

UCHWAŁA NR XLVI / 916 / 22
SEJMIKU WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 12 maja 2022 r.

w sprawie rozpatrzenia petycji

o usunięcie wszelkich ograniczeń eksploatacji urządzeń spełniających wymogi ekoprojektu i wykorzystujących jako paliwo stałe odnawialne źródła energii (drewno kawałkowe, pellet, brykiet drzewny) oraz zniesienie wszelkich zakazów i ograniczeń eksploatacji kominków i pieców na drewno (biopaliwo stałe), w szczególności miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń spełniających wymogi Ekoprojektu

Na podstawie art. 18 pkt 20 i art. 30a ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 547 i 583) w zw. z art. 2 ust. 1, ust. 2 pkt 1 i ust. 3 oraz 9 ust. 2, art. 11 ust. 1 i art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) Sejmik Województwa Dolnośląskiego uchwala, co następuje:

§ 1. 1. Sejmik Województwa Dolnośląskiego postanawia rozpatrzyć łącznie jako petycję wielokrotną w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy o petycjach, petycje:

- 1) Ogólnopolskiego Stowarzyszenia „Kominki i Piece” z dnia 11 lutego 2022 r.
- 2) Cechu Zdunów Polskich z dnia 24 lutego 2022 r.

2. Uznaje się za bezzasadną petycję w sprawie naprawy uchwał antysmogowych i programu ochrony powietrza, w której podmioty wnoszące, o których mowa w ust. 1, wnioskują o podjęcie działań niezbędnych do naprawy uchwał:

- 1) uchwały nr XLI/1405/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Wrocław ograniczeń i zakazów zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw,
- 2) uchwały nr XLI/1406/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze uzdrowisk w województwie dolnośląskim ograniczeń i zakazów zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw,
- 3) uchwały nr XXI/505/20 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 lipca 2020 r. w sprawie przyjęcia programu ochrony powietrza dla stref w województwie dolnośląskim, w których w 2018 r. zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu wraz z planem działań krótkoterminowych

przez:

- usunięcie wszelkich ograniczeń eksploatacji urządzeń spełniających wymogi ekoprojektu i wykorzystujących jako paliwo stałe odnawialne źródła energii (drewno kawałkowe, pellet, brykiet drzewny) oraz
- zniesienie wszelkich zakazów i ograniczeń eksploatacji kominków i pieców na drewno (biopaliwo stałe), w szczególności miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń spełniających wymogi Ekoprojektu.

§ 2. Uzasadnienie rozpatrzenia petycji zawiera załącznik nr 1 uchwały stanowiący jego integralną całość.

§ 3. Wykonanie uchwały w zakresie zawiadomienia Składającej petycję o sposobie jej rozpatrzenia powierza się Przewodniczącemu Sejmiku Województwa Dolnośląskiego.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący
Sejmiku Województwa Dolnośląskiego

Andrzej Jaroń

Załącznik
do uchwały nr XLVI/904/22
Sejmiku Województwa Dolnośląskiego
z dnia 12 maja 2022 r.

Uzasadnienie

Dnia 11 lutego 2022 r. do Kancelarii Sejmiku drogą komunikacji elektronicznej wpłynęło pismo Prezesa Ogólnopolskiego Stowarzyszenia „Kominki i Piece” zawierające petycję Stowarzyszenia w przedmiotowej sprawie. Dnia 1 marca 2022 roku na podstawie § 92 ust. 1 pkt 1 Statutu Przewodniczący Sejmiku WD przekazał skargę Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Sejmiku WD celem merytorycznego rozpatrzenia petycji oraz na podstawie § 92 ust. 1 pkt 3 Statutu zwrócił się do Marszałka Województwa o zajęcie przez Zarząd stanowiska w przedmiocie żądania sformułowanego w treści petycji. Dnia 28 lutego 2022 r. wpłynęło do Kancelarii Sejmiku pismo OSS.030.2.2022.ES Sekretarza Gminy Jaworzyna Śląska z dnia 25 lutego 2022 r. przekazujące w trybie art. 65 § 1 K.p.a. z racji braku właściwości Gminy petycję Cechu Zdunów Polskich z dnia 24 lutego 2022 r. wniesionej drogą komunikacji elektronicznej o identycznej treści będącą przedmiotem uchwały. W dniu 14 kwietnia 2021 r. do Kancelarii Sejmiku WD wpłynęło pismo IRT.ZKN.052.3.2022 Marszałka WD z dnia 13 kwietnia 2022 r. stanowiące odpowiedź na petycję Ogólnopolskiego Stowarzyszenia „Kominki i Piece”, w której proponował uznać ją za nieuzasadnioną. Z uwagi na zbieżność treści obu petycji nie występowano o zajęcie stanowisk w stosunku do petycji z dnia 24 lutego 2022 r.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Sejmiku WD przeprowadziła postępowanie wyjaśniające, w toku którego ustalono, co następuje. W pierwszej kolejności Komisja uznała za stosowne rozpatrzenie obu petycji łącznie z uwagi na ich identyczny przedmiot, treść wnioskowanego działania ze strony Sejmiku WD, jak również fakt powoływania się w petycji Cechu Zdunów Polskich na stanowisko Ogólnopolskiego Stowarzyszenia „Kominki i Piece” zawartej w petycji Stowarzyszenia.

Rozpatrując obie petycje Komisja wzięła pod uwagę stan faktyczny, który przedstawia się następująco. Sejmik WD podjął dnia 30 listopada 2017 r. uchwałę Nr XLI/1405/17 w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Wrocław ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 5153) oraz uchwałę Nr XLI/1406/17 w sprawie wprowadzenia na obszarze uzdrowisk w województwie dolnośląskim ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 5154), jak również uchwałę Nr XLI/1407/17 w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa dolnośląskiego, z wyłączeniem Gminy Wrocław i uzdrowisk ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 5155). Wszystkie 3 uchwały wypełniając delegację ustawową z art. 96 ust. 1, 6 i 7 Prawa ochrony środowiska wskazały instalacje, dla których wprowadzono ograniczenia w zakresie ich eksploatacji przy spalaniu paliw stałych, a także ustaliły terminy zakończenia eksploatacji instalacji nie spełniających norm klas emisyjności, jednocześnie wprowadziły zakaz stosowania określonych rodzajów paliw stałych. Petycje odniosły się wyłącznie do 2 uchwał - Nr XLI/1405/17 i Nr XLI/1406/17 - choć kwestionowane ograniczenia przewiduje także uchwała Nr XLI/1407/17, co podważa zasadność oczekiwanych zmian polegających na zniesieniu ograniczeń i zakazów, skoro poza Gminą Wrocław i uzdrowiskami zdaniem Wnoszących petycje ograniczenia i zakazy nie są dla nich tak istotne z punktu podnoszonych w petycjach argumentów, gdy w istocie uchwała Nr XLI/1407/17 obejmuje

swoim zasięgiem terytorialnym nieproporcjonalnie większy obszar województwa dolnośląskiego. Komisja wzięła także pod uwagę fakt, że objęte petycją zakazy użytkowania instalacji na paliwo stałe, w tym biomasę z uchwał Nr XLI/1405/17 i Nr XLI/1406/17 nie weszły jeszcze w życie, bowiem *vacatio legis* dla nich na terenie Gminy Wrocław oraz stref A, B i C w wybranych uzdrowiskach obejmuje okres do 1 lipca 2028 r., zaś pozostały obszar województwa dolnośląskiego nie jest objęty zakazem stosowania paliw stałych pod warunkiem spełnienia wymogów określonych w § 5 i 6 uchwały Nr XLI/1407/17, na co zwracał też uwagę w swoim stanowisku Marszałek WD. Ponadto w dniu 16 lipca 2020 r. Sejmik WD podjął uchwałę Nr XXI/505/20 w sprawie przyjęcia programu ochrony powietrza dla stref w województwie dolnośląskim, w których w 2018 r. zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu wraz z planem działań krótkoterminowych (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 4389). W programie tym w tabeli 1-83 *Wykaz wszystkich planowanych działań naprawczych w województwie dolnośląskim* w poz. 1 przewidziano działanie o kodzie DsOeZn „Ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza z ogrzewania indywidualnego”, w ramach którego planowana jest likwidacja ogrzewania indywidualnego wykorzystującego paliwo stałe i zastąpienie go ogrzewaniem bezemisyjnym lub niskoemisyjnym, a w obszarach, gdzie występuje brak możliwości technicznych przyłączenia do sieci ciepłowniczych lub gazowych, wymiana dotychczasowych urządzeń na nowoczesne kotły na paliwa stałe (węglowe lub na biomasę) spełniające wymagania ekoprojektu. Program przewidywał także zmiany jakości paliw wykorzystywanych do celów wytwarzania ciepła biomasy nie spełniających wymaganych parametrów, a w wybranych strefach województwa po 1 lipca 2028 r. zakaz użytkowania instalacji na paliwa stałe, w tym użytkowania kominków „rekreacyjnych”. z wyjątkiem miejsc, gdzie występuje wspomniany brak możliwości technicznych przyłączenia do sieci (s. 262-263), jak słusznie zatem w wyjaśnieniach zawarł to Marszałek WD „Program nie stanowi o zakazie eksploatacji źródeł ciepła, a podana do wymiany liczba kotłów nie jest wielkością wszystkich eksploatowanych na terenie danej gminy urządzeń tego typu”, co więcej jego realizacja jest uzależniona od wdrożenia wszystkich uchwał antysmogowych.

W dalszej kolejności Komisja wzięła pod uwagę stan prawny, w którym podjęto uchwały będące przedmiotem petycji, jak również stan prawny przepisów prawa regulujących składania i rozpatrywanie petycji. Przedmiotem petycji zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach może być żądanie, w szczególności podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej m.in. życia zbiorowego i wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego – czym jest bez wątpienia ochrona powietrza przed emisją szkodliwych substancji z instalacji używanych do wytwarzania energii cieplnej - przez właściwe organy. W przedmiotowej sprawie dnia 11 lutego i 28 lutego 2022 r. oba Wnoszące podmioty skierowały do Sejmiku WD żądanie podjęcia uchwał wprowadzających zmiany w wymienionych w ich treści uchwałach Sejmiku WD w celu zniesienia ograniczeń i zakazów zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw w odniesieniu do urządzeń, w których paliwem jest drewno kawałkowe, pellet, brykiet drzewny, jak również zniesienia wszelkich zakazów i ograniczeń eksploatacji kominków i pieców na drewno (biopaliwo stałe), w szczególności miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń.

Analizując treść petycji w kontekście oceny postępowania organów Województwa Dolnośląskiego, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Sejmiku WD odniosła je do treści przywołanego art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach Komisja uwzględniła też zakres właściwości Sejmiku WD w postępowaniu w sprawie rozpatrzenia petycji wynikający z art. 9 ust. 2 ustawy o petycjach i art. 30a ust. 1 ustawy o samorządzie województwa. W ich wyniku Komisja stwierdziła, że przedmiot petycji z uwagi na zakres przedmiotowy zadania ochrony powietrza z Działu II Prawa ochrony środowiska, leży w zakresie właściwości Sejmiku WD.

W toku postępowania wyjaśniającego Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Sejmiku WD w aspekcie analizy stanu prawnego zapoznała się ze stanowiskiem Marszałka WD, w którym wskazano, że na obszarze województwa dolnośląskiego na obszarze Gminy Wrocław i na obszarze uzdrowisk obowiązują ograniczenia i zakaz używania instalacji, w których następuje spalanie paliw stałych, niespełniających określonych norm emisyjnych na mocy podjętych uchwał stanowiących m.in. przedmiot petycji, a także objęty nimi Program ochrony powietrza. Podjęcie uchwał było obowiązkiem Sejmiku wynikającym z przepisów Prawa ochrony środowiska, która to ustawa w art. 91 zobowiązała zarząd województwa do opracowania w terminie 12 miesięcy od dnia otrzymania wyników oceny poziomów substancji w powietrzu i klasyfikacji stref, o których mowa w art. 89 ust. 1 ustawy od Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, projektu uchwały w sprawie przyjęcia programu ochrony powietrza w owych strefach, który po przeprowadzeniu czynności w zakresie niezbędnego opiniowania z organami wymienionym w art. 91 ust. 2-2d zostaje przedłożony sejmikowi województwa zobowiązanemu do jej przyjęcie w terminie 15 miesięcy od otrzymania wspomnianych wyników i klasyfikacji. Aktualizacja programu jest przewidziana w dwóch wypadkach: 1) gdy w kolejnych latach w strefach objętych programem po jego uchwaleniu następuje przekroczenie poziomów dopuszczalnych i docelowych (art. 91 ust. 9c); 2) gdy zostaje określony krajowy cel redukcji narażenia, który zobowiązuje organy województwa do określenia dodatkowych działań mających na celu jego osiągnięcie (art. 91 ust. 9d). Stwierdzić zatem wypada, że żaden z tych przypadków nie może odnieść się do przedmiotu żądania zawartego w petycjach, a to zmiany treści programu celem odstępowania od ustanowionych w nim działań naprawczych, co przeczy w istocie samemu celowi uchwalenia programu. Wojewódzki program w istocie pełni rolę uzupełniającą i komplementarną w stosunku do Krajowego Programu Ochrony Powietrza do roku 2020 (z perspektywą do 2030) przyjętego dnia 1 października 2015 r. (M.P. poz. 905) ten zaś z kolei jest wypełnieniem zobowiązań Polski wynikających z dyrektywy Unii Europejskiej, tym samym dokonywanie jego zmian poza przesłankami ustawowymi mogłoby zostać zakwalifikowane przez organ nadzoru jako sprzeczne z prawem.

Z kolei podjęcie uchwał Nr XLI/1405/17 i Nr XLI/1406/17 na podstawie delegacji art. 96 Prawa ochrony środowiska było realizacją uprawnienia Sejmiku WD do wprowadzenia określonych ograniczeń i zakazów z uwagi na stwierdzone stany przekroczeń dopuszczalnych parametrów zanieczyszczenia powietrza negatywnie oddziałujących na zdrowie ludzi i środowisko i odbyło się zgodnie z przewidzianą przepisami prawa, co oznacza, że projekty ich zostały przygotowane przez Zarząd WD i poddane procedurze opiniowania przez wskazane w art. 96 ust. 2-4 organy, a także że zapewniono udziału społeczeństwu w trybie przepisów działu III rozdział 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko a także organizacjom pozarządowym w trybie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komisja wzięła także pod uwagę działania Zarządu WD mające na celu zapewnienie projektowi wysokiej jakości jego opracowania i odpowiedniego wykorzystania specjalistycznych danych z zakresu ochrony środowiska oraz nauk szczegółowych niezbędnych dla ustalenia właściwych ograniczeń i zakazów uwzględniających stan wiedzy. W tym celu powołany został Zespół ds. jakości powietrza w województwie dolnośląskim o charakterze interdyscyplinarnym. Oparto się także na opracowaniach specjalistycznych przygotowanych dla Miasta Wrocławia, w których jednoznacznie wskazano na konieczność całkowitego zakazu ogrzewania paliwami stałymi w zasobach komunalnych oraz w wybranych dzielnicach. Wreszcie wzięto pod uwagę szczególne reżimy prawne obowiązujące w strefach ochrony uzdrowiskowej z art. 34 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, których spełnieniu warunkuje nadanie i utrzymanie statusu uzdrowiska i obszaru ochrony uzdrowiskowej, co ma znaczenie w odniesieniu do żądań petycji względem

odstępstwa od ograniczeń i zakazów ustanowionych w uchwale Nr XLI/1406/17. W ocenie Komisji stan przepisów prawa w zakresie ochrony powietrza, a w przypadku uchwały Nr XLI/1406/17 także ochrony uzdrowiskowej, wykluczają możliwość zrealizowania żądań ich zmiany na rzecz odstępstwa od wprowadzonych w nich ograniczeń i zakazów, co nastąpiłoby z dalszym negatywnym oddziaływaniem na zdrowie ludzi i środowisko.

W związku z powyższym Komisja Skarg, Wniosków i Petycji zarekomendowała Sejmikowi WD uznanie, że nie zachodzi potrzeba podejmowania działań wnioskowanych w obu petycjach.

Wobec powyższego postanowiono jak w treści §1 uchwały.

Przewodniczący
Sejmiku Województwa Dolnośląskiego

Andrzej Jaroch