

Dwójś meiburg

080, RM, 152, 1:2, 2020, BŁ

RADA MIASTA	
Podkowa Leśna	
Wpłynęło dnia: 27.05.2020	
L. dz. 85, RM, 2020	
Załączników	

Podkowa Leśna, 26 maja 2020

Pan Michał Gołąb

Przewodniczący Rady Miasta Podkowa Leśna

Stanowisko stowarzyszenia Podkowa bez Smogu w sprawie obywatelskich projektów uchwał antysmogowych dla Podkowy Leśnej

W trakcie prac Rady Miasta nad uchwałami antysmogowymi wniesionymi w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej dotyczących zakazu korzystania z kominków w dni smogowe oraz skierowania do Mazowieckiego Sejmiku Wojewódzkiego projektu uchwały ograniczającej stosowanie niektórych paliw na terenie miasta powzięto wątpliwość, czy wobec braku podstawy prawnej dla regulowania przez organy samorządu gminnego kwestii związanych z ochroną powietrza przyjęcie uchwał antysmogowych stanowiłoby naruszenie zasad praworządności formalnej i legalizmu wynikających z konstytucji RP (art. 7 oraz art. 2 konstytucji).

Zarzut działania Rady Miasta bez podstawy prawnej lub z naruszeniem granic kompetencji Rady do stanowienia prawa jest chybiony.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 w związku z art. 94 Konstytucji i w związku z art. 41 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy ma kompetencję do stanowienia aktów prawa miejscowego, w formie uchwał rady i stanowią one na obszarze gminy źródło prawa powszechnie obowiązującego.

Zapewnienie ochrony zdrowia mieszkańców i sprawy ochrony środowiska należą do zadań własnych gminy, zgodnie z odpowiednio - art. 7 ust. 1 pkt. 5 oraz art. 7 ust. 1 pkt. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w tym zapobieganie negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (zgodnie wspomnianymi przepisami ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 68 ust. 4 Konstytucji). Domniemanie kompetencji organów samorządu gminnego w każdej sprawie lokalnej wynika z art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a w ramach kompetencji dla organów domniemanie kompetencji rady gminy w tychże ramach wynika z art. 18 ust. 1 wspomnianej ustawy.

Do kompetencji rady gminy wyraźnie wskazanej w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, należy stanowienie przepisów porządkowych służących m.in. ochronie zdrowia mieszkańców, jednak jedynie w zakresie nieuregulowanym odrębnie (zob. art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019, poz. 506 ze zmianami): *W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.*

Dla określenia jakie regulacje w zakresie korzystania z instalacji do spalania paliw stałych i płynnych mieszczą się w kompetencji Rady Miasta do wydania aktu prawa miejscowego kluczowe jest stwierdzenie czy dana kwestia została już uregulowana w innych przepisach powszechnie obowiązujących.

Mamy do czynienia z różnym stanem prawnym w przypadku każdej z proponowanych uchwał antysmogowych:

— *zakaz paliw stałych*

Mazowiecki Sejmik Wojewódzki przyjął uchwałę antysmogową [Uchwała nr 162/17 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 24 października 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa mazowieckiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw], która zakazuje stosowania niektórych paliw i wprowadza wymogi co do stosowania niskoemisyjnych palenisk w województwie mazowieckim. Skoro zatem istnieją przepisy prawa miejscowego (które na terenie województwa mazowieckiego stanowią prawo powszechnie obowiązujące), które regulują kwestię dopuszczalnych paliw (zob. § 4 mazowieckiej uchwały antysmogowej), niedopuszczalne byłoby wprowadzenie kolejnej regulacji dotyczącej tego samego zakresu w uchwale Rady Miasta (por. art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym). Wprowadzenie dalszych ograniczeń wymaga uchwały Mazowieckiego Sejmiku Wojewódzkiego. Do tej sytuacji prawnej dostosowany jest projekt stosownej uchwały antysmogowej – w proponowanej uchwale Rada Miasta nie wprowadza żadnych nowych zakazów, ale wskazuje potrzebę przyjęcia regulacji w celu poprawy jakości powietrza w Podkowie Leśnej dalej idących niż obowiązujące obecnie w całym województwie.

Przyjęcie takiej uchwały nie jest konieczne w świetle przepisów o samorządzie wojewódzkim i przepisów prawa ochrony środowiska; zgodnie z którymi do przyjęcia regulacji, o których mowa w art. 96 ust. 1 prawa ochrony środowiska, konieczna jest jedynie pozytywna opinia burmistrza i starosty.

Przyjęcie takiej uchwały poprzedzonej debatą na forum Rady Miasta i wykazanie poparcia dla niej wśród mieszkańców jest naszym zdaniem zasadne i pomocne w wykazaniu przed Sejmikiem, że przyjęcie zakazu paliw stałych dla Podkowy Leśnej jest rozwiązaniem popieranym przez mieszkańców i przez władze miasta.

Należy stwierdzić, że jakkolwiek kompetencji prawodawczej organów samorządu terytorialnego nie można domniemywać, zgodnie z zasadą legalizmu (zob. wyrok TK z 27 maja 2002, sygn. akt K 20/01, Dz.U. z 2002, Nr 078, poz. 717), to zasada ta odnosi się do działań samorządu o charakterze władczym, a więc takich, w których działanie określa prawa i obowiązki podmiotów prywatnych. Akt prawa miejscowego może być kwalifikowany jako władczy w charakterze, nawet jeśli bezpośrednimi adresatami nie są podmioty prywatne, ale inne organy gminy, o ile zawiera dyspozycje dla tych organów odnośnie wydawania przez nie decyzji mających wpływ na prawa i obowiązki prywatnych podmiotów (zob. wyrok NSA z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2779/16, wyroki NSA z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt I OSK 1066/17, wyrok NSA z 9 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 779/07, wyrok NSA z 8 kwietnia 2008 r. sygn. akt II OSK 362/07).

Projekt uchwały antysmogowej nie stanowi aktu władczego – Rada Miasta nie reguluje praw i obowiązków mieszkańców, ani nie nakłada na inne organy samorządu obowiązków określonego działania w zakresie decydowania o prawach i obowiązkach mieszkańców, ale określa potrzebę poprawy stanu powietrza w Podkowie Leśnej i wskazuje intencję władz miasta działania w celu zapewnienia poprawy stanu powietrza, poprzez zwrócenie się do Mazowieckiego Sejmiku Wojewódzkiego z inicjatywą uchwałodawczą. Zasada legalizmu, mająca charakter gwarancyjny w kontekście ochrony praw i wolności obywateli przed nadużyciem kompetencji władzy publicznej, ani żadne inne zasady konstytucyjne nie ograniczają Radzie Miasta możliwości przyjęcia takiej uchwały, wyznaczającej pożądane i korzystne dla lokalnej społeczności kierunki regulacji przez inny organ samorządu terytorialnego.

— *czasowe ograniczenia korzystania z kominków*

Inaczej ma się kwestia uchwały dotyczącej czasowego ograniczenia w korzystaniu z kominków, to jest „w dni smogowe” (kiedy w mieście następuje przekroczenie stanów alarmowych).

Nie istnieje bowiem w polskim prawie żadna regulacja o tym właśnie zakresie, a zatem nie zachodzi negatywny warunek określony w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym („W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących (...)”). Gdyby takie przepisy dotyczące

okresowych ograniczeń korzystania z kominków zostały wydane przez Mazowiecki Sejmik Wojewódzki (i obejmowały teren miasta Podkowy Leśnej), wówczas podjęcie uchwały Rady Miasta byłoby niedopuszczalne na gruncie normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Takich przepisów jednak nie ma, gdyż przepisy mazowieckiej uchwały antysmogowej nie regulują kwestii czasowego wyłączenia eksploatacji, a jedynie normy emisyjne tychże instalacji oraz wymogi dotyczące stosowanego paliwa. Oznacza to, że kompetencja Rady Miasta wynikająca z art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w zakresie przyjęcia proponowanej uchwały pozostaje wiążąca i wystarczająca. W przypadku wydania analogicznych przepisów przez Mazowiecki Sejmik Wojewódzki w przyszłości, uchwała Rady Miasta przestanie obowiązywać. Takie przyszłe zdarzenie nie będzie jednak przesądzać o dopuszczalności przyjęcia uchwały Rady Miasta w obecnej chwili.

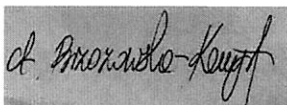
Nie należy również utożsamiać kompetencji do wydania zakazów i ograniczeń w eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw przez Mazowiecki Sejmik Wojewódzki (zgodnie z art. 96 ust. 1 prawa ochrony środowiska) ze spełnieniem negatywnego warunku z art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, w którym mowa o „zakresie nieuregulowanym” – a zatem faktycznie, obecnie istniejących przepisów, a nie sytuacji, w której inne organy mają kompetencję do wydania przepisów w tej samej dziedzinie. Zawsze bowiem w przypadku prawa miejscowego wydanego przez organy samorządu gminnego, kompetencję do stanowienia prawa w tym samym zakresie będą miały organy uprawnione do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego w Polsce (polski Parlament, Rada Ministrów, ministrowie, Komisja Europejska i Rada Unii Europejskiej), bądź w województwie mazowieckim (Mazowiecki Sejmik Wojewódzki).

Dopuszczalność przyjęcia przez Radę Miasta uchwał antysmogowych nie powinna budzić wątpliwości. Widoczna jest jednak niechęć do rozwiązań proponowanych w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej ze strony części mieszkańców Podkowy Leśnej (przyzwyczajonych do stosowania paliw stałych i korzystania z kominków, lekceważących przy tym konsekwencje zdrowotne dla lokalnej społeczności) oraz ze strony sprzedawców kominków, kotłów i paliw stałych (jak miało to miejsce w innych miastach). Należy liczyć się z wykorzystaniem przez przeciwników uchwał antysmogowych procedur zaskarżenia uchwał Rady Miasta.

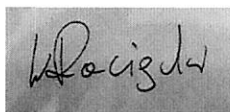
Jesteśmy jednak przekonani, że błędem byłoby przyjęcie przez Radę Miasta swoistej „autocenzury” i domniemanie braku własnych kompetencji do stanowienia prawa miejscowego i zlekceważenie inicjatywy popartej przez znaczącą grupę mieszkańców.

W imieniu stowarzyszenia Podkowa bez Smogu wyrażamy poparcie dla obu proponowanych uchwał antysmogowych. Zobowiązujemy się do popierania tych uchwał, o ile zostaną przyjęte przez Radę Miasta, w ewentualnych postępowaniach przed wojewodą i sądami administracyjnymi, gdyby zostały one zaskarżone.

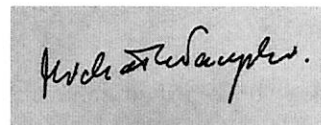
Z poważaniem,



Agata Brzozowska-Kempf



Wojciech Racięcki



Michał Kłaczyński