Warto w tym miejscu przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25.03.2003 r. (sygn. akt II SA/Wr 2572/03, publ. w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego z 2003 r. Nr 78, poz. 1520), który może być odniesiony do każdego aktu normatywnego organu administracji publicznej, iż *„narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.”*

Dodać też należy, iż powyższe decyzje administracyjne w sprawach architektoniczno-budowlanych nie mają charakteru zobowiązującego i nie przesądzają czy dojdzie do ich wykonania. Jedynie wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego lub przyjęcie zgłoszenia o zakończeniu robót budowlanych (dla których jest to wymagane) wiąże się bezpośrednio z poziomem generowanych emisji i zaświadcza o faktycznym wykonaniu robót i instalacji mogących wpływać na przedmiot rozporządzenia Wojewody. Jednak decyzje i zgłoszenia w wymienionym zakresie leżą z sferze kompetencji i zadań Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, a nie Miasta Poznania.

Zakwestionowane regulacje powinny zostać skreślone.”

## **2. Odpowiedź na zarzut**

W § 7 rozporządzenia, na Prezydenta Miasta Poznania nałożony został obowiązek przekazywania Wojewodzie Wielkopolskiemu informacji mających wpływ na realizację programu, m.in. tych zawartych w: uchwałach dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wraz ze zmianami, decyzjach uwzględniających planowane przedsięwzięcia wynikające z kierunków działań określonych w załączniku nr 2.

W rozporządzeniu określono, iż zadaniem dodatkowym wspierającym poprawę jakości powietrza jest określenie obowiązków dla użytkowników środowiska na etapie tworzenia i zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, poprzez wprowadzanie do tych nowo tworzonych lub zmienianych planów – wymogów zaopatrzenia budynków w ciepło, w nośniki nie powodujące nadmiernej „niskiej emisji PM 10” (podłączanie do miejskiej sieci ciepłowniczej, stosowanie kotłów gazowych, olejowych, wykorzystywanie energii odnawialnej).

Zapisy takie w formie zalecenia można i proponuje się wpisywać na etapie tworzenia i zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do terenów planowanych pod zagospodarowanie, a nie na terenach które posiadają aktualny plan zagospodarowania przestrzennego.

Z powyższego nie wynika, iż „do miejscowych istniejących planów należy wprowadzać takie zadania jak: ograniczenie zużycia produkowanej energii poprzez termomodernizację budynków, wymianę okien czy ocieplenie, wyminę starych kotłów węglowych na nowoczesne węglowe czy zastąpienie ogrzewania węglowego elektrycznym” jak zapisano w wezwaniu.

Ponadto przepisy prawa nie nakazują aby programy ochrony powietrza były wprowadzane do realizacji wyłącznie i przede wszystkim poprzez dokumenty planistyczne typu studium i plan miejscowy, a realizacja tych programów z mocy prawa nie może być przez ustalenia tych dokumentów ograniczana.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) prezydent miasta przedstawia wojewodzie uchwały w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wraz z załącznikami oraz z dokumentacją prac planistycznych, w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi, a nie na potrzeby monitorowania realizacji programu ochrony powietrza (w zakresie tylko tych uchwał, które mają wpływ na jego realizację).

Celem zapisów rozporządzenia nie było wskazanie, iż konieczne jest przekazywanie Wojewodzie uchwał w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wraz z dokumentacją planistyczną podobnie jak przekazywanie rejestru wszystkich decyzji o pozwoleniu na budowę, ale informacji zawartych w tych dokumentach mających wpływ na realizację programu ochrony powietrza.

Podkreślić należy fakt, iż w obecnym stanie prawnym, zobowiązania określone w § 7 rozporządzenia muszą być wypełniane przez Prezydenta Miasta Poznania w odniesieniu do Marszałka, ponieważ od 1 stycznia 2008 r. przejął on kompetencje w tym zakresie od Wojewody. W związku z powyższym zarzut wniesiony w tym zakresie, dotyczący przekazywania określonych dokumentów Wojewodzie, w sytuacji gdy wezwanie Prezydenta Miasta Poznania złożono we wrześniu 2009 r., a więc w stanie prawnym takim, że kompetencje Wojewody przejął już Marszałek – jest bezzasadny.

## **II. Dotyczy: Załącznika nr 1 - Zadania podstawowe - pkt 4 do 10 w zw. z § 5**

### **1. Zarzut wniesiony w wezwaniu**

„Kotłownie objęte programem ochrony powietrza nie wymagają żadnych uregulowań prawnych w zakresie ochrony powietrza. Dla kotłów o mocy poniżej lub równej 1000 kW i palenisk domowych nie jest wymagane pozwolenie na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza.

Ich eksploatacja nie wymaga też zgłoszenia. Dopóki nie wykaże się, że poszczególne kotły lub poszczególne paleniska negatywnie oddziałują na jakość powietrza, nie ma żadnej możliwości nałożenia na prowadzącego instalację obowiązku zastąpienia starego kotła nowym o znacznie większej sprawności, zmiany nośnika energii lub korzystania z energii cieplnej dostarczanej przez dostawcę zewnętrznego. Ponadto aktualne przepisy Prawa budowlanego nie umożliwiają prowadzenia polityki energetycznej w taki sposób, aby eliminować z aglomeracji Poznania kotły na paliwo nieodnawialne.

W świetle obowiązujących przepisów budowlanych nie ma możliwości ustanowienia zakazu

wykorzystywania paliw nieodnawialnych dla celów grzewczych, ciepłej wody użytkowej czy przygotowania posiłków – w żadnym pozwoleniu na budowę budynku mieszkalnego, warsztatu, zakładu, budynku użyteczności publicznej lub pozwoleniu na ich rozbudowę i modernizację. Nie można również odmówić przyjęcia zgłoszenia dot. zastąpienia istniejącego kotła na paliwo nieodnawialne, nowym kotłem na paliwo nieodnawialne.

Należy też zwrócić uwagę, iż zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych – w planie miejscowym nie można zawierać zakazu adresowanego do konkretnego podmiotu w kwestii dokonywania określonych czynności i stosowania wskazanej technologii, gdyż przepis prawa gminnego nie może prowadzić do ograniczenia swobody działalności gospodarczej (por. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2006 r., II OSK 459/2006). W myśl orzecznictwa sądów administracyjnych, ustalenia miejscowego planu dotyczące infrastruktury technicznej powinny polegać na określeniu terenów pod poszczególne elementy infrastruktury, bez precyzowania jakiego rodzaju inwestycje (urządzenia) mogą być lokalizowane na poszczególnych terenach (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 21 grudnia 2006 r., II S.A./Bk 581/06). Wprowadzenie do miejscowych planów zapisów wynikających z zadań wskazanych w rozporządzeniu Wojewody, może prowadzić do sytuacji, w której plan będzie przesądzał jakiego rodzaju urządzenia mogą być lokalizowane na poszczególnych terenach, a co za tym idzie – jakiego rodzaju inwestycja może być realizowana przez właściciela danego terenu. Takie działanie byłoby sprzeczne z obowiązującym prawem.

Właścicielami lub zarządcami budynków są osoby fizyczne, wspólnoty mieszkaniowe, spółdzielnie, podmioty gospodarcze i Miasto. W obecnym stanie prawnym, Miasto Poznań może odpowiadać za podjęcie działań, które ograniczą emisję pyłu do powietrza tylko w stosunku do obiektów należących do Miasta. Nie może odpowiadać za realizację programu dot. ograniczenia emisji pyłu z obiektów nie należących do Miasta, gdyż nie ma żadnych narzędzi prawnych. Takie narzędzia prawne posiada od 2008 r. sejmik województwa, który na podstawie art. 96 ustawy - Prawo ochrony środowiska od 1 stycznia 2008 r. może - w drodze rozporządzenia, w celu zapobieżenia negatywnego oddziaływania na środowisko - określić dla terenu województwa lub jego części, rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania. W obecnym stanie prawnym, tylko zakaz spalania nieodnawialnego paliwa stałego w kotłach i paleniskach domowych na terenie miasta Poznania może przywrócić jakość powietrza do stanu wymaganego przepisami.

Zakwestionowane regulacje powinny zostać skreślone albo w dopuszczalnym prawnie zakresie zmienione dla zapewnienia zgodności z obecnym stanem prawnym.”

## **2. Odpowiedź na zarzut**

Brak instrumentów prawnych do bezpośredniego wymuszenia wymiany kotłów powinien motywować przede wszystkim samorząd Miasta Poznania do podejmowania działań i inicjatyw zmieniających wybory konsumenckie społeczeństwa, które prowadzą do degradacji środowiska. Dlatego podstawą efektywnego wdrażania zaprezentowanych w rozporządzeniu działań powinna być intensyfikacja edukacji ekologicznej. Istnieją również inne możliwości: finansowe zachęty, ułatwienia organizacyjne, kampanie uświadamiające itp.

Tzw. „niska emisja” jest główną przyczyną przekroczeń stężenia dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM10. W załączniku nr 1 pkt 3.1 do rozporządzenia Wojewoda wprowadził działanie dodatkowe (mające na celu poprawę jakości powietrza) - przeprowadzenie akcji



promocyjno-edukacyjnej, której celem będzie promowanie zachowań społecznych wpływających na ograniczenie emisji ze spalania paliw w sektorze bytowo-komunalnym.

Poszczególne zadania - działania, niezbędne do przywrócenia standardów jakości powietrza (poziomów dopuszczalnych pyłu zawieszonego PM10) określone w rozporządzeniu (załącznik nr 2), zostały przypisane różnym jednostkom i podmiotom, a nie tylko Prezydentowi Poznania. Zadania te będą realizowane przez właścicieli nieruchomości, lokali mieszkalnych, użytkowych, zarządców nieruchomości, wspólnoty mieszkaniowe, spółdzielnie mieszkaniowe, czyli wszystkich, którzy władają obiektami budowlanymi.

Kwestie związane z uszczegółowieniem nazewnictwa stosowanego w tabelach w załączniku nr 4, w zakresie dokładnego określenia „Odpowiedzialny za realizację zadania” lub „Realizowany przez”, można uwzględnić w procedurze aktualizacji przedmiotowego programu ochrony powietrza.

Ponadto należy podkreślić że możliwość, którą daje sejmikowi województwa art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska, w zakresie określenia dla terenu województwa lub jego części – rodzajów lub jakości paliw dopuszczonych do stosowania, stanowi przedmiot odrębnego postępowania legislacyjnego i nie może rozstrzygać kwestii wynikających z postępowania legislacyjnego w sprawie określenia programu ochrony powietrza dla strefy, w której zostały przekroczone dopuszczalne poziomy substancji w powietrzu, w trybie art. 91 ust. 1 i ust. 3 ww. ustawy.

### **III. Dotyczy: Załącznika nr 1 - Zadania podstawowe - pkt 11**

#### **1. Zarzut wniesiony w wezwaniu**

„Wprowadzenie „strefy ograniczonej emisji komunikacyjnej” w centrum Poznania.

Utworzenie takiego obszaru wymagałoby podjęcia uchwały Rady Miasta w sprawie uchwalenia „strefy ograniczonej emisji komunikacyjnej”, zmian w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Poznania, zmian w planach zagospodarowania przestrzennego.

Byłby to jednak przepis martwy wobec braku prawnych możliwości realizacji i egzekwowania zakazu poruszania się po ww. ulicach pojazdów nie spełniających norm emisji EURO 3 i EURO 4. Do straży gminnych należy bowiem m. in. kontrola ruchu drogowego, ale wyłącznie w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym. Brakuje natomiast przepisów wskazujących kompetencje straży gminnych do prowadzenia czynności związanych z kontrolą funkcjonowania strefy ograniczonej emisji komunikacyjnej. W szczególności straże gminne nie posiadają kompetencji do nakładania kar pieniężnych na kierujących pojazdami nie spełniającymi norm emisji, co jednoznacznie wskazuje na brak woli ustawodawcy do przekazywania zadań z zakresu wykonywania przez straże gminne kontroli emisji w transporcie drogowym. Przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zmianami) i ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. nr 123, poz. 779 ze zmianami) przesądzają o braku możliwości sprawowania i wykonywania przez strażników Straży Miejskiej Miasta Poznania czynności związanych z kontrolowaniem i egzekwowaniem przestrzegania przepisów dotyczących funkcjonowania strefy ograniczonej emisji komunikacyjnej. Kompetencje te można utworzyć wyłącznie na podstawie przepisów rangi ustawowej.

Zakwestionowana regulacja powinna zostać skreślona.”

## **2. Odpowiedź na zarzut**

W załączniku nr 3 do rozporządzenia opisano koncepcję zadania - utworzenia strefy ograniczonej emisji komunikacyjnej oraz zawarto wskazówki, które mogą być wykorzystane na etapie jej tworzenia i funkcjonowania. Nie oznacza to jednak, iż strefa musi zostać utworzona ściśle według takich właśnie zasad. Ponadto w tej części rozporządzenia zaznaczono również, iż szczegółowe rozwiązania dotyczące funkcjonowania strefy powinny być przedmiotem odrębnego projektu.

W załączniku nr 3 do rozporządzenia przedstawiając koncepcję „strefy ograniczonej emisji komunikacyjnej” zaproponowano możliwości egzekwowania wymagań strefy: za pomocą stacjonarnych i ruchomych kamer odczytujących numery rejestracyjne pojazdów zaparkowanych i przejeżdżających na terenie strefy oraz poprzez Straż Miejską. Kontrola prowadzona przez Straż Miejską również ograniczałaby się do identyfikacji (spisania) numerów rejestracyjnych pojazdów i przesłania ich do bazy w celu porównania.

Ideą wprowadzenia takiej kontroli przez Straż Miejską było wspomoczenie działania systemu monitoringu kamer, stworzenie którego może wiązać się ze znacznymi nakładami inwestycyjnymi i eksploatacyjnymi.

Należy podkreślić, że ww. działania są na tym etapie tylko i wyłącznie propozycjami działań i nie mogą stanowić ostatecznych rozwiązań. Utworzenie strefy ograniczonej emisji komunikacyjnej winno być przedmiotem bardzo dokładnej analizy uwzględniającej oprócz podstawowego celu – ograniczenia emisji na terenie miasta, również uwarunkowania gospodarcze, ekonomiczne, logistyczne czy komunikacyjne.

## **IV. Dotyczy: Załącznika nr 1 - Zadania dodatkowe - pkt 2 – w zakresie zagospodarowania przestrzennego miasta**

### **1. Zarzut wniesiony w wezwaniu**

„W zakresie zagospodarowania przestrzennego miasta nie jest możliwe spełnienie wymogu dotyczącego projektowania linii zabudowy przy uwzględnieniu konieczności przewietrzania miasta ze szczególnym uwzględnieniem jego centrum, gdzie nie tylko centrum, ale i śródmieście objęte są strefą ochrony konserwatorskiej, która wyznacza standardy zabudowy. Przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów i innych dokumentów planistycznych dla miasta, stosuje się zapisy mające na celu poprawę jakości powietrza w Poznaniu, które wynikają z kompetencji i przepisów prawa.

Zapisy takie - spełniające zasady poprawności pod względem legislacyjnym oraz konstrukcji norm prawnych w uchwałach miejscowych planów - stosowane są zawsze w zakresie systemu infrastruktury technicznej, w tym w zakresie sieci gazowych, jak i sieci ciepłowniczych.

Zakwestionowana regulacja powinna zostać skreślona.”

### **2. Odpowiedź na zarzut**

Zapis załącznika nr 1 - Zadania dodatkowe - pkt 2, dotyczący zagospodarowania przestrzennego miasta, gospodarki komunalnej i ochrony środowiska, ma na celu niedopuszczenie do ścisłego zabudowania centrum Poznania.

Do studiów i planów miejscowych winny być wprowadzane przede wszystkim te ustalenia programu ochrony powietrza, które wynikają ze stałych lub długoterminowych uwarunkowań i decydują o trwałym, często nieodwracalnym zagospodarowaniu terenu. Niewątpliwie do tych ustaleń należą zakazy zabudowy przestrzeni niezbędnych dla przewietrzania całego miasta

i poszczególnych obszarów zabudowy, ograniczenia wysokości i intensywności zabudowy, ustalenia minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnych, rezerwowania terenów pod trasy komunikacji zbiorowej oraz potrzebnej dla realizacji programu – infrastruktury technicznej, w tym sieci ciepłowniczych i gazowych.

Ten kierunek działań w pracach planistycznych powinien być stosowany przy zachowaniu wskazówek zawartych w „Specyfikacji warunków termicznych i wiatrowych aglomeracji poznańskiej” oraz przy uwzględnieniu standardów zabudowy objętej ochroną konserwatorską.

## **V. Dotyczy: Załącznika nr 2**

### **1. Zarzut wniesiony w wezwaniu**

„Stworzenie i utrzymanie systemu organizacyjnego dla działań naprawczych, wymienione jako jedno z zadań przewidzianych na lata 2008-2010 i 2014-2015, nie może być finansowane przez takie źródła jak: NFOŚiGW, WFOŚiGW, PFOŚiGW, ZPORR. Z zapisów załącznika 2 w części dot. emisji liniowej nie wynika jednoznacznie, kto ma być odpowiedzialny za poszczególne czynności (budowa III ramy i obwodnicy zachodniej, mokre czyszczenie ulic, wprowadzenie „strefy ograniczonej emisji komunikacyjnej”). Prezydent Poznania ani też Zarząd Dróg Miejskich nie mogą być odpowiedzialni za realizację budowy Zachodniej Obwodnicy Poznania. W załączniku 2 z rubryki „realizowane przez” należałoby usunąć Miasto Poznań, ponieważ kryje się ono pod pojęciami: „właściciele” nieruchomości oraz lokali mieszkalnych i użytkowych, zarządcy nieruchomości”. To samo dotyczy również spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych, które są właścicielami lub zarządcami budynków. Zakwestionowana regulacja powinna zostać zmieniona.”

### **2. Odpowiedź na zarzut**

W tabeli - w załączniku nr 2, zaproponowano ewentualne źródła finansowania działań naprawczych. Poszczególne działania będą realizowane indywidualnie, tak więc plan finansowy każdego z tych działań będzie tworzony pod jego potrzeby, z uwzględnieniem różnych źródeł finansowania. Program ochrony powietrza nie może jednoznacznie wskazywać konkretnych źródeł finansowania kolejnych działań, gdyż na etapie jego opracowywania nie ma takiej potrzeby i takich wymagań formalnych. Natomiast temat związany z uszczegółowieniem nazewnictwa stosowanego w tabelach w załączniku nr 2, można uwzględnić w procedurze aktualizacji przedmiotowego programu ochrony powietrza.

## **VI. Dotyczy: § 8 pkt 2, Część III Załącznika nr 4**

### **1. Zarzut wniesiony w wezwaniu**

„Z powodów wyżej wymienionych należałoby wykreślić zapis o ilości pojazdów nie spełniających norm emisji EURO 3 i EURO 4.”

### **2. Odpowiedź na zarzut**

Załącznik nr 4 rozporządzenia określa informacje i dane wykorzystywane do dokumentowania realizacji działań. Przedstawiona koncepcja strefy ograniczonej emisji komunikacyjnej zakłada możliwość wjazdu do strefy pojazdów, które spełniają normy emisji EURO 3 i EURO 4. Ilość pojazdów niespełniających ww. norm emisji, a wjeżdżających do strefy stanowi wskaźnik monitorowania i funkcjonowania strefy ograniczonej emisji komunikacyjnej. Ilość takich pojazdów może stanowić podstawę weryfikacji liczby i wielkości uiszczonych opłat za wjazd do strefy bez odpowiedniego zezwolenia.

Informacja ta jest niezbędna do oceny funkcjonowania strefy i stanowi istotny wskaźnik do dokumentowania realizacji zadania, jakim jest wprowadzenie i utrzymanie strefy ograniczonej emisji komunikacyjnej w ramach programu ochrony powietrza.

Należy podkreślić, że dzięki temu iż w odpowiednim czasie Wojewoda Wielkopolski podjął wymagane przepisami prawa działania i wydał rozporządzenia określające stosowne programy ochrony powietrza, w tym program ochrony powietrza dla aglomeracji Poznań, jest możliwe przedłużenie czasu dochodzenia do zgodności ze standardami określonymi dla pyłu PM10.

Tym samym jest możliwe aby miasto Poznań – jeden z organizatorów Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, która miała miejsce w grudniu 2008 r. – nie ponosił konsekwencji finansowych w związku z niedostosowaniem się do standardów Unii Europejskiej w zakresie ochrony powietrza.