

Poznań, 28 listopada 2019 r.

MPU-RP/0502-44/19

6440/19

**Pani
Jadwiga Emilewicz
Minister Rozwoju
Ministerstwo Rozwoju
Plac Trzech Krzyży 3/5
00 – 507 Warszawa**

Szanowna Pani,

Jako Prezydent Miasta Poznania wyrażam przekonanie, że wobec ogromnego wyzwania jakim jest zanieczyszczenie powietrza w Polsce, obowiązkiem wszystkich organów administracji, zarówno rządowych, jak i samorządowych, jest połączenie sił celem wspólnej walki ze smogiem.

Przyczyną powstawania smogu jest między innymi przedostawanie się do atmosfery substancji stałych, czyli pyłów zawieszonych, których emisja spowodowana jest przez spalanie w instalacjach paliw stałych.

W trosce o poprawę jakości powietrza w opracowywanych na terenie Miasta Poznania miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego miejskie służby planistyczne podjęły inicjatywę w walce ze smogiem i konsekwentnie wprowadzały zakaz stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwa stałe. Spalanie tego rodzaju paliw jest bowiem jednym z głównych powodów zanieczyszczenia powietrza.

Od marca 2019 roku Wojewoda Wielkopolski wniósł skargi, w trybie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.), na siedem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zawierających wspomniane zakazy, a także rozstrzygnięcie nadzorcze na kolejny plan miejscowy, uznając, iż Rada Miasta Poznania nie jest

uprawniona do wprowadzania tego typu ograniczeń w postanowieniach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Zdaniem Wojewody Wielkopolskiego uprawnienie takie przysługuje wyłącznie Sejmikowi Województwa Wielkopolskiego na podstawie art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 1396 z późn. zm.), upoważniającego do wydania uchwał wprowadzających ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw – tzw. uchwał antysmogowych.

Uchwałą antysmogową, która dotyczy obszaru Miasta Poznania jest uchwała Sejmiku Województwa Wielkopolskiego Nr XXXIX/942/17 z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia, na obszarze Miasta Poznania, ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2017 r. poz. 8808). W przepisach uchwały określono w jakich instalacjach lub w jakich sytuacjach nie należy stosować określonego rodzaju paliw stałych. Między innymi wprowadzono zakaz stosowania paliw stałych najgorszej jakości. Jednak, co do zasady, uchwała antysmogowa dla Miasta Poznania nie wyklucza stosowania paliw stałych, a przez to, w ocenie organów Miasta Poznania, nie stanowi wystarczającej ochrony przed smogiem.

Zdaniem Wojewody Wielkopolskiego, wyrażonym w skargach i w rozstrzygnięciu nadzorczym, skoro na podstawie delegacji ustawowej samorząd województwa podjął uchwałę antysmogową, nieuprawnione jest wprowadzenie do treści planu miejscowego zapisów zawierających ustalenia w kwestii sposobu ogrzewania budynków w zakresie uregulowanym uchwałami antysmogowymi. Jednakże zakwestionowane przez Wojewodę Wielkopolskiego zapisy umieszczone w planach miejscowych nie wkraczają w materię uregulowaną w uchwale antysmogowej, gdyż wprowadzają one zakaz stosowania określonych instalacji na paliwo stałe (pieców i trzonów kuchennych), a nie ingerują w stosowanie w instalacjach grzewczych konkretnych rodzajów paliw stałych (jak to czyni uchwała antysmogowa). Tak więc na obszarze objętym planem miejscowym nie będzie można wyposażyć budynku w nową instalację w postaci pieca lub trzonu kuchennego na paliwa stałe, natomiast przy eksploatacji istniejących instalacji będzie trzeba zaprzestać stosowania najgorszego rodzaju paliw stałych. Uchwały planistyczne zawierające zakaz stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo

stałe nie wkraczają zatem w zakres regulacji uchwały antysmogowej, gdyż regulują kwestie związane z zapewnieniem jakości powietrza na „swojej” płaszczyźnie.

Pomimo braku kolizji tych zapisów, w wyroku wydanym w dniu 11 lipca 2019 r. przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (sygn. akt IV SA/Po 334/19) w pierwszej ze spraw wszczętych skargą Wojewody Wielkopolskiego stwierdzono, iż uprawnienie do wprowadzenia zakazu stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe nie przysługuje Radzie Miasta Poznania. Kolejne dwa wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu utrzymały tę linię orzeczniczą. Wyroki nie są prawomocne i należy z ostateczną oceną sytuacji wstrzymać się do wydania orzeczenia przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Podkreślić jednak należy, iż w ocenie służb miejskich zarówno Wojewoda Wielkopolski, jak i Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu pominęli istotne dla tej materii regulacje prawne.

Art. 96 Prawa ochrony środowiska jest wyłącznie normą kompetencyjną dla sejmiku województwa, w oparciu o którą to normę sejmik województwa może podjąć uchwałę o ograniczeniu lub zakazie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Ta norma nie wyklucza stosowania innych przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Właśnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 1945) wynika, iż gmina ma obowiązek zawrzeć w planie miejscowym ustalenia dotyczące ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu. Rozwinięciem tej regulacji jest § 4 pkt 3 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587), zgodnie z którym ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy Prawo ochrony środowiska. Z kolei art. 72 ust. 1 pkt 6 Prawa ochrony środowiska wyraźnie wskazuje, iż w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez uwzględnianie innych potrzeb w zakresie ochrony powietrza. Sformułowanie w planie miejscowym zakazu stosowania instalacji grzewczych, które mają

wpływ na zanieczyszczenie powietrza, stanowi niewątpliwie formę uwzględnienia potrzeb w zakresie ochrony powietrza. Dopelnieniem wskazanych przepisów jest § 132 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 1065), w którym ustawodawca przewidział istnienie kompetencji do wprowadzenia omawianych ograniczeń, która przejawia się w ten sposób, że nie można zastosować pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe gdy jest to sprzeczne z planem miejscowym. Z całokształtu powyższych przepisów wynika więc norma kompetencyjna dla organów gminy, uprawniająca je do zamieszczania w planach miejscowych zakazów stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe.

W związku z zakwestionowaniem przez Wojewodę Wielkopolskiego uprawnienia gminy do wprowadzania w planach miejscowych ograniczeń wynikających z potrzeb ochrony powietrza, w aktualnie przyjmowanych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego wspomniany zakaz stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe nie jest już stosowany, na czym cierpi jakość powietrza w mieście. Tymczasem organy Miasta Poznania czują się za tę jakość odpowiedzialne i pragnęłyby w dalszym ciągu tak kształtować przepisy prawa miejscowego aby ochrona powietrza była skuteczna. Przytoczona powyżej interpretacja Wojewody Wielkopolskiego oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w praktyce uniemożliwia prowadzenie przez Miasto Poznań w tym zakresie własnej polityki antysmogowej. Jeśli orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego potwierdzą interpretację przepisów jaką przyjmują organy Miasta wówczas będę oczekiwał, że Wojewoda Wielkopolski wycofa się z dalszych działań zmierzających do usunięcia z planów miejscowych wspomnianego zakazu stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe. Natomiast w przypadku gdy Naczelny Sąd Administracyjny uzna, iż kwestie ochrony powietrza na terenie gmin przysługują wyłącznie sejmikom województw uważam za zasadne podjęcie działań zmierzających do zmian legislacyjnych, które pozwolą na prowadzenie przez gminy skutecznej polityki antysmogowej poprzez stosowanie własnych regulacji prawnych w planach miejscowych lub innych aktach prawa miejscowego stanowiących przez gminy.