

UCHWAŁA NR XXXIII/661/13
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/566/12 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 17 grudnia 2012 r. w sprawie Programu ochrony powietrza w zakresie benzo-alfa-pirenu dla strefy: Aglomeracja Poznańska, Miasto Leszno, strefy gnieźnieńsko-wrzesińskiej oraz strefy pilsko-złotowskiej 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/566/12 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 17 grudnia 2012 r. w sprawie Programu ochrony powietrza w zakresie benzo-alfa-pirenu dla strefy: Aglomeracja Poznańska, Miasto Leszno, strefy gnieźnieńsko-wrzesińskiej oraz strefy pilsko-złotowskiej 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/661/13 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/566/12 z dnia 17 grudnia 2012 r., określił Program ochrony powietrza w zakresie benzo-alfa-pirenu dla strefy: Aglomeracja Poznańska, Miasto Leszno, strefy gnieźnieńsko-wrzesińskiej oraz strefy pilsko-złotowskiej 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.6226.16.2013 z dnia 7 marca 2013 r., stanowiące wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego i uprawnienia Miasta Poznania, powstałego wskutek podjęcia uchwały Nr XXIX/566/12 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 17 grudnia 2012 r. w sprawie Programu ochrony powietrza w zakresie benzo-alfa-pirenu dla strefy: Aglomeracja Poznańska, Miasto Leszno, strefy gnieźnieńsko-wrzesińskiej oraz strefy pilsko-złotowskiej 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 tabel 7-11 (str. 55-59) oraz tabeli 18 (str. 78) Programu ochrony powietrza w zakresie benzo-alfa-pirenu dla strefy: Aglomeracja Poznańska, Miasto Leszno, strefy gnieźnieńsko-wrzesińskiej oraz strefy pilsko-złotowskiej w województwie wielkopolskim (dalej zwanego Programem), stanowiącego załącznik Nr 1 do ww. uchwały Nr XXIX/566/12 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 Programu, 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.

Ponadto Wzywający podnosi, że w Programie nie uwzględniono zapisu § 1 ust. 1 pkt 2 lit. b (błędnie określonego jako § 1 ust. 1 pkt 2b) 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). Zgodnie z przywołanym przepisem ww. rozporządzenie określa szczegółowe wymagania, jakim powinny odpowiadać programy ochrony powietrza, mające na celu osiągnięcie poziomów docelowych w powietrzu, w tym benzo(a)pirenu jako wskaźnika wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych, tam gdzie to możliwe technicznie i uzasadnione ekonomicznie.

Zarzuty odnośnie zapisów tabel 7-11 Programu, 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 Programie 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, które miało zastosowanie w przedmiotowej sprawie. Zgodnie z dyspozycją § 3 pkt 7 ww. rozporządzenia – część opisowa programu ochrony powietrza zawiera harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji poszczególnych zadań ze wskazaniem organów administracji i podmiotów, do których są skierowane zadania. 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.

Przedmiotowy Program w działaniu pierwszym (tab. 18, działanie WpPozZSO01) wskazuje prezydenta miasta jako jednostkę realizującą działanie naprawcze polegające na obniżeniu emisji z indywidualnych systemów grzewczych w wyniku eliminacji niskosprawnych urządzeń. Działanie to obejmuje m.in. utworzenie systemu zachęt finansowych do wymiany nieefektywnych urządzeń grzewczych wraz z określeniem możliwości technicznych, finansowych oraz społecznych warunkujących wdrożenie działań modernizacyjnych. Należy także zauważyć, że przedmiotowe działanie naprawcze może być realizowane w ramach Programu Ograniczania Niskiej Emisji.

Zgodnie z rozdziałem 12.2. Programu, koszty uzyskanego efektu ekologicznego wyniosłyby ok. 184 mln zł. Wobec powyższego, ze względu na niewspółmierne do osiągniętego efektu ekologicznego koszty, nie wyznaczono obowiązkowych zadań mających na celu doprowadzenie benzo-alfa-pirenu do poziomu docelowego. Zatem skala działań wskazanych do realizacji jest spójna z działaniami określonymi w uchwale 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. Konieczność osiągnięcia poziomu dopuszczalnego pyłu PM 10 w powietrzu będzie wiązała się także z obniżeniem stężenia benzo-alfa-pirenu.

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

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 Programu, było niedopuszczalne.

W kwestii konstrukcji oraz zakresu przedmiotowego tabel 7-11 Programu, 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/566/12 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 17 grudnia 2012 r. w sprawie Programu ochrony powietrza w zakresie benzo-alfa-pirenu dla strefy: Aglomeracja Poznańska, Miasto Leszno, strefy gnieźnieńsko-wrzesińskiej oraz strefy pilsko-złotowskiej w województwie wielkopolskim – należy uznać za bezzasadne.