



PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

JP-06.621.10.2022.BS

Kraków,

06 PAŹ. 2022

Pan Łukasz Kmita
Wojewoda Małopolski
Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie
ul. Basztowa 22
31-156 Kraków

Niedla klanowcy Panie Wojewodo!

W związku z uchwaleniem w dniu 26 września 2022 r. przez Sejmik Województwa Małopolskiego uchwały Nr LIX/842/22 w sprawie zmiany uchwały Nr XXXII/452/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 stycznia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa małopolskiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw oraz ogłoszeniem w dniu 5 października 2022 r. tej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego poz. 6497, *dalej zwanej zmianą uchwały*, w otwartym terminie przed jej wejściem w życie, na podstawie art. 82 ust. 1 w zw. z art. 79 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, wnioskuje o zbadanie prawidłowości przeprowadzenia procedury konsultacji w trybie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko i opiniowania przez gminy i powiaty z obszaru województwa małopolskiego zgodnie z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, *dalej zwanej POś*, oraz procesu legislacyjnego, podstawy prawnej dla organu stanowiącego województwa do podjęcia zmiany uchwały oraz zgodności zmiany uchwały z przepisami prawa.

W ocenie organu wykonawczego Gminy Miejskiej Kraków przedmiotowa uchwała obarczona jest istotnymi wadami prawnymi występującymi zarówno na etapie przeprowadzenia procedury konsultacji społecznych i opiniowania, procedury legislacyjnej, wadliwej legitymacji sejmiku województwa do ustanowienia zmiany uchwały wobec nadrzędnych przepisów prawa miejscowego obowiązujących w tym zakresie - Program Ochrony Powietrza (POP), jak również w sposób istotny narusza przepisy prawa unijnego (dyrektywa 2008/50/WE, dyrektywa 2004/107/WE), prawa krajowego (POś), przepisy prawa miejscowego (POP), a w konsekwencji nie powinna korzystać z domniemania zgodności z prawem.

I. Istotne wady prawne w postaci wadliwej legitymacji sejmiku województwa do ustanowienia zmiany uchwały oraz istotne wady prawne występujące na etapie procedury przeprowadzania konsultacji społecznych i opiniowania przez gminy i powiaty z obszaru województwa małopolskiego oraz naruszenie procesu legislacyjnego

W podstawie prawnej zmiany uchwały organ stanowiący województwa powołał art. 96 ustawy

POŚ. Zgodnie z art. 96 tej ustawy „Sejmik województwa może, w drodze uchwały, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko, wprowadzić ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw.”.

Niewątpliwie przedłużenie terminu wprowadzenia ograniczeń jest sprzeczne z celem „zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko”. Druga z podstaw prawnych w postaci art. 18 pkt 1 ustawy o samorządzie województwa, będąca normą kompetencyjną, nie może stanowić wyłącznej podstawy prawnej podjęcia zmiany uchwały. W ocenie organu wykonawczego Gminy Miejskiej Kraków organ stanowiący województwa nie wykazał podstawy prawnej dla podjęcia zmiany uchwały.

Takiej podstawy prawnej nie sposób znaleźć w przypadku, gdy na obszarze województwa małopolskiego występują utrzymujące się we wszystkich strefach przekroczenia (głównie stężenia średnioroczne benzo(a)pirenu powyżej $1\text{ng}/\text{m}^3$, PM_{10} powyżej $40\ \mu\text{g}/\text{m}^3$, $\text{PM}_{2,5}$ powyżej $20\ \mu\text{g}/\text{m}^3$), a w konsekwencji do czasu ich zniwelowania nie ma podstawy prawnej do wprowadzenia takich rozwiązań, które te utrzymujące się w strefach przekroczenia akceptują i im sprzyjają.

Każde działanie, które służy utrzymywaniu się na tym samym poziomie przekroczeń we wszystkich strefach jest niezgodne z prawem unijnym i krajowym a także POP.

Istotna wada prawna w postaci naruszenia ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz naruszenia ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska polega na nieprawidłowym podziale gmin z obszaru małopolski, na właściwe miejscowo i niewłaściwe miejscowo, przy czym za właściwe miejscowo niesłusznie uznano wyłącznie te gminy, gdzie nie ma odrębnych uchwał antysmogowych. Trzeba podkreślić, że za właściwe miejscowo winny być uznane wszystkie gminy i powiaty z obszaru Małopolski bowiem akt prawa miejscowego, tj. POP, dotyczy całego obszaru województwa małopolskiego, a faktyczne skutki wejścia w życie zmiany uchwały będą występować na terenie wszystkich gmin i powiatów województwa małopolskiego.

Podkreślenia wymaga fakt, że podczas opiniowania projektu uchwały antysmogowej dla Małopolski przyjętej w dniu 23 stycznia 2017 r., Miasto Kraków uczestniczyło jako gmina właściwa miejscowo, pomimo faktu posiadania „własnej” uchwały antysmogowej od dnia 15 stycznia 2016 r.

Zastosowanie takiego nieprawidłowego podziału wpłynęło w sposób bezpośredni na sposób i formę wyrażenia stanowiska przez gminy i powiaty oraz wagę tego stanowiska w procesie konsultacji społecznych i opiniowania przez gminy i powiaty z obszaru województwa małopolskiego.

Gminy z obszaru Małopolski, które nie zostały potraktowane jako właściwe miejscowo zgodnie z art. 96 ust. 2 POŚ, tylko jako te, gdzie nie stosuje się przepisów uchwały antysmogowej to: Gmina Miejska Kraków, Skawina, Niepołomice, Oświęcim, Krzeszowice, Czarny Dunajec winny otrzymać projekt uchwały w trybie tego przepisu. Pomimo niezastosowania takiego trybu i tej podstawy prawnej Czarny Dunajec i Krzeszowice zostały potraktowane jako te, które zaakceptowały projekt uchwały na mocy art. 96 ust. 4 POŚ, zgodnie z którym „Niewydanie opinii w terminie, o którym mowa w ust. 3, oznacza akceptację projektu uchwały.” Natomiast Kraków, Niepołomice, Skawina i Oświęcim złożyły opinie negatywne, które zostały potraktowane jako negatywne, przy czym nie można stwierdzić w jakim trybie, czy w trybie ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, czy w trybie POŚ.

W konsekwencji negatywne opinie ww. gmin potraktowano zapewne jako uwagi, zaś brak wyrażenia opinii przez dwie z ww. gmin (Czarny Dunajec i Krzeszowice), jako ostateczną akceptację projektu zmiany uchwały, a zatem jako takie gminy, które są właściwe miejscowo.

Czarny Dunajec i Krzeszowice ze względu na fakt, że posiadają uchwały antysmogowe, zostały uznane jako niewłaściwe miejscowo, do których nie stosuje się uchwały antysmogowej dla Małopolski i art. 96 ust. 2 POŚ, a jednocześnie niewyrażenie przez nie opinii zostało uznane jako

wyrażenie opinii pozytywnej na mocy art. 96 ust. 4 POŚ, który ma zastosowanie wyłącznie do gmin właściwych miejscowo zgodnie z art. 96 ust. 2 POŚ. W sposób bardzo czytelny obrazuje tę sytuację tabela zamieszczona w załączniku nr 5 do Informacji w sprawie przeprowadzenia konsultacji (...) na stronie BIP Małopolski.

Istotną wadą prawną w procesie opiniowania, stanowiącą naruszenie art. 96 POŚ, stanowi nieuwzględnienie złożonych pisemnych negatywnych opinii siedmiu gmin właściwych miejscowo, a to: Biskupic, Wieliczki, Mogilan, Liszek, Michałowic, Kocmyrzów-Luborzycy, Igołomii - Wawrzeńczyce w procesie opiniowania projektu uchwały według trybu art. 96 ust. 2 POŚ, a nadto zakwalifikowania tychże pisemnych negatywnych opinii jako akceptacji projektu uchwały po myśli art. 96 ust. 4 POŚ.

Pismem z dnia 17.08.2022 r. czternastu wójtów, burmistrzów i prezydent miasta złożyli czternaście opinii do projektu uchwały, przy czym każdy z ww. organów wykonawczych złożył swój odrębny podpis jako ten organ. Powyższe opinie zostały zebrane w ramach struktur organizacyjnych Stowarzyszenia Metropolia Krakowska i przekazane pismem z dnia 18.08.2022 r. przez Wiceprezesa Zarządu Stowarzyszenia Pana Jerzego Muzyka.

Zamiarem i celem Włodarzy tych czternastu gmin było nadanie jeszcze większej wagi każdej opinii poprzez podjęcie jej na wspólnym posiedzeniu gmin Metropolii Krakowskiej jako wyraz stanowczego sprzeciwu wobec treści projektu uchwały. W konsekwencji zamiar Włodarzy czternastu gmin został zniweczony poprzez zakwalifikowanie tychże opinii jako jednej negatywnej opinii Stowarzyszenia Metropolii Krakowskiej. Wyjaśnić należy, że w ramach struktur Stowarzyszenia wchodzi piętnaście gmin. W sposób jednoznaczny i stanowczy – negatywny – wyraziło się czternastu Włodarzy gmin, zaś jedna gmina nie wyraziła opinii w trakcie posiedzenia stowarzyszenia.

Każdy z Włodarzy tych czternastu gmin nie miał wątpliwości, że wyraża swoją odrębną opinię. Forma jej przesłania do organu odpowiedzialnego za konsultacje nie powinna pozostawiać żadnych wątpliwości, że jest opinią każdego Włodarza.

Organ odpowiedzialny za konsultacje uznał te czternaście opinii jako „jedną opinię stowarzyszenia podpisaną przez 14 osób” (cyt. z Informacji w sprawie przeprowadzenia konsultacji (...) strona 5 opublikowanej na stronie BIP Małopolski), zaś w przypadku siedmiu gmin, których Włodarze wyrazili już pisemne negatywne opinie zebrane na posiedzeniu stowarzyszenia i nie przesłali kolejnych negatywnych opinii, zastosowała tryb art. 96 ust. 4 POŚ i uznał tychże siedmiu Włodarzy jako tych, którzy pozytywnie zaakceptowali projekt uchwały. Doszło zatem do sytuacji, w której nie zostało uwzględnionych złożonych już siedem negatywnych opinii, co więcej zakwalifikowano je jako pozytywne.

Zdaniem organu naruszeniem procesu legislacyjnego jest poddanie procedurze konsultacji społecznych i opiniowaniu przez gminy i powiaty z obszaru województwa małopolskiego treści projektu zmiany uchwały, która przedłużyła termin wejścia w życie ograniczeń do dnia 31 grudnia 2023 r. a uchwaleniem przedłużenia terminu do dnia 30 kwietnia 2024 r., z zaznaczeniem, że przedmiot regulacji zmienianej uchwały dotyczył wyłącznie kwestii przedłużenia terminu wprowadzenia ograniczeń.

W trakcie procedowania projektu zmiany uchwały przez Radnych Sejmiku Województwa Małopolskiego zgłoszono poprawkę o dalszym przedłużeniu terminu wejścia w życie ograniczeń do dnia 30 kwietnia 2024 r. W konsekwencji przyjęto termin przedłużenia wprowadzenia ograniczeń dłuższy niż ten, w stosunku do którego osoby i podmioty uprawnione mogły się wypowiedzieć.

Zważywszy na fakt, że przedmiotem regulacji projektowanej zmiany uchwały był wyłącznie końcowy termin przesunięcia wprowadzenia ograniczeń, procedurze konsultacji poddano projekt zmienianej uchwały o innej treści.

Ze względu na okoliczność, że nie ponowiono procedury konsultacji i opiniowania, można postawić tezę, że Informacja w sprawie przeprowadzenia konsultacji (...) opublikowana na stronie BIP Małopolski nie odzwierciedla rozkładu głosów za i przeciw zgłoszonych względem przyjętej, uchwalonej i ogłoszonej zmiany uchwały. Można wręcz założyć, że o ile opinie negatywne wyrażone względem pierwotnego terminu takie by pozostały, o tyle

w przypadku opinii pozytywnych takiego założenia przyjąć nie sposób.

W ocenie organu wykonawczego Gminy Miejskiej Kraków ze względu na fakt, że w procedurze konsultacji i opiniowaniu poddano konkretną datę: 1 stycznia 2024 r. wprowadzenie w formie poprawki Radnego innej daty: 1 maja 2024 r., narusza w sposób istotny zgodność z przepisami prawa proces legislacyjny zmiany uchwały.

Wydaje się wręcz, że przyjmując za zgodny z przepisami prawa taki proces legislacyjny, poddawanie procedurze konsultacji i opiniowania traci całkowicie na znaczeniu, bowiem z punktu widzenia prawa jest całkowicie irrelevantny.

II. Istotne naruszenie przepisów prawa unijnego (dyrektywa 2008/50/WE, dyrektywa 2004/107/WE), prawa krajowego (POŚ), przepisów prawa miejscowego (POP)

Określone w dyrektywach Parlamentu Europejskiego i Rady terminy osiągnięcia poziomów dopuszczalnych i docelowych (transponowane do polskiego porządku prawnego przez rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu) **minęły: dla pyłu PM 10 w 2005 roku, dla benzo(a)pirenu w roku 2013.** Program ochrony powietrza dla województwa małopolskiego przyjęty uchwałą Nr XXXII/451/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23.01.2017 roku (POP), stanowiący akt prawa miejscowego, wprowadził dla strefy małopolskiej konieczność podjęcia przez Sejmik, na podstawie art. 96 POŚ, uchwały w sprawie wprowadzenia ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, argumentując w swojej treści, iż zastosowanie art. 96 zostało wybrane jako najefektywniejsze i dające szansę na jak najszybszy termin uzyskania zdecydowanej poprawy jakości powietrza w województwie, wskazując jako kluczowe zadanie wprowadzenie regulacji związanych z ograniczeniem dostępu do urządzeń nie spełniających standardów oraz stanowiących zagrożenie dla jakości powietrza. W przypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych, zgodnie z art. 91 POŚ ust. 9ac Program ochrony powietrza powinien określać działania naprawcze, tak aby okresy, w których nie są dotrzymane poziomy dopuszczalne lub docelowe **były jak najkrótsze.**

Wprowadzona uchwałą Nr LIX/842/22 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 26.09.2022 r. zmiana uchwały Nr XXXII/452/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 stycznia 2017 r. **stoi w sprzeczności z harmonogramem rzeczowym zadań wskazanym w Programie ochrony powietrza, koniecznych do zrealizowania w celu przywrócenia standardów jakości powietrza w określonym czasie.** Brak terminowego realizowania zadań zgodnie z wytycznymi programu naprawczego doprowadzi do nieuzyskania założonych efektów ekologicznych, a tym samym przyczyni się do nie osiągnięcia standardów jakości środowiska w założonym w POP czasie (**31.12.2023 rok – dla osiągnięcia norm PM 10 i PM2,5 oraz 31.12.2026 r. dla osiągnięcia normy benzo(a)pirenu.**) Trzeba wskazać, że organem sprawującym nadzór w zakresie realizacji zadań określonych w POP jest Wojewoda.

W tym miejscu trzeba przypomnieć cel wprowadzenia uchwały Nr XXXII/452/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 stycznia 2017 r., **którym było przeciwdziałanie naruszeniom prawa do życia i ochrony zdrowia, a także przeciwdziałanie naruszeniom zobowiązań Polski wynikających z prawa Unii Europejskiej.**

Działając w oparciu o ten sam art. 96 POŚ dający możliwość wprowadzenia ograniczeń w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko Sejmik Województwa Małopolskiego mając świadomość dalszego występowania przekroczeń norm, a w konsekwencji dalszych naruszeń ww. prawa do życia i ochrony zdrowia liberalizuje obowiązujące przepisy odraczając termin wprowadzenia ograniczeń.

Przyczyny powołane w uzasadnieniu do zmiany uchwały antysmogowej nie stanowią adekwatnych podstaw do przedłużenia terminu wprowadzenia ograniczeń i tym samym naruszają prawa do życia i ochrony zdrowia a także normy prawa Unii Europejskiej.

W dniu 22.02.2018 r. TSUE wydał wyrok w sprawie skargi Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, w którym orzekł, że Polska naruszyła dyrektywę CAFE min. poprzez nieprzestrzeganie poziomu dopuszczalnego pyłu PM 10.

W tych okolicznościach, wobec występujących i utrzymujących się na terenie Małopolski przekroczeń dopuszczalnych poziomów pyłu PM 10 i PM 2,5 podejmowanie działań służących sanowaniu tego stanu przepisami prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie przepisów prawa Unii Europejskiej.

Odnosząc się do źródeł prawa obowiązujących na obszarze Małopolski w zakresie ochrony życia i zdrowia w sferze dopuszczalnych prawem działań organów jednostek samorządu terytorialnego należy wskazać: Program Ochrony Powietrza oraz uchwały antysmogowe.

Trzeba jednak podkreślić, że wskazane akty prawa miejscowego posiadają nadaną prawem hierarchię.

Obligatoryjne uchwalenie Programu Ochrony Powietrza wobec występujących na terenie Małopolski przekroczeń dopuszczalnych poziomów powietrza (vide: art. 91 ust. 1 w zw. z art. 89 ust. 1 POś) wskazuje konieczne do podjęcia przez organy jednostek samorządu terytorialnego środki naprawcze, którym bez wątplenia jest uchwała antysmogowa dla Małopolski. Program ochrony powietrza powinien określać działania naprawcze, tak aby okresy, w których nie są dotrzymane poziomy dopuszczalne lub docelowe **były jak najkrótsze (zgodnie z art. 91 ust. 9ac POś „Opracowany przez zarząd województwa projekt uchwały w sprawie programu ochrony powietrza powinien określać działania naprawcze, tak aby okresy, w których nie są dotrzymane poziomy dopuszczalne lub docelowe lub pułap stężenia ekspozycji, były jak najkrótsze.”)**

Przedłużenie terminu wejścia w życie obowiązywania ograniczeń eksploatacji instalacji stanowiących zagrożenie dla jakości powietrza pozostaje w sprzeczności z obowiązującym Programem Ochrony Powietrza, którego nadrzędnym celem jest wdrożenie uchwały antysmogowej dla Małopolski, a w konsekwencji z art. 91 POś i przepisami prawa unijnego, w tym art. 23 ust. 1 dyrektywy CAFE.

Działając na podstawie art. 96 POś, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko poprzez wprowadzenie ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji oraz określonych terminów realizacji tych obowiązków, Sejmik, w związku z występowaniem przekroczeń norm jakości powietrza w Małopolsce, a w konsekwencji w związku z naruszeniem prawa do życia i ochrony zdrowia ludzi, a także w związku z niewywiązaniem się z zobowiązań Polski wynikających z prawa Unii Europejskiej, uznał, iż zastosowanie ograniczeń określonych w przedmiotowej uchwale z 2017 r. (uchwała antysmogowa dla Małopolski), stanowi środek adekwatny do celu, jakim jest zniwelowanie zanieczyszczeń do poziomów zgodnych z obowiązującym prawem.

Uchwalenie zmiany tej uchwały i jej opublikowanie stoi w sprzeczności z POP i jest nieadekwatne do celu określonego w art. 91 ust. 9 ac POś.

Nadto, zgodnie z art. 96a POś Wojewoda sprawuje nadzór w zakresie realizacji zadań określonych w programach ochrony powietrza.

Ponadto, zgodnie z POP „Gminy objęte uchwałą antysmogową dla Małopolski poprzez swoje działania powinny doprowadzić do sytuacji, w której liczba zainstalowanych urządzeń grzewczych, które nie spełniają wymagań uchwały antysmogowej:

- **od 1 stycznia 2023 roku** nie przekroczy 15% wszystkich zainstalowanych urządzeń grzewczych na terenie gminy,
- **od 1 stycznia 2027 roku** nie przekroczy 3% wszystkich zainstalowanych urządzeń grzewczych na terenie gminy.”

Brak realizacji lub nieterminowa realizacja zadań POP (naruszenie terminu 1 stycznia 2023 r.) wiąże się z koniecznością nałożenia na organy wykonawcze gmin z obszaru Małopolski, które naruszą termin 1 stycznia 2023 r., kary finansowej w wysokości od 50 do 500 tys. zł przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska.

Mając na uwadze przedstawione powyżej istotne, w ocenie organu wykonawczego gminy, wady prawne występujące w zmianie uchwały opublikowanej w dniu 5 października 2022 r., zmiana uchwały nie powinna korzystać z domniemania legalności. Stąd też kierowany do Pana Wojewody wniosek uznaję za uzasadniony.

Z poważaniem,

PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

Jacek Majchrowski

Otrzymują:

- 1) Adresat,
- 2) A.a.