

Tarnów, dnia 16 października 2019 r.  
Znak BRP 074.30.2019

**Opinia prawna**  
**dotycząca projektu uchwały Rady Miejskiej w Tarnowie w sprawie wystąpienia do Sejmiku**  
**Województwa Małopolskiego w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Miasta**  
**Tarnowa ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw**

Przedmiotem opinii jest ocena formalno-prawna projektu uchwały Rady Miejskiej w Tarnowie w sprawie wystąpienia do Sejmiku Województwa Małopolskiego w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Miasta Tarnowa ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, przekazanego Prezydentowi Miasta Tarnowa za pismem z dnia 10 października 2019 r., znak KRM.0006.25.2019.

Projekt ten nie zawiera podpisu wnioskodawcy. Jak wynika wydruku wiadomości e-mail z dnia 11 października 2019 r. wysłanej z adresu poczty elektronicznej Przewodniczącego Rady Miejskiej w Tarnowie, stanowi on autopoprawkę do przesłanego projektu uchwały (zmieniającą tytuł i paragraf 1), którą autor wiadomości zgłasza w imieniu Klubu Radnych Nasze Miasto Tarnów. Autopoprawka dotyczy zapewne projektu uchwały Rady Miejskiej w Tarnowie w sprawie akceptacji dla działań zmierzających do wprowadzenia w Gminie Miasta Tarnowa ograniczeń w zakresie użytkowania instalacji, w których następuje spalanie paliw, wraz z pismem przewodnim z dnia 10 października 2019 r. Ten projekt (elektronicznie podpisany przez radnego Pana Tomasza Olszówkę i zgłoszony w imieniu Klubu Radnych Nasze Miasto Tarnów) został również załączony do pisma Przewodniczącego Rady Miejskiej w Tarnowie.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że projekt został przekazany Prezydentowi Miasta Tarnowa z naruszeniem § 31 ust. 1 pkt 7 Statutu Gminy Miasta Tarnowa stanowiącego załącznik do uchwały nr VII/72/2003 Rady Miejskiej w Tarnowie w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miasta Tarnowa (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2016 r., poz. 2925 z późn. zm.). Opracowanie projektu pod względem formalno-prawnym, o którym mowa w § 32 ust. 2 Statutu Gminy Miasta Tarnowa, winno być poprzedzone złożeniem pod nim podpisu przez projektodawcę, któremu przysługuje inicjatywa uchwałodawcza.

Odnosząc się do treści projektowanej uchwały należy stwierdzić, co następuje:

1. Zgodnie z art. 96 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 z późn. zm.) opracowanie projektu uchwały sejmiku województwa w sprawie wprowadzenia ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw należy do kompetencji zarządu województwa. Adresatem postulatów przedstawionych w opiniowanym projekcie winien być Zarząd Województwa Małopolskiego.

2. W podstawie prawnej nie zostały przytoczone zmiany tekstu jednolitego ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, które opublikowano w Dz. U. z 2019 r. – poz. 1309, 1686, 1815 i 1571.

3. Przepis § 2 odsyła do nieaktualnego tekstu jednolitego ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne – ostatni tekst jednolity został opublikowany w Dz.U. z 2019 r., poz. 755, a jego zmiany – w Dz.U. z 2019 r., poz. 1435, 1517, 1520, 1524 i 1556.

4. W § 4 w zdaniu wstępnym występuje omyłka pisarska – zamiast „stosowania” winno być „stosowanie”.

5. Przepis § 4 pkt 2 odsyła do nieaktualnego tekstu jednolitego ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw – ostatni tekst jednolity został opublikowany w Dz.U. z 2019 r., poz. 660, a jego zmiany – w Dz.U. z 2019 r., poz. 1527.

6. W § 5 projektowanej uchwały przewiduje się zobowiązanie Prezydenta Miasta Tarnowa do wystąpienia w terminie czterech miesięcy od dnia jej podjęcia do Sejmiku Województwa Małopolskiego z wnioskiem o wprowadzenie ograniczeń wskazanych w § 1. Taka regulacja wykracza poza podstawę prawną projektowanej uchwały, którą stanowi art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W oparciu o ten przepis rada gminy może podejmować uchwały o charakterze intencyjnym, nienormatywnym, które dotyczą spraw mieszczących się w zakresie działania gminy. Wprawdzie przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym zezwala radzie gminy na stanowienie o kierunkach działania wójta, jednakże stanowi on tylko upoważnienie do wydawania aktów w sferze wewnętrznej działania organów gminy zawierających wytyczne, zalecenia lub wskazówki dla organu wykonawczego<sup>1</sup>. Podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. tzw. uchwała kierunkowa może wskazać priorytety, którymi organ wykonawczy powinien się kierować podczas wykonywania uchwały. Na podstawie tego upoważnienia ustawowego rada gminy nie może natomiast nakazywać organowi wykonawczemu stosowania konkretnych rozwiązań prawnych ani też narzucać sposobu załatwienia konkretnej sprawy. Tego rodzaju uchwały nie mogą nakazywać organowi wykonawczemu określonych konkretnych zachowań, ani też obligować go do określonych konkretnych działań.<sup>2</sup> Zobowiązanie Prezydenta Miasta Tarnowa do wystąpienia z określonej treści wnioskiem do Sejmiku Województwa Małopolskiego jest poleceniem podjęcia szczegółowo określonego działania, które wykracza poza zakres kompetencji Rady Miejskiej w Tarnowie.

W celu usunięcia przedstawionej niezgodności brzmienia § 5 projektu z obowiązującym prawem treść tego przepisu winna zostać ograniczona do przedstawienia postulatów Rady Miejskiej w Tarnowie odnośnie terminu wejścia w życie proponowanych ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji.

Należy ponadto wyjaśnić, że w przypadku podjęcia przez Radę Miejską w Tarnowie uchwały o proponowanej treści, Prezydent Miasta Tarnowa jako organ wykonawczy będzie zobowiązany do jej przekazania Sejmikowi Województwa Małopolskiego na podstawie § 4.

7. Postulowane terminy wejścia w życie ewentualnej uchwały Sejmiku Województwa Małopolskiego, opisane w § 5, nie uwzględniają obowiązku ogłoszenia tej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego na podstawie art. 13 pkt 2 ustawy dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1461) w zw. z art. 96 ust. 9 ustawy Prawo ochrony środowiska. Początkiem biegu tych terminów winien być dzień wspomnianego ogłoszenia uchwały. Ponadto użyte w § 5 pojęcia „instalacje w nowych budynkach oddawanych do użytkowania” (lit. a)

<sup>1</sup> Tak K.Właźlak (w:) *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz* pod red. P. Chmielnickiego, LexisNexis 2013 (komentarz do art. 18)

<sup>2</sup> Tak Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 19 września 2017 r., sygn. II GSK 3514/17

i „pozostałe instalacje”(lit. b) – są niedookreślone, co uniemożliwia ustalenie ich zakresu przedmiotowego. W tym zakresie projekt wymaga uzupełnienia zgodnie z intencjami projektodawcy.

8. Z przyczyn opisanych w punkcie 6 negatywnie należy ocenić również treść § 6 projektowanej uchwały. Także w tym przypadku następuje niedopuszczalne nałożenie na Prezydenta Miasta Tarnowa obowiązku podjęcia określonych działań. W przypadku, gdyby projektodawcy uzupełnili podstawę prawną uchwały o przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, w § 6 projektu mogłyby zostać wyznaczone kierunki działania Prezydenta Miasta Tarnowa – np. ograniczenie skutków finansowych zmiany systemu ogrzewania dla mieszkańców Tarnowa uprawnionych do świadczeń z pomocy społecznej.

Jednocześnie wyjaśnia się, że Rada Miejska w Tarnowie podjęła w dniu 26 listopada 2015 r. uchwałę nr XVIII/184/2015 w sprawie Programu ograniczania niskiej emisji dla miasta Tarnowa, w której zaplanowano działania naprawcze do 2023 r. W Tarnowie obowiązuje obecnie także uchwała nr XLIII/436/2017 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 21 września 2017 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej w ramach projektu pod nazwą "Obniżenie poziomu niskiej emisji w Tarnowie" ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020 (Dz. Urz. Woj. Małop. poz. 6366 z późn. zm.) i uchwała nr IX/75/2019 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Miasta Tarnowa na dofinansowanie kosztów inwestycji związanej ze zmianą systemu ogrzewania lub wykorzystaniem odnawialnego źródła energii (Dz. Urz. Woj. Małop. poz. 2770).

9. W § 7 użyto niepełnej nazwy organu wykonawczego Gminy Miasta Tarnowa – winno być „Prezydentowi Miasta Tarnowa”.

RADCA PRAWNY  
  
Anna Morawska  
KR 1208

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Miejskiej w Tarnowie
- 2) a/a

Tarnów, dnia 18 października 2019 r.

## Opinia

W przedmiocie proponowanego projektu uchwały „antysmogowej” na terenie Gminy Miasta Tarnowa, pragniemy zaznaczyć, że UMT od kilkunastu lat dąży w swych działaniach do zmiany sposobu ogrzewania mieszkań poprzez udzielanie dotacji dla mieszkańców także ze środków pozyskanych ze środków zewnętrznych mających na celu zastąpienie paliwa stałego bardziej ekologicznymi źródłami ciepła (przyłączenie do m.s.c., wymiana na kotły gazowe, ogrzewanie elektryczne).

Odnosząc się do zapisów projektu zawartych w § 4 pkt. 1 i 2 w powiązaniu z § 5 pkt. a oraz biorąc pod uwagę prowadzone obecnie prace legislacyjne w wyniku, których stosowanie gazu ziemnego, oleju opałowego w nowych budynkach nie będzie możliwe, planowane zapisy projektu częściowo będą sprzeczne z proponowaną ustawą.

Odnosząc się do zapisów projektu zawartych w § 6 zgodnie z uwagą zawartą w opinii Radcy prawnego, Rada Miejska podjęła już uchwałę w sprawie Programu ograniczania niskiej emisji dla miasta Tarnowa, w której zaplanowano działania naprawcze do 2023 roku.

Ponadto Rada Miejska uchwaliła zasady udzielania dotacji ze środków własnych oraz zewnętrznych - programu RPO. Natomiast w zakresie wydatków na lata kolejne niezbędna jest opinia Skarbnika miasta.

Zobowiązanie wynikające z § 6 ust. 2 odnosi się do działań MOPS związanych z ustawą o pomocy społecznej.

Przykład Krakowa wskazuje, że mimo całkowitego zakazu palenia węglem oraz drewnem, jakość powietrza w centrum miasta jest w dalszym ciągu niezadowolająca (np. wyniki pomiarów WIOŚ październik 2019 r.).

<http://monitoring.krakow.pios.gov.pl/dane-pomiarowe/automatyczne/stacja/6/parametry/1711-44-46-202-43-42-45/miesieczny/10.2019>

PREZYDENT MIASTA

  
Roman Ciuchra