

**RADA MIEJSKA**  
w CIECHANOWCU

Wpłynęło dn. 11.10.23  
podpis .....

**URZĄD MIEJSKI**  
w Ciechanowcu

Wpłynęło dn. 06 PAŹ. 2023  
znak 4459 podpis .....

**Temat:** Sąd uchylił mazowiecki program ochrony powietrza

**Nadawca:** Ogólnopolskie Stowarzyszenie |Kominki i Piece|

<stowarzyszenie@kominkipolskie.com.pl>

**Data:** 06.10.2023, 14:04

**Adresat:** undisclosed-recipients:;

Do: Radni Gminy

**Szanowni Państwo**

Wyrokiem z dnia 10 lipca 2023 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził nieważność programu ochrony powietrza dla stref w województwie mazowieckim, w których zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu.

Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie, w jakim wprowadziła ona zakazy i ograniczenia eksploatacji kominków na drewno.

Sąd wskazał, że kwestionowane zapisy uchwały zostały podjęte z naruszeniem Prawa Ochrony Środowiska oraz Konstytucji RP.

Podobne bezprawne zakazy jak te uchylone przez WSA w Warszawie obowiązują w większości województw.

W załączeniu przesyłamy wyrok WSA wraz z uzasadnieniem.

Więcej szczegółów znajdziecie Państwo w poniższym artykule:

<https://zielonecieplo.pl/wojewodzki-sad-administracyjny-w-warszawie-uniewaznil-zakazy-uzywania-kominkow/>

W sprawie wszelkich pytań zapraszamy do kontaktu mailowego z naszym biurem lub telefonicznego pod numerem 664 111 609

W imieniu Zarządu i Członków

Piotr Batura

Prezes Ogólnopolskiego Stowarzyszenia „KOMINKI i PIECE”

--

Biuro OSKP

Rynek 2  
63-760 Zduny



— Załączniki: —

---

wyrok z uzasadnieniem.pdf

2,4 MB

Sygn. akt IV SA/Wa 771/23

COPIS



## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 lipca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Agnieszka Wójcik
Sędziowie	sędzia WSA Jarosław Łuczaj sędzia WSA Tomasz Wykowski (spr.)
Protokolant	sekr. sąd. Agnieszka Jastrzębska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 czerwca 2023 r.

sprawy ze skargi

na uchwałę Sejmiku Województwa Mazowieckiego

z dnia 8 września 2020 r. nr 115/20

w przedmiocie programu ochrony powietrza dla stref w województwie mazowieckim, w których zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Jastrzębska

Sekretarz Sądowy

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części stanowiącej załącznik nr 7 („Zakres i rodzaj działań krótkoterminowych oraz sposób postępowania w przypadku ryzyka przekroczenia poziomu alarmowego, informowania, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu”) w zakresie, w jakim uchwała ta ustanawia zakaz korzystania z instalacji do spalania biomasy drzewnej (kominków, piecyków kominkowych, piecyków ozdobnych), który to zakaz ma w świetle uchwały polegać na niekorzystaniu z instalacji do biomasy drzewnej (kominków, piecyków kominkowych, piecyków ozdobnych) za wyjątkiem sytuacji, gdy jest to jedyne źródło ciepła lub gdy do lokalu nie jest dostarczana energia elektryczna wskutek awarii;
2. stwierdza nieważność § 18 zaskarżonej uchwały w części zobowiązującej podmioty tam wymienione do podejmowania działań krótkoterminowych określonych w załączniku nr 7 do uchwały w zakresie wyeliminowanym z obrotu prawnego w pkt 1 powyżej;
3. zasądza od Województwa Mazowieckiego na rzecz skarżącego  
kwotę 797 (siedemset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem  
zwrotu kosztów postępowania sądowego.

## UZASADNIENIE

I. Zaskarżoną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej „Sądu”) uchwałą z dnia 8 września 2020 r. nr 115/20 Sejmik Województwa Mazowieckiego (dalej „Sejmik” albo „Organ”) przyjął program ochrony powietrza dla stref w województwie mazowieckim, w których zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu (Dz.Urz.Woj.Maz. z 2020 r. poz.9595), dalej „zaskarżona uchwała/program”. Uchwała została podjęta na podstawie art.18 pkt 1 i 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 512 z późn. zm.), dalej „u.s.w.” oraz art. 84 ust. 1 i art. 91 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska ( Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 z późn.zm.), dalej „p.o.ś.”.

W § 18 zaskarżonej uchwały wskazano, iż podmioty korzystające ze środowiska oraz osoby fizyczne niebędące podmiotami korzystającymi ze środowiska, działające na terenie stref: mazowieckiej, aglomeracja warszawska, miasto Płock i miasto Radom, są zobowiązane do podejmowania działań określonych w harmonogramie realizacji działań naprawczych zawartym w załączniku nr 5 do uchwały oraz do podejmowania działań krótkoterminowych określonych w załączniku nr 7 do uchwały, w zakresie w jakim wskazany przepis zobowiązuje osoby fizyczne do realizacji działań krótkoterminowych zawartych w załączniku nr 7 do uchwały.

W punktach 1.1. – 1.4. załącznika nr 7 do zaskarżonej uchwały, zatytułowanego „Zakres i rodzaj działań krótkoterminowych oraz sposób postępowania w przypadku ryzyka przekroczenia poziomu alarmowego, informowania, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu”, wprowadzono zakaz korzystania z instalacji do spalania biomasy drzewnej (kominków, piecyków kominkowych, piecyków ozdobnych), jeżeli nie stanowią one jedynego źródła ogrzewania lub gdy do lokalu nie jest dostarczana energia elektryczna wskutek awarii.

W/w zakaz ten odnosi się do sytuacji: (-) wystąpienia ryzyka przekroczenia poziomu dopuszczalnego dla pyłu zawieszonego, (-) wystąpienia ryzyka przekroczenia poziomu informowania dla pyłu zawieszonego PM10, (-) wystąpienia ryzyka przekroczenia poziomu alarmowania dla pyłu zawieszonego PM10, (-) poinformowania o ryzyku przekroczenia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM2,5, (-) poinformowania o ryzyku przekroczenia poziomu docelowego benzo(a)pirenu w pyłe PM10 – dalej także „dni smogowe”.

II. Pismem z dnia 13 marca 2023 r. (dalej „Skarżący”), reprezentowany przez r.pr. Marka Płonkę, wniósł do tut. Sądu, na podstawie art.90 ust.1 u.s.w., skargę na uchwałę Sejmiku w części, tj. w odniesieniu do:

1) zawartego w punktach 1.1. - 1.4. załącznika nr 7 do uchwały zakazu korzystania z instalacji do spalania biomasy drzewnej (kominków, piecyków kominkowych, piecyków ozdobnych), jeżeli nie stanowią one jedyne źródła ogrzewania lub gdy do lokalu nie jest dostarczana energia elektryczna wskutek awarii;

2) § 18 uchwały w zakresie, w jakim wskazany przepis zobowiązuje osoby fizyczne do realizacji działań krótkoterminowych zawartych w załączniku nr 7 do uchwały, które polegają na zakazie korzystania z instalacji do spalania biomasy drzewnej (kominków, piecyków kominkowych, piecyków ozdobnych), jeżeli nie stanowią one jedyne źródła ogrzewania lub gdy do lokalu nie jest dostarczana energia elektryczna wskutek awarii.

Skarga podnosi, iż zaskarżona część uchwały została podjęta z naruszeniem następujących przepisów prawa:

I) art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z zw. z art. 91 p.o.ś. w zakresie, w jakim uchwała ogranicza prawo własności, poprzez wprowadzenie zakaz korzystania z instalacji do spalania biomasy drzewnej (kominków, piecyków kominkowych, piecyków ozdobnych), gdzie wskazany zakaz nie został nałożony w drodze ustawy, a zatem przy braku zachowania wymogu ze wskazanej normy art. 31 ust 3 Konstytucji, lecz w drodze aktu prawa miejscowego;

II) art. 31 ust 3 Konstytucji RP w zw. z art. 91 p.o.ś. poprzez ograniczenie prawa własności właścicieli instalacji do spalania biomasy drzewnej (kominków, piecyków kominkowych, piecyków ozdobnych), poprzez wprowadzenie zakazu korzystania ze wskazanych urządzeń, gdzie samo ograniczenie nie jest konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób jest tym samym w sposób sprzeczny z wynikającą ze wskazanego przepisu zasadą proporcjonalności;

III) art. 31 ust 3 Konstytucji RP w zw. z art. 64 ust 3 Konstytucji RP w zw. z art. 91 p.o.ś. poprzez ograniczenie prawa własności w sposób naruszający istotę wolności

i podstawowych praw składających się na treść prawa własności (korzystanie z rzeczy) i uniemożliwienie realizowania przez prawo własności swoich funkcji;

IV) art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust 3 Konstytucji RP oraz w zw. z art. 64 ust 3 Konstytucji RP w zw. z art. 91 p.o.ś. poprzez naruszenie zasady praworządności ograniczając prawo własności w sposób sprzeczny z prawem - w drodze aktu prawa miejscowego przekraczając delegację ustawową oraz w sposób sprzeczny z zasadą proporcjonalności;

V) art. 140 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (dalej k.c.) w zw. z art. 91 p.o.ś. - Poprzez ograniczenie prawa własności w sposób sprzeczny z prawem - w drodze aktu prawa miejscowego przekraczając delegację ustawową oraz w sposób sprzeczny z zasadą proporcjonalności;

VI) art. 15 ust 6 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 328, str. 82 z późn. zm.) w zw. z art. 133 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii oraz w zw. z art. 91 POŚ poprzez niezastosowanie tej normy i przyjęcie odrębnej strategii mimo dyspozycji wprost skierowanej do wszystkich państw członkowskich wskazującej, iż państwa członkowskie mają promować stosowanie systemów i urządzeń grzewczych i chłodniczych, wykorzystujących odnawialne źródła energii, do których zalicza się biomasa drzewna, prowadzących do znaczącej redukcji zużycia energii;

VII) art. 18 ust. 6 dyrektywy w zw. z art. 91 p.o.ś. poprzez podjęcie uchwały o treści sprzecznej ze stosowną normą, oraz dezinformacje obywateli poprzez wprowadzenie nieuzasadnionego i nieproporcjonalnego zakazu eksploatacji kominków i miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwa stałe, gdzie wskazany przepis dyrektywy jasno wskazuje, iż państwa członkowskie przy udziale władz lokalnych i regionalnych opracowują odpowiednie programy informacyjne, programy zwiększania świadomości, programy doradcze lub szkoleniowe, aby informować obywateli o korzyściach i rozwiązaniach praktycznych związanych z rozwojem i wykorzystaniem energii ze źródeł odnawialnych.

Nadto, na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a., Pełnomocnik wniósł o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dokumentów:

1) Sprawozdania: „Przeprowadzenie badań emisji dla wkładu kominkowego w rzeczywistych warunkach eksploatacji” z dnia 31 marca 2021 r. Instytut Chemicznej Przeróbki Węgla;

2) Opinii dr hab. inż. Roberta Kubica: Raport z badań pomiarów emisji miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na drewno;

- oba powyższe dla wykazania faktów: i) znikomej emisji kominków, pieców, kotłów i innych miejscowych ogrzewaczy na paliwa stałe, zgodnych z wymogami ekoprojektu, ii) niedokonywania przez powyższe urządzenia zanieczyszczenia środowiska, iii) nieemitowania przez te urządzenia benzo(a)pirenu.

3) Z faktury VAT nr 084/05/15/FVS z dnia 25 maja 2015 r., - dla wykazania faktu: nabycia przez Skarżącego kominka

4) Z oświadczenia Skarżącego z dnia 2 marca 2023 r.,

- dla wykazania faktów: i) posiadania przez Skarżącego kominka, ii) znajdowania się wskazanego kominka na terenie Województwa Mazowieckiego.

(Na podstawie art.106 § 3 p.p.s.a. Sąd przeprowadził uzupełniające postępowanie dowodowe ze w/w dokumentów)

Wykazując własną legitymację do wniesienia skargi, Skarżący wskazał, iż kwestionowane postanowienia naruszają jego interes prawny, wynikający z przysługującego mu prawa własności. Skarżący jest bowiem właścicielem nieruchomości położonej w przy ulicy (Gmina , Powiat Województwo Mazowieckie), na której to nieruchomości ma zainstalowany nowoczesny kominek, którego eksploatacja powoduje emisję pyłów zawieszonych PM10 i benzo(a)pirenu w nieznacznym i pomijalnym. Skarżący wskazał, iż należący do niego kominek spełnia wszelkie wymagania ekoprojektu określone Rozporządzeniem Komisji (UE) 2015/1185 z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy PE i Rady 2009/125 w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwa stałe.

W uzupełnieniu powyższego Pełnomocnik Skarżącego oświadczył na rozprawie przed Sądem w dniu 20 czerwca 2023 r., iż: (-) zaskarżona uchwała bezpośrednio wpływa na prawo własności Skarżącego, jako właściciela budynku mieszkalnego, w którym znajduje się kominek jako alternatywne źródło ogrzewania, (-) Skarżący jest właścicielem kominka, który spełnia normy emisyjne i jest wyposażony w system rozprowadzający ciepło, (-) ponadto budynek jest ogrzewany przez piec gazowy, (-) Skarżący jako właściciel chce mieć prawo decydowania, w jaki sposób ogrzewa swój dom w sytuacji, gdy zadbał o to by kominek spełniał normy emisyjne, (-) uchwała zabrania Skarżącemu korzystania z kominka przez 9 miesięcy w roku, a w przypadku jego użycia grozi mu mandat.



III. W odpowiedzi na skargę, udzielonej w piśmie z dnia 12 kwietnia 2023 r., Sejmik wniósł o jej oddalenie, odnosząc się w następujący sposób do zarzutów skargi:

1) W odniesieniu do zarzutów I, IV oraz V skargi Organ wskazał, iż kwestionowane zakazy wprowadzono zgodnie z prawem w drodze aktu prawa miejscowego w granicach delegacji ustawowej. Organ podkreślił w tym kontekście w szczególności, co następuje:

Pojęcie „ustawy” w art. 31 ust. 3 Konstytucji należy rozumieć w taki sposób, że chodzi w nim o przepisy prawa powszechnie obowiązującego, a nie ustawę sensu stricto, o której mowa w art. 87 ust. 1 Konstytucji. Jak podnosi się w nauce prawa zawarty w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymóg ustanawiania ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności „tylko w ustawie” nie oznacza bynajmniej, że wszystkie tego rodzaju ograniczenia rzeczywiście muszą się znaleźć tylko i wyłącznie w ustawach. O ile zatem słuszny jest postulat, aby wszelkie ograniczenia praw podstawowych miały swoje źródło w ustawie parlamentu, to nie ma jednak przeszkód, aby pewne ograniczenia były wprowadzane aktami niższego rzędu, o ile mają one swoje umocowanie we właściwej delegacji ustawowej.

Nietrafnie zarzuca skarga Organowi przekroczenie delegacji ustawowej, stanowiącej podstawę wydania skarżonej uchwały.

Plan ochrony powietrza („POP”) jest programem w rozumieniu art. 84 p.o.ś. Cechą programu jest jego kompleksowy i interwencyjny charakter. Pierwsza cecha wyraża się w tym, że program zawiera określone, powiązane ze sobą elementy. Program zawiera diagnozę sytuacji zastanej, to znaczy wskazanie problemu do rozwiązania. W przypadku POP tym problemem jest przekroczenie stężeń normatywnych określonych substancji w powietrzu. Program określa również planowany cel, którym w przypadku POP jest obniżenie poziomu tych substancji w powietrzu. Sposobem osiągnięcia celu są odpowiednio dobrane działania zaradcze, do których zalicza się również określenie obowiązków i ograniczeń obligujących podmioty korzystające ze środowiska lub osoby fizyczne niebędące takimi podmiotami. Te obowiązki i ograniczenia mogą być określone zarówno w samym POP jak i w będącym jego częścią planie działań krótkoterminowych („PDK”). W tym ostatnim aspekcie, z kolei, przejawia się interwencyjny charakter POP i PDK. Planowane działania winny być dobrane do sytuacji. Z tego wynika, że nie da się z góry określić charakteru potrzebnych zakazów i ograniczeń, gdyż wynikają one z

diagnozy problemu. Inne zatem środki będą potrzebne w sytuacji, gdy powodem przekroczeń są emisje przemysłowe, inne, gdy emisje powoduje ruch samochodów, jeszcze inne, gdy przyczyną jest tzw. „niska emisja” związana z ogrzewaniem domów mieszkalnych. Dlatego w p.o.ś. wskazano, że PDK powinien zawierać m.in. listę podmiotów korzystających ze środowiska, obowiązanych do ograniczenia lub zaprzestania wprowadzania z instalacji gazów lub pyłów do powietrza (art. 92 ust. 2 pkt 1), a także sposób zachowania się obywateli w przypadku wystąpienia przekroczeń (art. 92 ust. 2 pkt 3) - konkretyzacja tych ograniczeń następuje w POP, a konkretnie w jego integralnej części - PDK, czyli w akcie, który z jednej strony diagnozuje sytuację i wskazuje na przyczyny przekroczeń, a następnie stosownie do tych ustaleń wprowadza odpowiednie ograniczenia.

Jednocześnie, szczegółową treść zarówno POP jak i PDK określa rozporządzenie Ministra Środowiska z 14 czerwca 2019 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1159).

Rozporządzenie w załączniku zawiera przykładowy katalog możliwych działań krótkoterminowych i ograniczeń wynikających z planu działań krótkoterminowych. W pkt 1 tego załącznika, wskazującym przykładowe działania krótkoterminowe i ograniczenia w zakresie redukcji emisji powierzchniowej wskazano jako jedną z możliwych opcji: wprowadzenie czasowego zakazu palenia w kominkach, jeżeli nie stanowią one jedyne źródła ogrzewania mieszkań w okresie grzewczym.

Z powyższego wynika, że zarzut przekroczenia delegacji ustawowej jest nieuzasadniony. Przyjęcie POP wraz z PDK ma swoją podstawę w art. 91 ust. 3 i 3a p.o.ś. a przewidziane w nim ograniczenia w art. 91 ust. 7a pkt 9 p.o.ś. oraz art. 92 ust. 2 pkt 1 i 3 p.o.ś.

Analizując dopuszczalność wprowadzenia zaskarżanych zakazów należy wziąć pod uwagę przesłanki wykładni pronunijnej przepisów p.o.ś., przede wszystkim w aspekcie zasady wykładni efektywnej (effet utile). Mianowicie przedmiotowe przepisy p.o.ś. należy interpretować w taki sposób, aby zapewnić efektywność przepisom art. 12, 13 i 15 oraz art. 24 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (dyrektywa CAFE).

Wskazane wyżej przepisy art. 12, 13 i 15 dyrektywy CAFE zobowiązują Państwa Członkowskie do „utrzymania”, „gwarantowania” aby poziomy określonych substancji w powietrzu nie były przekraczane. W tym celu, na podstawie art. 24 dyrektywy,

Państwa Członkowskie mogą w planach działań krótkoterminowych przyjmować, w zależności od indywidualnych przypadków, skuteczne działania niezbędne do kontrolowania i w razie konieczności, ograniczania działalności, która przyczynia się do wystąpienia ryzyka przekroczenia wartości dopuszczalnych, docelowych lub progów alarmowych. Plany te mogą obejmować środki w odniesieniu do ruchu drogowego, prac budowlanych, statków na kotwicy oraz wykorzystywania zakładów i produktów przemysłowych oraz ogrzewania domowego.

Reasumując, aby zapewnić efektywne wdrożenie dyrektywy CAFE Państwa Członkowskie są uprawnione do wprowadzania określonych zakazów i ograniczeń, co tym bardziej czyni niezasadnym zarzut przekroczenia delegacji ustawowej.

2) W odniesieniu do zarzutów II, IV oraz V Skargi Organ wskazał, iż kwestionowany zakaz został uchwalony z zachowaniem zasady proporcjonalności. Stosownie do powyższego:

POP został wprowadzony ze względu na występowanie w województwie mazowieckim przekroczeń poziomów dopuszczalnych pyłu zawieszonego PM10, pyłu zawieszonego PM2,5 i dwutlenku azotu oraz poziomu docelowego benzo(a)pirenu w powietrzu. Jednocześnie POP jest uchwalany na podstawie przepisów p.o.ś., których źródłem jest unijna Dyrektywa CAFE. Polska uchybiała zobowiązaniom wynikającym z tej Dyrektywy, o czym orzekł Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku z 22 lutego 2018 r. w sprawie C-336/16. W tym wyroku Trybunał wskazał m.in., że Polska nie podejmowała odpowiednich działań w programach ochrony powietrza, które miały zmierzać do tego, aby okres występowania przekroczeń wartości dopuszczalnych zanieczyszczeń powietrza był jak najkrótszy. Skutkiem wyroku było zaostrenie krajowych przepisów POŚ, dotyczących POP i PDK. Konsekwentnie, również POP i PDK przyjmowane na poziomie województw muszą, poprzez określone w nich działania, dążyć do systematycznej poprawy jakości powietrza. Szczególnie w tym kontekście jest widoczne, że okresowy zakaz korzystania z kominków dla celów rekreacyjnych spełnia wymogi konstytucyjnej zasady proporcjonalności, ponieważ jest skutecznym środkiem zmierzającym do osiągnięcia wskaźników jakości powietrza określonych w Dyrektywie CAFE.

PDK jest wdrażany w ściśle określonych sytuacjach tj., gdy wystąpi ryzyko przekroczenia poziomu alarmowego, informowania, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu. Zgodnie z ustawą POŚ (art. 88 ust. 1, 94 ust. 1b) ryzyko wystąpienia przekroczenia poziomów normatywnych oraz czas trwania ryzyka,

zgodnie z własną procedurą, określa Główny Inspektor Ochrony Środowiska (dalej „GIOŚ”), który w przypadku wystąpienia ryzyka ma obowiązek powiadomić o tym właściwy zarząd województwa. W takich sytuacjach wdrażane są zakazy i rekomendacje określone w PDK i funkcjonują one tak długo, jak obowiązuje stan ryzyka przekroczeń wynikający z powiadomienia GIOŚ. Zakaz korzystania z instalacji do spalania biomasy drzewnej (kominków, piecyków kominkowych, piecyków ozdobnych) został wprowadzony w PDK w sytuacjach:

- wystąpienia ryzyka przekroczenia poziomu dopuszczalnego dla pyłu zawieszonego PM10 (tabela 1 PDK),
- wystąpienia ryzyka przekroczenia poziomu informowania dla pyłu zawieszonego PM10 (tabela 2 PDK),
- wystąpienia ryzyka przekroczenia poziomu alarmowania dla pyłu zawieszonego PM10 (tabela 3),
- poinformowania o ryzyku przekroczenia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM2,5 (tabela 4 PDK),
- poinformowania o ryzyku przekroczenia poziomu docelowego benzo(a)pirenu w pyłe PM10 (tabela 5 PDK).

Są to sytuacje poważnie zagrażające zdrowiu i życiu mieszkańców województwa. Równoległe z kwestionowanym zakazem rekreacyjnego korzystania z kominków, w takich sytuacjach funkcjonują również rekomendacje dla mieszkańców, aby unikali oni przebywania na świeżym powietrzu, nie wietrzyli swoich mieszkań oraz aby najmłodsze dzieci nie wychodziły na spacer w ogóle.

Biorąc pod uwagę te wartości - z jednej strony prawo właściciela kominka do rekreacyjnego rozpalania go w każdej sytuacji, a z drugiej strony ochronę życia i zdrowia mieszkańców, w tym najbardziej wrażliwych grup - dzieci, kobiet w ciąży oraz osób starszych, należy stwierdzić, że zdrowie i życie jest jednak wartością, której należy dać prymat. Trzeba tu podkreślić także, że zakaz dotyczy jedynie tych właścicieli kominków, którzy korzystają z nich dla celów rekreacyjnych. Sejmik Województwa wyłączył spod zakazu korzystanie z kominków dla celów grzewczych - w sytuacji, gdy kominek stanowi jedyne źródło ciepła lub gdy do lokalu nie byłaby dostarczana energia elektryczna na skutek awarii. W tym kontekście wprowadzone w PDK czasowe ograniczenie korzystania z kominków spełnia wymogi zasady proporcjonalności - cel, jakim jest jak najszybsza poprawa jakości powietrza przy występujących dużych stężeniach zanieczyszczeń i zagrożeniu dla zdrowia i życia

mieszkańców ma być osiągnięty m. in. przez zakaz korzystania z kominków dla celów rekreacyjnych.

Skarżący podnosi, że ustanawiając zakaz Sejmik nie rozróżnił właścicieli urządzeń „ekoprojektowych” (spełniających wymagania Rozporządzenia Komisji (UE) 2015/1185 z 4 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe (Dz. Urz. UE. L Nr 193str. 1 - dalej rozporządzenie dot. ekoprojektu) od właścicieli pozostałych urządzeń, a także nie uwzględnił faktu, że emisja z urządzeń ekoprojektowych jest niewielka.

Odnosząc się do tych zarzutów należy wskazać, że na etapie uchwalania POP Sejmik objął zakazem właścicieli wszystkich kominków, również ekoprojektowych, ponieważ użytkowanie wszelkich urządzeń, w tym ekoprojektowych, w których spalane są paliwa (np. drewno) zawsze jest źródłem szkodliwych emisji substancji do powietrza. Uchwalodawca, tworząc przepisy, realizacja których pozwoli osiągnąć główny cel planu działań krótkoterminowych tj. zmniejszenie ryzyka wystąpienia przekroczeń, wprowadził takie rozwiązania, które w sytuacji występowania ryzyka pozwolą uniknąć dodatkowej (nawet spełniającej normy rozporządzenia dot. ekoprojektu) emisji substancji do powietrza, która w danej chwili nie musi powstawać. Sytuacje obowiązywania powiadomień GIOŚ to sytuacje poważne, gdzie każda emisja, nawet znikoma, ale wprowadzana do powietrza szczególnie przez dużą liczbę niskich kominów, przyczynia się do wzrostu stężeń substancji w powietrzu. Zakaz korzystania z kominków rekreacyjnych, również ekoprojektowych, w dni smogowe ma prowadzić do uniknięcia niepotrzebnej emisji.

Należy również zauważyć, że zgodnie z obowiązującą na terenie województwa uchwałą antysmogową (uchwała nr 162/ 17 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 24 października 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa mazowieckiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw - Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 9600, z późn. zm.), od 1 stycznia 2023 r. na terenie województwa mazowieckiego nie można już użytkować urządzeń, które nie spełniają wymogów ekoprojektu (par. 6 i 10 pkt 3 uchwały antysmogowej).

Fakt, że emisja pyłów PM<sub>2,5</sub>, PM<sub>10</sub> oraz benzo(a)pirenu nawet z najnowocześniejszych kominków spełniających wymogi ekoprojektu, opalanych biomasą w postaci drewna, przyczynia się do wysokich stężeń substancji w powietrzu

był sygnalizowany przez Stowarzyszenie „Podkowa bez smogu”. Stowarzyszenie to brało udział w konsultacjach społecznych projektu POP w 2020 r. i przedstawiło szczegółowe dane w tym zakresie, oparte na badaniach naukowych prowadzonych w Podkowie Leśnej, nieopodal której (ok. 2 km) zamieszkuje Skarżący. Z pierwszego z badań przeprowadzonych przez Polski Alarm Smogowy w styczniu 2019 r. wynika, że stężenie zanieczyszczeń w Podkowie Leśnej było wysokie, a przyczyną wysokich stężeń, obok dużej emisji z kilku domów opalanych węglem była mniejsza emisja z kilkuset źródeł opalanych biomasą (kominków, które są używane w większości domów w Podkowie Leśnej). Drugie badanie przeprowadzone w Podkowie Leśnej w lutym 2019 r. przez Instytut Chemii Fizycznej Polskiej Akademii Nauk i Instytut Ochrony Środowiska, polegało na przeprowadzeniu analizy chemicznej pyłu wprowadzonego do powietrza. Badanie wykazało, że zanieczyszczenie powietrza w Podkowie Leśnej pochodzi w zdecydowanej większości ze spalania biomasy, czyli drewna, które spalane jest głównie w kominkach (szczegóły: uwaga zgłoszona przez organizację: „Podkowa bez smogu” wraz z opracowaniem pn. „Stan powietrza i działania w Podkowie Leśnej” - akta sprawy str. 6093-6110).

Jednocześnie należy zauważyć, że wielkości emisji powstających ze spalania biomasy są porównywalne z wielkościami emisji powstającymi ze spalania węgla. Z analizy wskaźników emisji zanieczyszczeń ze spalania paliw dla ogrzewaczy pomieszczeń, spełniających wymogi rozporządzenia dot. ekoprojektu, o nominalnej mocy cieplnej do 0,05 MW, opracowanych przez Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (zaktualizowany załącznik nr 1 do Wytycznych do przeprowadzania inwentaryzacji emisji na potrzeby programów ochrony powietrza - akta sprawy str. 6111-6124), wynika, że wskaźniki emisji pyłów: całkowitego i zawieszonych PM10 i PM2,5 ze spalania biomasy drzewnej są prawie takie same jak wskaźniki emisji ze spalania węgla (pył całkowity: węgiel - 27 g/GJ, biomasa - 24 g/GJ; pył PM10: węgiel - 24 g/GJ, biomasa - 23 g/GJ; pył PM2,5: węgiel - 19 g/GJ, biomasa - 22 g/GJ). Dodatkowo, należy zauważyć, że pojawia się coraz więcej głosów w sprawie zreformowania unijnej polityki w zakresie energii odnawialnej poprzez zakończenie wsparcia Unii Europejskiej dla spalania biomasy leśnej w produkcji energii. Ponadto, w trakcie Szczytu Klimatycznego, który odbył się w dniach 22-23 kwietnia 2021 r., 68 organizacji pozarządowych z Europy (w tym, aż 14 z Polski) skierowało list otwarty do przewodniczącej Komisji Europejskiej o zmianę polityki klimatycznej, apelując jednocześnie o zakończenie wsparcia dla spalania biomasy

leśnej w produkcji energii. Organizacje zaznaczyły, że spalanie biomasy leśnej powoduje wzrost emisji dwutlenku węgla, dalszą degradację i niszczenie ekosystemów leśnych, uszczupla dotacje, które mogłyby być przeznaczone na zakup odnawialnych źródeł energii oraz powoduje groźne dla zdrowia zanieczyszczenia powietrza, które co roku przyczyniają się do zgonów setek tysięcy obywateli Unii Europejskiej. Dodatkowo intensywne pozyskiwanie drewna z lasów, pozbawia je różnorodności biologicznej, którą Unia Europejska chce chronić. Dlatego organizacje nawołują o podjęcie działań prowadzących do zreformowania polityki unijnej w zakresie energii odnawialnej, poprzez wyłączenie biomasy leśnej z wliczania jej do unijnego celu w zakresie energii odnawialnej, a tym samym usunięcia głównego czynnika powodującego niszczenie lasów.

Z powyższego wynika więc, że ograniczanie emisji z kominków jest bardzo istotne, szczególnie w okresach zagrożenia przekroczeniem poziomów normatywnych substancji w powietrzu.

Nie należy również dać się ponieść narracji, że urządzenia „ekoprojektowe” nie są w żadnej mierze szkodliwe dla środowiska i nie przyczyniają się do zanieczyszczenia powietrza. Rozporządzenie dot. ekoprojektu określa jedynie minimalny standard urządzeń grzewczych, który te muszą spełniać, aby mogły być wprowadzane i użytkowane na rynku UE. Zgodność z rozporządzeniem dot. ekoprojektu oznacza jedynie, że przy projektowaniu urządzenia były brane pod uwagę aspekty środowiskowe, głównie dotyczące zużycia energii. Nie oznacza to jednak, w żadnym razie, że takie urządzenie w ogóle nie zanieczyszcza środowiska. Wobec tego kwestia zgodności z rozporządzeniem dot. ekoprojektu nie ma w niniejszej sprawie znaczenia.

3) W odniesieniu do zarzutów III oraz V skargi Organ wskazał, iż wprowadzenie zakazu nastąpiło z zachowaniem istoty prawa własności. Organ wskazał w tym kontekście w szczególności, co następuje:

Skarżący zarzucił naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji w zw. z art. 91 p.o.ś., wskazując, że zaskarżony POP naruszył istotę wolności i praw składających się na przysługujące mu prawo własności. Zdaniem Skarżącego wprowadzenie zakazu w drodze aktu prawa miejscowego naruszyło także art. 140 k.c.

Już z samej ustawowej definicji prawa własności wynika, że nie jest to prawo nieograniczone. Jego granice wyznaczają przepisy prawa, zasady współzycia

społecznego oraz społeczno - gospodarcze przeznaczenie tego prawa. Przekroczenie tych granic traktowane jest jako niezaskądzące na ochronę nadużycie prawa.

Mając powyższe na względzie należy uznać, że nie stanowi wkroczenia w istotę prawa własności ustanowienie zakazu korzystania z rzeczy w sposób szkodliwy dla otoczenia.

Jak zostało wywiedzione wyżej zakaz użytkowania kominków i piecyków wchodzi w grę wyłącznie w sytuacji, gdy z monitoringu jakości powietrza wynika, że występuje ryzyko przekroczenia bezpiecznych poziomów pyłów zawieszonych PM10 i PM2,5 oraz benzo(a)pirenu. Wobec powyższego zakaz nie jest całkowity, lecz czasowy.

Poza tym zakaz dotyczy tylko tych użytkowników, którzy dysponują innym źródłem ciepła. Zakaz również nie wchodzi w grę, gdy wskutek awarii do lokalu nie jest dostarczana energia elektryczna.

Aby można było uznać, że doszło do naruszenia istoty prawa własności - ograniczenia muszą być tak dalece idące, że pozostawiają właścicielowi jedynie pozór własności, czynią go jedynie właścicielem nominalnym, pozbawiając elementarnych możliwości decydowania o rzeczy, takich jak wyzbycie się czy całkowicie uniemożliwiających używanie rzeczy. Niemniej wprowadzonym ograniczeniom nadal nie podlega prawo właściciela do dysponowania rzeczą. Właścicielowi wolno korzystać z urządzenia do woli w dni „niesmogowe”. Należy też podkreślić, że zakaz dotyczy kominków i piecyków pełniących w znacznej mierze rolę rekreacyjną lub ozdobną. Wobec czego zakaz palenia nie narusza funkcji dekoracyjnej takiego urządzenia, którą ów spełnia także wówczas, gdy nie jest użytkowany. Zatem wprowadzone w PDK ograniczenia mają charakter umiarkowany. Są niezbędne do osiągnięcia celu polegającego na ograniczeniu szkodliwych emisji w celu niedopuszczenia do przekroczenia poziomów normatywnych. Są proporcjonalne, gdyż nie ograniczają właścicieli urządzeń w sposób nadmierny.

Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przewiduje, że ograniczenia w demokratycznym państwie prawa stosuje się m.in. dla ochrony środowiska. Na kanwie niniejszej sprawy dochodzi do kolizji dóbr, gdzie po jednej stronie stoi prawo właściciela do swobodnego korzystania z rzeczy, a po drugiej zdrowie publiczne i ochrona środowiska. Zakaz wprowadzony w PDK podyktowany jest potrzebą zapewnienia czystego powietrza społeczeństwu. W tym miejscu logicznym wnioskiem jest taki, że zdrowie ogółu mieszkańców jest dobrem wyższego rzędu, bardziej



zasługującym na ochronę niż niedogodność polegająca na niemożliwości rozpalenia w kominku czy piecyku w niektóre dni w roku.

4) W odniesieniu do zarzutów VI i VII skargi Organ wskazał w szczególności, co następuje:

Skarżący zarzucił naruszenie art. 15 ust. 6 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. UE L 328/82) - dalej „Dyrektywa” w zw. z art. 133 ustawy z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2022 r. poz. 1378 z późn.zm.) - dalej „ustawa o oze” oraz w zw. z art. 91 p.o.ś. poprzez niezastosowanie tych norm i przyjęcie „odrębnej strategii”, a także art. 18 ust. 6 Dyrektywy w zw. z art. 91 POŚ poprzez wprowadzenie zakazu eksploatacji kominków pomimo istnienia po stronie Samorządu Województwa Mazowieckiego obowiązku informowania o odnawialnych źródłach energii (dalej OZE). Odnosząc się do powyższych zarzutów należy wskazać, że Sejmik Województwa Mazowieckiego uchwalając POP nie naruszył wskazanych przepisów Dyrektywy oraz ustawy o oze, ponieważ przepisy te nie dotyczą ani POP ani PDK.

IV. W toku postępowania przed Sądem do udziału w nim na prawach strony zostały dopuszczone na podstawie art.33 § 2 p.p.s.a. łącznie cztery organizacje społeczne, tj.: 1) Ogólnopolskie Stowarzyszenie „Kominki i Piece” z siedzibą w Zdunach, 2) Cech Zdunów Polskich z siedzibą w Zdunach, 3) Stowarzyszenie Polskie Forum Klimatyczne z siedzibą w Pokrzywnicy, 4) Stowarzyszenie Lepsze Miejsce z siedzibą w Warszawie. Trzy pierwsze ze w/w organizacji, popierające stanowisko Skarżącego, były reprezentowane również przez reprezentującego Skarżącego r.pr. Marka Płonkę a Stowarzyszenie Lepsze Miejsce, popierające stanowisko Organu, przez r.pr. Miłosza Jakubowskiego.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:**

V. Sąd rozpoznał skargę na uchwałę Organu z racji sprawowania wymiaru sprawiedliwości, polegającego na kontrolowaniu działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (art.1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych – t.j. Dz.U. z 2022 r. poz.2492).

W świetle art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 259), zwanej dalej "p.p.s.a.", sądy administracyjne właściwe są w sprawach z zakresu kontroli zgodności z prawem aktów organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, innych niż określone w pkt 5, podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Stosownie do art.147 § 1 p.p.s.a. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Skargę należało uwzględnić albowiem kwestionowane zapisy uchwały zostały podjęte z naruszeniem art.91 ust.3 oraz art.92 ust.1c p.o.ś. w zw. z art.31 ust.3, art.32, art.64 ust.3 oraz art.94 Konstytucji RP. Stosownie do powyższego należało:

1) stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w części stanowiącej załącznik nr 7 w zakresie, w jakim uchwała ta ustanawia jako działanie krótkoterminowe zakaz korzystania w dni smogowe z instalacji do spalania biomasy drzewnej (kominków, piecyków kominkowych, piecyków ozdobnych), który to zakaz ma w świetle uchwały polegać na niekorzystaniu z instalacji do biomasy drzewnej (kominków, piecyków kominkowych, piecyków ozdobnych) za wyjątkiem sytuacji, gdy jest to jedyne źródło ciepła lub gdy do lokalu nie jest dostarczana energia elektryczna wskutek awarii;

2) stwierdzić nieważność § 18 uchwały w części zobowiązującej podmioty tam wymienione do podejmowania działań krótkoterminowych określonych w załączniku nr 7 do uchwały w zakresie wskazanym powyżej.

VI. Kontrola legalności zaskarżonej uchwały Organu w części kwestionowanej skargą prowadzi do następujących wniosków:

1. Rozpoznawana skarga została wniesiona do Sądu na podstawie art.90 ust.1 ustawy o samorządzie województwa. Stosownie do tego przepisu każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego.

Przedmiotem skargi wniesionej przez Skarżącego na w/w podstawie jest akt prawa miejscowego w postaci programu ochrony powietrza, wydany przez Sejmik Województwa Mazowieckiego na podstawie art.91 ust.3 oraz art.92 ust.1c p.o.ś. Akt ten został zaskarżony do Sądu w części, w jakiej nakłada na mieszkańców

województwa obowiązek podejmowania w dnia smogowe działań krótkoterminowych, polegających na zakazie korzystania z instalacji do spalania biomasy drzewnej (kominków, piecyków kominkowych, piecyków ozdobnych), wyłączając stosowanie tego zakazu tylko w tych wypadkach, w których: (-) w/w urządzenia stanowią jedyne źródło ogrzewania lub gdy (-) do lokalu nie jest dostarczona energia elektryczna wskutek awarii.

2. Odnotować należy, iż przepis art.90 ust. 1 u.s.w. stanowi *lex specialis* w stosunku do ogólnej normy art. 50 p.p.s.a. Strona inicjująca postępowanie sądowe w trybie art. 90 ust. 1 u.s.w. musi zatem wykazać istnienie związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą, a jej indywidualną sytuacją prawną (interes prawny), a także musi wykazać, że ze względu na istnienie tego związku zaskarżona uchwała negatywnie wpływa na jej sytuację prawną, pozbawiając np. uprawnień lub uniemożliwiając ich realizację (naruszenie interesu prawnego).

Skarżący podniósł w tym kontekście, iż jest właścicielem nieruchomości położonej na obszarze obowiązywania uchwały, zabudowanej budynkiem mieszkalnym, wyposażonym w instalację kominkową oraz gazową. Stwierdzić w tej sytuacji należy, iż kwestionowane postanowienia uchwały, regulujące bezpośrednio sposób ogrzewania nieruchomości Skarżącego w dni smogowe i wprowadzające w tym zakresie istotne obostrzenia, co do zasady naruszają interes prawny Skarżącego, formalnie ograniczając sposób wykonywania przez niego prawa własności nieruchomości. Na marginesie przyjąć należy, iż do wykazania naruszenia interesu prawnego w tym kontekście co do zasady wystarczające jest legitymowanie się samym tytułem własności do nieruchomości położonej na obszarze województwa, nawet w sytuacji, w której nieruchomość ta nie jest jeszcze wyposażona w instalację kominkową albowiem to właśnie kwestionowane postanowienia uchwały, pociągające za sobą niemożność użytkowania instalacji w ciągu długich okresów w roku, mogą powstrzymać właściciela nieruchomości przed zainstalowaniem takiego rodzaju ogrzewania w budynku, które w innych uwarunkowaniach prawnych zostałyby zainstalowane. Uznać zatem należy, iż w takiej sytuacji właściciel ma prawo do żądania skontrolowania przez sąd administracyjny postanowień aktu prawa miejscowego, ograniczającego potencjalny sposób jej zagospodarowania.

Sam fakt naruszenia uchwałą interesu prawnego Skarżącego nie jest jednakże równoznaczny z wadliwością zaskarżonego aktu albowiem akt prawa miejscowego może co do zasady dokonywać ingerencji w prawo własności, przysługujące

adresatem tego aktu, niemniej może to mieć miejsce wyłącznie w granicach prawem zakreślonych, w tym w szczególności, gdy ingerencja tego rodzaju jest uzasadniona koniecznością ochrony dobra o większej wadze. Przedmiotem oceny Sądu jest w tej sytuacji zbadanie, czy wynikająca z uchwały ingerencja w prawo własności Skarżącego znajduje oparcie w przepisach prawa.

3. Stan prawny, regulujący zakres kontroli legalności uchwał sejmiku województwa, dokonywanej przez sąd administracyjny, przedstawia się następująco:

Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej (art.184 Konstytucji RP).

Uchwała organu samorządu województwa sprzeczna z prawem jest nieważna (art.82 ust.1 zd. pierwsze u.s.w.).

„Jak głosi art. 82 ust. 1 ustawy z 1998 r. o samorządzie województwa uchwała organu województwa sprzeczna z prawem jest nieważna. Akt ten nie definiuje pojęcia sprzeczności z prawem. Interpretując je należy mieć przede wszystkim na uwadze treść art. 82 ust. 5 wprowadzającego pojęcie nieistotnego naruszenia prawa, które upoważnia organ nadzoru do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Prowadzi to do konkluzji, iż tylko istotna sprzeczność z prawem uzasadnia nieważność uchwały. Przyjmuje się, że istotna sprzeczność z prawem to wada doniosła pod względem faktycznym i prawnym, wynikająca z naruszeń przepisów prawa materialnego bądź formalnego, ale taka, która jest oczywista, jednoznaczna, niepozwalająca na zaakceptowanie uchwały ze względu na sposób i tryb jej podjęcia, lub skutki, jakie wywołuje. Do takich istotnych naruszeń, przemawiających za nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał; do tej kategorii uchybień nie zalicza się braku wskazania podstawy prawnej uchwały organu samorządu terytorialnego a także wskazania niewłaściwej lub niepełnej podstawy prawnej, o ile istnieje przepis prawa stanowiący umocowanie do jej podjęcia. Nie ma jednak znaku równości pomiędzy tą regulacją a pojęciem rażącego naruszenia prawa zawartym w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., choć można się posiłkować jego wykładnią

utrwaloną w praktyce i doktrynie.” – por. wyrok NSA z dnia 5 września 2017 r., sygn. akt I OSK 124/17, publ. CBOSA.

4. Stan prawny w zakresie uchwalania przez sejmik wojewódzki planu ochrony powietrza przedstawia się następująco:

Artykuł 84 ust. 1 p.o.ś. stanowi, że w celu doprowadzenia do przestrzegania standardów jakości środowiska w przypadkach wskazanych ustawą lub przepisami szczególnymi, w drodze aktu prawa miejscowego, tworzone są programy. Programy są publikowane w wojewódzkich dziennikach urzędowych.

„Opracowywanie programów nie ma charakteru dowolnego, uzależnionego od woli organu administracji, ale może mieć miejsce wtedy, gdy przepis ustawy lub innego aktu prawnego wyraźnie taki obowiązek przewiduje.” – por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 sierpnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1159/10, publ. CBOSA.

Takim przepisem wyraźnie przewidującym obowiązek opracowania programu, mającego na celu doprowadzenie do przestrzegania standardów jakości środowiska, jest art. 91 ust. 3 p.o.ś., który zobowiązuje sejmik województwa, w terminie 15 miesięcy od dnia otrzymania wyników oceny poziomów substancji w powietrzu i klasyfikacji stref, o których mowa w art. 89 ust. 1, do określenia, w drodze uchwały, programu ochrony powietrza.

Dla stref, w których są przekroczone poziomy dopuszczalne lub docelowe substancji w powietrzu, zarząd województwa opracowuje projekt uchwały w sprawie programu ochrony powietrza lub jego aktualizacji, którego integralną część stanowi plan działań krótkoterminowych, o którym mowa w art. 92 (art.91 ust.3a p.o.ś.).

Sejmik województwa, w terminie 15 miesięcy od dnia otrzymania informacji o ryzyku wystąpienia w danej strefie przekroczenia poziomu alarmowego, od Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, określa, w drodze uchwały, plan działań krótkoterminowych (art. 92 ust. 1c p.o.ś.).

Plan działań krótkoterminowych powinien w szczególności określać sposób postępowania organów, instytucji i podmiotów korzystających ze środowiska oraz zachowania się obywateli w przypadku wystąpienia przekroczeń (art.92 ust.2 pkt 3 p.o.ś.).

W rozporządzeniu z dnia 14 czerwca 2019 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (Dz.U. z 2019, poz. 1159), dalej „r.p.o.p.”, wydanym na podstawie delegacji zawartej w art.91 ust.10 p.o.ś., Minister Środowiska określił: 1) szczegółowe wymagania, jakim powinny odpowiadać programy

ochrony powietrza oraz plany działań krótkoterminowych; 2) formę sporządzania i niezbędne części składowe programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych; 3) zakres zagadnień, które powinny zostać określone i ocenione w programach ochrony powietrza oraz planach działań krótkoterminowych.

W pkt 1 ppkt 1 załącznika do rozporządzenia („Przykłady możliwych działań krótkoterminowych i ograniczeń wynikających z planu działań krótkoterminowych”) wskazano, iż działania krótkoterminowe i ograniczenia w zakresie redukcji emisji powierzchniowej mogą polegać na czasowym zakazie palenia w kominkach, jeżeli nie stanowią one jedyne źródła ogrzewania mieszkań w okresie grzewczym.

Jak podkreślono w postanowieniu NSA z dnia 21 lipca 2022 r., sygn. akt III OSK 1512/22, publ. CBOSA:

(-) Zagadnienia ochrony jakościowej powietrza atmosferycznego objęte są systemem prawa ochrony środowiska UE dotyczącym ochrony powietrza, a podstawowym aktem prawnym w tym zakresie jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 2 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz.Urz.UE.L. Nr 152, str. 1), tzw. dyrektywa CAFE;

(-) W art. 1 tego aktu prawnego zawarte zostały podstawowe jego cele, dotyczące m.in. zdefiniowania i określenia celów kierunkowych dotyczących jakości powietrza, wyznaczonych w taki sposób, aby unikać, zapobiegać lub ograniczać szkodliwe oddziaływanie na zdrowie ludzi i środowisko jako całość oraz utrzymanie jakości powietrza, tam gdzie jest ona dobra, oraz jej poprawę w pozostałych przypadkach:

(-) Jednocześnie dyrektywa określa, że państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia, że wartości dopuszczalne zanieczyszczeń nie są przekraczane, a jeżeli poziomy zanieczyszczeń w poszczególnych strefach i aglomeracjach są niższe, niż w ustawodawstwie krajowym zagadnienia ochrony jakości powietrza w sposób całościowy regulowane są w przepisach p.o.ś.;

(-) Kierunki działań związane z transpozycją dyrektywy CAFE zostały określone w art. 85 p.o.ś. W przypadkach, w których poziomy zanieczyszczeń w powietrzu jednej lub kilku substancji przekraczają, wartości dopuszczalne lub wartości docelowe, powiększone o odpowiednie marginesy tolerancji, w dalszych przepisach p.o.ś. (transponujących odpowiednie przepisy dyrektywy CAFE) ustanowione zostały obowiązki dotyczące opracowania programu ochrony powietrza dla tych stref;

(-) Celem programów ochrony powietrza jest dotrzymanie odpowiednich wartości dopuszczalnych lub wartości docelowych, dokument ten wyznaczać ma bowiem działania naprawcze ukierunkowane na poprawę jakości powietrza, dotyczące zmniejszenia ryzyka wystąpienia przekroczeń oraz ograniczenie skutków i czasu ich trwania:

(-) Celem implementacji dyrektywy CAFE do p.o.ś jest integralne zmniejszenie zanieczyszczeń, a program ochrony powietrza jest jednym z narzędzi do tego prowadzących. To przede wszystkim państwa członkowskie w ramach planu działań i w perspektywie krótkoterminowej, są zobowiązane, pod kontrolą sądów krajowych, jedynie do przyjęcia środków, które umożliwią ograniczenie do minimum niebezpieczeństwa przekroczenia dopuszczalnych wartości lub progów alarmowych i stopniowe osignięcie poziomów znajdujących się poniżej tymi wartościami, z uwzględnieniem okoliczności faktycznych i ogółu wchodzących w grę interesów;

(-) Istotne jest wybranie adekwatnych środków, tak aby zapewnić równowagę pomiędzy tym celem a różnymi wchodzącymi w grę interesami powszechnymi oraz prywatnymi (wyrok TSUE z dnia 24 października 1996 r. w sprawie C-72/95 Kraaijeveld i in., Rec.s. I-5403, pkt 59).

5. Odniesienie w/w uwarunkowań prawnych do legalności zaskarżonych postanowień uchwały prowadzi do następujących wniosków:

5.1. W zakwestionowanej skargą § 18 oraz punktach 1.1. – 1.4. załącznika nr 7 do zaskarżonej uchwały uregulowano zagadnienie działań krótkoterminowych, polegających na zakazie korzystania w dni smogowe z instalacji do spalania biomasy drzewnej.

W § 18 zaskarżonej uchwały wskazano zatem, iż podmioty korzystające ze środowiska oraz osoby fizyczne niebędące podmiotami korzystającymi ze środowiska, działające na terenie stref: mazowieckiej, aglomeracja warszawska, miasto Płock i miasto Radom, są zobowiązane do podejmowania (...) działań krótkoterminowych określonych w załączniku nr 7 do uchwały, w zakresie w jakim wskazany przepis zobowiązuje osoby fizyczne do realizacji działań krótkoterminowych zawartych w załączniku nr 7 do uchwały.

Z kolei w punktach 1.1. – 1.4. załącznika nr 7 do zaskarżonej uchwały, zatytułowanego „Zakres i rodzaj działań krótkoterminowych oraz sposób postępowania w przypadku ryzyka przekroczenia poziomu alarmowego, informowania, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu”, wprowadzono w

określonych sytuacjach zakaz korzystania z instalacji do spalania biomasy drzewnej (kominków, piecyków kominkowych, piecyków ozdobnych), jeżeli nie stanowią one jedyne źródła ogrzewania lub gdy do lokalu nie jest dostarczana energia elektryczna wskutek awarii.

W/w zakazy są wdrażane jako środki krótkoterminowe w ściśle określonych sytuacjach tj., gdy wystąpi ryzyko przekroczenia poziomu alarmowego, informowania, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu (dni smogowe).

Z przywołanych zapisów uchwały wynika zatem jednoznacznie, iż o ile właściciel budynku wyposażonego dla celów grzewczych wyłącznie w instalację kominkową może z niej swobodnie korzystać w dni smogowe, o tyle, gdy nie jest to jedyna instalacja grzewcza w budynku (tj. gdy obok instalacji kominkowej budynek posiada np. instalację gazową) to w dni smogowe właściciel może korzystać wyłącznie z instalacji innej niż kominkowa.

5.2. Skarżący oraz wspierające go trzy stowarzyszenia wywodzą, iż kwestionowany zakaz nie znajduje żadnego merytorycznego uzasadnienia albowiem spalanie biomasy drzewnej w kominkach, spełniających wymagania ekoprojektu określone Rozporządzeniem Komisji (UE) 2015/1185 z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy PE i Rady 2009/125, jest ekologicznie bezpieczne i nie wykracza stopniem oddziaływania na jakość powietrza poza stopień oddziaływania innych typów ogrzewania, załączając na tę okoliczność stosowną ekspertyzę. Podnoszą także, iż w świetle unijnego prawodawstwa biomasa drzewna jest odnawialnym źródłem energii. Zainteresowani konkludują zatem, iż kwestionowany przez nich zakaz prowadzi do nieuzasadnionej dyskryminacji grzewczych instalacji kominkowych.

5.3. Należy zgodzić się ze stanowiskiem Organu, zajęтым w odpowiedzi na skargę, iż co do zasady ingerencja przez program ochrony powietrza i plan działań krótkoterminowych w sposób wykonywania prawa własności nieruchomości położonych na obszarze działania tych planów, polegająca na reglamentowaniu dopuszczalności użytkowania w dni smogowe wybranych rodzajów instalacji grzewczych, podyktowana wymogami ochrony jakości powietrza a tym samym ochrony zdrowia i życia ludzi, mieści się w zakresie ustawowego upoważnienia do uchwalania tych planów, zamieszczonego w przepisach p.o.ś., znajdującego z kolei umocowanie w art.31 ust.3 i art.64 ust.3 Konstytucji RP.



5.4. Do ogrzewania budynków mogą być wykorzystywane różne paliwa, tj. w szczególności: (-) paliwa gazowe (gaz ziemny, propan - butan), (-) paliwa stałe (węgiel kamienny, biomasa), (-) paliwa płynne (oleje opałowe).

Nie ulega wątpliwości, iż kwestionowany zakaz eksploatacji instalacji grzewczych w dni smogowe dotyczy tylko instalacji grzewczych, wykorzystujących jeden określony typ paliwa, w tym, co zwraca szczególną uwagę, nie jest to generalny zakaz eksploatacji instalacji wykorzystujących spalanie paliw stałych (w tym w szczególności węgla) a zakaz odnoszący się do eksploatacji instalacji opartych na spalaniu biomasy.

W przekazanych Sądowi materiałach, w tym w szczególności w stanowisku Sejmiku zawartym w odpowiedzi na skargę nie wykazano natomiast aby eksploatacja kominków spełniających wymogi ekoprojektu charakteryzowała się wyjątkowym na tle innych instalacji opartych na spalaniu paliw stałych, stopniem szkodliwości dla jakości powietrza, tj. takim, który byłby znacznie wyższy niż powodowany przez inne instalacje, w tym w szczególności instalacje eksploatujące węgiel, nie objęte zakazem.

Przeciwnie, w/w dokumenty sugerują, iż instalacje grzewcze oparte o spalanie biomasy drzewnej co najwyżej powodują takie same emisje do powietrza jak instalacje oparte na paliwie węglowym (o ile nie mniejsze), podczas gdy zakaz eksploatacji dotyczy tylko ich.

Z odpowiedzi na skargę, udzielonej w niniejszej sprawie przez Sejmik, wynika w szczególności, co następuje (str.8 – 14):

(-) wprowadzony zakaz odnosi się do właścicieli wszystkich kominków, również ekoprojektowych, ponieważ użytkowanie wszelkich urządzeń, w tym ekoprojektowych, w których spalane są paliwa (np. drewno) zawsze jest źródłem szkodliwych emisji substancji do powietrza;

(-) zakaz jest rozwiązaniem, które w sytuacji występowania ryzyka pozwoli uniknąć dodatkowej (nawet spełniającej normy rozporządzenia dot. ekoprojektu) emisji substancji do powietrza, która w danej chwili nie musi powstawać, ma zatem prowadzić do uniknięcia niepotrzebnej emisji;

(-) wielkości emisji powstających ze spalania biomasy są porównywalne z wielkościami emisji powstającymi ze spalania węgla;

(-) Z analizy wskaźników emisji zanieczyszczeń ze spalania paliw dla ogrzewaczy pomieszczeń, spełniających wymogi rozporządzenia dot. ekoprojektu, o nominalnej mocy cieplnej do 0,05 MW, opracowanych przez Krajowy Ośrodek

Bilansowania i Zarządzania Emisjami wynika, że wskaźniki emisji pyłów: całkowitego i zawieszonych PM10 i PM2,5 ze spalania biomasy drzewnej są prawie takie same jak wskaźniki emisji ze spalania węgla (...);

(-) „Nie należy również dać się ponieść narracji, że urządzenia „ekoprojektowe” nie są w żadnej mierze szkodliwe dla środowiska i nie przyczyniają się do zanieczyszczenia powietrza. Rozporządzenie dot. ekoprojektu określa jedynie minimalny standard urządzeń grzewczych, który te muszą spełniać, aby mogły być wprowadzane i użytkowane na rynku UE. Zgodność z rozporządzeniem dot. ekoprojektu oznacza jedynie, że przy projektowaniu urządzenia były brane pod uwagę aspekty środowiskowe, głównie dotyczące zużycia energii. Nie oznacza to jednak, w żadnym razie, że takie urządzenie w ogóle nie zanieczyszcza środowiska. Wobec tego kwestia zgodności z rozporządzeniem dot. ekoprojektu nie ma w niniejszej sprawie znaczenia.”.

Z powyższego stanowiska Organu wynika, iż przyjął za udowodnione, iż: (-) użytkowanie wszelkich urządzeń, w tym ekoprojektowych, w których spalana jest biomasa zawsze jest źródłem szkodliwych emisji substancji do powietrza, (-) poziom negatywnego oddziaływania spalania biomasy na powietrze jest porównywalny z poziomem negatywnego oddziaływania spalania węgla. Pomimo porównywalności zagrożenia płynącego ze w/w paliw dla powietrza uchwałodawca objął jednakże zakazem wyłącznie spalanie biomasy w kominkach, nie ingerując w spalanie innych paliw stałych, w tym w szczególności węgla.

5.5. Brak jest podstaw do wywodzenia, iż ustanawianie w zaskarżonej uchwale zakazu spalania węgla byłoby bezprzedmiotowe z uwagi na to, iż w dacie uchwalania aktu (8 września 2020 r.) zakaz taki miałby obowiązywać na obszarze Województwa, czy też na jego częściach, na mocy innego aktu prawa miejscowego Sejmiku, tj. na mocy tzw. uchwały antysmogowej, tj. przyjętej na podstawie art.96 ust.1 p.o.ś. uchwały z dnia 24 października 2017 r. nr 162/17 w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa mazowieckiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz.Woj. Maz. poz.9600), znowelizowanej następnie uchwałą Sejmiku z dnia 26 kwietnia 2022 r. nr 59/22 (Dz.Urz.Woj. Maz. poz.5147).

Stwierdzić zatem należy, iż w swojej pierwotnej wersji w/w uchwała antysmogowa: (-) wskazała, iż od dnia jej wejścia w życie wszystkie nowo instalowane kotły na paliwa stałe powinny spełniać wymagania w zakresie sezonowej sprawności i

emisji zanieczyszczeń zgodnie z wymogami ekoprojektu (§5 w zw. z §10 pkt 2), (-) wyznaczyła okresy przejściowe dla stosowania kotłów pozaklasowych (§10 pkt 2 lit.a) - do końca 2022 r. oraz dla stosowania kotłów, spełniających podstawowe wymagania w zakresie emisji zanieczyszczeń na poziomie klasy 3 lub klasy 4 według normy PN-EN 303-5:2012 - do 31 grudnia 2027 r.

Uwzględniając natomiast znowelizowane brzmienie w/w uchwały antysmogowej, ukształtowane już po uchwaleniu uchwały kontrolowanej obecnie, stwierdzić należy, iż wprowadzenie uchwałą wprowadza zakaz stosowania w instalacjach grzewczych węgla kamiennego oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem tego węgla: 1) od dnia 1 października 2023 r. – w granicach administracyjnych m.st. Warszawy; 2) od dnia 1 stycznia 2028 r. – w granicach administracyjnych wchodzących w skład powiatów: grodzkiego, legionowskiego, mińskiego, nowodworskiego, piaseczyńskiego, pruszkowskiego, otwockiego, warszawskiego zachodniego oraz wołomińskiego, niemniej z wyraźnym dopuszczeniem (§4b ust.1 i ust.2) dalszej eksploatacji nowoczesnych instalacji tego rodzaju (chodzi o instalacje spełniające wymogi ekoprojektu, których eksploatacja rozpoczęła się przed 1 czerwca 2022 r. oraz instalacje spełniające wymagania określone dla klasy 5, których eksploatacja rozpoczęła się przed 10 listopada 2017 r.).

Powyższe musi zatem prowadzić do wniosku, iż eksploatacja na obszarze Województwa instalacji opartych na spalaniu paliwa stałego w postaci węgla była pomimo ograniczeń dopuszczalna zarówno w dacie uchwalenia zaskarżonej uchwały z dnia 8 września 2020 r., jak i obecnie.

5.6. Nie ma również podstaw do wywodzenia, jak podnosi Sejmik, iż kwestionowanym zakazem objęte jest wyłącznie rekreacyjne eksploatowanie kominka (przez co należałoby rozumieć eksploatowanie kominka niepodłączonego do instalacji rozprowadzającej ciepło po budynku), nie zaś wszystkich kominków, tj. przede wszystkim kominków używanych jako urządzenia grzewcze. Bez wątplenia bowiem zastrzeżenie, na które wskazuje Organ, nie zostało zawarte w żadnym miejscu w treści uchwały.

5.7. W świetle powyższego uznać należy, iż kwestionowane zapisy uchwały w istotny sposób różnicują sytuację prawną właścicieli budynków wyposażonych w więcej niż jeden system ogrzewania (tj. np. w instalację na gaz i dodatkową instalację na paliwo stałe) w ten sposób, iż uniemożliwiają korzystanie w dni smogowe wyłącznie z grzewczych instalacji kominkowych (zamiast np. istniejącej gazowej), nie obejmując

podobnym zakazem innych dodatkowych instalacji na paliwa stałe (w tym w szczególności na węgiel). Powyższe ma miejsce w sytuacji, w której jak sam stwierdza Organ spalanie wszystkich paliw stałych jest źródłem szkodliwych emisji do powietrza. Uchwała pozostawia zatem części właścicieli budynków wyposażonych w więcej niż jedną instalację grzewczą, w tym instalację grzewczą na paliwo stałe, wybór co do tego, którą z tych instalacji mogą oni eksploatować w dni smogowe, natomiast innej części właścicieli takich budynków wyboru tego odmawia, nie wykazując przekonującego merytorycznego uzasadnienia takiego zróżnicowania.

Stwierdzić należy, iż rozstrzygającego znaczenia przy ocenie legalności takiego rozwiązania nie można przypisywać treści pkt 1 załącznika do r.p.o.p., wskazującego katalog działań krótkoterminowych i ograniczeń w zakresie redukcji emisji powierzchniowej, w którym to katalogu w kontekście zakazów eksploatacji instalacji grzewczych przewidziano jedynie czasowy zakaz palenia w kominkach, jeżeli nie stanowią one jedyne źródła ogrzewania mieszkań w okresie grzewczym (ppkt 1). Nie ulega bowiem wątpliwości, iż cały katalog działań zaproponowanych w przywołanym załączniku ma charakter wyłącznie przykładowy nie zaś zamknięty („Przykłady możliwych działań krótkoterminowych i ograniczeń wynikających z planu działań krótkoterminowych”). Co do zasady zatem przyjąć należy, iż unormowania rozporządzenia nie stanowią przeszkody do rozważenia przez organ uchwałodawczy przewidzenia w planie działań krótkoterminowych działań dalej idących niż wprost przewidziane w rozporządzeniu.

Wziąwszy powyższe pod uwagę stwierdzić należy, iż przyjęty w zaskarżonej uchwale sposób ukształtowania obowiązków jej adresatów narusza zasady tworzenia aktów prawnych.

Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (art.184 ust.2 Konstytucji RP). Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa (art.94 Konstytucji RP).

Nie może ulegać wątpliwości, iż akt normatywny, wprowadzający do systemu prawa normy prawa powszechnie obowiązującego, w tym akt prawa miejscowego, wprowadzający tego rodzaju normy na obszarze właściwości organu

uchwałodawczego, musi spełniać nie tylko wysokie standardy legislacyjne ale przede wszystkim wysokie standardy w zakresie poszanowania praw jednostek zagwarantowanych Konstytucją RP. Akt taki musi respektować m.in. zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), zasadę równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP) oraz obowiązek ochrony prawa własności i innych praw majątkowych (art. 21 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji RP). Stosownie do powyższego:

Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP).

Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia (art. 21 ust. 1 Konstytucji RP).

Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP).

„Realizacja delegacji ustawowej nie może być wykonywana z naruszeniem porządku prawnego, w szczególności zasad konstytucyjnych. Wobec powyższego, wydanie aktu prawa miejscowego w swej treści naruszającego Konstytucję oznaczać musi jednocześnie przekroczenie normy upoważniającej, a w związku z tym również art. 94 Konstytucji. Mimo przyznanej samorządowi terytorialnemu, a uzasadnionej ustrojowo dużej samodzielności w stanowieniu prawa miejscowego, należy pamiętać, że wola mieszkańców nie jest wyłącznym źródłem władzy samorządowej. Źródłem władzy i odrębności samorządu terytorialnego są pozytywne unormowania prawne, czyli normy Konstytucji i ustaw (por. uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., sygn. akt W 10/93, OTK nr 1994/2, poz. 46; wyrok TK z dnia 26 maja 1998 r., sygn. akr K 17/98, OTK nr 1998/4, poz. 48). Samorząd wykonuje samodzielnie zadania publiczne, ale na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z tego względu prawo miejscowe samorządu terytorialnego nie może być rozpatrywane wyłącznie jako wyraz woli mieszkańców. Wspólnoty samorządowe działają w ramach państwa, chociaż są odrębnymi układami kompetencyjnymi, stanowią jednak części składowe mechanizmu

państwowego. Dlatego samorząd terytorialny musi działać w ramach powszechnie obowiązującego prawa (wyrok TK z dnia 3 listopada 1999 r., sygn. akt K 13/99, OTK nr 1999/7, poz. 155)". – por. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/wady-aktow-prawa-miejscowego-na-przykladzie-skarg-wnoszonych-przez-RPO>.

W sytuacji, w której organ uchwałodawczy nie wykazał, iż kominkowe instalacje grzewcze są z punktu widzenia wpływu na jakość powietrza bardziej szkodliwe niż inne instalacje na paliwa stałe, w tym w szczególności na węgiel, przyjęte rozwiązanie, reglamentujące wyłącznie stosowanie w dni smogowe instalacji kominkowych, musi budzić fundamentalne zastrzeżenia co do jego spójności i konsekwencji a w efekcie zgodności z wymogami proporcjonalności, równości wobec prawa oraz ochrony własności, zagwarantowane w Konstytucji RP.

Przy uchwalaniu kwestionowanych postanowień planu doszło zatem do istotnego naruszenia art.91 ust.3 oraz art.92 ust.1c p.o.ś. w zw. z art.31 ust.3, art.32 i art.64 ust.3 oraz art.94 Konstytucji RP w stopniu obligującym Sąd do stwierdzenia nieważności aktu w zaskarżonym zakresie.

Zaznaczyć należy, iż niniejszym wyrokiem Sąd nie przesądza, iż co do zasady brak jest merytorycznych podstaw do wprowadzania zakazu korzystania z ogrzewania kominkowego w dni smogowe. Sąd stwierdza natomiast, iż wprowadzanie reglamentacji w zakresie ogrzewania budynków mieszkalnych w dni smogowe, ograniczonej tylko do ogrzewania kominkowego, nie obejmującej innych typów ogrzewania na paliwa stałe, bez wykazania klarownych przesłanek merytorycznych, uzasadniających takie zróżnicowanie, narusza przepisy prawa.

5.8. Sąd stwierdził nieważność kwestionowanych przepisów uchwały w całości nie zaś wyłącznie w stosunku do nieruchomości Skarżącego z uwagi na oczywiste naruszenie przez te przepisy obiektywnego porządku prawnego, oddziałujące w takim sam sposób na sytuację wszystkich adresatów uchwały.

Jak trafnie wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 marca 2023 r., sygn. akt II SA/Po 189/20, publ. CBOSA, wydanym wprawdzie w sprawie ze skargi na uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, niemniej formułującym wnioski, które można odnieść także do innych rodzajów aktów prawa miejscowego: „Jednocześnie w orzecznictwie przyjmuje się, że w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. także orzeka się w granicach interesu prawnego skarżącego, co oznacza, że w przypadku stwierdzenia istotnego naruszenia zasad bądź trybu sporządzania

planu miejscowego (por. art. 28 ust. 1 u.p.z.p.), sąd może stwierdzić nieważność uchwały w części wyznaczonej interesem prawnym skarżącego. Jeżeli więc skarżący wywodzi swój interes z prawa własności nieruchomości, to stwierdzenie nieważności aktu powinno zasadniczo nastąpić tylko w odniesieniu do części planu miejscowego dotyczącej tej nieruchomości, a w szerszym zakresie tylko wówczas, gdy jest niezbędne dla zachowania spójności ustaleń planistycznych (zob.m.in. wyroki NSA z 25 listopada 2008 r., sygn. akt II OSK 978/08, z 28 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OSK 2992/14, z 25 października 2019 r., sygn. akt II OSK 1905/19, z 18 czerwca 2020 r., sygn. akt II OSK 334/20, CBOSA).”.

Uznać należy, iż postulat zapewnienia spójności sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości położonych na obszarze Województwa, uzasadnia wyjście przez Sąd poza interes prawny Skarżącego. W sytuacji, w której kwestionowane postanowienia uchwały nakładają na właścicieli nieruchomości wyłącznie obowiązki, nie przyznając uprawnień, w/w wyjście poza interes prawny Skarżącego, służące ujednoczeniu pozycji prawnej wszystkich adresatów aktu, skutkujące uchynieniem nałożonego na nich obowiązku, nie prowadzi zatem w żaden sposób do pogorszenia ich sytuacji prawnej.

Z powyższych względów Sąd orzekł jak w sentencji na podstawie art.147 § 1 i art.200 oraz art.205 § 2 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy

zgodność z oryginałem

Agnieszka Paszczyńska

Sekretarz Sądowy

Marek Piunka i Wspólnicy  
Spółka komandytowa  
Wpl.  
dnia 28. 08. 2023  
L. dz. 9581mp