


Praca zbiorowa  
pod redakcją Filipa Nawrota i Ewy Radeckiej



**Prawne instrumenty  
ochrony powietrza**  
**Wybrane zagadnienia**



# **Prawne instrumenty ochrony powietrza. Wybrane zagadnienia**

*Praca zbiorowa  
pod redakcją Filipa Nawrota i Ewy Radeckiej*

## **Autorzy:**

*Angelika Erm*

*Mariusz Gawel*

*Mateusz Hańderek*

*Jakub Krawczyk*

*Gabriela Wolsza*

*Aleksandra Jaskulska*

*Karolina Jędrzejek*

*Ryszard Mikosz*

*Małgorzata Mokrosz*

*Oskar Możdżyń*

*Filip Nawrot*

*Ewa Radecka*

*Mariusz Sumara*

ISBN 978-83-66086-04-3

Wydawca:

Grupa INFOMAX Katowice  
dobrewydawnictwo.pl

40-246 Katowice, ul. Porcelanowa 11c  
tel./faks: 32 730 32 32  
e-mail: wydawnictwo@grupainfomax.com

Typografia, łamanie, projekt okładki: zespół



Publikacja wydana jest na zlecenie  
40-009 Katowice, ul. Warszawska 3  
e-mail: pie@pie.pl www.pie.pl



Dofinansowano ze środków Wojewódzkiego Funduszu  
Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach

Treści zawarte w publikacji nie stanowią oficjalnego stanowiska organów Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach

Publikacja ta będzie dostępna na stronie internetowej: <http://www.kpgios.us.edu.pl/>

## Spis treści

1. Filip Nawrot, Ewa Radecka . . . . .	5
<i>Wstęp</i>	
2. Angelika Erm . . . . .	8
<i>Krajowy Program Ochrony Powietrza – zagadnienia wybrane</i>	
3. Mariusz Gaweł. . . . .	15
<i>Prawo do życia w czystym środowisku a ochrona powietrza w kontekście zagadnienia dóbr osobistych oraz zaniechań legislacyjnych</i>	
4. Mateusz Hańderek . . . . .	25
<i>Konstrukcja prawna uchwał antysmogowych a prawa i wolności jednostki</i>	
5. Jakub Krawczyk, Gabriela Wolsza . . . . .	33
<i>Instrumenty finansowe ekologicznego rynku kapitałowego jako sposób kształtowania polityki ochrony środowiska</i>	
6. Aleksandra Jaskulska . . . . .	38
<i>Program ochrony powietrza dla terenu województwa małopolskiego mający na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pulapu stężenia ekspozycji – wybrane zagadnienia</i>	
7. Karolina Jędrzejek . . . . .	44
<i>Plan działań krótkoterminowych dla województwa śląskiego</i>	
8. Ryszard Mikosz . . . . .	52
<i>Bezczynność sejmiku województwa w sprawie planu działań krótkoterminowych</i>	
9. Małgorzata Mokrosz. . . . .	65
<i>Prawne instrumenty zapewnienia standardów jakości powietrza</i>	
10. Oskar Możdżyń . . . . .	77
<i>Afera Volkswagena a ochrona powietrza w Polsce. Czy możemy coś zrobić?</i>	
11. Filip Nawrot. . . . .	88
<i>Wielki smog londyński i jego skutki</i>	
12. Ewa Radecka . . . . .	97
<i>Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie C-336/16 Komisja Europejska vs. Rzeczpospolita Polska – konsekwencje prawne</i>	
13. Mariusz Sumara . . . . .	108
<i>Propozycje rozwiązań związanych z ograniczeniem niskiej emisji wynikających z uchwały antysmogowej w kontekście podejmowanych działań kontrolnych przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej w Katowicach</i>	
14. Bibliografia . . . . .	124



## WSTĘP

Przedłożona do Państwa rąk monografia podejmuje ważką problematykę związaną z ochroną powietrza. Ciągłe pojawiające się wątpliwości interpretacyjne oraz alarmujące stany jakości powietrza uzasadniały prace zmierzające do zgłębienia tej tematyki. Publikacja ta jest pokłosiem ogólnopolskiej konferencji „Prawne instrumenty ochrony powietrza”, która odbyła się w dniu 20 kwietnia 2018 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Wydarzenie to zorganizowały Koła Naukowe: Prawa Ochrony Środowiska oraz Prawa Medycznego WPiA UŚ oraz Katedra Prawa Górniczego i Ochrony Środowiska WPiA UŚ. Celem konferencji było zwrócenie uwagi na problemy w stosowaniu przepisów dotyczących ochrony powietrza przy uwzględnieniu stanowiących tło tych regulacji konkretnych wymogów technologii i ochrony środowiska. Zorganizowanie opisywanego wydarzenia było wynikiem dostrzeżenia żywotności wskazanej materii. Był to także wyraz uznania dla ogromnej i wciąż rosnącej praktycznej roli regulacji odnośnie do ochrony powietrza.

Publikacja w swej treści zawiera zarówno teksty uznanych naukowców, praktyków, jak również osób dopiero rozpoczynających swą przygodę z nauką, co należy uznać za dodatkowy walor opracowania, ujmującego zagadnienie z różnych perspektyw. Przedstawione w monografii rozważania mają nie tylko walor naukowy, ale dotyczą również istotnych problemów praktycznych rodzących się na tle przedmiotowej tematyki.

Pierwszy rozdział pracy, autorstwa Angeliki Erm, poświęcony jest wybranym zagadnieniom dotyczącym Krajowego Programu Ochrony Powietrza. Opracowanie to wskazuje na liczne wątpliwości związane między innymi z planami ochrony powietrza, które w stosownych przepisach nie zostały określone jako akty prawa powszechnie obowiązującego, wobec czego uznawane są w praktyce za akty prawa wewnętrznego – z wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami.

Drugi rozdział, którego autorem jest Mariusz Gaweł, porusza zagadnienia ze styku prawa publicznego i prawa prywatnego. Główna oś rozważań koncentruje się wokół pytania, jak na drodze cywilnej można dochodzić ochrony prawa do życia w czystym, nieskażonym środowisku, które nie jest uznawane za samoistnie występujące dobro osobiste. Autor stwierdza, że w związku z tym ochronie prawnej podlegać ono będzie jedynie w momencie jego naruszenia w korelacji z innym, obiektywnie naruszonym oraz sklasyfikowanym dobrem osobistym. Z kolei przypadek wyrządzenia szkody materialnej spowodowanej zanieczyszczonym powietrzem rodzi skutek w postaci odpowiedzialności odszkodowawczej.

Trzeci rozdział autorstwa radcy prawnego Mateusza Hańderka podejmuje tak ważną kwestię jak konstrukcja prawna uchwał antysmogowych w kontekście praw i wolności jednostki. Analizie poddano problemy związane z uchwalaniem tych aktów prawa miejscowego, stanowiących zakazy i ograniczenia w spalaniu paliw w instalacjach. Na podstawie przykładu dwóch uchwał tzw. antysmogowych w województwie małopolskim omówione zostały zagrożenia dla praw i wolności jednostek wynikające z niepoprawnego konstruowania przedmiotowych uchwał. Na zakończenie przedstawiono postulaty *de lege ferenda* w tym zakresie.

W rozdziale czwartym monografii Jakub Krawczyk i Gabriela Wolsza prowadzą rozważania dotyczące instrumentów finansowych ekologicznego rynku kapitałowego jako sposobu na kształtowanie polityki ochrony środowiska. Połączenie aspektów ekologicznych z ekonomicznymi daje bardzo ciekawy obraz obecnych regulacji w tym zakresie oraz ukazuje istotę powiązań między rynkiem kapitałowym a koncepcją społecznej odpowiedzialności biznesu. Co prawda instrumenty rynku kapitałowego nie zastąpią innych mechanizmów polityki ekologicznej, jakie stosuje państwo w stosunku do podmiotów gospodarczych, ale stanowią one ich uzupełnienie.

Kolejny rozdział pracy, rozpoczynający cykl tematycznie powiązanych ze sobą części, poświęcony jest ponownie problematyce programów ochrony powietrza. Autorka tej części pracy, mgr Aleksandra Jaskulska, analizuje to zagadnienie na konkretnym przykładzie, w odniesieniu do województwa małopolskiego. Podstawowym pytaniem, na które stara się ona odpowiedzieć, jest kwestia zaskarżenia wadliwego bądź bezskutecznego programu ochrony powietrza na podstawie obecnie obowiązujących przepisów. Analizie poddano również aktualne orzecznictwo i na tej podstawie sformułowane zostały postulaty *de lege ferenda*.

Studentka Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, Karolina Jędrzejek, skupiła się na przybliżeniu treści i rozwiązań przyjętych w województwie śląskim. Autorka skoncentrowała się na procedurze przyjęcia planu działań krótkoterminowych, wskazując jej braki i błędy, po czym szczegółowo omówiła jej przebieg w województwie śląskim. W dalszej kolejności opisane zostały poszczególne zapisy planu, wraz z krytycznymi uwagami.

W następnej części szerokie rozważania poświęcono bezczynności sejmiku województwa w sprawie ww. planów. Autor, profesor Ryszard Mikosz, poddał analizie możliwość wystąpienia do sądu administracyjnego ze skargą na bezczynność sejmiku województwa, w sytuacji, gdy nie sporządza on planu działań krótkoterminowych. Po przedstawieniu poglądów literatury oraz orzecznictwa (zarówno polskiego jak i europejskiego), krytycznie odniesiono się do wynikającego z nich stwierdzenia, że brak jest takiej możliwości, oraz zaprezentowano możliwe sposoby zmiany tego stanowiska.

Prawne instrumenty zapewnienia standardów jakości powietrza to zagadnienie, którego analizy podjęła się mgr Małgorzata Mokrosz. W tej części zarysowano aktualny stan prawny przepisów związanych z ochroną powietrza, a po wyjaśnieniu podstawowych pojęć omówiono instru-



menty „narzędzia” prawne mające ograniczyć emisję zanieczyszczeń w sektorze niskiej emisji oraz przedstawiono możliwości i problemy związane z zapewnieniem standardów jakości powietrza. Wskazano także na ważny aspekt edukacji społeczeństwa w zakresie racjonalnego przetwarzania energii chemicznej zawartej w paliwie na energię cieplną. Na zakończenie przedstawiono niezbędne uregulowania prawne, które powinny przyczynić się do zmniejszenia uciążliwości zanieczyszczeń emitowanych ze spalania paliw stałych w szczególności w piecach i kotłach o mocy poniżej 100 kW.

Dziewiąty rozdział monografii – przygotowany przez mgra Oskara Możdżynia – nawiązuje do afery Volkswagena w kontekście ochrony powietrza w Polsce. Autor wyjaśnia na czym polegało oszustwo producenta oraz jakie działania zostały podjęte na gruncie prawa amerykańskiego oraz prawa polskiego. Szczególną uwagę Autor poświęcił roszczeniom cywilnoprawnym dochodzonym w postępowaniu grupowym. Omówione zostały również środki prawne wynikające z przepisów prawa administracyjnego i cywilnego, które mogłyby zostać podjęte przeciwko producentowi.

Nie zabrakło również ujęcia historycznego przedmiotowego zagadnienia. Tekst mgra Filipa Nawrota omawia szczegółowo zagadnienia dotyczące wielkiego smogu londyńskiego oraz jego konsekwencji. Przedstawia przebieg wydarzeń z grudnia 1952 roku, ich przyczyny oraz skutki na różnych płaszczyznach, ze szczególnym uwzględnieniem działań prawnych podjętych po ich wystąpieniu. Analizie poddano akty prawne przyjęte w celu uniknięcia podobnych wydarzeń w przyszłości oraz przedstawiono jakie efekty przyniosły działania podjęte na ich podstawie.

Tematyką prawa europejskiego w kontekście ochrony powietrza zajęła się dr Ewa Radecka poruszając kwestie konsekwencji prawnych wydania wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie C-336/16. W tej części próbowano naświetlić problematykę ewentualnych konsekwencji prawnych dalszego niedostosowania się państwa polskiego do norm unijnych obowiązujących w poruszanej tu materii.

Ostatni rozdział monografii autorstwa mgra Mariusza Sumary skupia się na propozycjach rozwiązań związanych z ograniczeniem niskiej emisji dla województwa śląskiego. Autor postawił sobie dwa cele, pierwszym z nich jest przedstawienie propozycji działań związanych z realizacją zapisów tzw. uchwały antysmogowej. Drugim zamierzeniem Autora, szczególnie wartościowym z racji na piastowaną funkcję w Straży Miejskiej w Katowicach, jest opisanie procedur podejmowanych przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej w Katowicach, w tym z wykorzystaniem drona w celu kontroli spalania odpadów oraz substancji zabronionych.

Oczywistym jest, że monografia ta, nad którą prace trwały w pierwszej połowie 2018 r., nie prezentuje wszystkich zagadnień związanych z ochroną powietrza w Polsce, a wręcz przeciwnie, dotyczy tylko wycinka tej problematyki. Jednakże wypełnia ona istotną lukę w doktrynie prawa ochrony środowiska, a także stanowi przyczynek do prowadzenia dalszych badań naukowych w tym zakresie.

## **Krajowy Program Ochrony Powietrza – zagadnienia wybrane**

### *Selected issues of the National Program for Air Protection*

#### **Streszczenie**

Problematyka dotycząca ochrony powietrza jest tematem poruszonym w wielu pozycjach naukowych. To, jakim powietrzem ludzie będą oddychać, w dużej mierze zależy także od nich. Potrzeba więc prawnego uregulowania, a także innych instrumentów takich jak świadomość ludzi, aby stan powietrza w Polsce ulegał systematycznej poprawie. Próby te zostały podjęte w utworzonym w 2015 roku Krajowym Programie Ochrony Powietrza, który jednak nie posiada takiej mocy prawnej, aby móc skutecznie walczyć z zanieczyszczonym powietrzem.

#### **Słowa kluczowe**

powietrze, ochrona powietrza, Krajowy Program Ochrony Powietrza, smog, poprawa jakości powietrza

#### **Abstract**

The issues related to air protection are topics raised in many scientific positions. The air people breathe to a large extent also depends on them. Therefore, the legal regulation is required, as well as other instruments such as people's awareness, so that the quality of air in Poland could be systematically improved. These attempts have been undertaken in the National Program for Air Protection established in 2015. However, it does not have the legal power to fight air pollution effectively.

#### **Keywords**

air, air protection, National Program for Air Protection, smog, air quality improvement

### **1. Wstęp**

Tematyka dotycząca ochrony powietrza stała się w ostatnim czasie bardzo powszechna. Głównie z uwagi na coraz gorszy stan jego jakości w Polsce. Powietrze, jest jednym z elementów przyrody niezbędnym dla człowieka, zwierząt czy roślin, dlatego też podlega ono ochro-

nie prawnej. W ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska<sup>1</sup> w art. 3 pkt 26 możemy odnaleźć jego legalną definicję, która stanowi, że powietrzem jest takie powietrze, które znajduje się w troposferze<sup>2</sup>, z wyłączeniem wnętrz budynków i miejsc pracy. W art. 85 te same ustawy zostało wskazane na czym polega ochrona powietrza, a więc na:

- utrzymaniu poziomów substancji w powietrzu poniżej dopuszczalnych dla nich poziomów lub co najmniej na tych poziomach;
- zmniejszaniu poziomów substancji w powietrzu co najmniej do dopuszczalnych, gdy nie są one dotrzymane;
- zmniejszaniu i utrzymaniu poziomów substancji w powietrzu poniżej poziomów docelowych albo poziomów celów długoterminowych lub co najmniej na tych poziomach<sup>3</sup>.

W poniższym artykule zostaną przedstawione najważniejsze założenia dotyczące Krajowego Programu Ochrony Powietrza. Będzie on dotyczył początkowych lat jego istnienia nie obejmując aktualizacji.

Odnosząc się do problematyki dotyczącej złego stanu powietrza, trzeba także wspomnieć, że wywiera on duży wpływ na zdrowie ludzi. Pył PM<sub>2,5</sub> uznawany jest za jeden z najgorszych i najbardziej niekorzystnie wpływających na stan zdrowia ludzi ze względu na przenikanie do pęcherzyków płucnych<sup>4</sup>. Jak wskazuje Krajowy Program Ochrony Powietrza życie obywatela RP narażonego na jego działanie jest krótsze nawet o 10 miesięcy. Największy wpływ zanieczyszczeń można zaobserwować w rejonach zurbanizowanych, a najbardziej narażone grupy to dzieci, osoby starsze czy ludzie z chorobami dróg oddechowych<sup>5</sup>.

## **2. Krajowy Program Ochrony Powietrza w ustawie Prawo ochrony środowiska**

Odniesienie do Krajowego Programu Ochrony Powietrza ma miejsce w p.o.ś. Zgodnie z art. 91c te same ustawy, w przypadku gdy przekroczenie poziomów dopuszczalnych lub docelowych substancji w powietrzu występuje na znacznym obszarze kraju, a środki podjęte przez organy samorządu terytorialnego nie wpływają na ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza, minister właściwy do spraw środowiska może opracować Krajowy Program Ochrony Powietrza, który jest dokumentem o charakterze strategicznym wyznaczającym cele i kierunki działań, jakie powinny zostać uwzględnione w programach ochrony powietrza<sup>6</sup>. W przypadku

---

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 799, dalej: p.o.ś.

<sup>2</sup> Troposfera – najniższa warstwa atmosfery planety – tak W. Doroszewski (red.), Słownik języka polskiego, <https://sjp.pwn.pl/sjp/troposfera;2578773.html> (dostęp na dzień: 1 czerwca 2018 r.).

<sup>3</sup> Zob. art. 85 p.o.ś.

<sup>4</sup> Krajowy Program Ochrony Powietrza, s. 38 [https://www.mos.gov.pl/g2/big/2015\\_09/e1dcdab8f1749936fd2e-f53aefc3a7ba.pdf](https://www.mos.gov.pl/g2/big/2015_09/e1dcdab8f1749936fd2e-f53aefc3a7ba.pdf), (dostęp na dzień: 30 maja 2018 r.), dalej: Krajowy Program Ochrony Powietrza.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 7.

<sup>6</sup> Zob. art. 91c ust. 1 p.o.ś.

przygotowania takiego programu minister właściwy do spraw środowiska ogłasza w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” informację o adresie strony internetowej, na której ten program został zamieszczony i o terminie od którego ma być on stosowany<sup>7</sup>.

Problem wskazany w przytoczonym artykule jest powodem, dla którego minister właściwy do spraw środowiska może opracować Krajowy Program Ochrony Powietrza, jednak nie ma takiego obowiązku. Program ma więc charakter fakultatywny. Być może z tego powodu, to rozwiązanie jakim jest Krajowy Program Ochrony Powietrza, nie będzie efektywnie wykorzystywane w ochronie powietrza<sup>8</sup>. Uprawnienie Ministra do opracowania takiego programu jest uzależnione od spełnienia pewnych okoliczności. Są to przekroczenie wspomnianych poziomów substancji w powietrzu na znacznym obszarze kraju oraz niewystarczające środki podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego. Niestety, ustawodawca nie definiuje, czym jest znaczny obszar kraju, ale można przyjąć, iż jest to teren, na którym działania jednostek samorządu terytorialnego są niewystarczające<sup>9</sup>. W przypadku, gdy samorządy potrafią samodzielnie poradzić sobie z problemem ochrony powietrza, wprowadzanie w życie regulacji na podstawie tego przepisu nie będzie miało miejsca. Druga okoliczność dotyczy nieskuteczności środków podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Obejmuje to każdy środek jaki tylko posiadają. Skuteczność ta, szacowana jest przez pryzmat tego, czy powoduje ograniczenie złej jakości powietrza czy też nie. Aby móc dokonać takiej analizy trzeba najpierw dany środek wprowadzić w życie. W sytuacji, w której samorządy samodzielnie nie potrafią wyeliminować problemu złej jakości powietrza, potrzebne jest podjęcie inicjatywy przez organ, którego zakres działania jest szerszy i dotyczy całego państwa<sup>10</sup>.

Warto byłoby pochylić się nad aktualnie wprowadzonym Krajowym Programem Ochrony Powietrza. W Monitorze Polskim pojawił się komunikat Ministra Środowiska z dnia 17 września 2015 r., który to ogłosił, że program taki został opracowany i że jest dostępny na wskazanej stronie internetowej oraz że obowiązuje on od 1 października<sup>11</sup>. Ma on obowiązywać do roku 2020 z perspektywą do 2030 roku. Rozbieżność ta wynika z tego, że działania podzielono na:

- krótkoterminowe do zrealizowania do 2018 r. (niektóre z nich wskazano jako priorytetowe do natychmiastowej realizacji);
- średnioterminowe do 2020 r.;
- długoterminowe do 2030 r.

---

<sup>7</sup> Zob. art. 91c ust.2 p.o.ś.

<sup>8</sup> K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, System Informacji Prawnej LEX, komentarz do art. 91c p.o.ś.

<sup>9</sup> B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, System Informacji Prawnej LEX, komentarz do art. 91c p.o.ś.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Monitor Polski poz. 905.

Działania krótkoterminowe obejmują takie kwestie jak m.in. utworzenie Partnerstwa na rzecz Poprawy Jakości Powietrza w Polsce, wzmocnienie systemu oceny jakości powietrza poprzez ujednoczenie ocen jakości powietrza przeprowadzanych we wszystkich strefach w kraju, prowadzenie kampanii medialnych i informacyjnych czy uwzględnienie działań i założeń Krajowego Programu Ochrony Powietrza podczas aktualizacji innych polityk, strategii czy programów<sup>12</sup>.

Do działań średnioterminowych można zaliczyć zmianę p.o.ś. poprzez np. wprowadzenie definicji niskiej emisji, rozwój technologii nowych paliw nisko i bezemisyjnych czy stosowanie odpowiednich kotłów spełniających określone wymagania<sup>13</sup>.

Ostatnia grupa działań, do realizacji do 2030 roku, uwzględni m.in. osiągnięcia nowych norm jakości powietrza dla dotychczas nienormowanych zanieczyszczeń powietrza w dokumentach krajowych o charakterze strategicznym, wprowadzenie „czarnych” i „zielonych” punktów jakości powietrza w miastach, na podstawie wyników ocen jakości powietrza, kontynuacja działania średnioterminowego w zakresie rozwoju technologii nowych paliw nisko i bezemisyjnych czy rozwój nowych mechanizmów finansowych na poziomie UE<sup>14</sup>.

### **3. Cele Krajowego Programu Ochrony Powietrza**

Zadaniem Krajowego Programu Ochrony Powietrza jest poprawa jakości życia mieszkańców, ochrona ich życia i zdrowia wraz z uwzględnieniem zasad ochrony środowiska oraz osiągnięcie dopuszczalnych poziomów pyłu zawieszonego, a także innych substancji, które są szkodliwe dla powietrza w możliwie najkrótszym czasie<sup>15</sup>.

Krajowy Program Ochrony Powietrza składa się z 90 stron. Już na jednej z pierwszych można odnaleźć odniesienie do jego głównego celu, czyli wspomnianej już poprawy jakości powietrza na terenie całej Polski<sup>16</sup>. Jak wskazuje Krajowy Program Ochrony Powietrza poprawa jakości powietrza powinna nastąpić co najmniej do stanu niezagrażającego zdrowiu ludzi, zgodnie z wymogami prawodawstwa Unii Europejskiej, wprowadzonego do polskiego porządku prawnego, a w perspektywie do roku 2030 do celów wyznaczonych przez Światową Organizację Zdrowia.

Biorąc pod uwagę analizy ocen jakości powietrza można powiedzieć, że jego stan się poprawia. Jeżeli chodzi o źródła, wpływające na stan powietrza to początkowo największy wpływ wywoływał sektor przemysłu oraz energetyki a nieco mniejszy sektor transportu. Jednakże

---

<sup>12</sup> Krajowy Program Ochrony Powietrza, s. 50.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 51.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 53.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 45.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 5.

z czasem zauważono, że za zły stan jakości powietrza w Polsce odpowiada w pierwszej kolejności zjawisko tzw. niskiej emisji, pochodzącej z sektora bytowo-komunalnego oraz z transportu. Spowodowane jest to głównie stosowaniem paliw złej jakości. Może wynikać to z nieodpowiedniej świadomości i edukacji ekologicznej dotyczącej działań wpływających na zły stan jakości powietrza, a także związanych z tym skutkami zdrowotnymi. O tym, jak bardzo poważny jest to problem, świadczą dane z 2013 roku o udziale sektora bytowo-komunalnego w źródłach odpowiedzialnych za przekroczenie pyłu PM10 w skali kraju. Dane te wskazują, że:

- 88,21% to indywidualne ogrzewanie budynków;
- 4,09% to ruch pojazdów;
- 1,84% dotyczy przemysłu<sup>17</sup>.

Kompleksowe oddziaływanie różnego typu regulacji mogłoby stanowić powód do ograniczenia niskiej emisji, która jest narastającym problemem w Polsce. Do rozwiązania tego problemu mogą przyczynić się uchwały antyśmogowe, programy ochrony powietrza czy plany działań krótkoterminowych.

Krajowy Program Ochrony Powietrza określa cele i kierunki działań, jakie powinny zostać podjęte w ramach Programów Ochrony Powietrza na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym, w celu poprawy stanu jakości powietrza w Polsce do stanu niepowodującego negatywnych skutków zdrowotnych oraz zapewnienia odpowiednich warunków do życia. Doprowadzenie do właściwej jakości powietrza na terenach z przekroczeniami norm jakości będzie procesem długofalowym, przewidzianym do realizacji w perspektywie kilkunastu lat.

Do wspomnianych kierunków działań, które powinny być zgodne z prawodawstwem Unii Europejskiej, zaliczyć można m.in.:

- powołanie Partnerstwa na rzecz poprawy jakości powietrza, które umożliwi wzmocnienie pozycji jakości powietrza w dokumentach strategicznych;
- stworzenie takich przepisów, które wpływają na wypełnienie działań, których celem jest poprawa jakości powietrza;
- narastanie świadomości ludzi w zakresie jakości powietrza;
- rozwój technologii wpływających na stan powietrza;
- rozszerzenie struktur, dotyczących kontroli niskiej emisji oraz mechanizmów finansowych wpływających na jakość powietrza<sup>18</sup>.

Dokumenty strategiczne szczebla wojewódzkiego, powiatowego i gminnego powinny uwzględniać zapisy i wytyczne Krajowego Programu Ochrony Powietrza. Dotyczy to w szczególności takich dokumentów jak: programy ochrony powietrza, programy ograniczania niskiej emisji, wojewódzkie strategie rozwoju, plany gospodarki niskoemisyjnej, miejscowe plany

<sup>17</sup> Ibidem, s. 21.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 46-47.

zagospodarowania przestrzennego czy gminne plany zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną oraz paliwa gazowe.

W wykonywaniu Krajowego Programu Ochrony Powietrza, ważną funkcję pełni powołany w ramach wspomnianego Partnerstwa na rzecz Poprawy Jakości Powietrza, Komitet Sterujący<sup>19</sup>. Jego głównym celem jest monitorowanie stanu zaawansowania działań na rzecz poprawy jakości powietrza, które wynikają ze wspomnianego Programu. Komitet Sterujący zajmuje się także opiniowaniem informacji o postępach w realizacji Krajowego Programu Ochrony Powietrza. Komitetowi temu przewodniczy Minister Środowiska, a jednym z jego obowiązków jest także przedstawianie Radzie Ministrów sprawozdania z wykonania Krajowego Programu Ochrony Powietrza. Dokonywane jest to co dwa lata, do 30 listopada roku, w którym Program został ogłoszony w Monitorze Polskim. Przy Komitecie powstaną zespoły robocze zajmujące się realizacją różnych spraw m.in strategicznymi, legislacyjnymi, finansowymi, rozwojowymi, oraz techniczno-technologicznymi. Najważniejszy zespół, który będzie zajmował się zmianami w prawie, to międzyresortowy zespół do spraw legislacyjnych. Natomiast pozostałe zespoły będą zajmować się innymi kluczowymi sprawami dla poprawy jakości powietrza.

#### 4. Wnioski

Biorąc pod uwagę charakter prawny Krajowego Programu Ochrony Powietrza, ustawodawca nie określił tego programu, ani jako rozporządzenia ani innego typu akt prawny. Jest to jedynie dokument strategiczny, ponieważ nie można zaliczyć go do żadnej kategorii aktów prawa<sup>20</sup>.

Jak wynika z komentarzy, dotyczących Krajowego Programu Ochrony Powietrza, eksperci organizacji pozarządowych walczących o poprawę jakości powietrza i zdrowia publicznego twierdzą, że ten program nie ma żadnej mocy prawnej i nie będzie miał żadnego wpływu na poprawę jakości powietrza. Program ten nie ma takiej mocy prawnej, aby pomóc samorządom skutecznie walczyć ze smogiem. Podkreśla się konieczność pochylenia się nad problematyką wprowadzenia ograniczeń w komunikacji miejskiej. Program ten nie stanowi powszechnie obowiązującego źródła prawa, ponieważ nie została określona forma prawna jego uchwalania oraz brak obowiązku publikowania w dziennikach promulgacyjnych państwa polskiego. Wynika z tego, że program ten spełnia jedynie funkcje informacyjną oraz stymulacyjną i nie mogą z niego wynikać żadne prawa i obowiązki dla podmiotów poza strukturą administracji<sup>21</sup>.

Jeżeli chodzi o propozycję nowelizacji przepisów w zakresie Krajowego Programu Ochrony Powietrza, warto zwrócić uwagę na propozycję brzmienia art. 91c p.o.ś., który zostałaby

---

<sup>19</sup> Ibidem, s. 48.

<sup>20</sup> B. Rakoczy, *Komentarz...*

<sup>21</sup> [http://krakow.wyborcza.pl/krakow/1,112587,17545136,Krajowy\\_program\\_ochrony\\_powietrza\\_\\_\\_eksperci\\_rozczarowani.html](http://krakow.wyborcza.pl/krakow/1,112587,17545136,Krajowy_program_ochrony_powietrza___eksperci_rozczarowani.html) (dostęp na dzień: 30 maja 2018 r.).

poddany dość poważnej zmianie. Poselski projekt ustawy zakłada następujące jego brzmienie:

- „1. Minister właściwy do spraw środowiska ustala, w drodze rozporządzenia, Krajowy Program Ochrony Powietrza, wyznaczający cele i kierunki działań dotyczące: wymiany źródeł ciepła na ekologiczne w tym podłączenia i budowy sieci ciepłowniczych; zwiększenia efektywności energetycznej, w rozumieniu art. 52 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne w tym przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w rozumieniu ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów; zastosowania odnawialnych źródeł energii, w rozumieniu ustawy o odnawialnych źródłach energii, w szczególności w zakresie energetyki obywatelskiej; edukacji ekologicznej i zdrowotnej.
2. Załącznikiem do programu jest roczny plan finansowy obejmujący wskazanie źródeł i wysokości wydatków oraz wysokości środków, przeznaczanych na finansowanie ochrony powietrza.
3. Plan finansowy aktualizuje się co rok. Do aktualizacji planu stosuje się odpowiednio przepisy rozporządzenia o finansach publicznych”<sup>22</sup>.

Jak wynika z przywołanego artykułu, być może warto było by wziąć pod uwagę zmianę tego przepisu, ponieważ zostałaaby określona chociażby forma, w jakiej miałby być on wprowadzany, a więc rozporządzenie ministra właściwego do spraw środowiska. Po drugie, ważne jest także sformułowanie „minister właściwy do spraw środowiska ustala”, a więc program ten zyskałby miano programu obligatoryjnego, co już w pewnej mierze mogłoby sprawić, że będzie lepiej wykorzystywany.

Podsumowując, każdy doskonale wie, jak ważne jest powietrze, którym oddycha. Z tego też względu, należy dążyć do jego jak najszybszej poprawy. Być może propozycje nowelizacji przepisów będą początkiem zmian w tym zakresie. Krajowy Program Ochrony Powietrza to dokument, który jest niejako fundamentem do tego, aby dążyć do lepszego stanu powietrza. Jednak bez konkretnych działań i zmian powietrze nie poprawi się, a co za tym idzie i zdrowie ludzi. Dlatego tak konieczne są przede wszystkim zmiany w prawie, ale też w świadomości społecznej. Jak zostało wskazane, proces poprawy jakości powietrza będzie długotrwały i na pewno zajmie sporo czasu jednakże każda najmniejsza zmiana może być załączkiem do dużej modyfikacji w zakresie ochrony powietrza.

---

<sup>22</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, druk nr 2223.



## **Prawo do życia w czystym środowisku a ochrona powietrza w kontekście zagadnienia dóbr osobistych oraz zaniechań legislacyjnych**

*The right to live in a clean environment and air protection in the context of the scope of personal rights and legislative omissions*

### **Streszczenie**

Obowiązkiem władz publicznych jest prowadzenie działań legislacyjnych, których celem jest ochrona środowiska naturalnego. Prawo do życia w czystym, nieskażonym środowisku nie jest uznawane za samoistnie występujące dobro osobiste. W konsekwencji, ochronie prawnej podlegać będzie jedynie w momencie jego naruszenia w korelacji z innym, obiektywnie naruszonym oraz sklasyfikowanym dobrem osobistym. Przypadek wyrządzenia szkody materialnej spowodowanej zanieczyszczonym powietrzem rodzi skutek w postaci odpowiedzialności odszkodowawczej.

### **Słowa kluczowe**

środowisko, ochrona powietrza, dobra osobiste

### **Abstract**

It is the duty of public authorities to conduct legislative actions aimed at the protection of the natural environment. The right to live in a clean, unpolluted environment is not considered a self-existent personal right, and as a consequence, it will only be a subject of legal protection in the case of its infringement in correlation with another, objectively infringed and classified personal rights. The case of material damage caused by polluted, contaminated air results in compensation liability.

### **Keywords**

environment, air protection, personal rights

## **1. Wstęp**

Świadomość znaczenia ochrony środowiska w ostatnich dekadach nadzwyczaj przybrała na sile. Jednym ze szczególnie wyróżnionych obszarów jest ochrona powietrza. W centrum

zainteresowania wciąż słusznie pozostaje kwestia oddziaływania szkodliwych pyłów i gazów na zdrowie człowieka. W atmosferze prowadzonych rozważań na szczeblu prawodawczym - krajowym oraz lokalnym, odbywają się dyskusje poświęcone nowym projektom legislacyjnym, których przedmiotem byłaby wzmocniona ochrona powietrza. Dalej ocenie podlegają akty prawne, które już weszły w życie.

Mając na uwadze powyższe, a także aktualne doniesienia o stanie jakości powietrza, celem niniejszych rozważań jest odpowiedź na pytanie: czy jednostka na drodze postępowania cywilnego jest uprawniona do wiążącego organy państwowe żądania działania legislacyjnego mającego na celu zapobieganie rosnącemu zanieczyszczeniu powietrza?

Druga część pytania – stanowiącego główny problem podjętego tematu – brzmi następująco: czy prawo do życia w czystym środowisku stanowi dobro osobiste w rozumieniu ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny<sup>23</sup>, które w konsekwencji podlega ochronie prawnej?

## 2. Stan jakości powietrza w Polsce

Rozważania o działalności legislacyjnej polskiego prawodawcy, dalej w odniesieniu do pytania czy prawo do życia w czystym środowisku stanowi dobro osobiste, należy rozpocząć od wstępnej analizy stanu jakości powietrza w Polsce. Według doniesień wynikających w Raportu Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, Departamentu Monitoringu i Informacji o Środowisku prowadzonego pod kierunkiem Anny Katarzyny Wiech i Małgorzaty Marcinkiewicz-Mykiety oraz redakcją Barbary Albaniak wydanego w 2016 r.<sup>24</sup>, wynika, że poziom stężenia pyłów zawieszonych w powietrzu przekraczał średnio o 50% dopuszczalne granice pomiarowe. Szczególna nadobecność szkodliwych dla zdrowia gazów, takich jak dwutlenek siarki czy tlenki azotów odnotowana została w miesiącach zimowych oraz jesiennych.

Omawiany problem stanowi zjawisko szczególne nie tylko dla najbardziej uprzemysłowionych regionów. Narażony oddziaływaniem zanieczyszczonego powietrza jest obszar całego kraju, jak wynika z przywoływanego wyżej raportu. Okoliczności takie jak topografia terenu, forma jednostkowego ogrzewania lokali mieszkalnych czy odsetek zamieszkującej ludności wpływa na fakt obciążenia zanieczyszczonym powietrzem, w największym stopniu aglomeracji południowej oraz środkowej części Polski.

Szczegółowe dane pomiarowe pozwalają na jednoznaczne wskazanie, że jakość powietrza w Polsce bynajmniej nie jest najlepsza. Biorąc za miernik stan jakości powietrza na arenie międzynarodowej, Polska klasyfikuje się na jednej z ostatnich lokat, jako państwo o szczególnie zanieczyszczonym powietrzu. Konsekwencją wyżej wskazanych okoliczności jest wzmoc-

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1025, dalej: k.c.).

<sup>24</sup> Główny Inspektor Ochrony Środowiska, *Stan środowiska w Polsce – sygnały 2016*, <https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/content/show/1001017> (dostęp na dzień: 19 czerwca 2018 r.).

żone zagrożenie pogorszenia się stanu zdrowia człowieka zamieszkującego teren najbardziej zanieczyszczonych terenów Rzeczypospolitej Polskiej.

### 3. Prawne regulacje związane z ochroną jakości powietrza

Przedmiot ochrony środowiska, ze wskazaniem na działalność ochrony stanu jakości powietrza, należy do kręgu zainteresowań prawodawcy szczebla unijnego. Tak też dla państw członkowskich Unii Europejskiej wydane zostały wiążące akty prawne, które regulują między innymi kwestię jakości powietrza<sup>25</sup>, w tym metody referencyjne, dalej metody zatwierdzania danych i lokalizacji punktów pomiarowych do oceny jakości powietrza<sup>26</sup>, limity zawartości: arsenu, kadmu, niklu, rtęci i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych<sup>27</sup> dla otaczającego powietrza, aż w końcu postanowienia dotyczące systemu wzajemnej wymiany informacji oraz sprawozdań dotyczących jakości powietrza<sup>28</sup>. Szeroko unormowana regulacja unijna bezpośrednio wskazuje na wagę problemu, którym jest dbałość o wysoką jakość składu powietrza. W tym momencie wskazać należy również na treść art. 249 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską<sup>29</sup>. Niniejsza regulacja wskazuje, że wtórne źródło Prawa unijnego, takie jak dyrektywa ma moc wiążącą dla każdego Państwa Członkowskiego będącego jej adresatem. Forma doboru środków wykonawczych, sposób osiągnięcia zamierzonego w dyrektywie celu pozostawiony jest do samodzielnej realizacji Państwa Członkowskiego. Powyższe oznacza, że wszystkie wymienione regulacje unijne obowiązują Rzeczpospolitą Polskę, jako państwo członkowskie w zakresie, w którym cel ochrony powietrza ma być realizowany. Implikacją prowadzonych rozważań jest pozostawienie luzu decyzyjnego w postaci dobrowolności doboru środków przez Rzeczpospolitą Polskę w celu osiągnięcia założeń prawodawcy unijnego.

Wychodząc od analizy działalności prawodawcy krajowego, poświęconej dążeniu do utrzymania stanu jakości powietrza na jak najlepszym poziomie, w pierwszej kolejności wskaza-

---

<sup>25</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 roku w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz. Urz. UE z serii L z 2008 r., nr 152).

<sup>26</sup> Dyrektywa Komisji (UE) 2015/1480 z dnia 28 sierpnia 2015 r. zmieniająca niektóre załączniki do dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/107/WE i 2008/50/WE ustanawiających przepisy dotyczące metod referencyjnych, zatwierdzania danych i lokalizacji punktów pomiarowych do oceny jakości powietrza (tekst mający znaczenie dla EOG).

<sup>27</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/107/WE z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, niklu, rtęci i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu (Dz. Urz. UE z serii L z 2005 r., nr 23).

<sup>28</sup> Decyzja Wykonawcza Komisji 2011/850/UE z dnia 12 grudnia 2011 r. ustanawiająca zasady stosowania dyrektyw 2004/107/WE i 2008/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do systemu wzajemnej wymiany informacji oraz sprawozdań dotyczących jakości otaczającego powietrza.

<sup>29</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569).

nia wymagają regulacje zawarte w ustawie zasadniczej<sup>30</sup>. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w swoich postanowieniach wysoko sytuuje sprawę dbałości o zachowanie jak najlepszego stanu środowiska. Do rangi konstytucyjnej wyniesiona została między innymi ochrona środowiska, która stanowi zadanie Rzeczypospolitej Polskiej, mowa o tym w art. 5 Konstytucji. Również, co szczególnie dla omawianego tematu, w art. 68 ust. 4 Konstytucji, władze publiczne zobligowane zostały do prowadzenia działań mających na celu prewencję w oddziaływaniu negatywnych czynników na zdrowie człowieka wynikających z zanieczyszczonego środowiska. Uwagi wymaga również treść art. 74 ust. 1 Konstytucji. Wskazano w nim m. in., że w dbałości o stan środowiska, bieżącemu oraz następnym pokoleniom, władze publiczne – krajowe oraz lokalne – zobowiązane są do prowadzenia działań mających na celu zachowanie środowiska w jak najlepszym, nie pogorszonym stanie. W końcu ustawa zasadnicza w art. 86, tworzy nakaz współdziałania w ochronie środowiska, kierowany nie tylko, jak wyżej do władz publicznych, ale i również do każdego, kto ma wpływ na środowisko. Omawiany artykuł stanowi nie tylko o szeroko rozumianych obowiązkach, w dalszej części wskazuje także na odpowiedzialność podmiotów, które swoim działaniem lub zaniechaniem mają wpływ na degradację środowiska.

W dalszej kolejności wskazania wymaga działalność ustawodawcy skupiona na realizacji założeń unijnych oraz konstytucyjnych, tak nadrzędnie ustawa Prawo ochrony środowiska<sup>31</sup> i Ustawa o ochronie przyrody<sup>32</sup>. Również w aktach wykonawczych uregulowana została sprawa obliczania wskaźników średniego narażenia oraz sposobu oceny pułapu stężenia ekspozycji<sup>33</sup>. Przywołane wskazania dostarczają jedynie informacji, że w kręgu zainteresowania prawodawcy szczebla krajowego pozostaje sprawa działania mającego na celu dbałość oraz ochronę o stan środowiska – konkretnie o stan jakości powietrza.

#### 4. Legislacja szczebla lokalnego a sprawa niskiej emisji

Z przeprowadzonych przez GIOŚ badań przedstawionych w raporcie, o którym mowa wyżej, wynika że największe znaczenie dla obniżonej jakości powietrza ma sytuacja emisji pyłów i gazów do powietrza emitowana na skutek procesu spalania paliw stałych (to z wyłączeniem sektora przemysłu). Powyższe wskazanie oznacza, iż bezpośrednią przyczyną tak zwanej niskiej emisji<sup>34</sup>, o której mowa w tym rozdziale, jest praca grzewcza sektora mieszkaniowego.

<sup>30</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tekst jedn. Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja).

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 799 ze zm.).

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 142 ze zm.).

<sup>33</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 września 2012 r. w sprawie sposobu obliczania wskaźników średniego narażenia oraz sposobu oceny dotrzymania pułapu stężenia ekspozycji (Dz. U. poz. 1029).

<sup>34</sup> R. Sadlok (red.), *Przeciwdziałanie niskiej emisji na terenach zwartej zabudowy mieszkalnej*, [http://home.agh.edu.pl/~szk/files/docs/niska\\_emisja.pdf](http://home.agh.edu.pl/~szk/files/docs/niska_emisja.pdf), s. 6-16 (dostęp na dzień: 18 czerwca 2018 r.).

Naprzeciw problemowi niskiej emisji – będącej skutkiem zaspokojenia potrzeb komunalno-bytowych, szczególnie eksploatowanych w miesiącach grzewczych – władze jednostek samorządów terytorialnych podjęły działania mające na celu zachęcić mieszkańców do wymiany, przy dopłacie, emitujących instalacji grzewczych na te, które pozwalają ograniczyć niską emisję. Również samorzady lokalne podjęły działania legislacyjne poprzez podejmowanie tak zwanych „uchwał antysmogowych”, których zamierzeniem było ograniczenie niskiej emisji, poprzez eliminację z obrotu i dalszego wykorzystywania surowców energetycznych, których to spalanie wywołuje problem niskiej emisji. Takich działań podjął się między innymi: Sejmik Województwa Śląskiego<sup>35</sup> oraz Sejmik Województwa Małopolskiego<sup>36</sup>.

Przy tak kreowanej sytuacji wykonanych prac legislacyjnych szczebla lokalnego, teza o zaniechaniu działań prawnych, których przedmiotem byłoby przeciwdziałanie niskiej emisji, w sposób naturalny traci na zasadności. Niemniej jednak, na uwagę zasługiwałaby ocena jakości przedmiotowych, wykonanych już, prac legislacyjnych. Należałoby odpowiedzieć na pytanie, czy zastosowane środki prawne są adekwatne oraz wystarczające dla faktycznego oraz skutecznego przeciwdziałania z niską emisją na szczeblu emitentów, tj. na szczeblu lokalnym. Z pewnością o zaniechaniach legislacyjnych, na gruncie omawianego szczegółu przedmiotu, mówić nie można.

## 5. Zdrowie człowieka a niski stan jakości powietrza

Związek pomiędzy pogorszeniem się stanu zdrowia człowieka a ekspozycją na zanieczyszczenie powietrza został potwierdzony badaniami prowadzonymi w różnych regionach całego globu. Do podobnych, opublikowanych wniosków doszli działacze z Polskiego Alarmu Smogowego, konkretnie Krakowskiego Alarmu Smogowego<sup>37</sup>. Szczególnie narażonymi na oddziaływanie zanieczyszczeń powietrza narażone są: układ oddechowy oraz naczyniowo krwionośny<sup>38</sup>. Wśród możliwych powikłań ekspozycji zdrowia człowieka na zanieczyszczenia

---

<sup>35</sup> Uchwała V/36/1/2017 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa śląskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego, poz. 2624).

<sup>36</sup> Uchwała Nr XXXII/452/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 stycznia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa małopolskiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego, poz. 787).

<sup>37</sup> J. Jędrak, E. Konduracka, A. Badyda, P. Dąbrowiecki, *Wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie*, <https://www.krakowskialarmsmogowy.pl/files/images/ck/14882713101616070935.pdf> (dostęp na dzień: 18 czerwca 2018 r.).

<sup>38</sup> A. Ciślak, M. Gasiór, M. Skrzypek, *Wpływ zanieczyszczenia powietrza na częstość występowania i dekompensację schorzeń sercowo-naczyniowych oraz śmiertelność mieszkańców wysoko zanieczyszczonej aglomeracji*, Poznań 2016, s. 414-415.

powietrza wymienić można przede wszystkim – w zakresie problemów neurologicznych<sup>39</sup>: kłopoty z zapamiętywaniem i koncentracją, występowanie stanów depresyjnych o różnych natężeniach, aż w końcu udar mózgu. W zakresie ginekologii oraz neonatologii<sup>40</sup> konsekwencje typuje się następująco: niska waga urodzeniowa dziecka, obumarcie płodu, wystąpienie porodu przedwczesnego. W zakresie wypadków kardiologicznych<sup>41</sup>: zawały serca, nadciśnienie tętnicze, choroba niedokrwienna serca, niewydolność serca. W końcu schorzenia związane z układem oddechowym<sup>42</sup>, to przede wszystkim nowotwory płuc. Spektrum niekorzystnego oddziaływania zanieczyszczonego powietrza na zdrowie człowieka jest znaczne oraz jak wskazują przeprowadzone badania, również pewne.

Powyższe wskazania stanowią ważną rolę w egzemplifikacji dóbr osobistych, których związek pozostaje niejasny z prawem do życia w czystym, nieskażonym środowisku. Powyższe uwagi skłaniają się ku wskazaniu realnego zagrożenia, które z biegiem lat może przybierać na sile, jeżeli w zakresie zaniechania pozostaną działania mające na celu ograniczenie niskiej emisji, dalej trwającego zanieczyszczenia powietrza.

## **6. Prawo do życia w czystym, nieskażonym środowisku w kontekście dóbr osobistych – poszukiwanie drogi prawnej.**

Powyższe uwagi stanowią naturalną inspirację do poszukiwania drogi prawnej, dzięki której jednostka byłaby w stanie żądać ochrony swoich interesów, tym bezsprzecznie jest wysuwane wobec Rzeczypospolitej Polskiej roszczenie podjęcia faktycznych działań mających na celu chociażby ograniczenie emisji szkodliwych dla zdrowia pyłów i gazów. Prawdą jest, że prawo do życia w czystym, naturalnym środowisku zalicza się do zbiorczych praw III generacji praw człowieka<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> L. Youn-Hee, H. Kim, J. Hee Kim, S. Bae, H. Yin Park, Y. Hong, *Air pollution and symptoms of depression in elderly adults*, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3404652/> (dostęp na dzień: 18 czerwca 2018 r.).

<sup>40</sup> N. Zhao, *Ambient air pollutant PM 10 and risk of preterm birth in Lanzhou, China*. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/25553395> (dostęp na dzień: 16 czerwca 2018 r.).

<sup>41</sup> M. Wojdat, A. Stańczyk, G. Gielera, *Zanieczyszczenia powietrza a choroby układu sercowo-naczyniowego – niedoceniany problem*. *Lek Wojskowy*, 2016, 1, s. 10-16. [https://issuu.com/medycynapraktyczna/docs/\\_lw\\_2016\\_01](https://issuu.com/medycynapraktyczna/docs/_lw_2016_01) (dostęp na dzień: 16 czerwca 2018 r.).

<sup>42</sup> A. Potrykowska, Z. Strzelecki, J. Szymborski, J. Witkowski (w:) A. Owoc (red.), *Zachorowalność i umieralność na nowotwory a sytuacja demograficzna w Polsce* [https://bip.stat.gov.pl/files/gfx/bip/pl/defaultstronaopisowa/461/1/1/zachorowalnosc\\_na\\_nowotwory.pdf](https://bip.stat.gov.pl/files/gfx/bip/pl/defaultstronaopisowa/461/1/1/zachorowalnosc_na_nowotwory.pdf) (dostęp na dzień: 18 czerwca 2018 r.).

<sup>43</sup> A. Ukleja, M. Wójcicka, *Ochrona prawa do życia w czystym środowisku naturalnym i migracje ekologiczne*, <https://www.researchgate.net/publication/26154855> (dostęp na dzień: 18 czerwca 2018 r.).

Przy tak kształtowanej unijnej oraz konstytucyjnej publicznoprawnej sytuacji jednostki, w tym momencie należy odnieść się do regulacji z zakresu prawa prywatnego, zawartych w Kodeksie cywilnym.

Konstrukcja ochrony dóbr osobistych, tych przykładowo wymienionych w otwartym katalogu wyznaczonym przez art. 23 ustawy, odbywa się niezależnie od ochrony przewidzianej w innych ustawach. Wśród wskazanych bezpośrednio przez ustawodawcę pojawiają się takie dobra jak: „zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza i racjonalizatorska”. Wobec wskazanych dóbr podnieść należy obowiązek rozpatrzenia kwalifikacji przesłanek, które pozwolą do otwartego katalogu dóbr osobistych zaliczyć prawo do życia w czystym środowisku, tutaj pośrednio prawa do życia w środowisku o nieskażonym powietrzu.

Do dochodzenia wskazanych praw jednostka jest uprawniona na podstawie art. 24 w. zw. z art. 448 k.c. Możliwym zatem staje się żądanie: zaniechania działań, usunięcia skutków naruszenia, ustalenia takiego działania oraz zadośćuczynienia pieniężnego lub też zapłaty na wskazany cel społeczny<sup>44</sup>.

W prowadzeniu kwalifikacji niezbędny wydaje się być pogląd Sądu Najwyższego przedstawiony w uzasadnieniu uchwały<sup>45</sup>, gdzie wskazano, że „dobra osobiste wynikają z tych wartości niemajątkowych, które są ściśle związane z człowiekiem, obejmując jego fizyczną i psychiczną integralność, albo będąc przejawem jego twórczej działalności. Skupiają one niepowtarzalną, pozwalającą na samorealizację, indywidualność człowieka, jego godność oraz pozycję wśród ludzi. Dobrem osobistym jest wartość immanentna, złączona z istotą człowieczeństwa oraz naturą człowieka, niezależnie od jego woli, stała, dająca się skonkretyzować i obiektywizować, gdy każde dobro osobiste skupia w sobie dwa elementy – chronioną wartość oraz prawo żądania od innych jej poszanowania”.

Dalszego wskazania wymagają również rozważenia właściwych przesłanek obiektywnych, nie zaś subiektywnych, to celem uzyskania właściwej implikacji prowadzonego wyводу wobec kwalifikacji prawa do życia w czystym środowisku, jako dobra osobistego. W tym momencie ponownie z pomocą przychodzi orzecznictwo Sądu Najwyższego – „miernikiem oceny obiektywnej jest przede wszystkim stanowisko opinii publicznej, będącej wyrazem poglądów powszechnie przyjętych i akceptowanych przez społeczeństwo w danym czasie i miejscu, zapatrywać rozsądnie i uczciwie myślących ludzi oraz poglądy moralne osób kompetentnych w tym zakresie i cieszących się niekwestionowanym autorytetem”<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> W. Katner, *Prawo człowieka do korzystania z wartości środowiska to prawo obywatelskie czy także podmiotowe prawo cywilne*, Wrocław–Warszawa–Kraków 2009, s. 43-45.

<sup>45</sup> Uchwała SN z dnia 19 listopada 2010 r., III CZP 79/10, LEX nr 61216.

<sup>46</sup> Wyrok SN z 22 lutego 2012 r., IV CSK 276/11, OSNC 2012, nr 9, poz. 107.

Przy tak rozumianej konstrukcji rozpoznawania dóbr osobistych, stwierdzić należy, że ochronie prawnej podlegać będą tylko takie prawa osobiste, które w konkretnej sytuacji stanowić będą naruszenie konkretnego dobra osobistego. Oznacza to konieczność wystąpienia warunków, których to obiektywne zaistnienie pozwoliłoby dokonać omawianej kwalifikacji. Prawo do życia w czystym, nieskażonym środowisku stanowić będzie dobro osobiste, jeżeli jego naruszenie wiązać się będzie z zagrożeniem lub naruszeniem bliższych praw jednostki, w tym przypadku zakresem odpowiada zdrowie, które jak wskazano wyżej, jest zagrożone wpływem zanieczyszczeń powietrza. Mówiąc o naruszeniu prawa do życia w czystym, nieskażonym środowisku, integralnego rozpatrzenia wymaga rozpoznanie dalszego adekwatnie egzemplifikowanego dobra osobistego. Takim rozumieniem naruszenia dóbr osobistych posługuje się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 10 lipca 1975 r.<sup>47</sup>. Wskazania zatem wymaga, że prawo do życia w czystym środowisku nie stanowi osobnego dobra osobistego, zatem jego naruszenie, pozostaje wyjęte spod ochrony prawa cywilnego. Do tożsamyh wniosków, po przeprowadzonych analizach mających na celu rozpoznanie nieskatalogowanego dobra osobistego za jakie uważano prawo do życia w czystym środowisku, po zastosowaniu miernika oceny obiektywnej, którym było m.in. stanowisko opinii publicznej, w danym czasie i miejscu, Sąd Apelacyjny w Katowicach również odmówił uznania prawa do życia w czystym środowisku, jako dobra osobistego<sup>48</sup>.

W opozycji do zdania przedstawionego w wyroku Sądu Najwyższego, o którym mowa wyżej, powstała glosa Stefana Grzybowskiego<sup>49</sup>, która swoją wartością merytoryczną, zasadnością podniesionych na czas jej publikacji zarzutów, traci na wartości wobec orzecznictwa pojawiającego się na gruncie rozpoznawanych spraw, których przedmiotem jest ocena – czy prawo do życia w czystym środowisku należy do praw podmiotowych?

Celem uniknięcia zarzutu braku materialnych podstaw w wytoczonym powództwie, dokładnego wskazania wymaga, jak wyżej opisano, okoliczność skorelowanego naruszenia praw przysługujących jednostce. Nawet jeśli stan faktyczny oraz pierwotnie podniesione zarzuty, a co za tym następuje zastosowana przez powoda kwalifikacja prawna, pozwalałaby na pośrednie stwierdzenie istnienia okoliczności, o których mowa, to zaniechanie powoda w tym przedmiocie, w konsekwencji może zakończyć się oddaleniem pozwu<sup>50</sup>. Do podobnego wniosku, pośrednio prowadzi analiza Decyzji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 17 czerwca 2014 r., wydanej w sprawie ochrony jakości powietrza, gdzie za jedną z przesłanek stwierdzenia braku materialnych podstaw wywodzonych roszczeń skarżącego była stwierdzo-

<sup>47</sup> Wyrok SN z dnia 10 lipca 1975 r., I CR 356/75, OSP 1976, nr 12, poz. 232, LEX nr 344145.

<sup>48</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 23 stycznia 2014 r., V ACa 649/13, LEX nr 1439040.

<sup>49</sup> S. Grzybowski, *Glosa*, OSP 1976, nr 12, poz. 232, s. 540-542.

<sup>50</sup> Wyrok SN z dnia 23 lutego 2001 r., II CKN 394/00, LEX nr 52630.



na okoliczność braku należytego udowodnienia okoliczności faktycznych, na które to powoływał się skarżący<sup>51</sup>. Powyższe wskazania podkreślają wagę odpowiedniego wykazania korelacji między prawem do życia w czystym środowisku z naruszeniem blisko powiązanego dobra osobistego. Ciężar dowodu w tym momencie zachowany jest na zasadach ogólnych kodeksu cywilnego, w związku z art. 6 k.c.

Podobnych założeń instytucjonalnych upatrywać można w piśmiennictwie. Działania legislacyjne pozostające w związku z działalnością ochrony środowiska uznawane są za szczególny dział prawa administracyjnego<sup>52</sup>, dla którego eksponowanego znaczenia nabierają regulacje prawa cywilnego. Te drugie jednak nie mogą tworzyć instytucji wykraczających poza swój zwykły zakres, dla którego zostały powołane do życia. Obiektywny związek szkód wynikłych z działalności legislacyjnej państwa pozostaje w związku z regulacją odpowiedzialności odszkodowawczej, to w związku z art. 417 § 1 – art. 417<sup>2</sup> k.c. Niemożliwym zatem staje się rozszerzenie pojmowania konstrukcji praw podmiotowych, ochrony dóbr osobistych, o samostannie egzemplifikowane prawo do życia w czystym środowisku.

## **7. Naruszenie prawa do życia w czystym środowisku w kontekście poniesionych szkód materialnych**

Gorzka diagnoza omawianego problemu nie pozbawia wszakże jednostki wszelkich innych praw, które byłyby w stanie zapewnić jej ochronę. W kolejności, jak wyżej wskazano, negatywny wpływ niedostatecznych warunków środowiskowych wpływa negatywnie na zdrowie człowieka przy faktycznym powstaniu szkody materialnej.

Naruszenie prawa do życia w czystym środowisku i w tej sytuacji występować musi w relacji z faktycznym, mierzalnym oraz obiektywnym zdarzeniem wywierającym negatywne skutki na życie człowieka. Omawiane skutki nie muszą dotyczyć jedynie pogorszonego stanu zdrowia, również zdarzenia o których mowa, dotyczyć mogą rzeczy należących do jednostki.

Otwarta zatem pozostaje sprawa dochodzenia odszkodowania na gruncie prawa cywilnego. Przy spełnieniu obligatoryjnych przesłanek, powstania i udowodnienia powstania szkody, wskazania związku przyczynowego między zdarzeniem a wywołaną szkodą, poszkodowana jednostka zyskuje zasadne uprawnienie do dochodzenia należności w granicach poniesionej rzeczywistej straty oraz jeżeli ma to miejsce, w granicach utraconych korzyści. O tak kształtowanej sytuacji prawnej jednostki wypowiedział się również sąd w przywoływanym już orze-

---

<sup>51</sup> Decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 17 czerwca 2014 r. (1733/06), opubl. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, [https://www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/europejsk\\_tribunal\\_praw\\_czlowieka/wybrane\\_orzeczenia\\_etpcz/decyzja\\_o\\_niedopuszczalności\\_w\\_sprawie\\_koceniak\\_p\\_skarga\\_nr\\_1733\\_06](https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europejsk_tribunal_praw_czlowieka/wybrane_orzeczenia_etpcz/decyzja_o_niedopuszczalności_w_sprawie_koceniak_p_skarga_nr_1733_06) (dostęp na dzień: 18 czerwca 2018 r.).

<sup>52</sup> J. Filipek, *Miejsce prawa ochrony naturalnego środowiska człowieka w systemie prawnym PRL*, Warszawa 1983 r., s. 11-13.

czeniu Sądu Apelacyjnego w Katowicach.

## 8. Podsumowanie

Zły stan środowiska naturalnego, ze szczególnym uwzględnieniem niskiej jakości otaczającego powietrza, został potwierdzony oraz dokładnie opisany szeregiem profesjonalnie przeprowadzonych badań. Fakt wysoko zanieczyszczonego powietrza stanowi o szczególnym zagrożeniu nie tylko dla komfortu życia, ale przede wszystkim dla zdrowia człowieka. Spektrum ekspozycji jednostki na oddziaływanie szkodliwych pyłów i gazów w skutkach wywołać może rozwój poważnych zaburzeń oraz schorzeń.

Prawo do życia w czystym, nieskażonym środowisku zdaniem judykatury nie jest samoistnie eksponowanym dobrem osobistym, a tym samym nie podlega bezpośredniej ochronie prawnej. Prawo do życia w czystym środowisku pozostaje pod ochroną prawa cywilnego w sytuacji skorelowanego naruszenia, mającego adekwatny wpływ na inne obiektywnie stwierdzone za istniejące dobro osobiste.

Judykatura silnie podkreśla prawo jednostki do żądania naprawienia szkody materialnej, która w omawianym przypadku polegałaby na pogorszeniu się stanu zdrowia, w skutkach poniesieniu negatywnych majątkowych konsekwencji. Za domniemanie faktyczne, na gruncie prowadzonych badań i analiz należy uznać okoliczność występowania, szczególnie w sezonach grzewczych, wysokiego, nieodpowiedniego stanu jakości powietrza. Postawiona teza broni się szeregiem regularnie publikowanych analiz stanu jakości powietrza. Zasadnym więc staje się wytoczenie powództwa opartego o roszczenie odszkodowawcze poparte opisaną podstawą prawną oraz jak podkreślono wyżej, poniesionymi stratami o charakterze materialnym.

Tak kształtowana sytuacja faktyczna, po przeprowadzonej kwalifikacji prawnej, nie pozostawia jednostki bezbronnej wobec dokonanych zmian środowiskowych. Z uwagi na odmowę uznania za dobro osobiste prawa do życia w czystym środowisku zaproponowane wyżej rozwiązanie stanowi drogę pozostawiającą jednostce szeroką perspektywę powodzenia przy egzekwowania praw, których zdecydowała się dochodzić.

## Konstrukcja prawna uchwał antysmogowych a prawa i wolności jednostki

*Legal construction of antismog enactments vs. rights and liberties of citizens*

### Streszczenie

Artykuł analizuje problemy związane z uchwalaniem aktów prawa miejscowego na podstawie art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska<sup>53</sup>, stanowiących zakazy i ograniczenia w spalaniu paliw w instalacjach. Autor omawia na podstawie przykładu dwóch uchwał tzw. antysmogowych w województwie małopolskim zagrożenia dla praw i wolności jednostek wynikające z niepoprawnego konstruowania przedmiotowych uchwał. Artykuł zawiera postulaty *de lege ferenda* w tym zakresie.

### Słowa kluczowe

smog, instalacje, paliwa, samorząd województwa

### Abstract

Article analyses issues connected with adopting local enactments on the basis of art. 96 of the act – environmental protection law, constituting prohibitions and limitations of burning fuels in installations. Author discusses, based on the example of two so-called antismog enactments in małopolskie voivodeship, the hazards to rights and liberties of citizens resulting from the erroneous constructing of these enactments. Article includes *de lege ferenda* postulates in this respect.

### Keywords

smog, installations, fuels, voivodeship self-government

## 1. Wstęp

W dniu 25 listopada 2013 r. została podjęta przez Sejmik Województwa Małopolskiego uchwała na podstawie art. 96 p.o.ś., o numerze XLIV/703/13<sup>54</sup>, w sprawie „określenia rodzajów paliw dopuszczonych do stosowania na obszarze Gminy Miejskiej Kraków”. Uchwała ta była pierwszą praktyczną próbą zastosowania przez samorząd województwa tego instrumentu

<sup>53</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 799, dalej: p.o.ś.

<sup>54</sup> Dz. Urz. Woj. Małopolskiego, poz. 7564.

prawnego do walki z zanieczyszczeniem powietrza, w tym przypadku – smogiem. Stąd przyjęła się potoczna nazwa późniejszych tego typu uchwał, zwanych jako „uchwały antysmogowe”. Działania województwa małopolskiego rozpoczęły nowy rozdział w walce z zanieczyszczeniem powietrza oraz nauczyły praktyków prawa wiele o poprawnej legislacji w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego. Niniejszy artykuł stanowi swoiste studium przypadku małopolski i stara się odpowiedzieć na następujące pytania: jak poprawnie stanowić tego typu zakazy? Jakie są zagrożenia związane z wykorzystywaniem tego instrumentu prawnego?

## 2. Podstawa prawna podejmowania uchwał antysmogowych

Podstawą prawną podejmowania uchwał antysmogowych jest art. 96 p.o.ś. W chwili podejmowania pierwszej uchwały przez Samorząd Województwa Małopolskiego, treść tego przepisu (do dnia 12 listopada 2015 r.) brzmiała następująco:

„Art. 96. Sejmik województwa może, w drodze uchwały, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub na zabytki określić dla terenu województwa bądź jego części rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania, a także sposób realizacji i kontroli tego obowiązku”.

Przepis ten oczywiście stanowi normę kompetencyjną dla sejmików województw, a w poprzednim brzmieniu pozwalała na dość liberalne jego rozumienie (rozszerzające), czego konsekwencją było, jak się wydaje, przekroczenie normy kompetencyjnej przez Sejmik Województwa Małopolskiego w przypadku uchwały z dnia 25 listopada 2013 r.

Po wydarzeniach w Sejmiku Województwa Małopolskiego związanych z pierwszą uchwałą antysmogową, ustawodawca znacznie rozbudował treść przepisu art. 96 p.o.ś. oraz sprecyzował ramy normy kompetencyjnej zawarte w tym przepisie. Od dnia 12 listopada 2015 r. brzmi on (w części, jakiej dotyczą nasze rozważania) tak:

„Art. 96.

1. Sejmik województwa może, w drodze uchwały, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko, wprowadzić ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw.
6. Uchwałą, o której mowa w ust. 1, określa:
  - 1) granice obszaru, na którym wprowadza się ograniczenia lub zakazy, o których mowa w ust. 1;
  - 2) rodzaje podmiotów lub instalacji, dla których wprowadza się ograniczenia lub zakazy, o których mowa w ust. 1;
  - 3) rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania lub których stosowanie jest zakazane na obszarze, o którym mowa w pkt 1, lub parametry techniczne lub rozwiązania techniczne lub parametry emisji instalacji, w których następuje spalanie paliw, dopuszczonych do stosowania na tym obszarze.

7. Uchwała, o której mowa w ust. 1, może także określać:
  - 1) sposób lub cel wykorzystania paliw, który jest objęty ograniczeniami określonymi w uchwale;
  - 2) okres obowiązywania ograniczeń lub zakazów w ciągu roku;
  - 3) obowiązki podmiotów objętych uchwałą w zakresie niezbędnym do kontroli realizacji uchwały.
8. Uchwała, o której mowa w ust. 1, nie ma zastosowania do instalacji, dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia zintegrowanego albo pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, albo dokonanie zgłoszenia.
9. Uchwała, o której mowa w ust. 1, jest aktem prawa miejscowego”.

Jak widać, ramy ustawowe uchwały antysmogowej są znacznie bardziej precyzyjne niż poprzednio, a sama uchwała, oprócz granic obszaru, ma obligatoryjnie wskazywać rodzaj podmiotów lub instalacji, rodzaj lub jakość paliw dopuszczonych lub zakazanych. Co więcej, może fakultatywnie określać sposób lub cel wykorzystania paliw, okres obowiązywania ograniczeń lub zakazów w ciągu roku, oraz obowiązki podmiotów objętych uchwałą w zakresie niezbędnych do kontroli realizacji uchwały. *A contrario* należy wywodzić, że uchwała tego typu nie może zawierać innych elementów niż te *expressis verbis* wymienione w przepisie art. 96 p.o.ś. jako obligatoryjne lub fakultatywne.

Omówienie podstaw prawnych oraz rozwoju przepisu art. 96 p.o.ś. na przestrzeni czasu ma znaczenie dla studium przypadku, jakim są dwie próby skutecznego wprowadzenia zakazu palenia węglem lub drewnem na terenie granic administracyjnych Gminy Kraków.

### **3. Uchwała z dnia 25 listopada 2013 r. oraz jej los prawny**

Jak wskazano powyżej, uchwała Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 25 listopada 2013 r. była pierwszym praktycznym przejawem zastosowania art. 96 p.o.ś. w jego poprzednim brzmieniu. Uchwała ta *de facto* zakazywała palenia węglem lub drewnem, dopuszczając do użytkowania tylko paliwa w postaci gazu ziemnego i pozostałych węglowodorów gazowych przeznaczonych do celów opałowych oraz olej opałowy i olej napędowy przeznaczony do celów opałowych. Istotną jest także ta okoliczność, że uchwała wyłączała (w paragrafie 2) spod swojego stosowania instalacje, dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia zintegrowanego lub pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska.

Omawiana uchwała od momentu podjęcia pierwszych prac legislacyjnych była przedmiotem wielu kontrowersji. Z jednej strony widziano ją jako jedyny oraz konieczny instrument do walki z wszechobecnym w Krakowie smogiem, z drugiej jednakże nie rozwiązywała ona licznych problemów związanych z wprowadzeniem tak daleko idącego w skutkach zakazu, takich

jak np. zwiększony koszt stosowania innych paliw oraz koszt dostosowania instalacji już istniejących. Z tych kontrowersji wyłoniły się zarzuty natury prawnej, gdyż uchwała została zaskarżona do WSA w Krakowie<sup>55</sup>. Prawo do zaskarżenia takiej uchwały przyznaje art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>56</sup>, zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć ten przepis (akt) do sądu administracyjnego. Przyjmuje się, że interes prawny może być naruszony zachowaniem organu samorządowego, które negatywnie wpływa na status skarżącego, jako członka danej wspólnoty samorządowej, o ile wykaże on jednocześnie, że doszło do naruszenia jego indywidualnego interesu prawnego<sup>57</sup>. Sejmikowi Województwa Małopolskiego zarzucano naruszenie:

- art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>58</sup> poprzez naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej, a także zasady proporcjonalności ingerencji ustawodawczej oraz zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa;
- art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez naruszenie prawa własności w drodze aktu prawa miejscowego, w sposób przekraczający delegację ustawową i prawo wspólnotowe, oraz w sposób naruszający istotę tego prawa, wobec możliwości ochrony środowiska w inny sposób, nienaruszający w tak dużym stopniu prawa własności;
- art. 21 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez naruszenie prawa własności, mimo możliwości ochrony go i zastosowania innych adekwatnych środków mających na względzie osiągnięcie celów obranych przez organ;
- art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>59</sup> w zw. z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 107 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>60</sup> poprzez znaczące i nieproporcjonalne ograniczenie możliwości podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży i przetwarzania paliw stałych oraz wykonywania usług z tym związanych;
- art. 96 p.o.ś. poprzez zróżnicowanie adresatów uchwały w oparciu o przesłankę posiadania pozwolenia zintegrowanego lub pozwolenia na wprowadzenie gazów lub pyłów do powietrza, zgodnie z art. 180 i nast. p.o.ś., zamiast zróżnicowania zakresu podmiotowego adresatów uchwały poprzez określenie terenu, w obrębie którego wprowadza się zakaz.

---

<sup>55</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 sierpnia 2014 r., II SA/Kr 490/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

<sup>56</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 913 ze zm.

<sup>57</sup> A. Faruga (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, System Informacji Prawnej LEX, komentarz do art. 90 ustawy o samorządzie województwa.

<sup>58</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja RP.

<sup>59</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 398 – akt nieobowiązujący.

<sup>60</sup> Dz. U. C 326 z 26 października 2012, str. 47-390.

Znaczna większość tych zarzutów została potwierdzona przez sądy administracyjne. Wyrokiem WSA w Krakowie z dnia 22 sierpnia 2014 r. stwierdzono nieważność uchwały w całości. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargi kasacyjne złożone od ww. wyroku, wyrokiem z dnia 25 września 2015 r.<sup>61</sup>. Konstatacje obu sądów można sprowadzić do stwierdzenia, że przekroczono upoważnienie ustawowe zawarte w art. 96 p.o.ś., które miało wpływ na naruszenie innych przepisów w tym sensie, że zrodziło niedopuszczalną ingerencję w istniejący porządek prawny (wbrew zasadzie z art. 7 Konstytucji RP), realizowany zgodnie z innymi wyrażonymi w Konstytucji RP zasadami (równości i sprawiedliwości społecznej, zaufania do organów państwa z art. 2, wolności działalności gospodarczej z art. 20 i 22, swobody umów z art. 31 ust. 1 oraz proporcjonalności z art. 31 ust. 3). Sądy skonstatowały również, że uchwała godzi w porządek prawny regulowany ustawami Prawo energetyczne<sup>62</sup>, Prawo budowlane<sup>63</sup>, czy Kodeksem cywilnym<sup>64</sup>. Doszło bowiem do bezpodstawnego wkroczenia w materie regulowane odmiennie tymi aktami rangi ustawowej oraz wydanymi na ich podstawie rozporządzeniami wykonawczymi, w szczególności co do korzystania z paliw w celu ogrzewania lokali i przygotowywania ciepłej wody użytkowej, oraz z tym związanych praw i obowiązków różnych podmiotów. Na marginesie należy zaznaczyć, że w tego typu sprawach, ze względu na specyfikę postępowania sądownoadministracyjnego, niedopuszczalny jest np. dowód z opinii biegłego lub instytutu na okoliczność technicznych możliwości ograniczenia niskiej emisji oraz ich kosztów, co prowadzi do tego, że sąd administracyjny nie może merytorycznie odnieść się (z uwzględnieniem wiadomości specjalnych) do uzasadnienia uchwały przedstawionego przez organ<sup>65</sup>.

Jak wskazano we wcześniejszej części artykułu, wyżej opisane orzeczenia sądów administracyjnych doprowadziły w konsekwencji do zmiany przez ustawodawcę przepisu art. 96 p.o.ś. Co interesujące, jedynym merytorycznym argumentem, jakiego możemy dopatrzeć się w uzasadnieniu projektu ustawy, jest stwierdzenie, że „ze względu na fakt, że za obecny stan jakości powietrza w Polsce odpowiedzialna jest w głównej mierze tzw. niska emisja pochodząca przede wszystkim z sektora bytowo - komunalnego, koniecznym jest doprecyzowanie mechanizmu pozwalającego na określenie dopuszczalnych rodzajów i jakości paliw”<sup>66</sup>. Sprowadza się to zatem do stwierdzenia, że skoro problemem jest niska emisja, to należało rozszerzyć

---

<sup>61</sup> Wyrok NSA z dnia 25 września 2015 r., II OSK 255/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

<sup>62</sup> Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 755 ze zm.).

<sup>63</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1332 ze zm.).

<sup>64</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1025).

<sup>65</sup> B. Dauter (w:) B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, System Informacji Prawnej LEX, komentarz do art. 106 p.p.s.a.

<sup>66</sup> <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/285B19E89CEFD4CEC1257E83002582EC/%24File/3667.pdf> (dostęp na dzień: 21 czerwca 2018 r.).

kompetencje sejmików województw. Wydaje się to uzasadnieniem niewystarczającym, szczególnie biorąc pod uwagę potencjalną ingerencję w prawa i obowiązki jednostek, możliwą na podstawie art. 96 p.o.ś.

#### **4. Uchwała z dnia 15 stycznia 2016 r.**

Na podstawie znowelizowanego przepisu art. 96 p.o.ś. Sejmik Województwa Małopolskiego podjął w dniu 15 stycznia 2016 r.<sup>67</sup> kolejną uchwałę dotyczącą smogu, o numerze XVIII/243/16. Uchwała zawiera wszystkie obligatoryjne elementy przewidziane w treści przepisu, a zakazy w niej wyrażone odnoszą się do wykorzystania innych paliw niż gaz ziemny, propan-butan, biogaz rolniczy lub inny rodzaju gazu palnego oraz lekkiej oleju opałowej w instalacjach, czyli jest to zakaz właściwie analogiczny w skutkach do tego zawartego w poprzedniej uchwale. W związku z powyższym, ponownie pojawiły się zarzuty co do zgodności z prawem takiego generalnego zakazu. Jest tak w szczególności, ponieważ uchwała nie odnosi się w żaden sposób do emisji, tj. nie bierze pod uwagę tego, że nawet kotły opalane węglem lub drewnem, ale odpowiednio wysokiej klasy, generują niewielkie emisje.

Przedmiotowa uchwała także została zaskarżona do WSA w Krakowie. Wyrokiem z dnia 27 września 2016 r.<sup>68</sup> sąd ten oddalił skargi na uchwałę. Sąd stwierdził, że z art. 96 p.o.ś. wynika wprost dopuszczalność różnicowania aktem prawa miejscowego sytuacji prawnej obywateli. W szczególności, gdy potrzebne jest zapewnienie ochrony środowiska, która jest obowiązkiem władz publicznych prowadzących politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 i ust 2 Konstytucji RP). Konstytucja gwarantuje odpowiednie standardy zdrowia obywatelom. Stosownie do art. 68 ust. 4 Konstytucji RP, władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemiologicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Te ważne wartości chronione konstytucyjnie dopuszczają zdaniem WSA w Krakowie wprowadzenie takich właśnie ograniczeń w zakresie korzystania z wolności i praw, celem realizacji dobra wspólnego. Jednakże, jak się wydaje, w omawianym wyroku dokonano tylko uproszczonej analizy, czy zachowana została zasada proporcjonalności, tj. adekwatności zastosowanego rozwiązania oraz jego skutków do celu, jaki miał zostać osiągnięty, i braku nadmiernej ingerencji. W szczególności nie udzielono odpowiedzi na pytanie, czy sejmik województwa przed wprowadzeniem ograniczeń lub zakazów z art. 96 p.o.ś. dokonał szczegółowej analizy, w celu odpowiedzi na pytanie, czy dany środek jest niezbędny, tj. czy zastosowanie pozostałych środków, których przyjęcie dopuszczone jest przez ustawę nie pozwala na osiągnięcie celów wskazanych

---

<sup>67</sup> Dz. Urz. Woj. Małopolskiego, poz. 812.

<sup>68</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 września 2016 r., II SA/Kr 521/16, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.



w art. 96 ust. 1 p.o.ś. Uzasadnienie do uchwały bowiem pomija możliwość zastosowania środka w postaci wprowadzenia kryterium jakości paliwa w stosunku do paliw stałych, a także pozostałych środków wymienionych w art. 96 ust. 6 pkt 3 p.o.ś. Wydaje się, że nie uwzględniono, iż wpływ na stopień emisji zanieczyszczeń ma nie tylko rodzaj spalane paliwa, ale także parametry techniczne i rozwiązania techniczne zastosowane w instalacji. W konsekwencji uchwałą dopuszcza do eksploatacji instalacje, których parametry emisji ze względu na rodzaj zastosowanej technologii są dużo gorsze niż niskoemisyjnych instalacji, w których spalane są paliwa stałe.

W chwili obecnej sprawa uchwały z dnia 15 stycznia 2016 r. zawisła przed NSA, gdyż od omawianego wyroku złożono skargi kasacyjne.

## 6. Postulaty *de lege ferenda*

Przedstawione w niniejszym artykule studium przypadku pokazuje, że *de iure*, jedyne co uczyniono po pierwszej, nieudanej próbie wprowadzenia zakazów i ograniczeń na terenie Gminy Miejskiej Kraków, na podstawie art. 96 p.o.ś., to rozszerzenie kompetencji sejmiku województwa w tym zakresie. Mimo licznych zarzutów ze strony części społeczności oraz środowisk prawniczych co do konstytucyjności rozwiązań zawartych w przepisie kompetencyjnym, jak i uchwale z dnia 25 listopada 2013 r., zarówno w zakresie zasady proporcjonalności jak i równości wobec prawa, jedynym tak naprawdę rozpoznanym przez ustawodawcę zarzutem było naruszenie zakresu normy kompetencyjnej. W związku z tym poszerzono i uszczegółowiono tę normę, w istocie jednak pozwalając na analogiczne w skutkach rezultaty, występujące po jej zastosowaniu. Istotne zatem byłoby ograniczenie normy kompetencyjnej poprzez dalsze jej uszczegółowienie i wprowadzenie takich elementów obligatoryjnych jak uwzględnienie parametrów technicznych instalacji oraz ich emisji przy ustanawianiu zakazu lub ograniczenia, a także wprowadzenie rozwiązań łagodzących lub równoważących skutki ekonomiczne zakazów i ograniczeń. Nie może być tak, że jedyną reakcją na nadużywanie normy kompetencyjnej służącej do ustanawiania zakazów lub ograniczeń jest rozszerzenie tej normy, aby działanie, które było nadużyciem, stało się dozwolone – jak w niniejszym przypadku.

W międzyczasie jednak, oczekując na dalszą ingerencję ustawodawcy, wskazane jest wypracowanie zasad należytego konstruowania uchwał antysmogowych, takich jak:

- ustalanie granic obszarów objętych ograniczeniami z zastosowaniem kryterium analogiczne do tych stosowanych w procesie wyznaczania obszarów przyrody<sup>69</sup>;
- niestosowanie blankietowych odesłań w treści uchwały (co niestety ma miejsce w kilku uchwałach podjętych w ostatnim czasie, m.in. uchwale w woj. śląskim);

---

<sup>69</sup> K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, System Informacji Prawnej LEX, komentarz do art. 96 p.o.ś.

- konieczność rozważenia czy wystarczają ograniczenia czy też potrzeba zakazów;
- adekwatność wprowadzonych rozwiązań;
- jak najmniejsza ingerencja w prawa jednostek.

Stosowanie ww. zasad ma na celu takie konstruowanie uchwał, aby nie naruszały one zasady proporcjonalności oraz równości wobec prawa, a także nie nadużywały normy kompetencyjnej ustalonej w art. 96 p.o.ś. Pamiętajmy, że nie zawsze najkrótsza droga do celu jest drogą najlepszą.

*Jakub Krawczyk  
Gabriela Wolsza  
Uniwersytet Jagielloński*

## **Instrumenty finansowe ekologicznego rynku kapitałowego jako sposób kształtowania polityki ochrony środowiska**

*Financial instruments of the ecological capital market as a method of environmental policy development*

### **Streszczenie**

Łączenie aspektów ekologicznych z ekonomicznymi staje się niezbędne dla rozwoju, budowania konkurencyjności i wizerunku podmiotów funkcjonujących na rynku. Jest to możliwe dzięki nowej kategorii produktów finansowych, jakimi są ekologiczne instrumenty rynku kapitałowego. Celem opracowania będzie przedstawienie różnorodności narzędzi finansowych wykorzystywanych w działaniach prośrodowiskowych oraz ukazanie istoty powiązań między rynkiem kapitałowym a koncepcją społecznej odpowiedzialności biznesu.

### **Słowa kluczowe**

koncepcja społecznej odpowiedzialności biznesu, ekologiczny rynek kapitałowy, kolorowe certyfikaty, uprawnienia do emisji dwutlenku węgla do atmosfery

### **Abstract**

This article provides an overview of financial instruments of the ecological capital market. It shows how environmental aspects can be used to build a competitive advantage, how the theory of cooperate social responsibility leads the way in environmental policy development and create a positive image of companies. It outlines various types of financial instruments which are a combination of ecological stability and economic efficiency.

### **Keywords**

cooperate social responsibility, ecological capital market, financial instruments, emission trading

## 1. Wstęp

Podstawowym wyzwaniem gospodarki jest doskonalenie znanych bądź poszukiwanie nowych rozwiązań, mających usprawnić jej funkcjonowanie. Konieczność dopasowania koncepcji rozwoju do wyzwań środowiskowych wpływa na wzrost zainteresowania łąčeniami aspektów ekologicznych z ekonomicznymi. Dostrzeżenie problemów ochrony środowiska staje się niezbędne dla umacniania pozycji, budowania konkurencyjności i wizerunku podmiotów funkcjonujących na rynku. Równolegle do transformacji w gospodarce przebiegają zmiany na rynku kapitałowym, którego instrumenty stopniowo zaczynają być stosowane w ochronie środowiska.

## 2. Koncepcja społecznej odpowiedzialności biznesu

Charakterystyczna dla współczesnego świata zmienność i „naruszona równowaga” zmuszają do poszukiwania nowych, przyszłościowych koncepcji teoretycznych i rozwiązań ukierunkowanych na symbiozę postępu ekonomicznego, społecznego i ekologicznego.<sup>70</sup> Mają one wspierać rozwój zasobooszczędny, efektywny energetycznie i niskoemisyjny, dążyć do zapobiegania zmianom klimatu i zapewniać adaptację do zmian już zachodzących. Istotną rolę odgrywa koncepcja społecznej odpowiedzialności biznesu (*CSR – Cooperate Social Responsibility*), zdefiniowana w Zielonej Księdze Komisji Europejskiej z 18 lipca 2011 r. Opiera się ona na dobrowolnym poszanowaniu wartości ekologicznych i społecznych w podejmowaniu decyzji biznesowych, przy jednoczesnym uwzględnianiu oczekiwań wszystkich zainteresowanych stron: przedsiębiorców, klientów, pracodawców, pracowników oraz społeczności lokalnej.<sup>71</sup> Do tej pory efektywność przedsiębiorstwa była postrzegana wyłącznie w kategoriach ekonomicznych. Koncepcja społecznej odpowiedzialności biznesu, będąca odpowiedzią na aktualne wyzwania gospodarki powinna być rozumiana jako zobowiązanie przedsiębiorców do przyczyniania się do zrównoważonego rozwoju społeczno – ekonomicznego, w szczególności poprzez zobowiązania natury społecznej i ekologicznej, oparte o wartości wynikające z obowiązujących norm prawnych, ale wykraczające poza minimum zachowania nimi wyznaczone. Tym samym społeczna odpowiedzialność biznesu nie powinna mieć swojego źródła wyłącznie w rygorystycznym przestrzeganiu prawa, lecz polegać także na wdrażaniu dodatkowych, dobrowolnych praktyk, sięgających dalej niż obowiązujące przepisy. Równocześnie społeczna odpowiedzialność biznesu nie powinna być utożsamiana z działaniami przedsiębiorcy o charakterze *public relations* czy reklamy i wiązać się z podejmowaniem działań (np. natury filantropijnej) niezintegrowanych z działalnością gospodarczą

---

<sup>70</sup> E. Mączyńska, *Ekonomia a przełom cywilizacyjny*, „Studia Ekonomiczne” 2009, nr 3-4, s. 151.

<sup>71</sup> *Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility*, Green Paper, Bruksela 2001, s. 6-8.

przedsiębiorcy.<sup>72</sup> Poszukując korespondujących rozwiązań w rodzimym systemie prawnym należy zwrócić się ku art. 20 Konstytucji RP<sup>73</sup>, stanowiącemu, że: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Społeczna gospodarka rynkowa oznacza przyjęcie przez państwo współodpowiedzialności za stan gospodarki.<sup>74</sup> Istotne jest jednak, że mamy do czynienia ze współodpowiedzialnością – oznacza to, że za prawidłowe funkcjonowanie gospodarki odpowiedzialność ponosi nie tylko państwo, lecz także społeczni uczestnicy procesów gospodarczych, którzy powinni przyczyniać się solidarnie do właściwego ich przebiegu.<sup>75</sup> Funkcjonowanie w obrocie gospodarczym norm społecznej odpowiedzialności biznesu nie powinno być jednak postrzegane jako ograniczenie wolności działalności gospodarczej. Podkreśla się, że społeczna odpowiedzialność biznesu nie może być traktowana jako cel działalności gospodarczej – jest nim zysk. Społeczna odpowiedzialność biznesu jest zbiorem zasad, którymi powinien się kierować przedsiębiorca, dążąc do osiągnięcia tego zysku.<sup>76</sup>

### 3. Przykładowe instrumenty finansowe ekologicznego rynku kapitałowego

Ekologiczny rynek kapitałowy nie jest pojęciem normatywnym. Na jego powstanie miał wpływ fakt coraz częściej stosowanej praktyki stymulowania ochrony środowiska poprzez wykorzystywanie nowych typów instrumentów finansowych, zorientowanych proekologicznie. Walory ekologicznego rynku kapitałowego są przedmiotem obrotu zarówno na rynku regulowanym, jak i poza rynkiem regulowanym. W obrocie giełdowym, odbywającym się w Polsce za pośrednictwem Towarowej Giełdy Energii S. A. funkcjonują:

- prawa majątkowe do świadectw pochodzenia energii z odnawialnych źródeł, tzw. kolorowe certyfikaty, wprowadzone w 2005r. nowelą do ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne<sup>77</sup>, występujące w kilku barwach (zielonej, czerwonej, żółtej, fioletowej, pomarańczowej, błękitnej, białej i brązowej), przyjmowanych na oznaczenie różnego źródła pochodzenia energii: wytworzonej z wykorzystaniem wiatru, promieniowania słonecznego, fal, prądów, pływów morskich czy spadków rzek. Są to środki symbolizujące prawo

---

<sup>72</sup> M. Bernatt, *Społeczna odpowiedzialność biznesu. Wymiar konstytucyjny i międzynarodowy*, „Studia i Monografie Antymonopolowe i Regulacyjne” 2008, nr 5, s. 30.

<sup>73</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tekst jedn. Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>74</sup> Wyrok TK z dnia 24 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK ZU 2001, nr 1, poz. 4, s. 39.

<sup>75</sup> L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, Komentarz do art. 20 Konstytucji RP, s. 8.

<sup>76</sup> M. Bernatt, *Społeczna...*, s. 112.

<sup>77</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 755 ze zm.

podmiotowe osoby, która wyprodukowała energię z odnawialnych źródeł, potwierdzające fakt pochodzenia energii elektrycznej z odnawialnych źródeł. Świadczenia pochodzenia energii z odnawialnych źródeł są wydawane, w formie dokumentu, na wniosek producenta energii z odnawialnych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, po uzyskaniu przez wnioskodawcę potwierdzenia ilości wyprodukowanej energii.<sup>78</sup> Każde świadectwo zawiera informacje o ilości energii, momencie wyprodukowania oraz lokalizacji, rodzaju i mocy elektrowni, która ten prąd wytworzyła;

- uprawnienia do emisji dwutlenku węgla do atmosfery, będące realizacją ustaleń zawartych w Protokole z Kioto z 1997r.<sup>79</sup> Kraje, które do niego przystąpiły, zobowiązały się do redukcji o wynegocjowane wartości własnych emisji gazów powodujących efekt cieplarniany. W przypadku niedoboru lub nadwyżki emisji tych gazów sygnatariusze zobowiązali się do zaangażowania w „wymianę handlową”, polegającą na odsprzedaży lub odkupieniu limitów od innych krajów. Obecnie zrezygnowano z przydzielania przedsiębiorcom tych uprawnień w ramach narodowych planów alokacji, stroną Protokołu stała się Unia Europejska. Jedno uprawnienie zbywalne umożliwia emisję jednej tony dwutlenku węgla<sup>80</sup>. Jeżeli przedsiębiorca zarządzający instalacją emisyjną w zakładanym okresie rozliczeniowym (aktualnie lata 2013-2020) wyemituje do atmosfery więcej zanieczyszczeń, niż suma posiadanych uprawnień, to jest zobowiązany do zapłacenia wysokiej kary administracyjnej. Jeżeli zaś przedsiębiorca zarządzający instalacją emisyjną w zakładanym okresie rozliczeniowym wyemituje mniej zanieczyszczeń, to może uzyskane nieodpłatnie uprawnienia sprzedać. Podaż i popyt na uprawnienia do emisji dwutlenku węgla do atmosfery są więc pochodną rzeczywistej ilości wypuszczonego do atmosfery fizycznego dwutlenku węgla.<sup>81</sup>

Poddanie instrumentów ekologicznego rynku kapitałowego giełdowemu reżimowi, pociągające za sobą ich dematerializację nie stanowi wymogu, zatem zarówno kolorowe certyfikaty, jak i uprawnienia do emisji dwutlenku węgla mogą być przedmiotem cyrkulacji na rynku nieregulowanym. Obrót ten jednak odbywa się w ograniczonych podmiotowo kręgach, co wynika przede z konieczności posiadania rachunku, na którym możliwe jest stworzenie odpowiedniego zapisu po stronie osoby zainteresowanej nabyciem określonego waloru – pierwot-

---

<sup>78</sup> K. Zacharzewski, *W sprawie pojęcia ekologicznego rynku kapitałowego*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016, nr 2, s. 15.

<sup>79</sup> Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz.U.05.203.1684).

<sup>80</sup> J. Dyduch, M. Kozuch, *Wykorzystanie instrumentów rynku kapitałowego i instrumentów pochodnych w ochronie środowiska*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2008, nr 771, s. 45.

<sup>81</sup> K. Zacharzewski, *W sprawie...*, s. 18.

nym zbywcą może być wyłącznie podmiot, któremu wcześniej przysługiwał status pierwotnie uprawnionego, czyli producent energii z odnawialnych źródeł („posiadacz” praw majątkowych do świadectw pochodzenia) albo instalacja emisyjna („posiadacz” nieodpłatnie uzyskanych uprawnień do emisji).<sup>82</sup> Kolejnym ograniczeniem jest posiadanie interesu faktycznego w nabyciu ekologicznych instrumentów, co łączy się zarówno z profilem prowadzonej działalności, jak i z powiązaniem występującymi w przypadku przedsiębiorców zarządzających instalacją emisyjną, uprawnionych do emisji dwutlenku węgla do atmosfery, determinującymi umarzenie takich instrumentów przez ich sprzedaż. Obostrzeniem związanym z kolei z kolorowymi certyfikatami jest konieczność wykazania zdolności sprostania wymogowi wyprodukowania energii pochodzącej z odnawialnych źródeł albo zmniejszenia ilości zanieczyszczeń wypuszczonych do atmosfery, co pozwala również na zakwalifikowanie ubiegającego się o taki certyfikat do odpowiedniej, oznaczonej kolorem kategorii.

#### 4. Podsumowanie

Instrumenty rynku kapitałowego wykorzystywane w ochronie środowiska nie zastąpią innych mechanizmów polityki ekologicznej, jakie stosuje państwo w stosunku do podmiotów gospodarczych (a więc przede wszystkim opłat i kar ekologicznych), ale stanowią ich uzupełnienie. Walory ekologicznego rynku kapitałowego są dowodem na możliwość łączenia na pierwszy rzut oka oddalonych od siebie celów, jakimi kierują się aktywność gospodarcza sektora finansowego, nastawiona przede wszystkim na maksymalizację zysku i ochrona środowiska. Ich rola z pewnością będzie wzrastać, czego najlepszym dowodem jest przekwalifikowanie uprawnień do emisji dwutlenku węgla do atmosfery z kategorii towarów giełdowych na instrumenty finansowe dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE w sprawie instrumentów finansowych (MiFID II) z 15 maja 2014 r.<sup>83</sup> Coraz większe zainteresowanie nimi oraz przedłużenie zobowiązań wynikających z Traktatu z Kioto do 2020 r. przez Państwa Europejskiego Obszaru Gospodarczego pozwala mieć nadzieję na stopniowe umacnianie się pozycji ekologicznych instrumentów finansowych na rynku kapitałowym.

---

<sup>82</sup> K. Zacharzewski, *W sprawie...*, s. 20.

<sup>83</sup> Dz. Urz. UE serii L z 2014 r., nr 173/349.

## **Program ochrony powietrza dla terenu województwa małopolskiego mający na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji – wybrane zagadnienia**

*Air protection program for Małopolskie voivodeship aimed to achieve acceptable levels of substances in the air and the ceiling for the concentration of exposition – selected issues*

### **Streszczenie**

Każdy podmiot, który uważa, że jego interes prawny wywodzony z dób osobistych oraz praw podmiotowych powinien mieć możliwość zaskarżenia wadliwego bądź bezskutecznego programu ochrony powietrza w trybie art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa<sup>84</sup>. Literalne wykładnia treści art. 90 ust. 1 u. s. w. budzi wątpliwość co do jego zgodności z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej<sup>85</sup>, ponieważ w sposób oczywisty pozbawia możliwości zainicjowania kontroli programu ochrony powietrza przez sąd.

### **Słowa kluczowe**

zanieczyszczenie, powietrze, program ochrony powietrza, interes prawny

### **Abstract**

Each entity that believes that its legal interest arising from personal and subjective rights should have the right to take legal actions against a defective or ineffective air protection program under Art. 90 (1) of the Act of the Local Government Law. Literal interpretation of the contents of Art. 90 (1) mentioned above raises doubts in relation to its conformity with Art. 45 (1) and Art. 77 (2) of the Constitution of the Republic of Poland as it obviously precludes the possibility to initiate control of the air protection program by the court.

### **Key words**

pollution, air, air protection program, legal interest

---

<sup>84</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 913 ze zm., dalej: u.s.w.

<sup>85</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tekst jedn. Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja).



## 1. Wstęp

Województwo Małopolskie od wielu lat boryka się z problemem złej jakości powietrza. Dopuszczalne normy dla pyłu zawieszzonego są przekraczane notorycznie i to często kilkakrotnie. Oszacowano, że każdego roku z powodu zanieczyszczenia powietrza pyłem zawieszonym przedwcześnie umiera około 400 mieszkańców Krakowa. Przyczyną kumulowania się zanieczyszczeń w mieście jest jego niekorzystne położenie w niecce oraz duża liczba dni bezwietrznych.

Poprawa jakości powietrza w 2023 roku ma nastąpić poprzez realizację działań określonych w Programie ochrony powietrza dla województwa małopolskiego przyjętym uchwałą nr XXXII/451/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 stycznia 2017 roku<sup>86</sup>. Od czasu wprowadzania powołanego powyżej programu ochrony powietrza województwo małopolskie otrzymało najwyższą z możliwych ocen za dotychczasowe podjęte działania antysmogowe<sup>87</sup>. Doceniono zwłaszcza wspomniany Program ochrony powietrza wsparty przez uchwały antysmogowe dla Krakowa i województwa małopolskiego, który nie ograniczył się jedynie do ogólnych uregulowań prawnych, ale stworzył system umożliwiający zarządzanie procesem poprawy jakości powietrza. Mimo tak dobrej oceny Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego w swoim opracowaniu chciałabym przeanalizować możliwość zaskarżenia, w trybie art. 90 ust. 1 u.s.w., powołanego Programu ochrony powietrza przez podmiot, wedle którego jest on wadliwy, nieskuteczny i nie realizuje celu jakim jest doprowadzenie do przestrzegania norm jakości powietrza.

## 2. Konstytucyjne podstawy zaskarżenia Programu ochrony powietrza

Zgodnie z art. 68 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do ochrony zdrowia. Przez pojęcie „ochrony zdrowia” należy rozumieć nie tylko prawo do opieki zdrowotnej ale również zapobieganie negatywnym skutkom degradacji środowiska. Ochrona zdrowia polegająca na organizowaniu i udzielaniu świadczeń opieki zdrowotnej to tylko wycinek całego systemu opieki zdrowotnej<sup>88</sup>. W mojej opinii z treści artykułu 68 ust. 1 Konstytucji można wywodzić samodzielne prawa podmiotowe do czystego środowiska<sup>89</sup>. Nadto przepis art. 68 ust. 4 cytowanej wyżej ustawy zasadniczej nakłada na władze publiczne obowiązek zapobiegania negatywnym dla środowiska skutkom degradacji środowiska. Powyższy artykuł Konstytucji pozostaje

<sup>86</sup> Dz. Urz. Woj. Małopolskiego, poz. 811.

<sup>87</sup> Raport Najwyższej Izby Kontroli z dnia 1 lutego 2018 roku, [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:JEAQsg8e7hIJ:https://www.malopolska.pl/file/news/2018/Raport\\_NIK.pdf+&cd=2&hl=pl&ct=clnk&gl=pl](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:JEAQsg8e7hIJ:https://www.malopolska.pl/file/news/2018/Raport_NIK.pdf+&cd=2&hl=pl&ct=clnk&gl=pl) (dostęp na dzień: 2 czerwca 2018 r.).

<sup>88</sup> L. Bosek (w:) M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP, Tom I. Komentarz do art. 1-86*, System Informacji Prawnej Legalis, komentarz do art. 68 Konstytucji, nb. 122.

<sup>89</sup> Inaczej – A. Krzywoń, *Konstytucja RP a środowisko*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 8, s. 3-17.

w zbiegu z art. 74 ustawy zasadniczej, który nakłada na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne. Zagadnienie „bezpieczeństwa ekologicznego” powinno być rozpatrywane z dwóch podstawowych punktów widzenia. Po pierwsze należy wziąć pod uwagę zachowanie jednostki wobec środowiska i wtedy obowiązek zachowania bezpieczeństwa ekologicznego kierowany jest do każdego, a po drugie bezpieczeństwo ekologiczne powinno być rozpatrywane jako zastosowanie przez władze publiczne instrumentów prawnych zapewniających prawo do życia w bezpiecznym środowisku.<sup>90</sup> Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego jest elementem ochrony środowiska, a wyodrębnienie go do osobnego przepisu jest podkreśleniem przez ustawodawcę działań ochronnych. Oczywistym jest, że jednym z najistotniejszych działań podejmowanych w ramach zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego jest tworzenie programów ochrony powietrza i ich skuteczna realizacja, a samo zanieczyszczenie powietrza stanowi jeden z największych problemów współczesnego świata. Prawo do bezpieczeństwa ekologicznego związane jest z problematyką praw jednostki w sferze ochrony środowiska. Koncepcję prawa podmiotowego bezpieczeństwa ekologicznego wywodzić należy z ochrony wartości, które uznawane są za szczególnie ważne i wchodzą do tego prawa.<sup>91</sup>

Wobec powyższego stoję na stanowisku, że treść art. 68 i 74 Konstytucji daje jednostce możliwość wywodzenia praw podmiotowych uprawniających żądanie określonego zachowania przez organy państwowe, a co za tym idzie możliwość zaskarżenia ich działań.

### **3. Prawo do ochrony środowiska w kontekście ochrony praw człowieka**

Większość najważniejszych traktatów praw człowieka weszło w życie, zanim problem ochrony środowiska stał się powszechny. Podstawowe traktaty nie przewidują zatem prawa związanego ze środowiskiem. W mojej ocenie kwestia celowości uznania prawa do środowiska za prawo człowieka jest odrębnym problemem od obecnego statusu tego prawa. Mimo że aktualnie nie można chronić prawa do środowiska jako prawa człowieka, to istnieje możliwość wykorzystywania organów związanych z prawami człowieka do ochrony środowiska. Początkowo w sprawach, które zawiły przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka ochrona środowiska nie była bezpośrednią podstawą roszczeń, a tylko towarzyszyła innym zagadnieniom jak np. prawu do życia. Przełomowy okazał się wyrok z 1994 roku w sprawie *Lopez-Ostra przeciw Hiszpanii*<sup>92</sup>. Dotyczyła ona zakładu utylizacji odpadów w niedalekiej odległości od domu pani Lopez-Ostra. Europejska Komisja Praw Człowieka przyjęła sprawę na pod-

<sup>90</sup> P. Korzeniowski (w:) M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 52.

<sup>91</sup> Ibidem, s. 52-53.

<sup>92</sup> Skarga nr 16798/90, wyrok z dnia 9 grudnia 1994 r., [https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:\[%22001-57905%22%7D](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:[%22001-57905%22%7D) (dostęp na dzień: 19 czerwca 2018 r. – tekst w języku angielskim).

stawie art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.<sup>93</sup> oraz dostrzegła związek pomiędzy chorobą córki powódki, a emisjami z oczyszczalni. Inną ciekawą sprawą nawiązującą do tematu niniejszego opracowania jest sprawa *Fadeyeva przeciwko Rosji*<sup>94</sup>, bowiem dotyczyła zanieczyszczenia powietrza przez fabrykę stali. Fabryka odpowiedzialna była za ponad 95 % emisji zanieczyszczeń, a skarżąca czekała na przeniesienie jej w inne miejsce zamieszkiwania, ale czas oczekiwania był bardzo odległy. Skarżąca również powołała się na art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i wygrała.

Częste sięganie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka przy rozpatrywaniu skarg dotyczących ochrony środowiska po szeroką interpretację art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka powoduje, że w najnowszym orzecznictwie strasburskim bardzo często pojawia się aspekt zdrowia skarżących, w kontekście np. godzenia w prawo do życia, a wskazane przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej i gwarantowane nimi prawa podmiotowe są zbieżne z art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Na marginesie należy zwrócić uwagę, że Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>95</sup> – jeden z najważniejszych dokumentów Unii Europejskiej, w art. 37 odnosi się do poruszanej przez mnie kwestii<sup>96</sup>. Bezspornym jest, że sposób formułowania tego prawa odbiega od praw w pełni egzekwowalnych, ale jest to prawo wielowymiarowe, a zatem możliwe jest zastosowanie niego różnej kwalifikacji prawnej<sup>97</sup>.

#### **4. Pojęcie interesu prawnego w kontekście art. 90 ust. 1 u. s. w.**

Zgodnie z treścią art. 90 ust. 1 u. s. w. każdy, czyj interes prawny lub uprawnienia zostały naruszone przepisem prawa miejscowego może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego.

Program ochrony powietrza, jako akt prawa miejscowego, może być kontrolowany przez sąd administracyjny zarówno w zakresie jego treści, jak i poprawności opracowania. Przesłanką dopuszczalności skargi jest istnienie interesu prawnego. Interes prawny to związek pomię-

---

<sup>93</sup> Tekst. jedn. Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm., dalej: Europejska Konwencja Praw Człowieka.

<sup>94</sup> Skarga nr 55723/00, wyrok z dnia 9 czerwca 2005 r. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22full-text%22:%5B%2255723/00%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-69315%22%5D%7D> (dostęp na dzień: 19 czerwca 2018 r. – tekst w języku angielskim).

<sup>95</sup> Dz. Urz. UE C 326/391 z dnia 26 października 2012 r.

<sup>96</sup> Art. 37 Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej – Wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

<sup>97</sup> B. Gronowska, *O prawie do środowiska w systemie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – refleksje na tle najnowszego orzecznictwa strasburskiego*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 1, s. 196.

dzy przepisem prawa, a przepisem aktu prawa miejscowego. Związek ten polega na tym, że jego skutkiem jest naruszenie przepisu prawa jednak naruszenie to nie przesądza o niezgodności aktu prawa miejscowego<sup>98</sup>. W orzecznictwie<sup>99</sup> podkreśla się, że osoba skarżąca musi wykazać naruszenie interesu polegające na istnieniu bezpośredniego związku pomiędzy zaskarżaną uchwałą, a własną sytuacją prawną, nie zaś faktyczną. Naruszenie interesu prawnego podmiotu musi mieć przy tym charakter bezpośredni, indywidualizowany, obiektywny, realny i aktualny, a nie ewentualny czy potencjalny<sup>100</sup>.

Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się na temat przepisu będącego odpowiednikiem art. 90 u. s. w., oceniając charakter prawny art. 101 ustawy o samorządzie gminnym<sup>101</sup>, między innymi w wyroku z dnia 4 listopada 2003 r.<sup>102</sup> oraz z dnia 16 września 2008 r.<sup>103</sup>. Zdaniem sądu konstytucyjnego przepis art. 101 ust. 1. u. s. g. podobnie jak 90 ust. 1 u. s. w. daje prawo do zaskarżenia aktów administracyjnych jedynie przy wykazaniu indywidualnego interesu prawnego, odmawiając równocześnie możliwości wywodzenia swojego prawa jedynie z obowiązków organów samorządu terytorialnego względem wspólnoty samorządowej. Podobne wnioski znalazły się w najnowszym wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2017 r.<sup>104</sup>.

Niestety tak rozumiany art. 90 ust. 1 u. s. w. uniemożliwia zaskarżenie programu ochrony powietrza przez podmiot, który wywodzi naruszenie swojego interesu prawnego przez zamieszkiwanie na obszarze gdzie został uchwalony program ochrony powietrza ale jego zapisy są wadliwe. Związek taki z samej swojej natury ma charakter pośredni. W kontekście poruszanego problemu niedopuszczalne jest również egzekwowanie realnego naruszenia interesu prawnego. Niezrozumiałe jest jak należy oczekiwać od jednostki aż jej zdrowie zostanie realnie naruszone. W przeciwieństwie np. do naruszeń prawa własności są to procesy nieodwracalne. Literalne wykładnia treści art. 90 ust. 1 u. s. w. budzi wątpliwość co do jego zgodności z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji, ponieważ w sposób oczywisty pozbawia możliwości zainicjowania kontroli programu ochrony powietrza przez sąd. Co więcej naruszenie art. 77 ust. 2 Konstytucji uniemożliwia dochodzenie swoich praw na drodze sądowej. W świetle konstytucyjnego prawa do sądu nie do zaakceptowania jest konieczność wskazywania na

---

<sup>98</sup> P. Szejna (w.): P. Szejna, *Ustawa o samorządzie województwa, Komentarz*, System Informacji Prawnej Legalis, komentarz do art. 90 ustawy o samorządzie województwa, nb. 1.

<sup>99</sup> Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., SK 30/02, Legalis nr 59700; wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2015 r., II OSK 117/13, Legalis nr 1042251.

<sup>100</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 czerwca 2015 r., VIII SA/Wa 1317/14, Legalis nr 1335789.

<sup>101</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm., dalej: u.s.g.

<sup>102</sup> SK 30/02, Legalis nr 59700.

<sup>103</sup> SK 76/06, Legalis nr 105340.

<sup>104</sup> SK 23/17, <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=SK%2023/17> (dostęp na dzień: 19 czerwca 2018 r.).

ruszenia konkretnego i bezpośredniego interesu prawnego poprzez konkretny zapis takie aktu ponieważ interpretacja taka czyni zaskarżenie praktycznie niemożliwym. Jednakże Trybunał Konstytucyjny w powoływanym już wyroku z dnia 7 marca 2017 roku orzekł, że art. 45 ust. 1 Konstytucji określa istotę sprawowania wymiaru sprawiedliwości utożsamiając ją z rozpoznaniem sprawy o charakterze indywidualnym i konkretnym. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego domaganie się kontroli sądowej przy hipotetycznym naruszeniu interesu prawnego nie spełnia wymogów treści pojęcia „sprawa”. Nadto zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie zachodzi naruszenie art. 77 ust. 2 Konstytucji, gdyż art. 90 ust. 1 u. s. w. stwarza możliwość ochrony interesów prawnych i uprawnień różnych podmiotów w sytuacjach, w których nie są one chronione w inny sposób, zaskarżony przepis nie ogranicza więc prawa do sądu tylko je kreuje, a ubieganie się o ochronę prawną w przeciwieństwie do wymierzania sprawiedliwości nie jest objęte domniemaniem drogi sądowej.

W mojej ocenie nie można zgodzić się ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, gdyż całkowicie uniemożliwia dochodzenie praw na drodze sądowej podmiotom, których prawa naruszane są przez zanieczyszczenie powietrza spowodowane wadliwym lub nieskutecznym programem ochrony powietrza, a interesu prawnego wywodzonego z art. 90 ust. 1 u. s. w. przedmiotowym zagadnieniu należy dopatrywać w naruszeniu dóbr osobistych i prawach jednostek, o czym była mowa powyżej.

## 5. Wnioski i uwagi *de lege ferenda*

Zanieczyszczenie powietrza jest poważnym problemem współczesnego świata. Tworzenie skutecznych programów ochrony powietrza jest jednym z najważniejszych sposobów zapobiegania dalszej jego degradacji. Każdy podmiot, który uważa, że jego interes prawny, wywodzony z dóbr osobistych oraz praw podmiotowych, został naruszony powinien mieć możliwość zaskarżenia wadliwego bądź bezskutecznego programu ochrony powietrza w trybie art. 90 ust. 1 u. s. w. W świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego stojącego w opozycji do tego poglądu należy *de lege ferenda* postulować wprowadzenie regulacji wprost pozwalającej na takie działanie, gdyż w aktualnym stanie prawnym możliwość dochodzenia swoich praw na drodze sądowej jest praktycznie niemożliwa. Co ważne możliwość dopuszczenia zaskarżenia przez obywateli programu ochrony powietrza jest pożądana z uwagi na treść przepisów unijnych, a przede wszystkim w kontekście orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 25 lipca 2008 r. sprawie C-237/07, Dieter Janecek przeciwko Freistaat Bayern (ECLI:EU:C:2008:447), <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=68148&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=424039> (dostęp na dzień: 19 czerwca 2018 r.).

## **Plan działań krótkoterminowych dla województwa śląskiego**

### *Short-activity plan for the Silesian voivodeship*

#### **Streszczenie**

Ochrona powietrza w Polsce jest realizowana w bardzo dużej części przez jednostki samorządu terytorialnego. Delegację ustawową w tym zakresie określa ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska<sup>106</sup>, w której to została określona kompetencja do uchwalania programów ochrony powietrza, tzw. uchwał antysmogowych czy uchwalania planów działań krótkoterminowych. Te ostatnie instrumenty prawne zostaną poddane analizie prawnej, ze szczególnym uwzględnieniem przykładowego aktu jakim będzie Plan działań krótkoterminowych dla województwa śląskiego.

#### **Słowa kluczowe**

powietrze, ochrona powietrza, akt prawa miejscowego, plan działań krótkoterminowych

#### **Abstract**

Air protection in Poland is implemented in a large part by the local government units. The statutory delegation in this field is specified in the Environmental Protection Law, in which competence for the adoption of air protection programs has been defined, the so-called anti-smog resolutions or adopting short-activity plan. These last legal instruments will be a subject to a legal analysis, with a particular reference to an example act which will be a short-activity plan for the Silesian voivodeship.

#### **Key words**

air, air protection, local law act, short-activity plan

### **1. Wprowadzenie – charakterystyka planów działań krótkoterminowych**

Plany działań krótkoterminowych zaliczamy do aktów prawa miejscowego, co oznacza, że są one źródłem powszechnie obowiązującego prawa na terenie, na którym zostały uchwalone, a ich adresatem są wszystkie podmioty przebywające na terenie działania organu, który podjął

---

<sup>106</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 799 ze zm., dalej: p.o.ś.

akt. Akty prawa miejscowego podlegają także kontroli sądów administracyjnych, pod względem kryterium legalności, tzn. istnienia ustawowego upoważnienia do wydania aktu, kompetencji organu do wydania aktu, a także zgodności treści aktu prawa miejscowego z przepisami zawartymi w innych aktach prawnych<sup>107</sup>, które są wyżej w hierarchii, na podstawie art. 87 Konstytucji<sup>108</sup>. Ze względu na te wymogi zgodności postanowień aktów prawa miejscowego z Konstytucją, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i rozporządzeniami często te akty ze względu na znajdujące się w nich nieprawidłowości są uchylane przez sądy administracyjne.

Programy naprawcze w rozumieniu art. 84 p.o.ś., do których zaliczamy programy ochrony powietrza i plany działań krótkoterminowych podejmowane są przez organy województwa obligatoryjnie w przypadku wystąpienia przesłanek zawartych w p.o.ś. W przypadku wystąpienia ryzyka przekroczenia poziomu alarmowego stężeń niektórych substancji w powietrzu procedura mająca na celu uchwalanie planu działań krótkoterminowych powinna być natychmiastowa.

Plan działań krótkoterminowych, ze względu na to, że zalicza się do programów naprawczych, może mieć na celu ograniczenie skutków i czasu trwania już zaistniałych przekroczeń. Potwierdza to również art. 91 ust. 3a p.o.ś., zgodnie z którym plan działań krótkoterminowych stanowi integralną część programu ochrony powietrza lub jego aktualizacji dla stref, w których przekraczane są poziomy dopuszczalne substancji. Z drugiej strony plan działań krótkoterminowych ma charakter zapobiegawczy, gdyż właściwe organy powinny przyjąć plan w sytuacji powstania ryzyka przekroczenia w powietrzu pewnych substancji<sup>109</sup>. Ten drugi charakter planu zdaje się powinien być najczęściej wykorzystywany w praktyce, bowiem jako jeden z nielicznych aktów z zakresu ochrony powietrza, może być podejmowany zanim jakość powietrza będzie w takim stanie, który wskazywać będzie znaczne przekroczenie norm szkodliwych substancji w powietrzu. Co więcej to właśnie plany działań krótkoterminowych powinny stanowić instrument prawny, który jest stosowany w pierwszej kolejności w celu poprawy jakości powietrza. Zdaje się że, to stanowienie aktów prawa na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego powinno przybrać postać hierarchicznej struktury, gdzie podejmowanie działań w celu poprawy jakości powietrza następuje od stosowania najmniej restrykcyjnych środków, do tych bardziej uciążliwych, co w praktyce nie zawsze ma miejsce.

Na szczególną uwagę zasługuje także termin, w jakim plan działań krótkoterminowych ma być uchwalony. W myśl art. 92 p.o.ś. w przypadku ryzyka wystąpienia w danej strefie przekro-

---

<sup>107</sup> M. Stahl, *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*, LEX.

<sup>108</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>109</sup> M. Krzyżanowska, *Akty prawa miejscowego z zakresu ochrony powietrza w świetle wybranego orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 2, s. 150.

czenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu, zarząd województwa, w terminie 15 miesięcy od dnia otrzymania informacji o tym ryzyku od wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, opracowuje i przedstawia do zaopiniowania właściwym wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast i starostom projekt uchwały w sprawie planu działań krótkoterminowych. Na wydanie opinii wymienione organy mają miesiąc od dnia otrzymania projektu uchwały w sprawie planu. Następnie sejmik województwa, w terminie 18 miesięcy od dnia otrzymania informacji o ryzyku, o którym mowa wyżej, od wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, określa, w drodze uchwały, plan działań krótkoterminowych. Z przedstawionych przepisów wynika, że czas na podjęcie uchwały w sprawie działań krótkoterminowych jest bardzo długi, co oznacza, że w praktyce podejmowanie doraźnych działań, które będą miały na celu zminimalizowanie ryzyka i nie dopuszczenie do przekroczenia poziomów szkodliwych substancji w powietrzu jest bardzo utrudnione.

Co równie istotne to fakt, że ustawodawca nie wprowadza regulacji dotyczącej konsekwencji przekroczenia wyżej wymienionych terminów. Zostały one umieszczone w akcie materialnoprawnym i są przewidziane dla wydania przepisów prawa miejscowego. Dlatego należy przyjąć, że nie wiążą się one z żadnym konkretnym postępowaniem w indywidualnej sprawie, a więc mają charakter instrukcyjny. Te terminy, z racji tego, że są stosunkowo długie, to w przypadku ich przekroczenia organ administracji, uprawniony do wprowadzenia odpowiedniego aktu, powinien dokonać weryfikacji, czy stan jakości powietrza nie uległ zmianie i czy nadal zachodzi konieczność jego wprowadzenia. Będzie to bardzo istotne w przypadku poprawienia się stanu jakości powietrza, bądź wystąpienia przekroczenia innych substancji w powietrzu, których wcześniej nie wzięto pod uwagę przy opracowaniu projektu planu<sup>110</sup>.

## **2. Omówienie Planu działań krótkoterminowych dla województwa śląskiego**

W dniu 18 grudnia 2017 r. sejmik województwa śląskiego przyjął uchwałą (nr V/47/5/2017<sup>111</sup>) plan działań krótkoterminowych, który stanowi integralną część Programu ochrony powietrza. Weszła ona w życie 11 stycznia 2018 roku.

Dokument ten jest wynikiem przeprowadzenia procedury, o której mowa w art. 92 p.o.ś., a więc, po opracowaniu przez zarząd województwa w terminie 15 miesięcy od dnia otrzymania informacji o ryzyku przekroczenia poziomu alarmowego od Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, strefy województwa, a także po zaopiniowaniu przez prezydentów, burmistrzów, wójtów i starostów projektu uchwały w sprawie planu działań krótkoterminowych. Następnie plan został uchwalony przez Sejmik województwa śląskiego w terminie 18 miesię-

---

<sup>110</sup> K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, System Informacji prawnej LEX, komentarz do art. 92 p.o.ś.

<sup>111</sup> Dz. Urz. Woj. Śląskiego, poz. 7339.



cy od dnia otrzymania informacji o ryzyku wystąpienia przekroczenia poziomów dopuszczalnych lub alarmowych stężeń niektórych substancji w powietrzu.

Cały proces monitorowania jakości powietrza a także wdrażania działań mających na celu poprawienie jego stanu wymaga współdziałania wielu podmiotów. Podmioty, które biorą udział w całej tej procedurze to m.in.:

- Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego,
- Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska, który realizuje monitoring środowiska, w oparciu o wyniki pomiarowe,
- Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej,
- Śląski Urząd Wojewódzki,
- powiatowe / gminne centra zarządzania kryzysowego.

Jak stanowi art. 92 ust. 2 p.o.ś., plan działań krótkoterminowych powinien w szczególności zawierać:

- 1) listę podmiotów korzystających ze środowiska, obowiązanych do ograniczenia lub zaprzestania wprowadzania z instalacji gazów lub pyłów do powietrza,
- 2) sposób organizacji i ograniczeń lub zakazu ruchu pojazdów i innych urządzeń napędzanych silnikami spalinowymi,
- 3) sposób postępowania organów, instytucji i podmiotów korzystających ze środowiska oraz zachowania się obywateli w przypadku wystąpienia przekroczeń,
- 4) określenie trybu i sposobu ogłaszania o zaistnieniu przekroczeń.

Plan ten zawiera nawiązania do wyżej wymienionych punktów, z tym, że np. nie wskazano listy podmiotów korzystających ze środowiska zobowiązanych do ograniczenia lub zaprzestania wprowadzania gazów i pyłów do powietrza w przypadku ogłoszenia któregokolwiek z poziomów ostrzegania, a to ze względu – jak podaje się w uzasadnieniu – brak „możliwości nakazania podmiotom korzystającym ze środowiska czasowego ograniczenia lub zaprzestania wprowadzania zanieczyszczeń do powietrza w przypadku ogłoszenia alarmu w ramach planu działań krótkoterminowych”.

Treść tego uzasadnienia budzi spore wątpliwości, ponieważ zgodnie z delegacją zawartą w art. 92 ust. 2 p.o.ś. wyraźnie istnieje możliwość określenia takiej listy podmiotów w postanowieniach planu działań krótkoterminowych. Dlaczego, więc organy województwa śląskiego nie podjęły nawet próby wskazania listy podmiotów korzystających ze środowiska zobowiązanych do pewnych ograniczeń? Na to pytanie nie jesteśmy w stanie odpowiedzieć, gdyż wydaje się, że mając upoważnienie ustawowe, taką listę podmiotów powinny stworzyć. Sam fakt upoważnienia przez ustawodawcę do wskazania listy podmiotów w akcie prawnym o charakterze powszechnie obowiązującym zdaje się bardzo wątpliwy. Zgodnie bowiem z charakterystyką i wymaganiami jakie akty prawa miejscowego powinny spełniać, normy o charakterze

indywidualnym nie powinny mieć miejsca w aktach powszechnie obowiązujących. Przeciwnie, takie akty cechują się zawieraniem norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym co oznacza, że są kierowane do grupy bliżej nieokreślonych adresatów.

Plan działań krótkoterminowych dla województwa śląskiego przewiduje także pewne działania i zalecenia, czy to w stosunku do osób wrażliwych czy mające na celu zmniejszenie ruchu pojazdów napędzanych silnikami. Jeśli mowa o pierwszej z tych grup, to plan ten przewiduje 3 poziomy ostrzegania. Jedną z różnic przy ich ogłaszaniu jest poziom stężenia pyłów szkodliwych. W zależności od przekroczenia mikrogramów na metr sześcienny danej substancji, wprowadzany jest odpowiedni stopień alarmu, który jest oznaczony innym kolorem. Ten zaś zależy od tego jak prognoza jakości powietrza wskazuje poziom jakości powietrza. Jeśli poziom ten jest umiarkowany to zostaje przypisany kolor żółty, jeśli dostateczny to kolor pomarańczowy, natomiast jeśli prognoza wskazuje poziom zły to wtedy mamy kolor czerwony, a bardzo zły kolor brązowy.

Środki, które zostały przewidziane w planie to przede wszystkim wprowadzenie 3 poziomów ostrzegania w ramach, których szczegółowo wyodrębniono:

- warunek ogłaszania takiego alarmu,
- odbiorców, do których jest ono kierowane,
- jednostki odpowiedzialne za przepływ informacji,
- jednostki odpowiedzialne za realizację działań,
- jednostki odpowiedzialne za kontrolę realizacji podejmowanych działań,
- termin obowiązywania ogłoszenia,
- podejmowane środki informacyjne,
- treść ogłoszenia wprowadzającego alarm,
- sposób informowania z rozbiciem na poziom wojewódzki, powiatowy i gminny, a także podmioty odpowiedzialne w tych jednostkach za przekazywanie informacji,
- dodatkowo w ramach poziomu II i III wskazano podejmowane środki ostrzegawcze i operacyjne oraz wskaźniki monitorowania.

W dalszej części planu wskazane zostały zalecenia mające na celu zmniejszenie ruchu pojazdów napędzanych silnikami spalinowymi. Zalecenia obejmują:

- wykorzystanie istniejących oraz zbudowanie nowych systemów inteligentnego zarządzania ruchem, dzięki którym możliwe jest sterowanie płynnością poruszania się pojazdów na drogach, z włączeniem tablic zmiennej treści pozwalających na ukierunkowanie potoku pojazdów w wybranych kierunkach ruchu,
- zastosowanie opracowanych wcześniej mechanizmów przekierowania ruchu z obszarów, na których występują obszary newralgiczne występowania wysokich stężeń substancji, dzięki czemu organizacja ruchu będzie przebiegała w określony zaplanowany sposób,

- zarządzający drogami powinien wyznaczyć obszary w gęstej zabudowie mieszkaniowej, które możliwe są do ograniczenia, a na których występuje wzmożone natężenie ruchu pojazdów. Powinien on wyznaczyć odcinki alternatywne, aby ograniczyć natężenie ruchu, a jednocześnie nie przekierować potoku pojazdów w równie gęsto zabudowane rejony,
- wprowadzenie darmowej komunikacji dla wszystkich chętnych do skorzystania. Rozwiązanie to musi być zintegrowane z różnymi formami komunikacji publicznej jak: tramwaje, autobusy, kolej regionalna oraz szczególnie uzgodnione z przewoźnikami zarządzającymi komunikacją publiczną. Możliwe jest wyznaczenie maksymalnej liczby dni z darmową komunikacją ze względu na rachunek finansowy takiego rozwiązania. To zalecenie często w województwie śląskim przybiera postać darmowej komunikacji PKP, dla osób które posiadają dowód rejestracyjny, po to by zmniejszyć natężenie ruchu pojazdów.

Wartym szczególnego podkreślenia są środki służące ochronie wrażliwych grup ludności, do których zalicza się:

- dzieci i młodzież poniżej 25 roku życia,
- kobiety w ciąży,
- osoby starsze i w podeszłym wieku,
- osoby z zaburzeniami funkcjonowania układu oddechowego,
- osoby z zaburzeniami funkcjonowania układu krwionośnego,
- osoby palące papierosy i bierni palacze,
- osoby zawodowo narażone na działanie pyłów i innych zanieczyszczeń.

Działania, które mają służyć ochronie wrażliwych grup to:

- rozbudowa sieci monitoringu i udostępniania informacji o jakości powietrza, co służy zwiększeniu świadomości osób,
- wprowadzania procedur postępowania w placówkach oświatowych i opiekuńczych oraz placówkach ochrony zdrowia,
- zaopatrzenie placówek oświatowych typu żłobki i przedszkola oraz szpitale w przenośne oczyszczacze powietrza celem redukcji lokalnie występujących wysokich stężeń pyłów w pomieszczeniach,
- profilaktyka badań wśród dzieci i młodzieży szkolnej w zakresie chorób układu oddechowego wywołanych przez złą jakość powietrza,
- tworzenie pasów zieleni wzdłuż ciągów komunikacyjnych jako barier ochronnych przed ekspozycją na zanieczyszczenia,
- tworzenie stref rekreacji poza obszarami narażonymi na szczególnie oddziaływanie źródeł emisji,
- edukacja ekologiczna.

Kończąc, należy zauważyć podkreślane w planie działań krótkoterminowych znaczenie świadomości społeczeństwa. Ma ona duże znaczenie, ponieważ bez niej stosowanie działań przewidzianych w planie jest utrudnione. Zdaje się, że właśnie budowanie świadomości ekologicznej wśród mieszkańców województwa, w zakresie negatywnego wpływu zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzi, jest fundamentem w możliwości realizacji wszystkich działań organizacyjnych i operacyjnych w wystarczającym stopniu. Podkreślono także, że straż miejska i policja może jedynie wyrywkowo kontrolować gospodarstwa domowe pod kątem stosowania się do zaleceń i nakazów przewidzianych w planie działań krótkoterminowych.

W ostatniej części planu zaznaczono także bariery, jakie mogą wiązać się z realizacją działań. Wskazano, że znaczącymi barierami w realizacji działań są także ograniczenia finansowe dotyczące stosowania przez mieszkańców paliw o określonych parametrach (same parametry paliw nie zostały wskazane w planie, jedynie przy II i III poziomie alarmowym odwołano się przy podejmowanych środkach operacyjnych do tego, że będą przeprowadzane intensywne kontrole instalacji spalania paliw, i przestrzegania postanowień uchwały antyśmogowej). Inne wskazane bariery to te związane z ograniczeniami swobód obywatelskich dotyczące zakazów wjazdu na poszczególne trasy miast czy zaleceń korzystania z komunikacji miejskiej zamiast indywidualnej. Kolejnym utrudnieniem w realizacji zaproponowanych działań są bariery prawne. Dotyczą one braku podstaw prawnych do realizacji działań kontrolnych wykorzystania kominków czy zaprzestania prowadzenia prac budowlanych powodujących zapylenie.

### **3. Podsumowanie**

Z przedstawionej analizy wynika, że zarówno podmioty biorące udział w procedurze mającej na celu poprawę jakości powietrza, jak i podmioty im podległe, posiadają różne możliwości na podstawie przyjętego planu działań krótkoterminowych, dzięki którym mogą podejmować działania mające na celu zmniejszenie szkodliwych substancji w powietrzu. Choć sam plan zdaje się mieć charakter bardzo ogólny i instrukcyjny, to jednak ze względu na swój charakter zdecydowanie może stanowić podstawę do wdrażania działań i wydawania zaleceń mających na celu poprawę stanu jakości powietrza. Dzięki wprowadzeniu trzech poziomów ostrzegania, możliwe jest ostrzeganie podmiotów przebywających na terenie województwa śląskiego o wystąpieniu przekroczeń dopuszczalnych pyłów i substancji w powietrzu. Do czerwca 2018 r. zarząd województwa śląskiego wprowadził dwa razy poziom alarmowy pierwszego stopnia, oznaczony kolorem żółtym, przy czym pierwsze takie ogłoszenie nastąpiło 8 marca 2018 r. i obejmowało 49 gmin położonych na terenie województwa<sup>112</sup>, natomiast drugie ogłoszenie alarmu miało miejsce 20 kwietnia 2018 r. i rozszerzyło wprowadzenie żół-

---

<sup>112</sup> <https://powietrze.slaskie.pl/content/i-poziom-ostrzegania> (dostęp na dzień: 5 czerwca 2018 r.).

tego poziomu ostrzeżenia na teren całego województwa śląskiego do końca 2018 r.<sup>113</sup> Można się zatem zastanowić i zadać pytanie, dlaczego pomimo wskazywanych w prognozach jakości powietrza znacznych przekroczeń dopuszczalnych substancji w powietrzu, nie zostały podejmowane działania mające na celu ogłaszanie pozostałych poziomów alarmowych? Na to pytanie, jak na razie, nie jesteśmy w stanie odpowiedzieć. Myślę, że z czasem obowiązywania uchwały dotyczącej planu działań krótkoterminowych dla województwa śląskiego będą realizowane wszystkie prawne instrumenty przewidziane w tym akcie prawnym. Warto w tym miejscu zwrócić także uwagę na działania, jakie zostały określone w planie, a które mają służyć ochronie wrażliwych grup ludności. Zaproponowane rozwiązania są bardzo różnorodne i przy odpowiedniej organizacji i ich wdrażaniu wydaje się, że staną się skutecznym narzędziem chroniącym te szczególne grupy podmiotów wymienione w planie. Co do pozostałych zaproponowanych rozwiązań jakimi są np. zalecenia dotyczące wprowadzenia darmowej komunikacji należy mieć na względzie podjęcie stosowych działań przez władze województwa mające na celu uzgodnienie z przewoźnikami zarządzającymi komunikacją miejską pewnych warunków pozwalających na bezpłatne skorzystanie z komunikacji miejskiej, gdyż to rozwiązanie w dużej mierze mogłoby ograniczyć ruch pojazdów na drogach i tym samym przyczynić się do poprawy jakości powietrza. Przedstawiona analiza zawarta w tym artykule dowodzi, że przy odpowiednio podejmowanych środkach i zaangażowaniu zarówno ze strony władz województwa jak i społeczeństwa, przewidziane w planie założenia, które będą wdrażane w życie, mogą przyczynić się do poprawy stanu jakości powietrza. Należy także na koniec jeszcze raz podkreślić najważniejszą cechę planów działań krótkoterminowych, jaką jest sytuacja, w której te akty prawne mają być podejmowane. Plany bowiem powinny być uchwalane w przypadku powstania ryzyka przekroczenia szkodliwych substancji w powietrzu, dlatego też wczesna interwencja i podejmowanie środków mających za zadanie do niedopuszczenia do przekroczenia będą odgrywać bardzo dużo rolę, gdyż istotą tej regulacji prawnej jest właśnie podejmowanie zadań zapobiegawczych a nie naprawczych.

---

<sup>113</sup> <https://powietrze.slaskie.pl/content/i-poziom-ostrzezenia-objal-caly-obszar-województwa> (dostęp na dzień: 5 czerwca 2018 r.).

## **Bezczynność sejmiku województwa w sprawie planu działań krótkoterminowych**

*Inactivity of the Voivodship Assembly  
regarding the short-term action plan*

### **Streszczenie**

Przedmiotem rozważań zawartych w artykule jest analiza możliwości wystąpienia do sądu administracyjnego ze skargą na beczynność sejmiku województwa, w sytuacji, gdy nie sporządza planu działań krótkoterminowych, o którym mowa w art. 92 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>114</sup>. Orzecznictwo sądów administracyjnych wyklucza taka możliwość, co jednak w świetle argumentów przedstawionych w artykule wydaje się stanowiskiem nie znajdującym dostatecznego uzasadnienia.

### **Słowa kluczowe**

bezczynność, sejmik województwa, plan działań krótkoterminowych, skarga do sądu administracyjnego

### **Abstract**

The subject of the discussion contained in the article is the analysis of the possibility of applying to the administrative court a complaint about the inactivity of the Voivodship Assembly, in a situation where it does not draw up a short-term action plan referred to in art. 92 of the Act of April 27, 2001 – Environmental Protection Law. The jurisprudence of administrative courts excludes such a possibility, which however in the light of the arguments presented in the article seems to be a position that does not find sufficient justification.

### **Key words**

inactivity, Voivodship Assembly, short-term action plan, complaint to the administrative court

1. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że jakość powietrza w wielu częściach terytorium Polski zdecydowanie nie odpowiada wymaganiom wynikającym z obowiązujących przepisów prawa. Jest też poza sporem, że ten stan rzeczy jest m.in. konsekwencją bardzo po-

---

<sup>114</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 799 ze zm., dalej: p.o.ś.

ważnych zaniedbań legislacyjnych, co ostatnio znalazło potwierdzenie w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 22 lutego 2018 r.<sup>115</sup>. Ten stan rzeczy sprawia, że nie tylko poszukiwać należy rozwiązań normatywnych, za pomocą których można by doprowadzić do usunięcia wspomnianych zaniedbań, ale także próbować ustalić, czy te z nich, które znane są już polskiemu porządkowi prawnemu, znajdują należyte zastosowanie. Przedmiotem dalszych uwag będzie problematyka dotycząca planu działań krótkoterminowych, o którym mowa w art. 92 p.o.ś. Rozważania te zostaną przy tym ograniczone do jednej tylko, niezwykle istotnej kwestii, zamykającej się w pytaniu o to, czy, a jeśli tak to komu i jakie środki prawne przysługiwać mogą w sytuacji, gdy wbrew obowiązkowi wynikającym z przepisów prawa plan taki nie jest wprowadzany w życie.

2. Stosownie do treści art. 92 ust. 1 p.o.ś., w przypadku ryzyka wystąpienia w danej strefie przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu, zarząd województwa, w terminie 15 miesięcy od dnia otrzymania informacji o tym ryzyku od wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, opracowuje i przedstawia do zaopiniowania właściwym wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast i starostom projekt uchwały w sprawie planu działań krótkoterminowych, w którym ustala się działania mające na celu:

- 1) zmniejszenie ryzyka wystąpienia takich przekroczeń;
- 2) ograniczenie skutków i czasu trwania zaistniałych przekroczeń.

Z art. 92 ust. 1c p.o.ś., wynika z kolei, że sejmik województwa, w terminie 18 miesięcy od dnia otrzymania od wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska informacji o ryzyku, określa, w drodze uchwały, plan działań krótkoterminowych, o którym mowa w przywołanym wyżej art. 92 ust. 1 p.o.ś.

---

<sup>115</sup> Sprawa C-336/16. W wyroku tym Trybunał stwierdził w szczególności, że Rzeczpospolita Polska: – przekraczając od 2007 r. do 2015 r. włącznie dobowe wartości dopuszczalne dla stężenia pyłu PM<sup>10</sup> w 35 strefach oceny i zarządzania jakością powietrza oraz roczne wartości dopuszczalne dla stężenia pyłu PM<sup>10</sup> w 9 strefach oceny i zarządzania jakością powietrza; – nie podejmując odpowiednich działań w programach ochrony powietrza zmierzających do zapewnienia, aby okres występowania przekroczeń wartości dopuszczalnych dla stężenia pyłu PM<sup>10</sup> w powietrzu był możliwie jak najkrótszy; – przekraczając dobowe wartości dopuszczalne dla stężenia pyłu PM<sup>10</sup> w powietrzu zwiększone o margines tolerancji w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 10 czerwca 2011 r. w strefach miasto Radom, pruszkowsko-żyrardowskiej i kędzierzyńsko-kozielskiej, a także w okresie od 1 stycznia do 10 czerwca 2011 r. w strefie ostrowsko-kepnińskiej, oraz – nie dokonując prawidłowej transpozycji art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy, uchybiła zobowiązaniom ciążącym na tym państwie członkowskim odpowiednio na podstawie art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/50 w związku z załącznikiem XI do niej, art. 23 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy, a także art. 22 ust. 3 wskazanej dyrektywy w związku z załącznikiem XI do niej.

3. Nietrudno dostrzec, że w procedurze przygotowywania i wprowadzania do obrotu prawnego omawianego planu uczestniczyć ma kilka organów, zwłaszcza samorządowych. Procedurę tę inicjuje wojewódzki inspektor ochrony środowiska, który przedkłada informację o ryzyku wystąpienia w danej strefie przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu. Adresatem tej informacji ma być zarówno zarząd województwa, jak i sejmik województwa, co wprost wynika z art. 92 ust. 1 i 1c p.o.ś.<sup>116</sup>. W procedurze tej uczestniczą również organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) oraz starosta. Ich kompetencja obejmuje uprawnienie do zaopiniowania projektu planu sporządzonego przez zarząd województwa.
4. Przedmiotem dalszych uwag będzie, o czym była już mowa wyżej, rozważenie prawnych konsekwencji bezczynności w zakresie dotyczącym wprowadzenia w życie planu działań krótkoterminowych. Uwagi te zostaną skoncentrowane na bezczynności sejmiku województwa. Zabieg taki z jednej strony uzasadniają założone rozmiary opracowania, które sprawiają, że pominąć trzeba zarówno kwestię bezczynności wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w zakresie dotyczącym sporządzenia i przekazania organom, o których mowa w art. 92 p.o.ś.. informacji o ryzyku wystąpienia w danej strefie przekroczenia poziomu alarmowego, jak i kwestie bezczynności zarządu województwa w zakresie dotyczącym sporządzenia projektu planu działań krótkoterminowych<sup>117</sup>.

Treść art. 92 ust. 1a i 1b p.o.ś. wskazuje natomiast, że ustawodawca rozwiązał problem ewentualnej bezczynności wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz starosty. Przepis ust. 1a stanowi bowiem, że wspomniane organy są obowiązane do wydania opinii w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały w sprawie planu działań krótkoterminowych. Jeśli natomiast opinia nie zostanie w tym terminie wydana, to - jak to wynika z treści art. 92 ust. 1b p.o.ś.. – przyjmuje się domniemanie, że organy mające ją sporządzić akceptują projekt uchwały.

5. Generalnie kwestia przeciwdziałania bezczynności organów administracji publicznej uregulowana została w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>118</sup>. Z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. wynika bowiem, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje również m.in. orzekanie w sprawach skarg na: bezczynność<sup>119</sup> w przypadkach określonych w pkt 1-4. W przepisie tym chodzi zatem o przypadki, w których w postępowaniu ma być wydana bądź to decyzja

---

<sup>116</sup> Wydaje się, że obydwa wspomniane organy powinny otrzymać od wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska informację o ryzyku w tym samym czasie, na co wskazuje treść art. 92 ust. 1c p.o.ś.

<sup>117</sup> Obydwa te zagadnienia wymagają odrębnego opracowania.

<sup>118</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm., dalej: p.p.s.a.

<sup>119</sup> Przepis ten stanowi także o możliwości wniesienia skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania, co jednak ze względu na przedmiot analizowanego zagadnienia, można pozostawić na uboczu.



administracyjna, bądź to postanowienia, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 2<sup>120</sup> i 3 p.p.s.a., bądź wreszcie podjęte mają zostać akty lub czynności inne aniżeli określone w art. 3 § 2 pkt 1-3<sup>121</sup>. Kwestii bezczynności dotyczy także art. 3 § 2 pkt 9 p.p.s.a., który to wątek można jednak pominąć w dalszych rozważaniach<sup>122</sup>. Regulację tę uzupełnia art. 149 p.p.s.a., z którego wynika że sąd, uwzględniając skargę na bezczynność w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4 zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności, albo zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa albo stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności<sup>123</sup>.

Z dotychczas przywołanych przepisów wynika zatem w sposób nie budzący wątpliwości, że przedmiotem skargi na bezczynność uregulowanej w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi mogą być jedynie przypadki, gdy bezczynność ta dotyczy aktów o charakterze indywidualnym. Ustawa ta nie przewiduje natomiast możliwości zaskarżania aktów o charakterze generalnym, takich jak akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a) albo akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej

---

<sup>120</sup> Odnotać trzeba w tym miejscu, że, wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2017 r., SK 37/15 (Dz. U. z 2017 r., poz. 2451) art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. został w części uznany za niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 grudnia 2017 r. Zgodnie z tym wyrokiem wspomniany przepis utracił moc w zakresie, w jakim był rozumiany, jako wyłączający możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na postanowienie w przedmiocie zażalenia na postanowienie wydane wskutek wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 84c ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r., poz. 2168). Mając na uwadze, że ustawa ta została uchylona z dniem 30 kwietnia 2018 r. (por. art. 192 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej, Dz. U. z 2018 r., poz. 650) zagadnienie można pozostawić na uboczu.

<sup>121</sup> Chodzi o inne niż określone w art. 3 § 2 pkt 1-3 p.p.s.a. akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm., dalej: k.p.a.), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2018 r., poz. 800 ze zm.), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 508 ze zm.), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

<sup>122</sup> Wynika z niego, że możliwe jest także wniesienie skargi na bezczynność w sprawach dotyczących innych niż określone w art. 3 § 2 pkt 1-3 p.p.s.a. aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

<sup>123</sup> Z art. 149 § 1a p.p.s.a. wynika z kolei, że sąd ma obowiązek stwierdzić, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

(art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.). Mogą one bowiem być jedynie przedmiotem skargi w przypadku, gdy zostały już wydane, a zdaniem wnoszącego taką skargę, nastąpiło to z naruszeniem prawa.

6. Nie można jednak tracić z pola widzenia regulacji zawartej w art. 3 § 3 p.p.s.a. Wynika z niej, że sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach. Liczba tych przepisów jest znaczna i stale rośnie, nie budzi przy tym wątpliwości, że wśród wspomnianych „ustaw szczególnych” wziąć pod uwagę trzeba także regulację zawartą w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>124</sup>.

Skarg na akty prawa miejscowego w sprawach z zakresu administracji publicznej dotyczy regulacja zawarta w art. 90 u.s.w. Przepis ten w ust. 1 stanowi, że 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<sup>125</sup>. Materię związaną z bezczynnością reguluje natomiast art. 91 u.s.w. Stosownie do treści jego ust. 1, przepisy art. 90 u.s.w. stosuje się odpowiednio, gdy organ samorządu województwa nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo, przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne, narusza prawa osób trzecich. W myśl natomiast art. 91 ust. 2 u.s.w., w przypadkach, o których mowa w ust. 1, sąd administracyjny może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego.

Brzmienie art. 91 u.s.w. wskazuje zatem, że obejmuje on swoim zakresem dwa różne stany faktyczne. Albo bowiem organ pozostaje w bezczynności („nie wykonuje czynności nakazanych prawem”), albo podejmuje czynności prawne lub faktyczne „naruszające prawa osób trzecich”. Tylko pierwszy z nich może zostać zakwalifikowany jako „bezczynność”<sup>126</sup>. Drugi z tych stanów można w związku z tym pozostawić na uboczu, albowiem

---

<sup>124</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 913 ze zm., dalej: u.s.w.

<sup>125</sup> Art. 90 ust. 3 u.s.w. stanowi, że przepisu ust. 1 nie stosuje się, jeżeli w sprawie orzekł już sąd administracyjny i skargę oddalił. Wątek ten można jednak pozostawić na uboczu.

<sup>126</sup> W literaturze przyjmuje się, że bezczynność organu administracji publicznej zachodzi wówczas, gdy w prawie określonym terminie wymieniony organ nie podejmie żadnych czynności w sprawie lub gdy wprawdzie prowadził postępowanie w sprawie, jednakże – mimo istnienia ustawowego obowiązku – nie zakończył go wydaniem stosownego aktu lub nie podjął czynności (T. Woś (w:) T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2010, s. 70). Podnosi się zarazem, że „istotą postępowania sądowoadministracyjnego w sprawach skarg na bezczynność jest ustosunkowanie się przez sąd do istniejącego w dacie wniesienia skargi oraz w dacie orzekania stanu bezczynności, polegające na zobowiązaniu tego organu do wydania w określonym terminie aktu lub interpretacji albo dokonania czynności bądź stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa (tak J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 70).

dotyczy on sytuacji, w której to aktywność, a nie pasywność (bezczynność) organu narusza prawa osób trzecich<sup>127</sup>.

7. Zakres stosowania art. 91 u.s.w. budzi wiele wątpliwości, pomnażanych m.in. przez fakt, że w ust. 1 tego przepisu odesłano do odpowiedniego stosowania art. 90 u.s.w., które to rozwiązanie na ogół rodzi trudności interpretacyjne. Pierwszą chronologicznie kwestią jest zatem ustalenie katalogu przesłanek, jakie muszą zostać spełnione by możliwe było sięgnięcie do skargi na bezczynność organów, co wymaga łącznej interpretacji art. 90 i 91 u.s.w. Nie jest to zabieg łatwy. Jedyne w istocie zagadnieniem, które w rozpatrywanym kontekście nie nasuwa wątpliwości, jest odpowiedź na pytanie, czy w sytuacji uregulowanej w art. 92 p.o.ś. może wejść w rachubę bezczynność „organów samorządu województwa”. Odpowiedź twierdząca w tym zakresie jest bowiem oczywista w świetle treści art. 15 u.s.w., w którym to przepisie sejmik województwa oraz zarząd województwa wymienione zostały jako organy samorządu województwa.
8. Jako dużo bardziej złożona jawi się natomiast odpowiedź na pytanie, o jakiego rodzaju „bezczynność” chodzi w treści art. 91 u.s.w. Użyta przez ustawodawcę formuła jest niezwykle szeroka, gdyż mowa w niej o sytuacji, w której organ samorządu województwa „nie wykonuje czynności nakazanych prawem”. Sięgając w pierwszej kolejności do wykładni językowej nietrudno dostrzec, że zakresu art. 91 u.s.w. nie można ograniczać tylko do przypadków, gdy organ nie podejmuje aktu prawa miejscowego, o czym mowa w art. 90 ust. 1 u.s.w. W tym względzie zatem art. 91 u.s.w. stanowi *lex specialis* wobec art. 90 u.s.w.
9. Odnosząc to spostrzeżenie do regulacji dotyczącej planu działań krótkoterminowych, nie sposób przyjąć innej konkluzji aniżeli ta, że chodzi o czynności nakazane prawem. W art. 92 p.o.ś. użyto bowiem trybu oznajmującego (sejmik województwa „określa,

---

<sup>127</sup> Podobna, aczkolwiek nie identyczna regulacja prawna zamieszczona została w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 994) oraz w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 995 ze zm.). I tak, zgodnie z treścią art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Stosownie natomiast do art. 101a ust. 1 tej ustawy, przepisy art. 101 stosuje się odpowiednio, gdy organ gminy nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne narusza prawa osób trzecich. W takich przypadkach, sąd administracyjny może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego, na koszt i ryzyko gminy (art. 101 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). W myśl z kolei art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ powiatu w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Z art. 88 ust. 1 tej ustawy wynika natomiast, że przepisy art. 87 stosuje się odpowiednio, gdy organ powiatu nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne narusza prawa osób trzecich.

w drodze uchwały, plan działań krótkoterminowych”), który jest tożsamy z nałożeniem na organ obowiązku działania. W tym kontekście na dalszy plan schodzi problem ustalenia charakteru prawnego planu działań krótkoterminowych, a w szczególności odpowiedzi na pytanie o to, czy mamy w tym przypadku do czynienia z aktem prawa miejscowego. Skądinąd jednak, nie jest to zabieg łatwy, gdyż ustawodawca nie zamieścił w tym przedmiocie żadnej wyraźnej wskazówki. Zdania w tym zakresie wydają się być podzielone, aczkolwiek można odnieść wrażenie, że dominuje pogląd uznający wspomniany plan za akt prawa miejscowego<sup>128</sup>. Wydaje się on trafny, przede wszystkim w kontekście faktu, że zgodnie z art. 92 ust. 2 p.o.ś., plan działań krótkoterminowych powinien w szczególności zawierać: listę podmiotów korzystających ze środowiska, obowiązanych do ograniczenia lub zaprzestania wprowadzania z instalacji gazów lub pyłów do powietrza, sposób organizacji i ograniczeń lub zakazu ruchu pojazdów i innych urządzeń napędzanych silnikami spalinowymi, a także sposób postępowania organów, instytucji i podmiotów korzystających ze środowiska oraz zachowania się obywateli w przypadku wystąpienia przekroczeń. Trafnie w związku z tym podniesiono w literaturze, że „przyjęcie, iż plany te nie mają wiążącego charakteru, musiałoby automatycznie prowadzić do uznania, że nie istnieje podstawa prawna, na której można by wymagać od adresatów określonych w nich obowiązków i ograniczeń, aby ustanowionych w nich wymagań przestrzegali”<sup>129</sup>.

10. Najtrudniejszą część omawianego zagadnienia stanowi odpowiedź na pytanie o to, kto i przy spełnieniu jakich warunków „podmiotowych” może wnieść skargę na bezczynność organu samorządu województwa. Zważywszy, że art. 91 u.s.w. milczy na ten temat, niezbędne jest – dla ustalenia kręgu podmiotów uprawnionych i cech podmioty te kwalifikujących – sięgnięcie w tym zakresie do odpowiedniego stosowania art. 90 u.s.w. To zaś prowadzi do wniosku, że uprawnionym jest „każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone”. Słowo „każdy” należy interpretować szeroko i objąć nim wszystkie podmioty, które mają legitymację skargową w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Kluczowe znaczenie ma zatem odpowiedź na pytanie, czy bezczynność jest stanem który może naruszać „interes prawny lub uprawnienie”.

---

<sup>128</sup> Tak A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 257, a także – jak się wydaje – A. Dubowska, *Plan działań krótkoterminowych jako instrument ochrony powietrza*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 2, s. 95 i n. zvl. s. 107. Odmiennie M. Górski, *Nowe regulacje prawne w zakresie ochrony jakości powietrza – monitoring i przywracanie wymaganego stanu jakości powietrza*, Acta Iris Stetinensis 5, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” Nr 812, Szczecin 2014, s. 243.

<sup>129</sup> A. Dubowska, *Plan ...* s. 107.

11. Obydwa ostatnio wspomniane pojęcia są mocno nieostre. Doczekały się one jednak olbrzymiej liczby wypowiedzi zarówno w literaturze przedmiotu<sup>130</sup>, jak i w orzecznictwie. Dominuje w tym zakresie pogląd, że kryterium „interesu prawnego”, na którym oparta jest legitymacja do wniesienia skargi oznacza, że akt, czynność lub bezczynność organu administracji musi dotyczyć interesu prawnego skarżącego, który musi być własny, indywidualny i oparty o konkretny przepis prawa powszechnie obowiązującego. Podnosi się zarazem, że mieć interes prawny to tyle, co wskazać przepis prawa uprawniający dany podmiot do wystąpienia z określonym żądaniem w stosunku do organu administracji publicznej. Ze skargą może więc wystąpić, co do zasady, podmiot, który wykaże związek między chronionym przez przepisy prawa materialnego interesem prawnym a aktem lub czynnością organu administracji publicznej<sup>131</sup>.
12. W konkluzji tej części rozważań stwierdzić zatem wypada, że kluczowe znaczenie dla odpowiedzi na pytanie o to, czy w przypadku bezczynności organów samorządu województwa istnieją dostateczne podstawy prawne uzasadniające interes prawny oznaczonego podmiotu we wniesieniu skargi do sądu administracyjnego. Odnosząc się do tej kwestii należy w punkcie wyjścia odnotować, że zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem sądów administracyjnych interes prawny, o którym mowa w art. 50 § 1 p.p.s.a. postrzegać należy szeroko. Wystarczy tytułem przykładu przywołać w tym zakresie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lutego 2018 r.<sup>132</sup>, w którym Sąd ten stwierdził, że „z istoty interesu prawnego na gruncie postępowania sądownoadministracyjnego wynika legitymacja skargowa do zaskarżenia wydanego w postępowaniu administracyjnym rozstrzygnięcia negującego interes prawny danego podmiotu w tym postępowaniu”. Jednocześnie Sąd podkreślił, że „podstawą działań organów administracji publicznej mogą być [...] także przepisy prawa procesowego oraz ustrojowego, a więc pojęcie interesu prawnego z art. 50 § 1 p.p.s.a. odbiega w swym znaczeniu od zakresu «interesu prawnego», o jakim stanowi art. 28 k.p.a.<sup>133</sup>, który odnosi się przede wszystkim do uprawnień i obowiązków opartych

---

<sup>130</sup> Por. J. Jagielski, A. Wiktorowska, P. Wajda (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu ...*, s. 264 i n.; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 142 i n.; A. Kabat (w:) B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wyd. VII 2018, System Informacji Prawnej LEX wydanie elektroniczne wraz z przywołaną tam literaturą. Por. także M. Bogusz, „Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia” jako podstawa zaskarżenia aktu prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego do sądu administracyjnego, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, tom XXXIV, s. 349 i n.

<sup>131</sup> Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 lutego 2018 r., I OSK 3329/15, LEX nr 2467356.

<sup>132</sup> II OSK 1130/16, LEX nr 2462728.

<sup>133</sup> Przepis art. 28 k.p.a. stanowi, że stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

w prawie materialnym.” Zaznaczył też, że znaczenie interesu prawnego z art. 50 § 1 p.p.s.a. jest szersze, może bowiem obejmować także prawa i obowiązki regulowane przepisami prawa procesowego i ustrojowego, co oznacza, że „podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi na podstawie art. 50 § 1 może być nie tylko ten, kto wykaże związek pomiędzy swoją sytuacją prawną i normą prawa materialnego, ale również prawa procesowego lub ustrojowego.”<sup>134</sup>.

13. W kontekście ostatnio poczynionych spostrzeżeń nasuwa się zatem pytanie, czy w systemie prawa polskiego znaleźć można unormowania uzasadniające interes prawny umożliwiający wystąpienie ze skargą na bezczynność w sytuacji, gdy organy administracji publicznej nie realizują obowiązków ciążących na nich z mocy przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Wydaje się, że odpowiedź na tak sformułowane pytanie może być wyłącznie twierdząca. Unormowania takie znajdują się bowiem w wielu aktach normatywnych poczynając od ustawy zasadniczej. I tak, przepis art. 68 ust. 1 Konstytucji stanowi, że każdy ma prawo do ochrony zdrowia, a z ust. 4 tego przepisu wynika, że władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (podkr. RM). W myśl z kolei art. 74 ust. 2 Konstytucji, ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych (podkr. RM). Wszelkie zaniechania polegające na niewykonaniu przez władze publiczne obowiązków ciążących na nich z mocy ustawy muszą być postrzegane jako naruszenie obowiązków wynikających z Konstytucji, będącej aktem najwyższej usytuowanym w hierarchii źródeł prawa.
14. Przypomnieć trzeba również, że zdrowie człowieka jest jego dobrem osobistym, które wymienione zostało jako pierwsze w katalogu dóbr zawartym w art. 23 Kodeksu cywilnego<sup>135</sup>. W myśl z kolei art. 24 § 1 tego Kodeksu, ten, czyje dobro osobiste zostaje zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne. W razie dokonanego naruszenia może on także żądać, ażeby osoba, która dopuściła się naruszenia, dopełniła czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków. Zaniechanie podjęcia uchwały, o której mowa w art. 92 p.o.s. bez wątpienia jest działa-

---

<sup>134</sup> W wyroku z dnia 23 stycznia 2018 r. (II OSK 854/16, LEX nr 2446381) Naczelny Sąd Administracyjny sformułował jeszcze bardziej wyraźniej pogląd, że przepis „art. 50 § 1 p.p.s.a. daje podstawy do sformułowania poglądu o istnieniu nowej kategorii interesu prawnego, jakim jest interes prawny we wniesieniu skargi do sądu administracyjnego. Znaczenie tego rodzaju interesu prawnego jest szersze, bowiem obejmuje także prawa i obowiązki regulowane przepisami prawa procesowego i ustrojowego”.

<sup>135</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1025). Zgodnie z treścią tego przepisu, dobra osobiste człowieka, jak w szczególności zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza i racjonalizatorska, pozostają pod ochroną prawa cywilnego niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach.

niem bezprawnym. Skoro więc tak, to mamy do czynienia z naruszeniem dobra osobistego, skoro zagrożenie powodujące obowiązek podjęcia tej uchwały jest tożsame z zagrożeniem zdrowia, która to konstatacja w świetle dorobku nauk medycznych jest zupełnie oczywista.

15. Z dotychczasowych uwag zdaje się zatem wynikać, że aktualny stan prawny dopuszcza możliwość złożenia do sądu administracyjnego skargi na bezczynność organów województwa w zakresie podejmowania aktów, których obowiązek podejmowania wynika z powszechnie obowiązujących prawa (ustaw). Sytuację komplikuje jednak regulacja zawarta w przywołanym już art. 91 ust. 2 u.s.w. Przepis ten stanowi bowiem, że w przypadkach, o których mowa w ust. 1, sąd administracyjny może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego.

Regulację tę uznać trzeba za całkowicie niezrozumiałą. Najpierw bowiem pamiętać należy, że „przypadki, o których mowa w art. 91 ust. 1” u.s.w. są, o czym była już mowa wyżej, zróżnicowane. Przepis ten stanowi bowiem o „czynnościach nakazanych prawem”, które to pojęcie rozumieć należy szeroko i objąć nim każdą prawną formę nakazanego działania. Skarga na bezczynność dotyczyć może wszystkich tych czynności, z wyłączeniem wszak skarg na bezczynność w zakresie dotyczącym wydania aktu (podjęcia czynności) o charakterze indywidualnym, gdyż podstawą w tym zakresie jest przywołany już wyżej przepis art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a<sup>136</sup>. Niepodobna zaś przyjąć, że w tak zróżnicowanych przypadkach zawsze zaistnieje prawna możliwość nałożenia na organ nadzoru obowiązku wykonania „niezbędnych czynności”. Dalszą kwestią, na którą należy zwrócić uwagę jest okoliczność, iż w art. 91 ust. 2 u.s.w. posłużono się alternatywą rozłączną i wspomniane „niezbędne czynności” organu nadzoru mają być wykonane „na rzecz skarżącego”. Trudno byłoby uznać, że wykonanie obowiązku polegającego na wydaniu aktu o charakterze generalnym miałyby być czynnością „na rzecz skarżącego”. Przyjąć wypada więc, że regulacja zawarta w art. 91 ust. 2 u.s.w. odnosi się do tej części art. 91 ust. 1 u.s.w., w której mowa o „podejmowanych czynnościach prawnych lub faktycznych, naruszających prawa osób trzecich”.

W przypadkach zatem, gdy brak możliwości „nałożenia obowiązku na organ nadzoru”, literalnie interpretując art. 91 ust. 2 u.s.w., należałoby przyjąć, że nie można uznać za słuszną skargi na bezczynność nawet wtedy, gdy organ nie wykonuje czynności nakazanej prawem, co prowadzi do konkluzji zgoła absurdalnej. Mamy bowiem w systemie prawa przepisy rangi konstytucyjnej i ustawowej, które nakładają obowiązki na organy, nadto zaś przepis, który przewiduje skargę na bezczynność w przypadku zaniechania wykonania

---

<sup>136</sup> Por. B. Popielak, *Skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Casus” wiosna 2005, s. 20.

tych obowiązków, natomiast okolicznością tamującą wyegzekwowanie tych obowiązków jest ułomna regulacja o charakterze proceduralnym.

16. Taki kształt regulacji prawnej stanowi skądinąd główną, jeśli nie wyłączną przyczynę przyjmowania w orzecznictwie poglądu, za którego kwintesencję można uznać myśl wyrażoną w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 19 grudnia 2016 r.<sup>137</sup> Sąd orzekający stwierdził w nim mianowicie, że „choć w świetle art. 91 ust. 1 u.s.w. wniesienie skargi przez podmiot, którego prawa są naruszone wskutek bezczynności organu nie podejmującego nakazanej prawem uchwały, wydaje się dopuszczalne, to w konsekwencji łącznej wykładni ust. 1 i ust. 2 przywołanego artykułu uznać trzeba, że skarga ta nie może jednak dotyczyć działań prawotwórczych, w tym wydawania aktów prawa miejscowego albowiem przepisy nie zezwalają w tej mierze na wydanie wyroku, o którym mowa w art. 91 ust. 2 u.s.w.”<sup>138</sup>. Takie stanowisko jest też uzasadniane argumentem, że art. 3 § 2 pkt 8 i 9 p.p.s.a. nie dopuszcza skargi na bezczynność w zakresie dotyczącym aktów generalnych wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego, a także argumentem wywodzonym z treści art. 149 p.p.s.a., że sąd uwzględniając skargę na bezczynność może m.in. zobowiązać organ do wydania w określonym terminie aktu, tylko w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4 p.p.s.a. Nie jest to jednak jedyne stanowisko prezentowane w tym zakresie, gdyż zwłaszcza w literaturze są bowiem prezentowane także poglądy przeciwne. Zagadnienia tego niepodobna w tym miejscu rozwinąć<sup>139</sup>. Odnotować trzeba natomiast, że jeśli chodzi o poglądy dotyczące art. 92 p.o.ś., to w literaturze napotkać można poglądy opowiadające się za dopuszczalnością skargi w tym zakresie<sup>140</sup>.

---

<sup>137</sup> II SAB/Sz 148/16, pogląd ten został podzielony przez Naczelnego Sąd Administracyjny, który rozpatrywał skargą kasacyjną od tego wyroku (wyrok z dnia 19 października 2017 r., II OSK 702/17, LEX nr 2457873).

<sup>138</sup> Por. Także m.in. wyrok NSA z dnia 24 maja 2016 r., II OSK 1744/15, LEX nr 2083407.

<sup>139</sup> W tej materii por. zwłaszcza: W. Maciejko, P. Zaborniak, *Prawo wniesienia skargi na uchwały organów samorządu województwa*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 5, s. 28 i n.; P. Mijał, *Skarga na bezczynność samorządu terytorialnego w wydaniu aktu prawa miejscowego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 5, s. 9 i n.; A. Faruga (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, System Informacji Prawnej LEX, komentarz do art. 90 i art. 91 u.s.w.; M. Stahl, *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa administracyjnego (w:) Materiały z konferencji Naczelnego Sądu Administracyjnego* „Zaskarżalność aktów prawa miejscowego do sądu administracyjnego”, Warszawa, 26 listopada 2012 r., „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3, zvl. s. 67 i n.

<sup>140</sup> Tak K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, System Informacji Prawnej LEX, komentarz do art. 92 p.o.ś. Zdaniem, tego autora, przekroczenie terminów, o których mowa w art. 92 p.o.ś. może „uzasadniać zaskarżenie bezczynności organów administracji na zasadach wynikających z ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przez podmiot mający w tym interes prawny”. Skargę na bezczynność dopuszcza także M. Pchałek (por. M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 363). Autor ten, powołując się na stanowisko Trybunału Sprawiedliwości Unii



17. Prezentowana przez sądy administracyjne interpretacja oparta w zasadzie wyłącznie na wykładni językowej, nie jest jedyną możliwą, zwłaszcza gdy zważyć, że nie uwzględnia ona aspektu systemowego i funkcjonalnego. Jeśli przepis rangi ustawowej nakłada na organ administracji publicznej obowiązek działania, a zaniechanie tego działania rodzić może negatywne skutki w czyjejś sferze chronionej prawem, to nie ulega wątpliwości, że zagrożony tymi skutkami powinien dysponować prawną możliwością wymuszenia tego działania. Pamiętać trzeba bowiem, że zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji, ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Należy zatem poszukiwać takiej wykładni, by zasada wyrażona w ostatnio przywołanym przepisie nie została naruszona.
18. Zaprezentowany wyżej pogląd wspiera ugruntowane orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>141</sup>. W odniesieniu do analizowanego zagadnienia nie sposób pominąć wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 lipca 2008 r.<sup>142</sup>, w którym dokonał on interpretacji art. 7 ust. 3 Dyrektywy Rady 96/62/WE z dnia 27 września 1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza<sup>143</sup>. Z przepisu tego wynikało<sup>144</sup> w szczególności to, że Państwa członkowskie sporządzają plany działań wskazujące środki, jakie zostaną podjęte w perspektywie krótkoterminowej w przypadkach, gdy istnieje ryzyko przekroczenia wartości dopuszczalnych i/lub progów alarmowych, w celu zmniejszenia tego niebezpieczeństwa i ograniczenia czasu trwania takiego stanu.

---

Europejskiej (dawniej ETS) wyrażone m.in. w wyrokach z dnia 5 kwietnia 1979 (sprawa 148/78, Zbiór orzeczeń 1979, s. 1629, pkt 20) oraz z dnia 13 listopada 1990 r. (w sprawie C-106/89, Zbiór orzeczeń 1990, s. I-4135, pkt 8), z których wynika, że jednostki mogą powoływać się wobec organów publicznych na bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne przepisy dyrektywy, wyraził pogląd, że w ich świetle art. 91 u.s.w. powinien być interpretowany jako zezwalający jednostkom na zaskarżanie bezczynności organów samorządu województwa dotyczącej sporządzania planu działań krótkoterminowych.

<sup>141</sup> Por. przypis 140.

<sup>142</sup> C-237/07, Dieter Janecek v. Freistaat Bayern, Zbiór orzeczeń LEX nr 421813.

<sup>143</sup> Dz. Urz. UE serii L z 1996 r., nr 296, s. 55. Dyrektywa zmieniona rozporządzeniem (WE) nr 1882/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE serii L z 2003 r., nr 284, s. 1).

<sup>144</sup> Dyrektywa 96/62/WE z dnia 27 września 1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza zastąpiona została Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy, ale regulacja zawarta w art. 24 ust. 1 tej ostatniej w niewielkim stopniu odbiega od wspomnianego art. 7 ust. 3 dyrektywy 96/62/WE. Art. 24 ust. 1 *in principio* stanowi, że w przypadku gdy w określonej strefie lub aglomeracji istnieje zagrożenie, że poziomy zanieczyszczeń w powietrzu przekrocza jeden lub kilka progów alarmowych, o których mowa w załączniku XII, państwa członkowskie opracowują plany określające krótkoterminowe działania, podejmowane w celu ograniczenia zagrożenia lub skrócenia czasu występowania przekroczenia. W przypadku gdy to zagrożenie dotyczy co najmniej jednej wartości dopuszczalnej lub wartości docelowej określonej w załącznikach VII, XI i XIV, państwa członkowskie mogą w miarę potrzeby sporządzać plany działań krótkoterminowych.

19. W wyroku tym, będącym konsekwencją wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, Trybunał stwierdził, że artykuł 7 ust. 3 dyrektywy 96/62 powinien być interpretowany w ten sposób, że w przypadku niebezpieczeństwa przekroczenia dopuszczalnych wartości emisji pyłu PM<sup>10</sup> lub progów alarmowych, bezpośrednio dotknięte tym jednostki mogą domagać się od właściwych organów krajowych sporządzenia planu działań, także wówczas, gdy na podstawie prawa krajowego przysługują im inne środki umożliwiające wystąpienie do tych organów o podjęcie środków w celu zwalczania zanieczyszczenia atmosferycznego. Druga teza wydaje się być jeszcze bardziej istotna. Trybunał stwierdził w niej bowiem, że państwa członkowskie w ramach planu działań i w perspektywie krótkoterminowej są zobowiązane, pod kontrolą sądów krajowych (podkr. RM), do przyjęcia środków, które umożliwią ograniczenie do minimum niebezpieczeństwa przekroczenia dopuszczalnych wartości emisji pyłu PM<sup>10</sup> lub progów alarmowych i stopniowe osiągnięcie poziomów znajdujących się poniżej tych wartości lub progów.
20. W kontekście przytoczonego wyżej stanowiska Trybunału, w odniesieniu do którego nie powinno budzić wątpliwości, że – co do zasady – zachowuje także aktualność pod rządem art. 24 ust. 1 dyrektywy 2008/50/WE, na organach państwa ciąży obowiązek sporządzenia planu działań krótkoterminowych, a podmiotom mogącym podlegać negatywnym skutkom zagrożenia zanieczyszczeniem powietrza („bezpośrednio dotkniętych tym jednostkom”) służą m.in. środki ochrony sądowej. Ujmując problem innymi słowami, podmiot dotknięty niebezpieczeństwem przekroczenia progów alarmowych lub dopuszczalnych wartości powinien mieć możliwość żądania, od właściwych organów, w razie potrzeby na drodze sądowej, sporządzenia planu działania z chwilą zaistnienia takiego niebezpieczeństwa.
21. Konkluzja generalna zamyka się zatem w stwierdzeniu, że stanowisko o braku możliwości zaskarżenia bezczynności w sprawie uchwalenia planu działań krótkoterminowych nie może zasługiwać na aprobatę. Zmiana tego stanowiska wymagałaby albo odejścia od wykładni art.91 u.s.w. konsekwentnie dotychczas prezentowanej przez sądy administracyjne i uwzględnienia w jej ramach kontekstu systemowego i funkcjonalnego, albo szybkiej zmiany stanu prawnego, czyniącej wspomniany przepis zrozumiałym i nie prowokującym do interpretacji tamującej możliwość skutecznego wniesienia skargi na bezczynność w sytuacji, gdy wszystkie przesłanki tej bezczynności zostają spełnione. W chwili obecnej mamy bowiem do czynienia z brakiem możliwości wyegzekwowania ciężącego z mocy ustawy, dotyczącego samego sporządzenia i wprowadzenia do obrotu prawnego planu działań krótkoterminowych, a pamiętać trzeba, że dużo większą trudność może przecież sprawić wyegzekwowanie obowiązków wynikających z takiego planu.

## **Prawne instrumenty zapewnienia standardów jakości powietrza**

### *Legal instruments for ensuring ambient air quality standards*

#### **Streszczenie**

Zjawisko kumulacji zanieczyszczeń gazowych w powietrzu z procesów przetwarzania energii w sektorze niskiej emisji w ostatnich latach staje się coraz bardziej dotkliwie dla zdrowia i komfortu życia ludzi, w szczególności w dużych aglomeracjach, w których często odnotowywane są znaczne przekroczenia dopuszczalnych standardów, jakości powietrza. W artykule zarysowano aktualny stan prawny przepisów związanych z ochroną powietrza, ze szczególnym uwzględnieniem tzw. Dyrektywy CAFE (Clean Air for Europe)<sup>145</sup>. Wyjaśniono znaczenie pojęć: standardy jakości środowiska i standardy jakości powietrza – poziom dopuszczalny i pułap stężenia ekspozycji. Omówiono – instrumenty „narzędzia” prawne mające ograniczyć emisję zanieczyszczeń w sektorze niskiej emisji. Przedstawiono możliwości i problemy związane z zapewnieniem standardów jakości powietrza. Wskazano na ważny aspekt edukacji społeczeństwa w zakresie racjonalnego przetwarzania energii chemicznej zawartej w paliwie na energię cieplną w sposób umożliwiający efektywne jego wykorzystanie i gwarantujący zminimalizowanie emisji smół oraz pyłów. Wskazano niezbędne uregulowania prawne, które powinny przyczynić się do zmniejszenia uciążliwości zanieczyszczeń emitowanych ze spalania paliw stałych w szczególności w piecach i kotłach o mocy poniżej 100 kW.

#### **Słowa kluczowe**

standardy jakości środowiska, standardy jakości powietrza, prawne instrumenty kumulacja zanieczyszczeń gazowych, niska emisja, ochrona powietrza

#### **Abstrakt**

The phenomenon of accumulation of gaseous pollutants in the ambient air from energy conversion processes in the low emission sector in recent years is becoming more and more severe for health and comfort of human life, especially in large agglomerations, where significant exceedances of permissible air quality standards are often noted. The article presents the

---

<sup>145</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystego powietrza dla Europy, dalej: Dyrektywa CAFE (Dz. Urz. UE serii L z 2008 r., nr 152/1, s. 1).

current legal status of regulations related to ambient air protection, with particular emphasis on the so-called CAFE Directive – Clean Air for Europe. The article explains the meaning of the following concepts: environmental quality standards and ambient air quality standards – the acceptable level and the exposure concentration ceiling. The following text discusses “legal tools” to reduce emissions in the low emission sector. The possibilities and problems related to ensuring air quality standards are presented. The text points to an important aspect of public education in the rational processing of chemical energy contained in fuel for thermal energy in a way that makes it possible to use it efficiently and to guarantee the minimization of tars and dust emissions. Additionally, the article presents the necessary legal regulations, which should contribute to reducing the nuisance of pollutions emitted from the combustion of solid fuels, in particular in furnaces and boilers with power below 100 kW.

### **Key words**

environmental quality standards, ambient air quality standards, legal instruments accumulation of gaseous pollutants, low emission, ambient air protection

## **1. Wstęp**

W szeroko pojętej przestrzeni medialnej, organy administracji publicznej wyraźnie podkreślają, że ochrona powietrza, jako jednego z elementów środowiska naturalnego, należy do istotnych kierunków polityki państwa.

Postępujący rozwój przemysłu i urbanizacja sprawiają, że zjawisko kumulacji zanieczyszczeń gazowych w powietrzu z procesów przetwarzania energii w sektorze niskiej emisji staje się coraz bardziej problematyczne i powoduje realne zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi zamieszkujących zanieczyszczone obszary. Pomimo systematycznej poprawy jakości powietrza w Polsce i coraz większej świadomości ekologicznej społeczeństwa, normy w wielu miejscowościach są nadal znacząco przekraczane, szczególnie w okresie zimowym. Na powyższy stan faktyczny wpływa wiele czynników, a problem jest złożony. W związku z powyższym pojawia się konieczność wprowadzenia skutecznych instrumentów prawnych, które przyczynią się do poprawy i zapewnienia standardów jakości powietrza w Polsce.

## **2. Zarys obowiązujących uregulowań prawnych w zakresie ochrony powietrza**

Na polski system prawny ochrony powietrza składa się bardzo duża ilość różnorodnych aktów prawnych, zarówno o charakterze międzynarodowym, unijnym, czy wewnętrznym. Zagadnienie ochrony powietrza zostało poruszone w wielu regulacjach międzynarodowych, któ-

re następnie wielokrotnie wywierały wpływ zarówno na rozwiązania unijne, jak i krajowe. W tym miejscu, biorąc pod uwagę tematykę powyższego artykułu, za zasadne uznać należy tylko przytoczenie wybranych aktów prawnych. Przede wszystkim warto pamiętać o konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości, sporządzonej w Genewie dnia 13 listopada 1979 r.<sup>146</sup> – tzw. konwencja genewska wraz z późniejszymi protokołami dodatkowymi<sup>147</sup>. Dalej konwencja wiedeńska o ochronie warstwy ozonowej, sporządzona w Wiedniu dnia 22 marca 1985 r.<sup>148</sup>, ratyfikowana w Polsce w dniu 25 czerwca 1990 r., uznawana za pierwszą udaną próbę stworzenia ram i zasad wspólnego działania wielu państw na rzecz ochrony warstwy ozonowej<sup>149</sup>. Kolejno przyjęty w 1997 r. w Kioto w Japonii Protokół w sprawie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych<sup>150</sup>.

Również ustawodawca unijny, świadomy znaczenia idei ochrony powietrza, dał temu wyraz w licznych aktach prawnych. Zasadnicze działania ustawodawstwa unijnego w zakresie ochrony powietrza można podzielić na:

- kształtowanie standardów jakości powietrza w odniesieniu do największych zagrożeń;
- kształtowanie standardów jakości produktów;
- kształtowanie standardów emisyjnych;
- precyzowanie zasad monitoringu zanieczyszczeń powietrza<sup>151</sup>.

Z całą pewnością jednym z ważniejszych aktów prawnych w ustawodawstwie unijnym, związanym z problemem niskiej emisji i najważniejszym biorąc pod uwagę tematykę powyższego artykułu jest Dyrektywa CAFE, która zastąpiła obowiązującą do 31 grudnia 2010 r. Dyrektywę 96/62/WE<sup>152</sup>. Dyrektywa CAFE wprowadziła regulacje w zakresie norm i docelowych terminów zmniejszenia stężenia drobnych cząstek pyłu, a więc pyłu PM 2,5. Głównym założeniem Dyrektywy CAFE jest redukcja emisji, poprzez walkę z emisjami zanieczyszczeń u źródła oraz identyfikacja i wdrażanie na szczeblu lokalnym, krajowym i wspólnotowym najskuteczniejszych środków. Podstawowy cel Dyrektywy CAFE to unikać, zapobiegać lub ograniczać szkodliwe oddziaływanie na zdrowie ludzi i środowisko jako całość oraz utrzymać odpowiednią jakość powietrza, tam gdzie jest ona dobra oraz dążyć do jego poprawy w pozostałych przypadkach. Jak zaznaczono w powyższym akcie prawnym, z tego względu „powin-

---

<sup>146</sup> Dz. U. z 1985 r. Nr 60, poz. 311 ze zm.

<sup>147</sup> W Polsce konwencja genewska obowiązuje od dnia 17 października 1985 r.

<sup>148</sup> Dz. U. z 1992 r. Nr 98, poz. 488 ze zm.

<sup>149</sup> Zasadnicze jednak uregulowania ochronne zawarto w uzupełniającym protokole montreal skim (Dz. U. z 1992 r. Nr 98, poz. 490 ze zm.), który wszedł w życie dnia 1 stycznia 1989 r.

<sup>150</sup> Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto 11 grudnia 1997 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1683, 1684).

<sup>151</sup> M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 232.

<sup>152</sup> Dz. Urz. UE serii L z 1996 r., nr 296, s. 55.

no się zapobiegać lub ograniczać emisję szkodliwych zanieczyszczeń powietrza oraz ustawić właściwe cele dotyczące jakości powietrza, z uwzględnieniem norm, wytycznych i programów Światowej Organizacji Zdrowia”. Zgodnie z Dyrektywą CAFE państwa członkowskie do 2020 roku zobowiązane zostały do zmniejszenia narażenia na działanie pyłu PM<sub>2,5</sub> na obszarach miejskich o średnio 20 procent w porównaniu z poziomem z roku 2010 oraz do 2015 roku do wartości poniżej 20 mikrogramów/m<sup>3</sup> na tych obszarach. Instrumentem zapewniającym przestrzeganie postanowień ujętych w Dyrektywie CAFE ma być system kar opracowany przez każde państwo członkowskie.

Podstawowym krajowym aktem prawnym w sposób kompleksowy regulujący kwestie ochrony jakości powietrza w Polsce jest ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>153</sup>. Ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana przez krajowego ustawodawcę. Należy zaznaczyć, że przyjęte przez krajowego ustawodawcę rozwiązania w zakresie ochrony powietrza są wynikiem transpozycji m.in. jednego z ważniejszych aktów prawnych w ustawodawstwie unijnym związanym z problemem niskiej emisji – omówionej powyżej Dyrektywy CAFE. W uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie p.o.ś. oraz niektórych innych ustaw zakładano, że w wyniku nowelizacji Polska spełni nałożone zobowiązania do 2020 r. Z całą pewnością założenia Dyrektywy CAFE w zakresie redukcji zanieczyszczeń były od samego początku bardzo trudne do zrealizowania przez Polskę, z uwagi na nasze specyficzne uwarunkowania gospodarcze, źródła zanieczyszczeń, możliwości techniczne i ekonomiczne – których nie uwzględniono. W tym miejscu można wysunąć hipotezę, że od samego początku wiadomo było, że Polska nie wypełni nałożonych zobowiązań wynikających z powyższej Dyrektywy.

Ustawa prawo ochrony środowiska określa zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju. Ochrona powietrza, zgodnie art. 85 p.o.ś., polega na zapewnieniu jak najlepszej jego jakości w szczególności przez:

- utrzymanie **poziomów substancji** w powietrzu poniżej dopuszczalnych dla nich poziomów lub co najmniej na tych poziomach;
- zmniejszenie **poziomów substancji** w powietrzu co najmniej do dopuszczalnych, gdy nie są one dotrzymane;
- zmniejszenie i utrzymanie **poziomów substancji** w powietrzu poniżej poziomów docelowych albo poziomów celów długoterminowych lub co najmniej na tych poziomach.

Zgodnie z definicją zawartą w p.o.ś. przez emisję należy rozumieć wprowadzanie bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody gleby lub ziemi substancji i energii takich jak ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne. Emisję

---

<sup>153</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz.799 ze zm., dalej: p.o.ś.

należy rozumieć jako negatywne oddziaływanie pochodzące z konkretnego źródła. Konkludując powyższe ochrona powietrza, winna nie dopuszczać do naruszenia standardów jakości środowiska poprzez odpowiednie kształtowanie emisji – zgodnie z zasadą prewencji.

### 3. Standardy jakości

W tym miejscu trzeba podkreślić, iż pojęcie standardy jakości wymaga wyjaśnienia, z uwagi na fakt, że zwrot bywa błędnie rozumiany – szczególnie w odniesieniu do pojęcia standardów jakości powietrza. Za punkt wyjścia należy przyjąć określenie **standardów jakości środowiska**. Jak zdefiniował ustawodawca w art. 3 pkt 34 p.o.ś. – standard jakości środowiska to **poziomy dopuszczalnych substancji** lub energii oraz pułap stężenia ekspozycji, które *muszą* być osiągnięte w określonym czasie przez środowisko jako całość lub poszczególne elementy przyrodnicze.

Wymagania jakościowe **standardów jakości powietrza**, zgodnie z art. 3 pkt 28 p.o.ś. poziom substancji w powietrzu, to stężenie substancji w powietrzu w odniesieniu do ustalonego czasu lub opad takiej substancji. **Poziomy jakości powietrza** to natomiast **wartości dopuszczalne**, docelowe, cele krótkoterminowe, poziomy alarmowe, informowania oraz **nowy standard jakości powietrza pułap stężenia ekspozycji**. Zgodnie z ustawą wiążącym standardem jakości powietrza jest **poziom dopuszczalny**. Co istotne, w stosunku **tylko do dwóch wartości (poziomu substancji)** ustawodawca w p.o.ś. wyraźnie dookreślił, że stanowią standardy jakości powietrza – dotyczy to wyłącznie:

- poziomu dopuszczalnego i
- pułapu stężenia ekspozycji.

Warto jednak zauważyć, iż na stronach internetowych Wojewódzkich Inspektoratów Ochrony Środowiska błędnie ujmuje się, że standardy jakości powietrza to poziomy dopuszczalne, poziomy docelowe, cele długoterminowe i poziomy alarmowe<sup>154</sup>. Poziomy substancji w powietrzu, zgodnie z delegacją ustawową zawartą w art. 86 ust. 1 p.o.ś. normuje Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu<sup>155</sup>.

**Standard jakości powietrza, poziom dopuszczalny** – to poziom substancji, który ma być osiągnięty w określonym terminie i który po tym terminie nie powinien być przekraczany. W ww. rozporządzeniu określono poziomy dopuszczalne dla niektórych substancji w powietrzu (benzen, dwutlenek azotu, tlenki azotu, dwutlenek siarki, pył zawieszony PM 2,5 i PM10, tlenek

---

<sup>154</sup> W ramach przykładu można wskazać stronę Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Katowicach, gdzie prezentowane są aktualne pomiary, w zakładce informacje, standardy jakości powietrza podano wszystkie poziomy substancji, co błędnie sugeruje, że wszystkie substancje zaliczyć można do standardów jakości powietrza, <http://powietrze.katowice.wios.gov.pl/standardy-jakosci-powietrza> (dostęp na dzień: 1 marca 2018 r.).

<sup>155</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1031, dalej: r.s.p.p.

węgla) zróżnicowane ze względu na ochronę zdrowia ludzi i ochronę roślin, termin ich osiągnięcia, oznaczenie numeryczne tych substancji, okresy dla których uśrednia się wyniki pomiarów, dopuszczalne częstotliwości przekraczania tych poziomów oraz marginesy tolerancji. W odniesieniu do pyłu zawieszonego PM<sub>2,5</sub> przyjęto 1 rok kalendarzowy jako okres uśredniania wyników i dwie wielkości poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego – dla I fazy do dnia 1 stycznia 2015 r. – 25 mg/m<sup>3</sup>, dla II fazy do 1 stycznia 2020 r. – 20 mg/m<sup>3</sup>. Jeśli mowa o pyłe zawieszonym PM<sub>10</sub> przyjęto dwa okresy uśredniania i następujące poziomy pyłu zawieszonego:

- dla 24 godzin – poziom dopuszczalny to 50 mg/m<sup>3</sup> (tu możliwość przekraczania poziomu dopuszczalnego w roku kalendarzowym do 35 razy). Termin osiągnięcia poziomów dopuszczalnych – 2005 rok;
- dla 1 roku kalendarzowego – poziom dopuszczalny to 40mg/m<sup>3</sup>, termin osiągnięcia poziomów dopuszczalnych – 2005 rok.

**Standard jakości powietrza, pułap stężenia ekspozycji** – rozumie się przez to poziom substancji w powietrzu wyznaczony na podstawie wartości krajowego wskaźnika średniego narażenia, w celu ograniczenia szkodliwego wpływu danej substancji na zdrowie ludzi, który ma być osiągnięty w określonym terminie. Okres, dla którego uśrednia się wyniki pomiarów oraz termin osiągnięcia pułapu stężenia ekspozycji zgodnie z rozporządzeniem kształtują się następująco:

- nazwa substancji – pył zawieszony PM<sub>2,5</sub>;
- okres uśredniania wyników pomiarów – 3 lata kalendarzowe;
- pułap stężenia ekspozycji w mg/m<sup>3</sup> – 20;
- termin osiągnięcia pułapu stężenia ekspozycji 2015.

#### 4. Instrumenty prawne

Uzyskanie zamierzonego przez ustawodawcę celu (celów) jest możliwe przy wykorzystaniu odpowiednich i skutecznych instrumentów. Prawne instrumenty ochrony środowiska to „narzędzia” – konkretne rozwiązanie prawne wynikające z obowiązujących przepisów – w odniesieniu do zasadniczego problemu, umożliwiające uzyskanie „czystego powietrza”. Prawne instrumenty na rzecz ochrony powietrza powinny przede wszystkim realizować podstawową zasadę prawa ochrony środowiska, jaką jest zasada prewencji<sup>156</sup>. Należy podkreślić, iż można wyróżnić różne próby klasyfikacji prawnych instrumentów ochrony środowiska, w zależności od przyjętego podziału. System ochrony powietrza w Polsce oparty jest zasadniczo na instrumentach prawnych dwojakiego rodzaju<sup>157</sup>:

---

<sup>156</sup> J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005, s. 775.

<sup>157</sup> A. Dubowska: *Plan działań krótkoterminowych jako prawny instrument ochrony powietrza*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 2, tekst dostępny pod adresem: <http://apez.umk.pl/czasopisma/index.php/PPOS/article/view/PPOS.2015.017/7469> (dostęp na dzień: 1 marca 2018 r.).



- **standardy jakości powietrza** (dopuszczalne poziomy substancji w powietrzu, pułap stężenia ekspozycji) oraz **programy naprawcze** (programy ochrony powietrza), mających na celu ich przestrzeganie;
- działania polegające na **przeciwdziałaniu**<sup>158</sup> i **kontrolowaniu zanieczyszczeń**.

W odniesieniu do przeanalizowanych w powyższym artykule **standardów jakości powietrza**, trzeba zwrócić uwagę, w nawiązaniu do kontekstu tytułowego artykułu, że omówione poziomy substancji są również klasyfikowane jako instrumenty prawne. Tak więc w odniesieniu do tytułu – artykuł może być rozpatrywany i omawiany wieloaspektowo.

W ramach procedury ochrony powietrza przepisy p.o.ś. zawierają również znaczącą ilość delegacji do wprowadzenia aktów modyfikujących normy dopuszczalnego oddziaływania na środowisko lub wprowadzające obowiązek określonego postępowania, dla stref na których stwierdzone zostanie przekroczenie dopuszczalnych poziomów emisji. Ich charakter i zasięg oddziaływania terytorialnego jest bardzo zróżnicowany<sup>159</sup>. Można wśród nich wskazać:

- wojewódzkie programy ochrony powietrza zgodnie z art. 91 p.o.ś;
- krajowy program ochrony powietrza zgodnie z art. 91c p.o.ś;
- plany działań krótkoterminowych zgodnie z art. 92 p.o.ś<sup>160</sup>;
- uchwały antysmogowe zgodnie z art. 96 p.o.ś.

Względem obowiązku kontrolowania zanieczyszczeń, w ustawie prawo ochrony środowiska zdefiniowano obowiązek prowadzenia pomiarów stanu powietrza (art. 87 p.o.ś.). Pomiary ocen jakości powietrza prowadzone są w trzech strefach obejmujących:

- aglomeracje o liczbie mieszkańców większej niż 250 000;
- miasta o liczbie mieszkańców większej niż 100 000;
- pozostałe obszary w poszczególnych województwach, niewchodzące w skład miast o liczbie mieszkańców większej niż 100 000 oraz aglomeracji.

Szczegółowe wytyczne i wymagania w zakresie prowadzenia pomiarów, aktualnie kwestia ta została uregulowana w r.s.p.p. Należy zwrócić uwagę, iż zasadniczo w polskim systemie prawnym mamy bardzo szeroki katalog instrumentów „narzędzi” prawnych, które teoretycznie powinny zapewnić osiągnięcie „czystego powietrza”. Osobną kwestią, zasadniczo poza zakresem tematyki powyższego artykułu, pozostaje możliwość egzekucji obowiązków nałożonych przez instrumenty „narzędzia” prawne. Niestety wprowadzone przez ustawodawcę instrumenty

<sup>158</sup> K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 127.

<sup>159</sup> M. Górski, *Nowe regulacje prawne w zakresie ochrony jakości powietrza – monitoring i przywracanie wymaganego stanu jakości powietrza*, „Acta Iuris Stretinensis 5. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2014, nr 823, s. 242.

<sup>160</sup> Stanowisko, iż plan działań krótkoterminowych ma charakter programu naprawczego, o którym mowa w art. 84 p.o.ś., wyraża B. Rakoczy (w:) Z. Bukowski, E. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 147.

prawne są niewystarczające, co można zauważyć analizując powietrze w wielu polskich miastach szczególnie w okresie zimowym – a co zauważają również samorządy. W tym miejscu warto przypomnieć tzw. Apel 16 wóldarzy polskich miast podpisany w Krakowie 7 lipca 2016 roku do władz państwowych o podjęcie prac legislacyjnych mających na celu stworzenie skutecznych i kompleksowych narzędzi prawnych do walki ze smogiem. Apel podpisali przedstawiciele Bielska-Białej, Krakowa, Łodzi, Nowego Sącza, Nowego Targu, Oświęcimia, Poznania, Pszczyny, Rybnika, Skawiny, Szczawnicy, Tarnowa, Wieliczki, Wrocławia, Zakopanego i Żywca. Słusznie stwierdzono, że „z problemem smogu nie poradzi sobie samodzielnie żadne polskie miasto”<sup>161</sup>. Odpowiedzialność za czyste powietrze nie powinna być przerzucana na samorządy. O nieskuteczności krajowych rozwiązań świadczy również „Kara za smog” – wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu z dnia 22 lutego 2018 roku. Uznano, że Polska naruszyła unijne prawo, bo nie przestrzegала dziennych i rocznych dopuszczalnych wartości stężeń pyłu zawieszonego w powietrzu. Niejako w odpowiedzi na istniejące problemy powstał rządowy program STOP SMOG, którego celem jest redukcja zanieczyszczeń powietrza oraz zwiększenie możliwości ocieplania budynków. Koszt programu pilotażowego w 22 miastach szacowany jest na 750 mln zł. Z programu pilotażowego wyłączono jednak miasta, które mają powyżej 100 000 mieszkańców, m.in. Katowice, Bytom, Chorzów, Gliwice, Rudę Śląską, Tychy, Zabrze, Sosnowiec, Rybnik, Dąbrowę Górniczą, Częstochowę i Bielsko-Białą. Ponieważ z programu wykluczono wiele miast z aglomeracji śląskiej, które to właśnie borykają się z problemem zanieczyszczeń z kumulacji niskiej emisji, a które powinny być objęte krajowym wsparciem, należy mieć poważne wątpliwości co do skuteczności programu.

Prawne instrumenty ochrony powietrza, jak dobitnie pokazuje m. in. przykład aglomeracji śląskiej są niewystarczające i niestety nieskuteczne. Działania krajowego ustawodawcy są zbyt powolne w stosunku do skali zagrożenia dla zdrowia i życia ludzi, niespójne z możliwościami technicznymi, a niejednokrotnie z nimi sprzeczne. A to bardzo ważne, bo aby prawne instrumenty ochrony powietrza były skuteczne w zwalczaniu niekorzystnych zjawisk należy uwzględnić łącznie:

- przyczyny kumulacji zanieczyszczeń;
- skład zanieczyszczeń;
- możliwości techniczne i ekonomiczne.

Konkludując powyższe, na zagadnienia możliwości ochrony środowiska, czy w tym przypadku powietrza, należy spojrzeć kompleksowo z punktu widzenia różnych nauk – trzeba uwzględnić zarówno możliwości prawne jak i techniczne.

---

<sup>161</sup> Artykuł dostępny pod adresem <https://rynek-ciepla.cire.pl/st,5,314,item,131793,1,1,2,0,292734,0,polskie-miasta-apeluja-o-skuteczne-narzedzia-prawne-do-walki-ze-smogiem.html> (dostęp na dzień: 1 marca 2018 r.).

## 5. Przyczyny kumulacji zanieczyszczeń

Odnosnie do przyczyn kumulacji zanieczyszczeń, to głównym źródłem niskiej emisji spalin w Polsce są tradycyjne piece węglowe i domowe instalacje ciepłownicze. Miejscowości i obszary terenu, na którym istnieje problem tzw. smogu, zazwyczaj charakteryzują się dużą gęstością zabudowy na stosunkowo niewielkich działkach – w ramach przykładu można podać miasto Rybnik. Aby uniknąć kumulacji zanieczyszczeń należy wprowadzić odpowiednie regulacje prawne wraz z możliwością władczego oddziaływania, odpowiednie paliwo, kotły, a przede wszystkim edukować społeczeństwo w kwestii prawidłowego prowadzenia procesu spalania. Co istotne ustawodawca pomija ważny z punktu widzenia powstawania zanieczyszczeń aspekt prowadzenia procesu przetwarzania energii. Ograniczenia w zakresie stosowanych instalacji i rodzajów paliw nie wystarczą jednak w przypadku dużego skupiska emitorów niskiej emisji. Co więcej należy również przeanalizować możliwości podłączenia prywatnych gospodarstw domowych do sieci gazowych czy istniejących sieci ciepłowniczych, które jak wiadomo objęte są ostrzejszym reżimem prawnym co do emisji.

## 6. Skład zanieczyszczeń

Analizując problem z punktu widzenia składu zanieczyszczeń warto zastanowić się, czy prawidłowym określeniem jest zwrot „SMOG”? Biorąc pod uwagę skład zanieczyszczeń, jak podkreślają przedstawiciele nauk ścisłych jest to nazwa błędna. Wielki smog londyński, który utrzymywał się w Londynie od 5 do 9 grudnia 1952 roku, spowodowany był przede wszystkim przekroczeniem związków siarki w atmosferze. W skład smogu londyńskiego wchodziły tlenki siarki, tlenki azotu, tlenki węgla, sadza. Co istotne aktualnie nie mamy co do zasady problemów z emisjami zanieczyszczeń kwaśnych  $SO_x$ , HCl, HF,  $NO_x$ . Po pierwsze spalany obecnie węgiel nie zawiera w swoim składzie zbyt dużo siarki, po drugie instalacje odsiarczania i odazotowania spalin potrafią bardzo skutecznie oczyszczać spaliny. Należy zwrócić uwagę, iż naszym problemem nie jest przekroczenie poziomu zanieczyszczeń kwaśnych, jak w przypadku wielkiego smogu londyńskiego, a **przekroczenie stężeń pyłu zawieszonego – PM10 i PM 2,5** głównie na skutek kumulacji zanieczyszczeń gazowych z niskiej emisji. Reasumując należy uznać, że w rzeczywistości nie mamy tzw. smogu, a zapylenie (dlatego dalej tzw. smog). Rozróżnienie jest istotne z punktu widzenia metodyki walki z danym zanieczyszczeniem, w inny sposób rozwiązuje się przekroczenie tlenków siarki, a w zupełnie inny pyłów zawieszonych<sup>162</sup>.

---

<sup>162</sup> J. Jarosiński, *Techniki czystego spalania*, Warszawa 1996, s. 275-312.

## 7. Możliwości techniczne i ekonomiczne

Możliwości techniczne i ekonomiczne powinny być rozpatrywane łącznie. Zasadniczo można stwierdzić, iż z technicznego punktu widzenia redukcja zanieczyszczeń, zapylenia jest możliwa, jednak bez odpowiedniego wsparcia – nakładów finansowych – niewykonalna. Rozpatrując problem z punktu widzenia instrumentów prawnych i możliwości technicznych, należy zastanowić się również czy tzw. pierwszeństwo odnawialnych źródeł energii (dalej: OZE) w dużej energetyce jest zawsze uzasadnione<sup>163</sup>. Wprowadzenie do sieci energii z OZE związane jest z koniecznością dostosowania wydajności kotłów konwencjonalnych (zarówno kocioł, jak i instalacje ochrony środowiska nie pracują na optymalnych parametrach) lub w skrajnych przypadkach z tzw. blackout'em kotła<sup>164</sup>. W przypadku ponownego uruchomienia kotła następuje ogromna emisja siarki, azotu i innych zanieczyszczeń do atmosfery, gdyż np. instalacje odsiarczania, odazotowania nie mogą być od razu uruchamiane – potrzebna jest odpowiednia karencja licząc od ponownego włączenia kotła<sup>165</sup>.

Dalej warto zwrócić uwagę na możliwość lub konieczność rozwoju sektora ciepłowniczego – ostrzejszy reżim prawny co do emisji, możliwość wiarygodnych pomiarów. Elektrociepłownie i ciepłownie wymagają jednak dużych nakładów finansowych, biorąc pod uwagę również wejście w życie w 2021 roku konkluzji BAT dla LCP. Koszty inwestycyjne przykładowej instalacji odsiarczania czy odazotowania kształtują się na poziomie kilkudziesięciu milionów złotych<sup>166</sup>, dlatego wielu zakładom ciepłowniczym grozi zamknięcie. Należy jednak podkreślić, jako fakt istotny dla problematyki tzw. smogu, że proces przetwarzania energii w elektrociepłowniach jest odpowiednio kontrolowany, a znaczna część zanieczyszczeń skutecznie wyłapywana w instalacjach odpylania, odsiarczania oraz odazotowania, dodatkowo proces spalania prowadzony jest w sposób zapewniający całkowite i zupełne spalanie paliwa bez emisji smół.

Punktem wyjścia dla działań związanych z ochroną powietrza przed zanieczyszczeniami gazowymi w sektorze niskiej energii powinna być również edukacja społeczeństwa w zakresie racjonalnego przetwarzania energii chemicznej paliwa na energię ciepłą. Szeroko pojęty usta-

---

<sup>163</sup> M. Głomba, J. Mazurek, *Wpływ parametrów pracy instalacji na skuteczność odsiarczania spalin według mokrej metody wapienne* (w:) A. Musialik-Piotrowska, J.D. Rutkowski (red.), *Współczesne osiągnięcia w ochronie powietrza atmosferycznego*, Wrocław 2010, s. 99.

<sup>164</sup> G. Wielgosiński, P. Lechtańska, *Emisja zanieczyszczeń z procesu spalania biomasy* (w:) A. Musialik-Piotrowska, J.D. Rutkowski (red.), *Współczesne osiągnięcia w ochronie...*, s. 391-399.

<sup>165</sup> M. Ściażko, J. Zuwała, M. Pronobis, G. Winnicka, *Problemy związane ze współspalaniem biomasy w kotłach energetycznych*, (w:) M. Ściażko, J. Zuwała, M. Pronobis (red.), *Współspalanie biomasy i paliw alternatywnych w energetyce*, Zabrze 2007, s. 17-41.

<sup>166</sup> Dokładny koszt instalacji odsiarczania lub odazotowania uzależniony jest od wielu elementów m.in. mocy ciepłowni, wybranej technologii, posiadanej infrastruktury technicznej.

wodawca wyznacza standardy dla kotłów, urządzeń grzewczych i paliw. Niejako pomija jednak niezwykle ważny czynnik przyczyniający się do powstawania zanieczyszczeń – a mianowicie sposób prowadzenia procesu przetwarzania energii chemicznej paliwa na energię ciepłą. A jak powszechnie wiadomo to właśnie w wyniku niecałkowitego i niezupełnego spalania paliwa z niedomiarem powietrza, dochodzi do procesu zgazowania paliwa i największej emisji zanieczyszczeń. Zatem nawet najlepsze jakościowo paliwo, źle spalane w teoretycznie ekologicznym kotle może być przyczyną dużego wolumenu zapylenia, emisji smół i innych węglodorów. Dlatego w przypadku domowego spalania 3 elementy: kocioł, paliwo i sposób spalania obligatoryjnie powinny być rozpatrywane łącznie.

Uchwały antysmogowe, które jako pierwsze weszły w życie w Małopolsce<sup>167</sup> i na Śląsku<sup>168</sup> wprowadziły zakaz spalania najtańszych paliw węglowych – mułu, flotu węglowego i węgla brunatnego. Zmniejszenie podaży na rynku paliw węglowych, przyczyniło się do znaczącego wzrostu cen węgla kamiennego i zmniejszenia jego dostępności. Roczny koszt ogrzewania mieszkań i domów stanowi znaczącą pozycję w budżecie domowym. Sfera ubóstwa energetycznego w Polsce kształtuje na poziomie ponad 30 procent gospodarstw domowych używających do ogrzewania węgla. Prognozowany dalszy wzrost cen węgla przyczyni się do powiększenia sfery ubóstwa energetycznego o co najmniej parę procent. Należy zaznaczyć, iż społeczeństwo nie będzie spalać odpowiedniego paliwa, przy braku odpowiednich środków finansowych. A instrumenty władczego oddziaływania w postaci sankcji będą nieskuteczne. Ustawodawca krajowy powinien przeanalizować problem z szerszej perspektywy. Należy rozważyć istniejące możliwości prawne wprowadzenia określonych dotacji. Najkorzystniejszym rozwiązaniem, z technicznego punktu widzenia, nie jest dotacja dla poszczególnych gospodarstw domowych, ale rozwój i modernizacja istniejących sieci ciepłowniczych.

## 8. Podsumowanie

Dopuszczalne poziomy pyłu zawieszonego w ciągu najbliższych lat będą systematycznie zaostrzane, dlatego konieczne jest **wdrożenie skutecznych instrumentów prawnych, które zapewnią odpowiednią odpowiednio standardy jakości powietrza**. Wdrażanie przedsięwzięć na rzecz ochrony powietrza, musi być prowadzone w sposób racjonalny i dostosowane do możliwości technicznych oraz potencjału ekonomicznego obywateli. Zanieczyszczenie po-

---

<sup>167</sup> Uchwała nr XXXII/452/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 stycznia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa małopolskiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego, poz. 787).

<sup>168</sup> Uchwała nr V/36/1/2017 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 7 kwietnia 2017 r., w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa śląskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Śląskiego, poz. 2642).

wietrza to nie problem poszczególnego regionu, ale całego kraju, a skutki dotyczą nie tylko obecnych, ale ile i przyszłych pokoleń.

Podsumowując powyższe rozważania, należy przypomnieć, iż w polskim systemie prawnym mamy bardzo rozbudowany katalog źródeł prawa związanych z problematyką ochrony powietrza, zarówno o charakterze międzynarodowym, unijnym, jak i wewnętrznym. Pomimo tak licznych norm prawnych i wprowadzanych ograniczeń, problem kumulacji zanieczyszczeń powietrza z niskiej emisji jest wciąż bardzo duży, a nawet wręcz alarmujący. Przyjmując odpowiednie regulacje prawne, tworząc nowe instrumenty „narzędzia” prawne ustawodawca winien zdawać sobie sprawę z posiadanej w kraju specyfiki, infrastruktury, zasobów, możliwości finansowych i technicznych. W Polsce istnieje bogata infrastruktura ciepłowni i sieci ciepłowniczych, które mają możliwości podłączenia gospodarstw domowych i dalszej rozbudowy. Ponadto w wielu miejscowościach, gdzie występuje problem tzw. smogu jest możliwość ogrzewania gazem. Biorąc pod uwagę powyższe, za konieczne należy uznać promowanie innych bardziej przyjaznych dla środowiska źródeł ogrzewania. Trzeba jednak mieć na uwadze, że niezwykle trudno zmienić mentalność mieszkańców co do konieczności walki z tzw. smogiem, gdy tak duża grupa obywateli jest na granicy ubóstwa energetycznego.

Przedstawione rozważania prowadzą do konkluzji, iż zagadnienie prawnych instrumentów zapewnienia standardów jakości powietrza, niewątpliwie wymaga głębszej analizy i badań. Tym bardziej, że tytuł artykułu może być rozumiany wieloznacznie – zagadnienie może być rozpatrywane zarówno z punktu widzenia standardów jakości powietrza, jak i instrumentów prawnych. A co istotne, w ramach instrumentów prawnych można wymienić również standardy jakości powietrza, tak więc powyższy artykuł tylko nakreśla złożony problem i z całą pewnością nie wyczerpuje tematu.

**Afera Volkswagena a ochrona powietrza w Polsce.  
Czy możemy coś zrobić?**

*Volkswagen emissions scandal and air protection in Poland.  
Is there anything we can do?*

**Streszczenie**

W 2015 r. amerykańska agencja rządowa *Environmental Protection Agency* wykryła naruszenie przez spółkę Volkswagen AG przepisów ustawy *Clean Air Act*, co zapoczątkowało tzw. aferę Volkswagena (Dieselgate). Autor wyjaśnia na czym polegało oszustwo producenta oraz jakie działania zostały podjęte na gruncie prawa polskiego. Szczególną uwagę autor poświęcił roszczeniom cywilnoprawnym dochodzonym w postępowaniu grupowym. W artykule omówiono również środki prawne wynikające z przepisów prawa administracyjnego i cywilnego, które mogłyby zostać podjęte przeciwko producentowi.

**Słowa kluczowe**

afera Volkswagena, Dieselgate, rękojmia, ochrona środowiska

**Abstract**

In 2015, U.S. federal government Environmental Protection Agency has detected a violation of the Clean Air Act provisions by Volkswagen AG, which initiated the so-called Volkswagen emissions scandal (Dieselgate). The article begins with the analysis of manufacturer's fraud and the course of actions taken under Polish law. In addition, particular attention was paid to civil claims brought by group proceedings (class action lawsuits). The author goes on to say about legal measures resulting from the provisions of administrative and civil (contract) law that could be taken against the producer.

**Keywords**

Volkswagen scandal, Dieselgate, warranty, environmental protection

## 1. Wybuch afery Volkswagena

Dnia 18 września 2015 r. amerykańska agencja rządowa *Environmental Protection Agency* skierowała do spółek powiązanych z Grupą Volkswagena pismo, w którym zawiadomiła o ustaleniu przez *Environmental Protection Agency* faktu naruszenia przez ww. spółki ustawy *Clean Air Act*<sup>169</sup>. Dokument ten był skutkiem długiego dochodzenia, w toku którego przeprowadzono liczne badania pojazdów produkowanych przez Grupę Volkswagen i zapoczątkował największą aferę przemysłu motoryzacyjnego w całej jego historii.

Oszustwo Volkswagena polegało na zastosowaniu, w niektórych typach silników, oprogramowania, które wykrywało fakt rozpoczynania testów na hamowni, co skutkowało zmniejszonym wydzielaniem substancji szkodliwych przy równoczesnym zmniejszeniu mocy silnika i zwiększeniu zużycia paliwa. Mając na względzie fakt, że testy te były wykonywane jedynie na pojedynczych egzemplarzach pojazdów, na potrzeby uzyskania homologacji, oprogramowanie dezaktywowało się w warunkach normalnego ruchu drogowego. Skutkowało to większą mocą pojazdu i mniejszym zużyciem paliwa, zgodnymi z deklaracjami producenta, przy równoczesnym, drastycznym zwiększeniu wydzielania szkodliwych substancji, głównie tlenków azotu, których stwierdzenie na hamowni, uniemożliwiałoby uzyskanie homologacji<sup>170</sup>.

Wybuch afery Volkswagena nie był spowodowany pojedynczym dochodzeniem jednej agencji. Był to proces, który rozpoczął się w Europie już w 2011 r., kiedy na zlecenie Wspólnego Centrum Badawczego Unii Europejskiej sporządzono raport, w którym stwierdzono, że w niektórych badanych pojazdach, dopuszczalna emisja tlenków azotu jest przekraczana co najmniej kilkakrotnie<sup>171</sup>.

Celem badania było porównanie emisji weryfikowanej w trakcie standaryzowanego testu na hamowni o nazwie *New European Driving Cycle* do emisji w warunkach drogowych. Badanie nie wiązało jednak różnic w poziomach emisji, z oprogramowaniem, które celowo fałszowałoby pracę silnika, jedynie na potrzeby testów na hamowni<sup>172</sup>.

Afera Volkswagena wiązała się z koniecznością zawarcia przez producenta pojazdów umowy z amerykańskim rządem, w ramach której zobowiązał się on m.in. do odkupienia wadliwych pojazdów. Koszty poniesione lub planowane do poniesienia przez spółki Grupy Volkswagen to około 30 miliardów dolarów. Mimo że na całym świecie wyprodukowano około 11

<sup>169</sup> <https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-10/documents/vw-nov-caa-09-18-15.pdf> (dostęp na dzień: 11 czerwca 2018 r.).

<sup>170</sup> <https://www.npr.org/sections/thetwo-way/2015/10/08/446861855/volkswagen-u-s-ceo-faces-questions-on-capitol-hill> (dostęp na dzień: 11 czerwca 2018 r.).

<sup>171</sup> M. Weiss, P. Bonnel, R. Hummel, U. Manfredi, R. Colombo, G. Lanappe, P. Le Lijour, M. Sculati, *Analyzing on-road emissions of light-duty vehicles with Portable Emission Measurement Systems (PEMS)*, 2011 r., s. 24.

<sup>172</sup> *Ibidem*, s. 47.



milionów pojazdów z oprogramowaniem fałszującym, przeważająca część odszkodowań została przeznaczona wyłącznie na potrzeby rynku amerykańskiego<sup>173</sup>.

Na gruncie polskiego prawa, działania zostały podjęte przez Transportowy Dozór Techniczny, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz grupę osób, które zdecydowały się na wniesienie pozwu zbiorowego przeciwko niemieckiej spółce Volkswagen AG.

## 2. Działania Transportowego Dozoru Technicznego

Zgodnie z rozdziałem 1a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym<sup>174</sup>, podmiotem odpowiedzialnym za postępowania administracyjne związane z homologacją pojazdu jest Dyrektor Transportowego Dozoru Technicznego. Jak jednak wskazywał w swoich komunikatach Dyrektor Transportowego Dozoru Technicznego, nie dysponuje on uprawnieniami do cofnięcia homologacji, ponieważ pojazdy uzyskiwały odpowiednie świadectwo homologacji w kraju produkcji. W przypadku samochodów wprowadzonych na rynek polski, było to 141503 pojazdów wyposażonych w oprogramowanie fałszujące, a odpowiednie świadectwa były wydawane przez władze homologacyjne Luksemburga, Hiszpanii, Niemiec i Wielkiej Brytanii<sup>175</sup>.

Co ciekawe, Dyrektor Transportowego Dozoru Technicznego, mógłby dysponować realnymi możliwościami działania w przedmiotowej sprawie, gdyby do polskiego porządku prawnego implementowano art. 29 ust. 1 dyrektywy 2007/46/WE<sup>176</sup>, zgodnie z którym „jeżeli państwo członkowskie stwierdza, że nowe pojazdy, układy, części lub oddzielne zespoły techniczne (...) poważnie szkodzą środowisku lub zdrowiu publicznemu, mimo że spełniają stosowne wymagania (...), wówczas państwo to może, maksymalnie przez okres sześciu miesięcy, odmawiać rejestracji takich pojazdów lub zabronić sprzedaży lub dopuszczenia do użycia na swoim terytorium takich pojazdów, części lub oddzielnych zespołów technicznych”.

Fakultatywność implementacji, wynikająca z czasownika „może”, znalazła odzwierciedlenie w decyzji polskiego ustawodawcy, który uchwalając ustawę<sup>177</sup> wdrażającą dyrektywę

---

<sup>173</sup> <https://www.reuters.com/article/legal-uk-volkswagen-emissions/vws-dieseltgate-bill-hits-30-bln-after-another-charge-idUSKCN1C4271> (dostęp na dzień: 11 czerwca 2018 r.).

<sup>174</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1260 ze zm., dalej: Prawo o ruchu drogowym.

<sup>175</sup> Raport z działań Transportowego Dozoru Technicznego w sprawie manipulacji poziomem emisji spalin w pojazdach wyprodukowanych przez VW, <https://www.tdt.pl/homologacja-pojazdow/1146-raport-z-dzialan-transportowego-dozoru-technicznego-w-sprawie-manipulacji-poziomem-emisji-spalin-w-pojazdach-wyprodukowanych-przez-vw.html> (dostęp na dzień: 18 kwietnia 2018 r.).

<sup>176</sup> Dyrektywa 2007/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 września 2007 r. ustanawiająca ramy dla homologacji pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów (Dz. Urz. UE serii L z 2009 r., nr 35, s. 32, dalej: dyrektywa 2007/46/WE).

<sup>177</sup> Ustawa z dnia 10 października 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 1448 ze zm.).

2007/46/WE, już na etapie rządowego projektu ustawy zdecydował się nie przenosić do krajowego porządku prawnego ww. przepisu<sup>178</sup>.

### 3. Działania Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Dopiero dnia 19 stycznia 2017 r., a więc ponad rok po wybuchu afery Volkswagena, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: UOKiK) w komunikacie prasowym poinformował o wszczęciu postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów przez spółkę Volkswagen Group Polska sp. z o.o. UOKiK powiadomił, że „na przedsiębiorcę może zostać nałożona kara pieniężna do 10 proc. obrotu. Może ono także zakończyć się przyjęciem zobowiązania do podjęcia działań usuwających niekorzystne dla konsumentów skutki naruszenia”<sup>179</sup>. O ile więc ww. postępowanie jest istotne z punktu widzenia porządku prawnego, o tyle jest obojętne dla użytkowników pojazdów wyprodukowanych przez spółki Grupy Volkswagen, ponieważ UOKiK nie dysponuje uprawnieniami, w ramach których mógłby nakazać wypłacenie odszkodowań takim podmiotom. Na dzień dzisiejszy UOKiK nie wydał decyzji administracyjnej w przedmiotowej sprawie.

### 4. Działania cywilnoprawne

Medialnym echem odbiły się działania grupy osób, które skierowały do Sądu Okręgowego w Warszawie pozew w postępowaniu grupowym z dnia 29 września 2016 r. Powództwo skierowane przez 54 podmioty, przeciwko spółce Volkswagen AG obejmowało dwa roszczenia, w ramach dwóch podgrup. Czterdziestu pięciu członków pierwszej podgrupy żądało zasądzenia na ich rzecz kwoty 30.000 zł na rzecz każdego członka. Dziewięciu członków drugiej podgrupy żądało zasądzenia na ich rzecz kwoty 15.000 zł na rzecz każdego członka.

Podstawą prawną roszczenia był art. 415 k.c.<sup>180</sup> W ocenie autora, samo zawinięcie producenta zostało omówione w pozwie dostatecznie obszernie, natomiast poważne wątpliwości budziło wykazanie istnienia i wysokości szkody, która została określona jako hipotetycznie planowany do poniesienia przez członków grupy koszt wyposażenia pojazdów w urządzenia pozwalające na spełnienie przez pojazd norm emisji spalin, bez konieczności zmniejszania mocy silnika i zwiększania zużycia paliwa<sup>181</sup>.

---

<sup>178</sup> Tabela zbieżności z dnia 16 marca 2012 r. do dyrektywy 2007/46/WE sporządzona do Projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/19904/katalog/35699> (dostęp na dzień: 11 czerwca 2018 r.).

<sup>179</sup> Komunikat prasowy UOKiK z dnia 19.01.2017 r., [https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=12857](https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=12857) (dostęp na dzień: 11 czerwca 2018 r.).

<sup>180</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1025, dalej: k.c.).

<sup>181</sup> Pozew w postępowaniu grupowym z dnia 29 września 2016 r. przeciwko Volkswagen AG, s. 40.

Taki sposób obliczenia szkody jest dopuszczalny, zgodnie z orzecznictwem powstałym na gruncie spraw związanych z ubezpieczeniami komunikacyjnymi. Przykładowo, jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 11 czerwca 2001 r. „zgodnie z art. 363 k.c. naprawienie szkody powinno nastąpić, wobec wyboru dokonanego przez powoda, poprzez zapłatę odpowiedniej sumy pieniężnej. Przez «odpowiednią sumę pieniężną» należy rozumieć taką, jaka odpowiada wysokości szkody. Tej zaś odpowiada taka suma, jaką skarżący musi zapłacić za towary i usługi służące restytucji pojazdu”<sup>182</sup>.

Strona powodowa nie podjęła jednak dostatecznych rozważań w przedmiocie tego, czy taka hipotetyczna naprawa będzie stanowić normalne następstwa działań pozwanego, szczególnie wobec faktu, że udowodniano istnienie odpowiedzialności deliktowej, a nie kontraktowej<sup>183</sup>. Nie bez znaczenia był też fakt, że sformułowanie roszczenia w ten sposób, bezpośrednio nasuwało pozaprawną refleksję, zgodnie z którą żaden z powodów nie był zainteresowany rzeczywistym przystosowaniem samochodu w sposób opisany w ocenie technicznej rzeczoznawców motoryzacyjnych, którego koszt miał wynieść 30.000 zł.

W pozwie wykazywano również jurysdykcję sądu polskiego. Zgodnie z art. 7 pkt. 2 Rozporządzenia PE i Rady (UE) nr 1215/2012 w sprawie jurysdykcji<sup>184</sup>, osoba, która ma miejsce zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego lub też spółka mająca siedzibę na terytorium państwa członkowskiego, zgodnie z art. 63, może być pozwana w innym państwie członkowskim, w sprawach dotyczących czynu niedozwolonego przed sądy miejsca, w którym nastąpiło lub może nastąpić zdarzenie wywołujące szkodę.

Powodowie musieli więc udowodnić, że w Polsce nastąpiło lub mogło nastąpić zdarzenie wywołujące szkodę. Niestety w pozwie niedostatecznie wykazano, lub błędnie przyjęto, na czym miała polegać i co obejmowała szkoda, w związku z czym, tym trudniejsze było ustalenie zdarzenia, które tę szkodę wywołało. Według pozwu, zdarzeniem tym miał być fakt zarejestrowania pojazdów na terytorium Polski.

Sąd Okręgowy w Warszawie postanowieniem z dnia 27 listopada 2017 r. odrzucił pozew wskazując na brak swojej jurysdykcji. Jej ustalenie było – zdaniem sądu – utrudnione m.in. ze względu na niedostateczne wykazanie na czym miała polegać szkoda. Jak wskazał sąd „pomimo wielu pism procesowych, do złożenia których zobowiązano powoda, i pomimo szczegółowego wypymania strony powodowej na rozprawie – w istocie trudno było dociec, co wedle powoda stanowiło faktyczną szkodę: czy był to uszczerbek w majątku w związku z nabyciem

<sup>182</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 czerwca 2001 r., V CKN 266/00, LEX nr 50458.

<sup>183</sup> W. Dubis (w:) E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2017, System Informacji Prawnej Legalis, komentarz do art. 415 k.c., nb. 5.

<sup>184</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz. Urz. UE serii L z 2012 r., nr 351, s. 1).

produktu wadliwego, czy w związku z nabyciem produktu niezgodnego z opisem, czy może koszt doprowadzenia pojazdu do zgodności ze specyfikacją przedstawioną w momencie zakupu”<sup>185</sup>. Sąd nie znalazł podstaw do przyjęcia, że którekolwiek ze zdarzeń związanych z aferą Volkswagena doprowadziło do wystąpienia bezpośredniej szkody na terenie Polski, co skutkowało ww. postanowieniem, które zostało zaskarżone przez powoda i oczekuje na kontrolę instancyjną.

## 5. Roszczenia z tytułu rękojmi

Istotnym, zmarnowanym potencjałem afery Volkswagena, było skanalizowanie emocji użytkowników pojazdów wokół pozwu w postępowaniu grupowym, co mogło skłonić dużą część osób do oczekiwania i ewentualnego zgłoszenia się do postępowania grupowego na dalszym etapie sprawy, co umożliwia art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym<sup>186</sup>.

Tymczasem użytkownicy pojazdów, ze szczególnym uwzględnieniem nowych samochodów kupionych bezpośrednio od dealerów marki, dysponowali bardzo korzystnymi roszczeniami z tytułu rękojmi.

Odpowiedzialność z tytułu rękojmi ma charakter kontraktowy, w przeciwieństwie do odpowiedzialności z art. 415 k.c. Ponadto, z punktu widzenia wierzyciela, jest dużo korzystniejsza od odpowiedzialności kontraktowej z art. 471 k.c., ponieważ nie jest konieczne wykazywanie nie należytego wykonania lub niewykonania zobowiązania przez dłużnika. Nie podlega badaniu czy sprzedawca o wadach wiedział lub też, czy powinien był o nich wiedzieć<sup>187</sup>. Dostateczne dla wykazania jego odpowiedzialności jest udowodnienie istnienia w momencie wydania rzeczy jej niezgodności z umową oraz braku wiedzy kupującego o tej niezgodności.

Wykazanie odpowiedzialności sprzedawcy z tytułu rękojmi nie byłoby wolne od istotnego ryzyka. Uprawnieniami przysługującymi kupującemu jest żądanie wymiany, żądanie naprawy oraz uprawnienie do złożenia oświadczenia o obniżeniu ceny lub oświadczenia o odstąpieniu od umowy.

Żądanie wymiany pojazdu jest roszczeniem bardzo rzadko wykorzystywanym przy wadach samochodów, ponieważ wymaga m.in. określenia na jaki inny pojazd należy wymienić ten wadliwy. Rodzi to spór co do treści żądania wynikający z konieczności ustalenia, czy pojazd jest rzeczą oznaczoną co do tożsamości, czy co do gatunku. O ile w przypadku samochodu nowego, określenie żądania jest relatywnie proste, o tyle w przypadku nabycia pojazdu

<sup>185</sup> Postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 27 listopada 2017 r., III C 1310/16, Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych.

<sup>186</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 573.

<sup>187</sup> K. Haładyj, M. Tulibacka (w:) K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2018, System Informacji Prawnej Legalis, komentarz do art. 556 k.c., nb. 4.

używanego, żądanie wymiany pojazdu na inny, o określonym wieku, przebiegu i wyposażeniu, istniejącym w momencie sprzedaży, może być obiektywnie niemożliwe.

Żądanie naprawy pojazdu tj. żądanie usunięcia wady, wymagałoby ustalenia technologii naprawy, która pozwalałaby na przywrócenie samochodom wymaganych właściwości. Ustalenie sposobu usunięcia wady wydaje się jednak niemożliwe, ponieważ Volkswagen nie zaproponował swoim klientom akcji serwisowej, która pozwalałaby na zachowanie mocy silnika i deklarowanego zużycia paliwa, przy równoczesnym zmniejszeniu emisji szkodliwych substancji.

Istotne ograniczenia związane są również z możliwością złożenia oświadczenia o obniżeniu ceny pojazdu. Zgodnie z art. 560 § 3 k.c. „obniżona cena powinna pozostawać w takiej proporcji do ceny wynikającej z umowy, w jakiej wartość rzeczy z wadą pozostaje do wartości rzeczy bez wady”. Oznacza to konieczność ustalenia wartości rynkowej pojazdu z wadą, wartości rynkowej pojazdu bez wad, a następnie, na podstawie istniejącej proporcji pomiędzy tymi dwiema kwotami, ustalić cenę pojazdu z wadą<sup>188</sup>.

Obliczanie wartości rynkowej pojazdu z wadami i bez wad, czasem następuje poprzez odjęcie od ceny pojazdu kosztu jego napraw, co stanowi błędną praktykę orzeczniczą, pomijającą zastosowanie art. 560 § 3 k.c. Obliczenie tych wartości powinno być przedmiotem opinii biegłego będącego rzeczoznawcą motoryzacyjnym. Rzeczoznawcy obliczają wartości rynkowe pojazdów na podstawie Instrukcji Określania Wartości Pojazdów<sup>189</sup> wydawanej cyklicznie przez Stowarzyszenie Rzeczoznawców Samochodowych Ekspertmot. Dzięki swojej szczególności i wykorzystywaniu przy wycenach specjalistycznych programów, ww. dokument jest powszechnie stosowany.

Afera Volkswagena, ze względu na swoją wyjątkowość i fakt, że dotyczy wszystkich pojazdów z określonym typem silnika, uniemożliwia jednak zastosowanie ww. sposobu obliczania obniżenia ceny pojazdu. Istnieje możliwość obliczania tzw. korekt in minus w stosunku do wartości bazowej pojazdu ze względu na liczbę wcześniejszych właścicieli, przebieg inny niż przewidywany lub pokolizyjną przeszłość. Nikt jednak nie przewidział sposobu obliczania ewentualnego ubytku wartości handlowej pojazdu ze względu na zastosowanie przez producenta pojazdu w określonym typie silnika oprogramowania fałszującego rzeczywistą emisję szkodliwych substancji. Ponadto społeczne oczekiwania użytkowników pojazdów, co do konieczności ustalenia takiego ubytku wartości handlowej, nie oznaczają, że ubytek taki obiektywnie nastąpił<sup>190</sup>.

<sup>188</sup> Jeśli wartość rynkowa pojazdu z wadami to 10.000 zł, wartość rynkowa bez wad to 20.000 zł, a cena pojazdu, który zgodnie z wiedzą kupującego miał być bez wad wyniosła 22.000 zł, to obniżenie ceny wynosi 11.000 zł, ponieważ  $22000 - (22000 \times 10000 / 20000) = 11000$ .

<sup>189</sup> *Instrukcja określania wartości pojazdów*, „Rzeczoznawca Samochodowy” 2016, nr 1.

<sup>190</sup> O. Możdżyń, *Dieselgate. Czy pozew ws. afery Volkswagena ma sens*, <http://autoprawo.pl/dieselgate-pozew-ws-afery-volkswagena-sens> (dostęp na dzień: 11 czerwca 2018 r.).

W efekcie, jedynym sposobem obliczenia takiego ubytku wydaje się być art. 322 k.p.c.<sup>191</sup>, zgodnie z którym „jeżeli w sprawie o naprawienie szkody (...) sąd uzna, że ściśle udowodnienie wysokości żądania jest niemożliwe lub nader utrudnione, może w wyroku zasądzić odpowiednią sumę według swej oceny, opartej na rozważeniu wszystkich okoliczności sprawy”. W ocenie autora, w efekcie złożenia oświadczenia o obniżeniu ceny, powstałe roszczenie jest kwalifikowaną formą odszkodowania, co uzasadnia zastosowanie ww. przepisu. Nadal jednak sporne będzie samo istnienie szkody, ponieważ ustalenie jej istnienia byłoby bardziej wyrażeniem społecznego oczekiwania, a nie odzwierciedleniem rzeczywistego ubytku wartości rynkowej samochodów produkowanych przez Grupę Volkswagen. Na polskim rynku nie zaobserwowano spadku cen ww. pojazdów. Co więcej, w grudniu 2016 r., a więc ponad rok po wybuchu afery Volkswagena, w Polsce zarejestrowano 10 % więcej samochodów tej marki niż w grudniu 2015 r.<sup>192</sup>

Kolejnym, możliwym do realizowania uprawnieniem jest odstąpienie od zawartej umowy sprzedaży. Wymaga ono spełnienia identycznych przesłanek jak przy pozostałych uprawnieniach z tytułu rękojmi, przy zastrzeżeniu, że wada tj. niezgodność z umową, nie może być nieistotna, na co wskazuje art. 560 § 4 k.c.

W orzecznictwie przesłanka ta jest powszechnie mylona z koniecznością ustalenia, że wada jest istotna<sup>193</sup>. Tymczasem, zgodnie z art. 560 § 4 k.c. „kupujący nie może odstąpić od umowy, jeżeli wada jest nieistotna”. Ustawodawca nie sformułował treści przepisu poprzez wskazanie, że wada ma być istotna, a jedynie że nie może być nieistotna, co musi mieć wpływ na wykładnię omawianej normy prawnej. Treść art. 560 § 4 k.c. pozostaje w zgodzie z implemmentowanym przepisem Dyrektywy nr 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji<sup>194</sup>. Zgodnie z art. 3 ust. 6 ww. dyrektywy „konsument nie ma prawa do unieważnienia umowy, jeżeli brak zgodności ma nikłe znaczenie”. W związku z ujednoliceniem reżimu odpowiedzialności sprzedawcy w stosunku do kupującego o statusie konsumenta jak i nie-konsumenta, nie budzi wątpliwości, że aktualna treść art. 560 § 4 k.c. stanowi implemmentację art. 3 ust. 6 ww. dyrektywy.

---

<sup>191</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 155 ze zm., dalej: k.p.c.).

<sup>192</sup> <https://www.motofakty.pl/artykul/volkswagen-czy-afery-spalinowa-wplynela-na-sprzedaz-aut-w-2016-roku.html> (dostęp na dzień: 11 czerwca 2018 r.).

<sup>193</sup> Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 24 maja 2016 r., I ACa 899/15, LEX nr 2107464, stwierdza: „(...) ocena, czy wada rzeczy sprzedanej jest istotna, powinna być (...)”. Sąd Apelacyjny w Łodzi w wyroku z dnia 22 marca 2016 r., I ACa 1154/15, LEX nr 2024137, stwierdza „okoliczność, iż wada ma charakter usuwalny nie wyklucza przyjęcia, że wada ta jest jednocześnie wadą istotną. Brak jest jakichkolwiek podstaw, by traktować oba pojęcia jako synonimiczne. Desygnaty nazw: »wada istotna« i »wada nieusuwalna« nie są tożsame (...)”.

<sup>194</sup> Dz. Urz. UE serii L z 1999 r., nr 171, s. 12.

Wada nie może być nieistotna, a więc nie może mieć charakteru błahego, drobnego, pomijalnego, ponieważ drobna niezgodność towaru z umową nie powinna prowadzić do tak daleko idących skutków jak rozwiązanie umowy ze skutkiem *ex tunc*.

Przy takiej wykładni art. 560 § 4 k.c., rozwiązanie umowy ze względu na istnienie niezgodności towaru z umową polegającej na niemożności spełniania przez pojazd norm emisji spalin, wydaje się być uzasadnione. Nie sposób też abstrahować od zwiększania wymogów ochrony jakości powietrza w ustawodawstwie Unii Europejskiej jak i w porządku krajowym. Nie można więc wykluczyć, że pojazdy z oprogramowaniem fałszującym, mogłyby w przyszłości nie spełniać warunków technicznych dopuszczenia ich do ruchu.

Realizacja uprawnienia do odstąpienia od umowy napotyka jednak problemy natury praktycznej tj. konieczność sporu sądowego o kwotę odpowiadającą cenie pojazdu. Niezauważalny i nieuciążliwy charakter wady, w połączeniu z wysokimi kosztami sądowymi koniecznymi do poniesienia przy tak nieschematycznym zagadnieniu prawnym, skutkował niemal zerowym zainteresowaniem użytkowników pojazdów, do skorzystania z dostępnych środków prawnych.

## 6. Inne środki prawne

W aktualnym stanie prawnym nie istnieją jakiegokolwiek podstawy do uznania, że pojazdy z oprogramowaniem fałszującym nie spełniają norm dopuszczenia ich do ruchu drogowego. Normy te ustanawia Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia<sup>195</sup>, które w § 9 ust. 1 pkt 3) dla silników diesla tj. silników o zapłonie samoczynnym, przewiduje jedynie test zadymienia spalin, który w bardzo niedokładny sposób pozwala na ustalenie stopnia emisji cząstek stałych. Nie ma on natomiast związku z poziomem emisji tlenków azotu.

Innym środkiem prawnym, możliwym do podjęcia, nie w stosunku do sprzedawców lub producenta, a wobec użytkowników pojazdu, jest zatrzymanie dowodu rejestracyjnego, które mogłoby być możliwe na podstawie art. 132 ust. 1 pkt 1) lit. c) Prawa o ruchu drogowym. Zgodnie z ww. przepisem „policjant albo funkcjonariusz Straży Granicznej zatrzyma dowód rejestracyjny (pozwolenie czasowe) w razie stwierdzenia lub uzasadnionego przypuszczenia, że pojazd narusza wymagania ochrony środowiska”. Nie sposób jednak uznać, aby przepis ustanawiający sankcję o charakterze administracyjnym, mógł być stosowany bez istnienia wyraźnych wymagań ochrony środowiska w stosunku do pojazdów np. w ww. rozporządzeniu określającym przesłanki dopuszczenia pojazdu do ruchu drogowego.

Rozważenia wymaga również ewentualne zastosowanie art. 323 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>196</sup>, zgodnie z którym „każdy, komu przez

<sup>195</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 2022 ze zm.

<sup>196</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 799 ze zm., dalej: p.o.ś.

bezprawne oddziaływanie na środowisko bezpośrednio zagraża szkoda lub została mu wyrządzona szkoda, może żądać od podmiotu odpowiedzialnego za to zagrożenie lub naruszenie przywrócenia stanu zgodnego z prawem i podjęcia środków zapobiegawczych, w szczególności przez zamontowanie instalacji lub urządzeń zabezpieczających przed zagrożeniem lub naruszeniem; w razie gdy jest to niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, może on żądać zaprzestania działalności powodującej to zagrożenie lub naruszenie”.

Konieczne byłoby więc wykazanie przesłanki bezprawnego oddziaływania na środowisko, przez które zgodnie z art. 3 pkt 11 p.o.ś. rozumie się również oddziaływanie na zdrowie ludzi. Wpływ tlenków azotu na zdrowie ludzi<sup>197</sup> jak i na środowisko, nie budzi wątpliwości. Jest również jasne, że działania producenta pojazdów były bezprawne.

Niezbędne byłoby również wykazanie istnienia szkody lub zagrożenia jej wyrządzenia. Przesłanka ta napotyka tożsame problemy jak omówione wcześniej, ponieważ wymaga wykazania istnienia szkody jak i jej wysokości. Wydaje się jednak, że wskazana podstawa prawna umożliwia szerszą interpretację pojęcia szkody, niż w przypadku roszczeń z art. 415 k.c. lub roszczeń z tytułu rękojmi. Jak wskazuje się w doktrynie „środowiskiem jest ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, zwierzęta i rośliny, krajobraz oraz klimat. Jest natomiast poza sporem, że wyliczenie to ma wyłącznie charakter przykładowy, a w konsekwencji w skład tak pojmowanego środowiska mogą wchodzić jeszcze inne dobra, zarówno o charakterze materialnym, jak i niematerialnym. Jak się wydaje, chodzi tutaj o sytuacje, gdy przedmiotem «szkody» (stanu zagrożenia jej powstaniem) stają się te elementy środowiska, które nie są objęte cywilnymi prawami podmiotowymi (tzw. «szkoda ekologiczna»). Ocena ta może jednak być sporna”<sup>198</sup>.

Co więcej, zgodnie z art. 323 ust. 2 p.o.ś. „jeżeli zagrożenie lub naruszenie dotyczy środowiska jako dobra wspólnego, z roszczeniem, o którym mowa w ust. 1, może wystąpić Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, a także organizacja ekologiczna”. Jednostki samorządu terytorialnego, w przeciwieństwie do indywidualnych użytkowników pojazdów, uchwalają programy ochrony powietrza, w ramach których starają się eliminować źródła niskiej emisji. Emisja liniowa (źródła pochodzące z transportu samochodowego) w wielu miastach ma przeważający wpływ na wielkość emisji tlenków azotu. Na przykładzie województwa śląskiego, emisja liniowa odpowiadała średnio za 12,9 % ogół-

---

<sup>197</sup> J. Krzeszkowiak, D. Stefanow, K. Pawlas, *The impact of particulate matter (PM) and nitric oxides (NOx) on human health and an analysis of selected sources accounting for their emission in Poland*, „Medycyna Środowiskowa” 2016, nr 3, s. 11.

<sup>198</sup> A. Lipiński (w:) J. Jendrośka (red.), *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, System Informacji Prawnej LEX, komentarz do art. 323 p.o.ś., nb. 2.



nej emisji tlenków azotu<sup>199</sup>, przy czym w niektórych miastach współczynnik ten wyniósł ponad 40 %<sup>200</sup>.

Samorządy ponoszą wielomilionowe koszty, które w przypadku spełniania przez samochody norm emisji spalin, mogłyby być niższe. W takim przypadku, wykazanie powstania szkody na terytorium Polski, jest dużo prostsze niż w pozostałych omawianych przypadkach.

Na konieczność poszerzonej analizy art. 323 p.o.ś., wskazują roszczenia możliwe do podniesienia tj. nakazanie przywrócenia stanu zgodnego z prawem, podjęcie środków zapobiegawczych lub nakazanie zaprzestania działalności. W ocenie autora możliwe byłoby nakazanie producentowi podjęcia środków zapobiegawczych polegających np. na finansowym wsparciu samorządów w realizacji programów ochrony powietrza. Zasadne jest bowiem uznanie, że chodzi nie o zapobieżenie wykorzystania oprogramowania fałszującego, bo to miało już miejsce. Konieczne jest natomiast zapobieżenie dalszej, zwiększonej emisji, która ma i będzie miała miejsce w kolejnych latach, poprzez eksploataowanie samochodów z wadliwymi silnikami. Podmiotem bezpośrednio odpowiedzialnym za tę zwiększoną emisję nie są użytkownicy pojazdów, a producent, co uzasadnia zobowiązanie go do podjęcia stosownych środków zapobiegawczych.

## 7. Podsumowanie

Afera Volkswagena ujawniła impossibilizm prawa i instytucji państwowych, które nie potrafią jak dotąd znaleźć odpowiednich środków na egzekwowanie od spółek Grupy Volkswagen odpowiedzialności za wprowadzenie na rynek krajowy ponad 140 tysięcy pojazdów, które przez wiele lat będą odpowiadały za emisję tlenków azotu wielokrotnie wyższą od oczekiwanej. Sytuacja ta budzi sprzeciw tym większy, ponieważ identyczny stan faktyczny, skutkuje na rynku amerykańskim, bardzo poważną odpowiedzialnością prawną i ekonomiczną Volkswagena. Jeśli więc ta sama sytuacja na gruncie dwóch różnych porządków prawnych powoduje drastycznie odmienny poziom ochrony dóbr takich jak środowisko, zdrowie, prawo własności, czy pewność obrotu, to konieczna jest albo zmiana polskiego ustawodawstwa albo wykorzystanie wszelkich możliwych istniejących środków prawnych, w celu ograniczenia skutków nieuczciwego działania Grupy Volkswagen.

---

<sup>199</sup> Program ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego mający na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji, Katowice 2017, s. 239, <http://www.slaskie.pl/content/program-ochrony-powietrza> (dostęp na dzień: 11 czerwca 2018 r.).

<sup>200</sup> Ibidem, s. 244.

## **Wielki smog londyński i jego skutki**

### *The Great London Smog*

#### **Streszczenie**

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wydarzeń, które rozegrały się w dniach 5 – 9 grudnia 1952 roku w Londynie, czyli Wielkiego Smogu Londyńskiego, oraz zaprezentowanie jakie były ich skutki.

Od początków rewolucji przemysłowej, zanieczyszczenie powietrza w Anglii stawało się coraz bardziej palącym problemem. Apogeum przypadło jednak w roku 1952, kiedy to właśnie w Londynie, na skutek splotu kilku czynników, doszło do powstania Wielkiego smogu londyńskiego. Tematyka ta jest o tyle ciekawa, że pokazuje ona, że zanieczyszczenie powietrza to nie tylko problem naszych czasów oraz daje możliwość zapoznania się z działaniami podjętymi przez ówczesnego angielskiego prawodawcę w celu walki z zanieczyszczeniem powietrza.

W pierwszej części artykułu został pokrótce omówiony rozwój zanieczyszczenia powietrza w Anglii od końca osiemnastego wieku do 1952 roku. W dalszej kolejności przedstawiono wydarzenia z dni 5 – 9 grudnia 1952 roku w Londynie oraz ich przyczyny. W części ostatniej zaprezentowano skutki wielkiego smogu londyńskiego oraz działania władz, które miały zapobiegać zaistnieniu takich sytuacji w przyszłości, w szczególności podjęte kroki prawne.

#### **Słowa kluczowe**

Londyn, smog, zanieczyszczenie powietrza, skutki prawne, Wielki smog londyński

#### **Abstract**

The main point of this paper is to present the events, which took place between 5<sup>th</sup> and 9<sup>th</sup> December 1952 in London, the Great Smog of London and its effects.

Since the beginning of the Industrial revolution, the air contaminations has become more and more important problem. The zenith was in 1952, when as a result of a few circumstances the Great Smog of London appeared. This matter is interesting because it shows that air pollution is not only the issue of nowadays and it allows to analyse the actions taken by the English legislator to fight with the air pollution.

The proceeding air pollution in the United Kingdom since the XVIII<sup>th</sup> century is shortly discussed in the first part of this paper. Later in this paper events, which took place between 5<sup>th</sup>

and 9<sup>th</sup> December 1952 and their causes are presented. In the last part effects of the Great Smog of London and the action taken by the government to prevent such situations in the future, especially legal measures are analysed.

## Key words

London, smog, air pollution, legal effects, The Great Smog of London

## 1. Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wydarzeń, które rozegrały się w dniach 5–9 grudnia 1952 roku w Londynie, czyli Wielkiego Smogu Londyńskiego, oraz zaprezentowanie jakie były ich skutki.

Od początków rewolucji przemysłowej, zanieczyszczenie powietrza w Anglii stawało się coraz bardziej palącym problemem. Apogeum przypadło jednak w roku 1952, kiedy to właśnie w Londynie, na skutek splotu kilku czynników, doszło do powstania Wielkiego smogu londyńskiego. Tematyka ta jest o tyle ciekawa, że pokazuje ona, że zanieczyszczenie powietrza to nie tylko problem naszych czasów oraz daje możliwość zapoznania się z działaniami podjętymi przez ówczesnego angielskiego prawodawcę w celu walki z zanieczyszczeniem powietrza.

W pierwszej części artykułu został pokrótce omówiony rozwój zanieczyszczenia powietrza w Anglii od końca osiemnastego wieku do 1952 roku. W dalszej kolejności przedstawiono wydarzenia z dni 5–9 grudnia 1952 roku w Londynie oraz ich przyczyny. W części ostatniej zaprezentowano skutki wielkiego smogu londyńskiego oraz działania władz, które miały zapobiegać zaistnieniu takich sytuacji w przyszłości, w szczególności podjęte kroki prawne.

## 2. Zanieczyszczenie powietrza w Wielkiej Brytanii

Rozważania należy rozpocząć od etymologii pojęcia smog. Jak wiadomo, wyrażanie to powstało z połączenia dwóch słów z języka angielskiego, *smoke*, czyli dym oraz *fog*, czyli mgła. Uznaje się, że pierwszy raz wyrażenie to zostało użyte w 1905 roku i dotyczyło właśnie specyficznych warunków atmosferycznych w Londynie<sup>201</sup>.

Problem z jakością powietrza w Wielkiej Brytanii zaczął się pojawiać już pod koniec osiemnastego wieku, wraz z coraz szybciej postępującą rewolucją przemysłową i od momentu, kiedy używanie węgla kamiennego stało się powszechne, zarówno do celów przemysłowych jak i prywatnych<sup>202</sup>. Co ciekawe, już w 1819 roku Parlament ustanowił Komitet, którego zada-

<sup>201</sup> Online Etymology Dictionary, <https://www.etymonline.com/word/smog> (dostęp na dzień: 3 czerwca 2018 r.).

<sup>202</sup> Mayor of London, *50 years on; The struggle for air quality in London since the great smog of December 1952*, London 2002, s. 4.

niem było sprawdzenie, jakie problemy może powodować dym z silników parowych i pieców w domach. Komitet stwierdził, że faktycznie dym ten jest szkodliwy dla ludzkiego zdrowia. Kolejny komitet powstały w 1843 roku wnioskował o prewencję w zakresie dymu powstającego w prywatnych domach. Następny komitet z 1845 roku stwierdził jednakże, że takie autorytatywne działanie może zostać podjęte jedynie względem palenisk generujących parę. Akty prawne z 1853, 1856 i 1891 roku dawały uprawnienie władzom publicznym, początkowo policji, a następnie służbom sanitarnym, do kontroli tych palenisk. Miały one wpływ na poprawę jakości powietrza, jednak nie rozwiązywały problemu dymu wydobywającego się z ponad 700.000 kominów prywatnych. Jednakże władze przyjęły, że dym z domów jest powszechny i nieunikniony<sup>203</sup>.

Na wstępie wypada również wyjaśnić pojęcie „*black smoke*”, czyli „czarny dym”, używane w Wielkiej Brytanii. Dym klasyfikowano według skali Ringelmann’a, która była podzielona na 5 odcieni szarości. Od punktu 2 i w górę na skali dym był kwalifikowany jako czarny<sup>204</sup>. Klasyfikacją zajmowała się *the Fuel Research Station*, a pomiary były dokonywane w kilku punktach otaczających Londyn. Podczas badań sprawdzano również poziom dwutlenku siarki w powietrzu<sup>205</sup>.

### 3. Wydarzenia z grudnia 1952 roku oraz ich przyczyny

Tragiczne wydarzenia z roku 1952 roku rozpoczęły się 5 grudnia. Wtedy to na ulicach Londynu pojawiła się gęsta mgła, która utrzymywała się przez kilka następnych dni, do 9 grudnia. Widoczność zmalała do mniej niż 10 metrów<sup>206</sup>, a w niektórych rejonach miasta smog był tak gęsty, że piesi nie widzieli swoich stóp stojąc na ulicy<sup>207</sup>. Warunki te spowodowały utrudnienia w poruszaniu się po mieście, paraliż komunikacji publicznej (z wyjątkiem metra) oraz zamknięcie m.in. kin, teatrów i opery, oraz odwołanie wydarzeń sportowych. Zanim jednak wstrzymano środki transportu publicznego doszło do kilku wypadków, m.in. do zderzenia dwóch pociągów w pobliżu London Bridge czy też potrącenia pracowników kolei przez skład osobowy<sup>208</sup>. Dla Londyńczyków przyzwyczajonych jednak do takich warunków atmosferycz-

---

<sup>203</sup> Ibidem, s. 7-8.

<sup>204</sup> *Preventing air pollution*, <https://www.gov.uk/preventing-air-pollution/dark-smoke> (dostęp na dzień: 3 czerwca 2018 r.); *Maximilien Ringelmann Smoke Charts*, <https://www.sciencehistory.org/ringelmann-smoke-charts> (dostęp na dzień: 3 czerwca 2018 r.).

<sup>205</sup> E. Wilkins, *Air pollution aspects of the London fog of December 1952*, „Quarterly Journal of Royal Meteorological Society” 1954, no 80(344), s. 269.

<sup>206</sup> P. Brimblecombe, *The Clean Air Act after 50 years*, „Weather” 2006, no 61(11), s. 311.

<sup>207</sup> *The Great Smog of 1952*, <https://www.metoffice.gov.uk/learning/learn-about-the-weather/weather-phenomena/case-studies/great-smog>, (dostęp na dzień: 3 czerwca 2018 r.).

<sup>208</sup> *Smog kills thousands in England*, <http://www.history.com/this-day-in-history/smog-kills-thousands-in-england> (dostęp na dzień: 3 czerwca 2018 r.).

nych mgła nie była szokującym wydarzeniem, nie doszło do wybuchu paniki. Przykładowo, gazety skupiły się bardziej na wzroście liczby włamań i ulicznych napaści niż na tym, jaki był wpływ smogu na zdrowie ludzi<sup>209</sup>. Podczas trwania smogu brak było świadomości co do konsekwencji zdrowotnych, jednak szpitale powoli zapełniały się ludźmi cierpiącymi na tajemniczą chorobę<sup>210</sup>. Mgła zniknęła 9 grudnia tak samo jak się pojawiła, pozostawiając po sobie jednak skutki, jakich angielska stolica do tej pory nie doświadczyła.

Jako przyczynę powstania smogu pod koniec roku 1952 w Londynie wskazuje się kilka czynników, w szczególności warunki atmosferyczne w połączeniu ze zwiększonym spalaniem węgla. Na skutek inwersji powietrza, zimne powietrze zostało uwięzione pod warstwą ciepłego powietrza, razem ze spalinami z samochodów, dymami z fabryk znajdujących się w Londynie i okolicach oraz z prywatnych domów. Zanieczyszczone powietrze zatrzymało się pod warstwą mgły i unosiło się na wysokości ulic. Dodatkowo pojawienie się mgły spowodowało ochłodzenie, co z kolei prowadziło do zwiększenia spalania węgla do ogrzania mieszkań, konsekwencją czego była jeszcze większa emisja zanieczyszczeń do atmosfery. Nie wiał również wiatr, który mógłby rozproszyć mgłę<sup>211</sup>. Co więcej, w lipcu 1952 roku w Londynie zastąpiono elektryczne tramwaje dwupiętrowymi autobusami napędzanymi silnikami diesla, co również w pewnym stopniu przyczyniło się do zwiększenia poziomu zanieczyszczeń w londyńskim powietrzu. Wskazuje się jednak, że spaliny samochodowe ogółem w małym stopniu stanowiły przyczynę powstania smogu<sup>212</sup>. Do tego wszystkiego należy jeszcze dodać wysoki poziom wilgotności, który dochodził nawet do 100%, jak chociażby podczas nocy 6 grudnia<sup>213</sup>.

Połączenie wszystkich powyższych czynników doprowadziło do tego, że powstanie smogu było właściwe nieuniknione. Tak duża skala konsekwencji wynikających z Wielkiego smogu londyńskiego była w znacznej mierze spowodowana brakiem wiatru, który mógłby rozproszyć trujące zanieczyszczenia.

#### 4. Skutki wielkiego smogu londyńskiego

Tydzień po wydarzeniach z początku grudnia Minister Zdrowia, Ian Macleod został zapytany w brytyjskim parlamencie o liczbę zgonów. Zgodnie z przygotowanym raportem, wyniosła ona prawie 5000 osób więcej niż o tej samej porze rok wcześniej<sup>214</sup>. W tamtym okresie

---

<sup>209</sup> P. Brimblecombe, *The Clean...*, s. 311.

<sup>210</sup> Ibidem, s. 312.

<sup>211</sup> *The Lethal London Smog Event 5th-9th December 1952*, <http://www.world-weather-travellers-guide.com/london-smog.html> (dostęp na dzień: 3 czerwca 2018 r.).

<sup>212</sup> Ibidem.

<sup>213</sup> Ibidem.

<sup>214</sup> P. Brimblecombe, *The Clean...*, s. 312.

szacowano, że ok. 4000 osób zmarło w wyniku Wielkiego smogu londyńskiego<sup>215</sup>. Obecnie mówi się o kolejnych 8 tysiącach ofiar, które poniosły śmierć już po opadnięciu smogu z ulic Londynu, ale pozostających z nim w ścisłym związku. Łącznie dają to liczbę około 12 000 zmarłych<sup>216</sup>. Ofiarami smogu byli w większości starsi ludzie, małe dzieci oraz osoby z problemami oddechowymi. Tak wysoka śmiertelność była spowodowana głównie dużym stężeniem dwutlenku siarki w powietrzu<sup>217</sup>. Smog miał także tragiczne skutki dla zwierząt, zarówno domowych, jak i gospodarskich<sup>218</sup>.

Z punktu widzenia prawnego najważniejsze jest, jakie działania prawne zostały wdrożone przez ówczesne władze. Zastanawiające jest dlaczego do podjęcia działań była potrzebna katastrofa takich rozmiarów. Jak zauważa się w brytyjskiej literaturze, przeszkodami były najprawdopodobniej złożoność problemu związana z koniecznością wprowadzenia takich rozwiązań, ich koszty, a także po prostu obojętność władz<sup>219</sup>. W wyniku nacisków na rząd, latem 1953 roku powołano do życia Komitet do spraw Zanieczyszczenia Powietrza, nazywany też Komitetem Beaver'a, od nazwiska jego przewodniczącego Hugh Beaver'a, brytyjskiego inżyniera i przemysłowca<sup>220</sup>. Zadaniem nowo powołanego komitetu było przeanalizowanie natury, przyczyn oraz efektów zanieczyszczenia powietrza, a także sprawdzenie jaka jest efektywność ówczesnych rozwiązań prewencyjnych oraz wskazanie rekomendacji dla rządu<sup>221</sup>. Pierwszym wynikiem prac Komitetu Beaver'a był raport okresowy, który został przedstawiony już w grudniu 1953 roku. Skupiał się on głównie na tym, jakie działania mogą sprawić złagodzenie wpływu smogu, który mógłby się pojawić w przyszłości. Wśród nich można wskazać m.in. na publiczne ostrzeżenia o smogu, oraz utrzymywanie dostępności i użycie paliw nie wytwarzających dymu<sup>222</sup>.

Komitet opublikował końcowy raport w listopadzie 1954 roku, który spotkał się z przychylnym przyjęciem. Koszt poprawy jakości powietrza został oszacowany na 250 milionów funtów, a Komitet rekomendował usunięcie przestarzałego prawa oraz praktyk administracyjnych. Z raportu wynikało jednak przede wszystkim to, że powinien zostać uchwalony akt prawny dotyczący ochrony powietrza i że swoim zakresem powinien on obejmować nie tylko

---

<sup>215</sup> Ibidem.

<sup>216</sup> *Smog kills...*; *The Lethal...*; Ch. Klein, *The Great Smog of 1952*, <http://www.history.com/news/the-killer-fog-that-blanketed-london-60-years-ago> (dostęp na dzień: 3 czerwca 2018 r.).

<sup>217</sup> *Changing Air Quality & Clean Air Acts*, <http://www.air-quality.org.uk/03.php> (dostęp na dzień: 3 czerwca 2018 r.).

<sup>218</sup> *The Great...*

<sup>219</sup> J.W.S. Longhurst, J.H. Barnes, T.J. Chatterton, E.T. Hayes, W.B. Williams, *Progress with Air Quality Management in the 60 years since the UK Clean Air Act, 1956. Lessons, failures, challenges and opportunities*, „International Journal of Sustainable Development and Planning” 2016, s. 493.

<sup>220</sup> P. Brimblecombe, *The Clean...*, s. 312.

<sup>221</sup> J.W.S. Longhurst, J.H. Barnes, T.J. Chatterton, E.T. Hayes, W.B. Williams, *Progress...*, s. 493.

<sup>222</sup> P. Brimblecombe, *The Clean...*, s. 312.

przemysłowe źródła zanieczyszczeń, ale także emisje z domostw prywatnych<sup>223</sup>. Efektem tych zaleceń było podjęcie prac nad *Clean Air Act*.

## 5. *Clean Air Acts*

Projekt ustawy o ochronie powietrza został przygotowany przez członka parlamentu ze strony torysów, Geralda Nabarro. Ostateczny projekt zgłoszony przez rząd był przedmiotem parlamentarnej debaty w listopadzie 1955 roku, a królewski podpis *Clean Air Act*<sup>224</sup> otrzymał 5 lipca 1956 roku<sup>225</sup>. Przyjęta ustawa w porównaniu do poprzednio obowiązujących aktów miała nowoczesny charakter, ponieważ m.in. liczyła ponad 40 artykułów i skupiała się na tym, co dzisiaj określa się mianem środowiska. Politycy obawiali się jednak, że akt ten ingeruje w wolność wyboru obywateli m.in. co do tego, co mogą palić w piecach we własnych domach<sup>226</sup>.

Do najważniejszych rozwiązań przewidzianych przez ustawę z 1956 należało zmniejszenie emisji z prywatnych domów, między innymi poprzez utworzenie tzw. „stref bezdymnych”. Były to strefy, w których nie można było korzystać z paliw, których spalanie powodowało powstawanie dymu. Powstawanie tych stref w znacznej mierze przyczyniło się do poprawy jakości powietrza w Wielkiej Brytanii, a sukces związany z ich utworzeniem polegał na tym, że kompetencje do ich tworzenia przekazano lokalnym władzom. Był to pierwszy raz, kiedy władze lokalne dostały kompetencje w zakresie ochrony powietrza. Dobre funkcjonowanie tych stref było związane z tym, że to właśnie lokalne władze miały wiedzę, gdzie utworzenie takiej strefy przyczyni się do poprawy jakości powietrza<sup>227</sup>.

Do pozostałych rozwiązań zaliczyć można wymóg montowania nowych kotłów z urządzeniami do zatrzymywania pyłu i innych zanieczyszczeń, a także ciągle zwiększanie korzystania z energii elektrycznej i gazowej wraz ze zmniejszeniem zużycia energii pochodzącej ze spalania paliw stałych. W efekcie wprowadzenia tego aktu rozpoczęto również przenoszenie elektrowni z centrum miast na obszary wiejskie<sup>228</sup>. Wszystkie podjęte na podstawie tej ustawy kroki doprowadziły do zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza, a głównie spadku poziomu dwutlenku siarki w powietrzu<sup>229</sup>.

---

<sup>223</sup> *Air Pollution (Committee's Report)*, <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1955/jan/25/air-pollution-committees-report> (dostęp na dzień: 03. czerwca 2018 r.).

<sup>224</sup> *Clean Air Act 1956* <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Eliz2/4-5/52/enacted> (dostęp na dzień: 3 czerwca 2018 r.).

<sup>225</sup> P. Brimblecombe, *The Clean...*, s. 312.

<sup>226</sup> *Ibidem*.

<sup>227</sup> J. Longhurst, J. Irwin, T. Chatterton, E. Hayes, N. Leksmono, N. Symons, *The development of effects-based air quality management regimes "Atmospheric Environment"* 2009, no 43(1), s. 69.

<sup>228</sup> R. Walton, *Clean Air Acts of 1956 and 1968 in the United Kingdom* <http://www.soc.uoguelph.ca/webfiles/gej/AQ2017/Walton/> (dostęp na dzień: 3 czerwca 2018 r.).

<sup>229</sup> *Ibidem*.

Akt ten był jednak także poddawany krytyce, głównie ze względu na to, że nie zawierał on przepisów dotyczących tego, jak mierzyć poziom „czarnego dymu” ani nie wprowadzał on limitów koncentracji ani „czarnego dymu” ani dwutlenku siarki w powietrzu, co powodowało, że niektóre jego regulacje pozostawały niejasne.

Wszystkie powyższe niedoskonałości doprowadziły do uchwalenia w 1968 roku kolejnego *Clean Air Act 1968*<sup>230</sup>, który był właściwie aktualizacją Aktu z 1956 roku. Główna zmiana polegała na dodaniu regulacji dotyczących wysokości kominów w fabrykach. Prawne uregulowanie wysokości kominów miało spowodować emisję dwutlenku siarki jak najdalej od powierzchni ziemi, w celu zmniejszenia jego oddziaływania na środowisko oraz społeczeństwo. Jednak sama ustawa nie określała minimalnej wysokości kominów, tylko ponownie dawała lokalnym władzom kompetencje do ustalania tej wysokości, w zależności od kilku różnych, wyszczególnionych czynników. Lokalne władze miały kompetencje, by zaakceptować wysokość komina, tylko jeżeli była ona wystarczająca, by zapobiec emisji dymu, zanieczyszczeń, pyłów, gazów i spalin w taki sposób, by nie miały one dużego wpływu na ludzkie zdrowie i nie powodowały uciążliwości dla społeczeństwa. Na marginesie można dodać, że w przypadku odmowy zatwierdzenia planowanej wysokości komina, wnioskodawca otrzymywał pisemną informację o minimalnej wysokości, którą musi mieć komin, by podlegał on akceptacji. Jeśli zaś właściciel komina wniósłby komin bez akceptacji czyn ten podlegałby karze w wysokości 100 funtów<sup>231</sup>.

W dalszej kolejności zakazano emisji „czarnego dymu” z obszarów przemysłowych i handlowych. W przypadku przyłapania na emisji „czarnego dymu”, czyn ten był zagrożony karą w wysokości 100 funtów. W odniesieniu do regulacji dotyczących zanieczyszczeń, pyłu i spalin to wymagane było, by każde palenisko spalające paliwa stałe, ciekłe lub gazowe miało określoną wydajność ciepłą. Także do kompetencji Ministra Środowiska należało nakazywanie limitów emisji zanieczyszczeń i pyłu z kominów, a jeśli limity te były przekraczane, to ponownie istniało zagrożenie nałożenia kary w wysokości 100 funtów<sup>232</sup>.

Jednakże podobnie jak Akt z 1956 roku, również ten Akt nie określał limitów dla koncentracji zanieczyszczeń, pyłu, spalin oraz „czarnego dymu”. Zatem także ta ustawa pozostawiała pewien margines władzom lokalnym, co dalej utrudniało skazywanie zanieczyszczających powietrze<sup>233</sup>.

---

<sup>230</sup> *Clean Air Act 1968* <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1968/62/contents> (dostęp na dzień: 3 czerwca 2018 r.).

<sup>231</sup> R. Walton, *Clean Air...*

<sup>232</sup> *Ibidem*.

<sup>233</sup> *Ibidem*.



Stwierdzić jednak należy, że uchwalenie obu powyższych aktów było dużym krokiem naprzód w ochronie powietrza w Wielkiej Brytanii. Powyżej omówione regulacje miały duży wpływ na kontrolowanie koncentracji dymu i dwutlenku siarki w powietrzu. Potwierdzają to dane statystyczne: przykładowo przed uchwaleniem Aktu z 1956 roku koncentracja czarnego dymu w powietrzu wynosiła 275 ug/m<sup>3</sup>, a po jego wejściu w życie spadała ona stopniowo, by w 1960 osiągnąć poziom ok. 100 ug/m<sup>3</sup>. Spadek ten był kontynuowany przez następne 50 lat, na przykład w 1966 roku koncentracja czarnego dymu w powietrzu wynosiła już tylko 50 ug/m<sup>3</sup>, a do 1994 roku zmalała do 10 ug/m<sup>3</sup><sup>234</sup>.

Od lat sześćdziesiątych do roku 1970, zużycie węgla do celów przemysłowych jak i prywatnych stopniowo malało, co także przyczyniło się do znaczącej poprawy jakości powietrza. Było to efektem utworzenia wielu „stref bezdymnych” na całym terytorium Zjednoczonego Królestwa. Ich utworzenie zmusiło osoby prywatne oraz przedsiębiorstwa do poszukiwania paliw alternatywnych, takich jak na przykład gaz. Dobrą ilustracją może być Manchester, w którym od 1959 do 1984 roku koncentracja dymu spadła o 90%, co właśnie było spowodowane tworzeniem „stref bezdymnych”<sup>235</sup>.

Wśród pozytywnych efektów wprowadzenia Aktów z 1956 i 1968 wymienia się również spadek liczby przypadków śmierci związanych z zapaleniem oskrzeli, który to spadek jest skorelowany ze spadkiem ilości zanieczyszczeń w powietrzu. Oczywiście proces poprawy jakości powietrza, pomimo swojej efektywności, był procesem powolnym. Było to w głównej mierze spowodowane tym, że inne paliwa były trudniej dostępne niż węgiel<sup>236</sup>.

## 6. Zakończenie

Podsumowując, Wielki smog londyński nie był pierwszym ani ostatnim tego typu wydarzeniem na świecie, wspomnieć tu można chociażby przypadek amerykańskiego miasta Donora z października 1948 roku<sup>237</sup> czy też Północnozachodni i Zachodni chiński smog z 2013 roku<sup>238</sup>. Jednak skala ofiar Wielkiego smogu londyńskiego była naprawdę zatrważająca, a działania legislacyjne podjęte po jego ustąpieniu były zdecydowanym krokiem naprzód w ewolucji przepisów dotyczących ochrony powietrza.

Akty z 1956 i 1968 roku przyczyniły się do poprawy jakości powietrza w Wielkiej Brytanii i do zmniejszenia ilości „czarnego dymu” oraz tlenu siarki. Pomimo tego, że rząd nie do

---

<sup>234</sup> Ibidem; P. Brimblecombe, *The Clean...*, s. 313.

<sup>235</sup> J. Longhurst, J. Irwin, T. Chatterton, E. Hayes, N. Leksmono, N. Symons, *The development...*, s. 75.

<sup>236</sup> Ibidem, s. 77.

<sup>237</sup> Zob. więcej m.in.: *Unveiling a Museum, a Pennsylvania Town Remembers the Smog That Killed 20* <https://www.nytimes.com/2008/11/02/us/02smog.html> (dostęp na dzień: 3 czerwca 2018 r.).

<sup>238</sup> Zob. więcej m.in.: *Severe winter smog shrouds eastern China* <http://www.globaltimes.cn/content/829983.shtml> (dostęp na dzień: 3 czerwca 2018 r.).

końca uważał ich uchwalenie za konieczne, to w związku z naciskiem kilku członków parlamentu oraz niektórych środowisk, zostały podjęte prace nad ich przygotowaniem i przyjęciem. Ich sukces przyczynił się między innymi do udzielania kompetencji władzom lokalnym do egzekwowania prawa w zakresie tworzenia stref bezdymnych i dopuszczalności paliw. Jak zauważa się w literaturze, działania podjęte po uchwaleniu *Clean Air Acts* pomogły wówczas osiągnąć Wielkiej Brytanii pozycję jednego z liderów w walce z zanieczyszczeniem powietrza, choć dziś jej rola jest zdecydowania mniejsza<sup>239</sup>.

---

<sup>239</sup> J.W.S. Longhurst, J.H. Barnes, T.J. Chatterton, E.T. Hayes, W.B. Williams, *Progress...*, s. 491.

**Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 22 lutego 2018 r.  
w sprawie C-336/16 Komisja Europejska vs. Rzeczpospolita Polska  
– konsekwencje prawne**

*Judgment of the Court of Justice of the European Union of 22 February 2018.  
in Case C 336/16, European Commission vs. the Republic of Poland  
– legal consequences*

### **Streszczenie**

W artykule skupiono się na wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>240</sup> z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie C 336/16 mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>241</sup>, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 15 czerwca 2016 r. przez Komisję Europejską<sup>242</sup> przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej<sup>243</sup>. Praca ta przybliży nie tylko treść wyroku, ale wskazuje również na potencjalne konsekwencje prawne takiego rozstrzygnięcia.

### **Słowa kluczowe**

ochrona powietrza, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, plany ochrony powietrza

### **Abstract**

The article focuses on the judgment of the Court of Justice of the European Union of February 22, 2018 in Case C 336/16, which is the subject of a complaint, based on Art. 258 of the Treaty on the Functioning of the European Union, failure to fulfill obligations, brought on 15 June 2016 by the European Commission against the Republic of Poland. This work brings not only the content of the judgment, but also indicates the potential legal consequences of such a decision.

### **Key words**

air protection, Court of Justice of the European Union, plans for air protection

---

<sup>240</sup> Dalej: TSUE lub Trybunał.

<sup>241</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.; dalej: TFUE.

<sup>242</sup> Dalej: Komisja.

<sup>243</sup> ECLI:EU:C:2018:94.

## 1. Wprowadzenie

Tematyka objęta niniejszym opracowaniem jawi się jako niezwykle ciekawa nie tylko z perspektywy naukowej. Cieszy się ona sporym zainteresowaniem mediów i obywateli, których świadomość w zakresie ochrony powietrza wzrasta, do czego przyczyniają się chociażby zestawienia prezentowane przez Światową Organizację Zdrowia (dalej: WHO)<sup>244</sup>. Na dodatek nie sposób oprzeć się wrażeniu, że ostatnimi czasy zagadnienie ochrony powietrza jest dość eksponowane nie tylko w orzecznictwie TSUE<sup>245</sup>, ale również w pracach Komisji<sup>246</sup>. Nie sposób również nie zauważyć, że Polska staje się niechlubnym ulubieńcem Trybunału<sup>247</sup>. Chęć zgłębienia tej tematyki wiąże się również z pojawiającymi się komunikatami, w myśl których, zapadły wyrok nie wiąże się karami finansowymi<sup>248</sup>. Aby uzyskać pełen obraz sytuacji prawnej

---

<sup>244</sup> Ostatnie z nich obrazują ogromną skalę problemu z jakim musi zmierzyć się Polska. Zestawienie 50 najbardziej zanieczyszczonych miast w Europie opracowane przez WHO otwierają dwa miasta w Bułgarii (Vidin i Dimitrograd), jednak z danych tych wynika, że aż 36 (!) miast z 50 ujętych w tym komunikacie to miasta znajdujące się w Polsce (jest to 72% ogółu).  
<https://uneartthed.greenpeace.org/2018/05/02/air-pollution-cities-worst-global-data-world-health-organisation/> (dostęp na dzień: 18 maja 2018 r.).

<sup>245</sup> Nawiązać należy do wyroku TSUE z dnia 5 kwietnia 2017 r. w sprawie C-488/15, Komisja vs. Bułgaria (EU:C:2017:267).

<sup>246</sup> Komisja prowadzi postępowania przeciwko Belgii, Czechom, Niemcom, Grecji, Hiszpanii, Francji, Węgrom, Włochom, Łotwie, Portugalii, Rumunii, Szwecji, Słowacji i Słowenii (dotyczy naruszenia zobowiązań w zakresie pyłu PM 10). Nado w związku z przekroczeniem wartości dwutlenku azotu prowadzone jest 13 postępowań przed Komisją (Austria, Belgia, Republika Czeska, Niemcy, Dania, Francja, Hiszpania, Węgry, Włochy, Luksemburg, Polska, Portugalia i Zjednoczone Królestwo). Komisja podjęła decyzję o wystąpieniu do TSUE przeciwko Francji, Niemcom, Węgrom, Włochom, Rumunii i Zjednoczonemu Królestwu w związku z nieprzestrzeganiem przez te państwa uzgodnionych wartości dopuszczalnych w zakresie jakości powietrza oraz niepodjęciem przez nie odpowiednich działań, aby maksymalnie skrócić okresy, w których wartości dopuszczalne są przekraczane. Dane te podaje za komunikatem prasowym Komisji Europejskiej z dnia 17 maja 2018 r., pt. *Jakość powietrza: Komisja podejmuje działania mające na celu ochronę obywateli przed zanieczyszczeniem powietrza*, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3450\\_pl.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_pl.pdf) (dostęp na dzień: 18 maja 2018 r.).

<sup>247</sup> Dość wspomnieć tu o wyroku TSUE z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie C-441/17, Komisja vs. Polska (ECLI:EU:C:2018:255). Orzeczenie to dotyczy wycinki w Puszczy Białowieskiej. Przyjęto w nim, że Polska dopuściła się uchybień. Sentencja wyroku w całości pokrywa się z zarzutami skargi.

Poza tym na rozpoznanie czekają jeszcze następujące sprawy dotyczące Polski:

- sprawa C-206/18 (bliższe informacje co do postępowania jeszcze nie są dostępne),
- sprawa C-192/18 (jw.),
- sprawa C-715/17 (jw.),
- sprawa C-127/17, w której zarzuca się Polsce, że naruszyła unijną dyrektywę ustanawiającą maksymalne dopuszczalne wymiary i obciążenia dla niektórych pojazdów drogowych,
- sprawa C-530/16, w której zarzuca się Polsce naruszenie dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych,
- sprawa C-526/16, w której zarzuca się Polsce naruszenie dyrektywy 2011/92 w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne.

<sup>248</sup> Jak podaje się na stronie Ministerstwa Środowiska „w obecnym postępowaniu TSUE nie może

w jakiej znalazła się Polska konieczne jest wnikliwe przeanalizowanie zagadnienia po wcześniejszym wyjaśnieniu postępowania poprzedzającego wniesieni skargi w omawianej sprawie, zarzutów skargi oraz sentencji wyroku, przy jednoczesnym uwzględnieniu podstaw materialnoprawnych działań Komisji i Trybunału.

## 2. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

Początki postępowania, które zakończyło się przedmiotowym wyrokiem, mają swe korzenie jeszcze w 2008 r., kiedy to 12 listopada Rzeczpospolita Polska przedłożyła Komisji powiadomienie w celu uzyskania odroczenia terminu wyznaczonego dla dotrzymania wartości dopuszczalnych obowiązujących w odniesieniu do stężenia pyłu PM w otaczającym powietrzu. Reakcją Komisji było skierowanie w dniu 2 lutego 2009 r. wezwania do usunięcia uchybienia w zobowiązaniu do nieprzekraczania wartości dopuszczalnych dla stężenia PM<sup>10</sup> w otaczającym powietrzu. Następnie w dniach 4 i 12 stycznia 2010 r. Rzeczpospolita Polska przedłożyła Komisji kolejne powiadomienie w celu uzyskania wyłączenia na podstawie art. 22 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy<sup>249</sup>. Komisja złożyła wówczas sprzeciw temu wyłączeniu (decyzja z 22 października 2010 r.). Z tożsamym skutkiem zakończyło się trzecie polskie powiadomienie (15 czerwca 2010 r.).

Następnym krokiem prawnym podjętym przez Komisję było – co wymaga tu dobitnego podkreślenia – zgodnie z art. 258 TFUE przedłożenie uzasadnionej opinii o uchybieniu zobowiązaniom, jakie ciążyą na tym państwie na podstawie art. 13 ust. 1 dyrektywy, z uwagi na przekroczenia dobowych wartości dopuszczalnych dla PM<sup>10</sup> w szeregu stref i aglomeracji (opinia z dnia 1 października 2010 r.). Polska w odpowiedzi na uzasadnioną opinię stwierdziła, że nieprzekraczanie tych wartości było trudne do osiągnięcia ze względu na szczególne warunki klimatyczne, znaczące źródła zanieczyszczenia powietrza, sytuację społeczno-gospodarczą kraju, jak również jego historyczne i kulturowe uwarunkowania.

W tym miejscu wypada podkreślić, że Komisja skierowała do Polski dwa dodatkowe wezwania (z dnia 26 kwietnia 2013 r. oraz 31 kwietnia 2014 r.) nieprzewidziane w trybie art. 258 TFUE do usunięcia uchybienia, co było przejawem chęci polubownego załatwienia sprawy na etapie pozasądowym.

---

nałożyć na Polskę kary finansowej. Kwestia wyznaczenia terminu poprawy jakości powietrza czy też ewentualnych kar może być przedmiotem odrębnego postępowania”

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ksugp1RjzNIJ:https://www.mos.gov.pl/aktualnosci/szczegoly/news/komunikat-ministerstwa-srodowiska-1/+&cd=3&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=firefox-b-ab> (dostęp na dzień: 18 maja 2018 r.).

<sup>249</sup> Dz. Urz. UE serii L z 2008 r, nr 152, str. 1; dalej: dyrektywa.

Niestety wobec braku zaprzestania naruszeń w dniu 27 lutego 2015 r. Komisja przedstawiła dodatkową uzasadnioną opinię, w której podnosi szereg uchybień w stosunku do Polski w omawianym zakresie. W odpowiedzi strona polska podniosła, że odnotowuje się systematyczną poprawę stanu jakości powietrza, o czym świadczy tendencja do zmniejszania się przekroczeń wartości dopuszczalnych dla stężenia PM<sup>10</sup> w otaczającym powietrzu. Jednocześnie przyznano wprost, że **standardy jakości powietrza nadal nie są dotrzymywane**, i zaznaczono, że zmierza się do poprawy tej sytuacji i że prowadzone są prace nad projektami ustaw, które mają zostać w tym celu przyjęte. W dniu 15 czerwca 2015 r. skierowano skargę do TSUE.

### 3. Podstawy prawne skierowania skargi

Jak stanowi art. 258 TFUE, jeśli Komisja uznaje, że Państwo Członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciążyą na mocy Traktatów, wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu Państwu przedstawienia swych uwag. Jeśli Państwo to nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę do Trybunału.

Skarga ta stanowi fundamentalny instrument unijnego systemu kontroli sądowej<sup>250</sup>. Zgodnie bowiem z art. 19 TUE Trybunał zapewnia poszanowanie prawa i wykładni w stosowaniu Traktatów<sup>251</sup>, zaś na straży przestrzegania prawa unijnego stoi Komisja (art. 17 TUE).

W literaturze podkreśla się „wyjątkowość” tego postępowania<sup>252</sup>, gdyż przeważnie państwa członkowskie i Komisja starają się rozwiązać kwestie problematyczne tkwiące u podstaw ewentualnego postępowania przed Trybunałem, na etapie poprzedzającym postępowanie sądowe<sup>253</sup>, choć jednocześnie nadmienia się, że liczba kierowanych na tej podstawie spraw do TSUE systematycznie wzrasta<sup>254</sup>. Nadmienić również wypada, że niekiedy instrument ten oceniany jest jako przestarzały, nieodpowiadający aktualnym kontekstom gospodarczym i politycznym<sup>255</sup>.

---

<sup>250</sup> Genezę i ewolucję sankcji w razie niewykonania wyroku TSUE stwierdzającego uchybienie szeroko opracowuje np. A. Sikora, *Sankcje finansowe w razie niewykonania wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 68 i n. Zob. także: M. Górka, *Kary finansowe nakładane na państwa członkowskie na podstawie art. 228 Traktatu WE*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 5, s. 61-75.

<sup>251</sup> Traktat o Unii Europejskiej, Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm., dalej: TUE.

<sup>252</sup> W 2016 r. Trybunał wydał 28 wyroków na mocy art. 258 TFUE, przy czym 23 z nich zapadło na korzyść Komisji. Sprawozdanie Komisji Europejskiej, Kontrola stosowania prawa Unii Europejskiej, Sprawozdanie roczne za 2016 r. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/PL/COM-2017-370-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF> (dostęp na dzień: 18 maja 2018 r.).

<sup>253</sup> A. Sikora, *Sankcje...*, s. 54.

<sup>254</sup> Ibidem, s. 57.

<sup>255</sup> To zaś doprowadziło do zgłoszenia propozycji zmian aktualnego modelu kontroli. Szerzej: ibidem, s. 57 i n.

Nie sposób w tym miejscu szczegółowo omówić całą procedurę, jak również elementy formalne skargi, stąd też odsyłam w tym zakresie do literatury przedmiotu<sup>256</sup>.

#### 4. Zarzuty przedmiotowej skargi i sentencja wyroku

W skardze Komisja wniosła o stwierdzenie, że:

- „przekraczając od 2007 r. do co najmniej 2013 r. dobowe wartości dopuszczalne dla pyłu PM<sup>10</sup> (zwanego dalej „PM<sup>10m</sup>”) w 35 strefach oceny i zarządzania jakością powietrza oraz roczne wartości dopuszczalne dla PM<sup>10</sup> w 9 strefach oceny i zarządzania jakością powietrza oraz nie dostarczając informacji wskazujących na to, że sytuacja ta uległa poprawie;
- nie podejmując odpowiednich działań w programach ochrony powietrza zmierzających do zapewnienia, aby okres występowania przekroczeń wartości dopuszczalnych PM<sup>10</sup> w powietrzu był jak najkrótszy;
- przekraczając dobowe wartości dopuszczalne zwiększone o margines tolerancji w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 10 czerwca 2011 r. w strefie 14.17 – miasto Radom, w strefie 14.18 – pruszkowsko-żyrardowskiej i w strefie 16.5 – kędzierzyńsko-kozielskiej oraz od 1 stycznia do 10 czerwca 2011 r. w strefie 30.3 – ostrowsko-kępińskiej;
- dokonując nieprawidłowej transpozycji art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz. U. 2008, L 152, s. 1),

Rzeczpospolita Polska uchybiła ciążącym na tym państwie członkowskim zobowiązaniom przewidzianym odpowiednio w art. 13 ust. 1<sup>257</sup> dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy w związku z załącznikiem XI do niej<sup>258</sup>, art. 23 ust. 1 akapit

---

<sup>256</sup> Zob. np. H. Bojarek-Ziaja, *Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Skarga do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

<sup>257</sup> Zgodnie z brzmieniem tego artykułu: Państwa członkowskie gwarantują, że [aby] na całym obszarze ich stref i aglomeracji poziom dwutlenku siarki, pyłu zawieszonego PM<sup>10</sup>, ołowiu i tlenku węgla w powietrzu nie przekracza[ł] wartości dopuszczalnych określonych w załączniku XI (...). Zgodność z tym wymogiem oceniana jest zgodnie z załącznikiem III. Marginesy tolerancji podane w załączniku XI stosuje się zgodnie z art. 22 ust. 3 i z art. 23 ust. 1<sup>o</sup>.

<sup>258</sup> Zgodnie z załącznikiem XI do dyrektywy 2008/50, zatytułowanym „Wartości dopuszczalne dla ochrony zdrowia ludzkiego”, w odniesieniu do PM<sup>10</sup> dobową wartość dopuszczalną wynosi **50 µg/m<sup>3</sup>**, przy czym nie może ona zostać przekroczona więcej niż **35 razy** w roku kalendarzowym, a roczna wartość dopuszczalna, która nie może zostać przekroczona, wynosi **40 µg/m<sup>3</sup>**.

drugim<sup>259</sup> tej dyrektywy oraz art. 22 ust. 3<sup>260</sup> dyrektywy w związku z załącznikiem XI do niej”.

Sentencja wyroku w zasadzie w całości uwzględniła zarzuty skargi. Jedyna modyfikacja dotyczyła czasu, w jakim Polska dopuszczała się naruszeń, tj. o ile w skardze był to okres od 2007 r. do co najmniej 2013 r., o tyle wyrok obejmuje zakres: od 2007 r. do 2015 r. włącznie. Różnica w podanych czasookresach została poparta następującą argumentacją Trybunału: „ist-

---

<sup>259</sup> Dla pełniejszego zrozumienia konieczne jest przytoczenie treści tego przepisu. Artykuł 23 tej dyrektywy, zatytułowany „Plany ochrony jakości powietrza [plany dotyczące jakości powietrza]”, stanowi w ust. 1:

„W przypadku gdy w określonej strefie lub aglomeracji poziomy zawartości zanieczyszczeń w powietrzu jednej lub kilku substancji przekraczają wartości dopuszczalne lub wartości docelowe, powiększone o odpowiednie marginesy tolerancji, państwa członkowskie zapewniają opracowanie planów ochrony powietrza [planów dotyczących jakości powietrza] dla przedmiotowych stref i aglomeracji w celu dotrzymania odpowiednich wartości dopuszczalnych lub wartości docelowych określonych w załącznikach XI i XIV.

W przypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych, których termin wejścia w życie wygasł [upłynął], plany ochrony jakości powietrza [dotyczące jakości powietrza] określają odpowiednie działania, tak aby okres, w którym nie są one dotrzymane, był jak najkrótszy. Plany ochrony jakości powietrza [plany dotyczące jakości powietrza] mogą ponadto zawierać szczególnie środki służące ochronie wrażliwych grup ludności, w tym dzieci.

Plany ochrony jakości powietrza [plany dotyczące jakości powietrza] zawierają co najmniej informacje określone w załączniku XV sekcja A i mogą zawierać środki zgodne z art. 24. Plany te są niezwłocznie przekazywane Komisji, nie później jednak niż dwa lata po zakończeniu roku, w którym zaobserwowano pierwsze przekroczenie.

W przypadku gdy plany muszą zostać przygotowane lub zrealizowane w odniesieniu do kilku rodzajów zanieczyszczeń, państwa członkowskie w miarę potrzeb przygotowują i realizują zintegrowane plany ochrony powietrza [plany dotyczące jakości powietrza] obejmujące wszystkie przedmiotowe zanieczyszczenia”.

<sup>260</sup> Brzmienie artykułu 22 („Odroczenie terminów realizacji i wyłączenie z obowiązku stosowania określonych wartości dopuszczalnych”) jest następujące:

- „1. W przypadku gdy w określonej strefie lub aglomeracji zgodność z wartościami dopuszczalnymi dla dwutlenku azotu lub benzenu nie może być osiągnięta w terminach określonych w załączniku XI, państwa członkowskie mogą odroczyć ustalone terminy maksymalnie o pięć lat w odniesieniu do danej strefy lub aglomeracji, pod warunkiem że opracowany został plan w zakresie jakości powietrza zgodnie z art. 23 dla strefy lub aglomeracji, której dotyczyć ma odroczenie terminu. Plan ochrony powietrza powinien być uzupełniony informacjami określonymi w załączniku XV sekcja B odnoszącymi się do tych zanieczyszczeń i wykazywać, w jaki sposób przed upływem odroczonego terminu zostanie osiągnięta zgodność w zakresie wartości dopuszczalnych.
2. W przypadku gdy w określonej strefie lub aglomeracji zgodność z wartościami dopuszczalnymi dla PM<sup>10</sup> określonymi w załączniku XI nie może być osiągnięta ze względu na szczególne lokalne warunki rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń, niekorzystne warunki klimatyczne lub transgraniczny charakter zanieczyszczenia, państwo członkowskie zostaje wyłączone z obowiązku stosowania tych wartości dopuszczalnych do dnia 11 czerwca 2011 r. po spełnieniu warunków określonych w ust. 1 oraz wykazaniu przez to państwo członkowskie, że podjęto wszelkie odpowiednie środki na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym w celu dotrzymania terminów.
3. W przypadku stosowania ust. 1 lub 2 państwo członkowskie zapewnia, że wartości dopuszczalne każdego zanieczyszczenia nie są przekraczane o więcej niż margines tolerancji dla danego zanieczyszczenia określony w załączniku XI.”



nienie uchybienia powinno być oceniane na podstawie sytuacji, jaka panowała w danym państwie członkowskim w momencie upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, a zmiany, które nastąpiły w okresie późniejszym, nie mogą być uwzględniane (zob. w szczególności wyrok z dnia 27 listopada 1990 r., Komisja/Grecja, C-200/88, EU:C:1990:422, pkt 13)”. Termin ten upłynął Polsce w dniu 27 kwietnia 2015 r. Ponadto podkreślono w wyroku, że „w takiej sytuacji przedmiot skargi o stwierdzenie uchybienia uznawanego za trwałe może obejmować okoliczności faktyczne, które zaistniały po wydaniu uzasadnionej opinii, jeżeli mają one ten sam charakter i stanowią to samo zachowanie co okoliczności, o których mowa w tej opinii (wyrok z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 43)”.

## 5. Konsekwencje prawne omawianego orzeczenia

Wyrok wydany na podstawie art. 258 TFUE ma charakter deklaracyjny, tzn. Trybunał nie jest władny uchylić kwestionowanego aktu prawa krajowego ani nie może nałożyć obowiązku zapłaty odszkodowania celem naprawienia szkody spowodowanej bezprawnym działaniem lub zaniechaniem organów krajowych<sup>261</sup>. Co wymaga podkreślenia, wyrok ten wywiera skutek bezpośredni w prawie krajowym tj. wszystkie władze państwowe mają obowiązek zapewnienia wykonania wyroku<sup>262</sup>.

Zgodnie z brzmieniem art. 260 ust. 2 TFUE, jeżeli Komisja uzna, że dane Państwo Członkowskie nie podjęło środków zapewniających wykonanie wyroku Trybunału, może ona wnieść sprawę do TSUE, po umożliwieniu temu Państwu przedstawienia uwag. Wskazuje ona wysokość ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia przez dane Państwo Członkowskie, jaką uzna za odpowiednią do okoliczności.

Wyjść należy od tego, że wdrożenie procedury opartej na tej podstawie prawnej zdarza się rzadko. Pod koniec 2016 r. otwartych było 95 postępowań, w których Komisja uważała, że państwo nie dostosowało się do wyroku, z czego 3 zostały wniesione po raz drugi do Trybunału. Najwięcej spraw dotyczyło wówczas Grecji (14), Hiszpanii (8), Niemiec i Włoch (po 7)<sup>263</sup>. W 2016 r. Trybunał wydał też w oparciu o art. 260 ust. 2 TFUE dwa wyroki nakładając kary: na Grecję (C-584/14) i Portugalię (C-557/14). Dotychczas nie zapadł wyrok nakładający kary pieniężne w sprawie zanieczyszczenia powietrza.

Taka konstrukcja przepisu oznacza więc, że postępowania prowadzone na podstawie ww. regulacji mają na celu doprowadzenie do wykonania już wydanego wyroku TSUE (w omawia-

<sup>261</sup> A. Sikora, *Sankcje...*, s. 106.

<sup>262</sup> Ibidem, s. 111.

<sup>263</sup> Sprawozdanie Komisji Europejskiej, Kontrola stosowania prawa Unii Europejskiej, Sprawozdanie roczne za 2016 r. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/PL/COM-2017-370-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF> (dostęp na dzień: 18 maja 2018 r.).

nym tu przypadku wyroku z dnia 22 lutego 2018 r.). Co niezmiernie ważne, żaden z przepisów nie reguluje czasu po upływie, którego Komisja może wszcząć procedurę opartą na art. 260 ust. 2 TFUE. Jak się wydaje czas ten powinien być rozsądny i określany *in casu*<sup>264</sup>, jednak z uwzględnieniem zasady, że wykonanie pierwotnego wyroku ma rozpocząć się natychmiast i powinno zakończyć się w możliwie najkrótszym terminie<sup>265</sup>. Podkreśla się również, że data ogłoszenia wyroku na mocy art. 258 TFUE wyznacza początek biegu terminu trwania naruszenia, polegającego na braku wykonania tegoż wyroku.

Przed wniesieniem skargi na mocy art. 260 TFUE Komisja ma umożliwić państwu członkowskiemu przedstawienie uwag. Komisja kieruje więc pismo/list ostrzegawczy. Nie jest również dostatecznie jasnym, czy w piśmie tym może w sposób wiążący wyznaczyć termin do wykonania wyroku z art. 258 TFUE<sup>266</sup>.

W powtórnjej skardze Komisja może określić wysokość ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej. W celu przejrzystości dalszego wyводу należy wyjaśnić podstawowe kwestie dotyczące obu tych instrumentów<sup>267</sup>. O ile ryczałt jest kwotą do jednorazowej zapłaty, o tyle okresowa kara pieniężna należna jest za dany okres naruszenia (określony różnora-ko czy to w skali dziennej czy półrocznej). Podkreślenia przy tym wymaga, że celem tych środków finansowych jest wywarcie nacisku ekonomicznego na państwo dopuszczające się naruszeń<sup>268</sup>.

Celem wymierzenia ryczałtu jest ukaranie dotychczasowej postawy państwa członkowskiego, czyli tego że nie wykonało ono w rozsądnym czasie wyroku TSUE stwierdzającego uchybienie. Jest to kara z tytułu niewykonania orzeczenia. Jeśli zaś o okresowej karze pieniężnej mowa to pełni „funkcję perswazyjną w odniesieniu do trwającego nadal uchybienia (...)”. Kolejną istotną różnicą pomiędzy tymi instrumentami jest to, że dla nałożenia ryczałtu fakt i zakres wykonania wyroku Trybunału przez państwo nie ma znaczenia, podczas gdy nałożenie okresowej kary pieniężnej jest bezprzedmiotowe w sytu-

---

<sup>264</sup> Zauważyć wypada pewne różnice w mechanizmie stosowania tego przepisu przed wejściem w życie traktatu z Lizbony i po. Jak podaje A. Sikora w tym zakresie doszło do pewnych przeobrażeń, gdyż początkowo przedziały czasowe (od wydania wyroku do upływu terminu wyznaczonego przez Komisję w uzasadnionej opinii) były dość długie (2,5 roku do 9 lat), a następnie zaobserwowano tendencję do skracania tego czasookresu (9 miesięcy do 2 lat). Niemniej jednak po zmianach wprowadzonych Traktatem z Lizbony traci to na znaczeniu, gdyż zniesiono etap wydania uzasadnionej opinii z administracyjnej fazy postępowania. A. Sikora, *Sanckje...*, s. 125-126.

<sup>265</sup> N. Półtorak (w:) A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, System Informacji Prawnej LEX, komentarz do art. 260 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

<sup>266</sup> A. Sikora, *Sanckje...*, s. 127-128.

<sup>267</sup> Zob. także: J. Łacny, *Okresowe kary pieniężne, ryczałty i korekty finansowe nakładane na państwa członkowskie za naruszenia prawa UE*, Warszawa 2010.

<sup>268</sup> O niejasnym charakterze tych opłat zob. szerzej: N. Półtorak (w:) A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu...*

acji, gdy państwo wykonało wyrok TSUE po wszczęciu postępowania w trybie art. 260 ust. 2 TFUE. Nadto, co niezwykle istotne, możliwe jej powiązanie wysokości okresowej kary pieniężnej z postępami w wykonaniu wyroku wydanego na podstawie art. 258 TFUE<sup>269</sup>; jeśli państwo podjęło kroki w celu wykonania orzeczenia, ale skutki nie mogą być widoczne natychmiast, okresową karę można nałożyć w rozliczeniu nie dziennym a dłuższym (np. półrocznym)<sup>270</sup>.

Szczególnego wyeksponowania wymaga również okoliczność, że zastosowanie łącznie obu rodzajów sankcji ustanowionych w art. 260 ust. 2 TFUE **nie jest wykluczone**<sup>271</sup>, szczególnie w sytuacji, gdy uchybienie trwało przez dłuższy czas i ma tendencję do utrwalania się. Wszak treść art. 260 ust. 2 TFUE przewiduje sformułowanie „lub”, co powinno być rozumiane jako alternatywa nierozłączna. Aktualnie uwidacznia się tendencja do składania przez Komisję wniosków o orzeczenie przez TSUE zarówno ryczałtu, jak i okresowej kary pieniężnej<sup>272</sup>, dopuszczając w szczególnych przypadkach możliwość wnioskowania jedynie o ryczałt.

Nie sposób przeprowadzić tej analizy bez nawiązania do metod wyliczania obu z tych instrumentów, przy czym już na wstępie tej części rozważań trzeba zastrzec, że dalej poczynione wyliczenia mogą być jedynie – w pewnym sensie – hipotetyczne czy też prognostyczne, gdyż nie da się precyzyjnie przewidzieć, ile jeszcze potrwa stan uchybienia. Zabieg ten ma unaocznic, o jak wielkich karach może być mowa.

Źródłem informacji w tym zakresie pozostaje zachowujący aktualność komunikat Komisji z 2005 r. (aktualizowany komunikatem KE nr 923/3 z 2010 r.) – Stosowanie art. 228 traktatu WE (obecnie art. 260 TFUE). Ten w odniesieniu do ryczałtu przewiduje dwie możliwości jego wymierzenia:

---

<sup>269</sup> Ibidem.

<sup>270</sup> Ibidem.

<sup>271</sup> Ibidem. Autorka ta powołuje się na wyrok w sprawie C-304/02 Komisja vs. Republika Francuska, gdzie w uzasadnieniu podano: „o ile nałożenie okresowej kary pieniężnej wydaje się szczególnie właściwe, by skłonić państwo członkowskie do usunięcia w jak najkrótszym czasie uchybienia, które w braku tego rodzaju środka nacisku miałyby tendencję do utrwalania się, o tyle nałożenie ryczałtu opiera się w większym stopniu na ocenie skutków niewykonania zobowiązań państwa członkowskiego dla interesów prywatnych i interesu publicznego, w szczególności gdy uchybienie trwało przez dłuższy czas od chwili wydania stwierdzającego je wyroku. W związku z tym zastosowanie łącznie obu rodzajów sankcji ustanowionych w art. 228 ust. 2 WE (zob. art. 260 TFUE) nie jest wykluczone, szczególnie w sytuacji, gdy uchybienie trwało przez dłuższy czas i ma tendencję do utrwalania się”.

<sup>272</sup> Tytułem przykładu podaję wyrok zapadły w dniu 22 lutego 2018 r. w sprawie C-328/16 (Komisja vs. Grecja; ECLI:EU:C:2018:98). W orzeczeniu tym zasądzono zarówno okresową karę pieniężną w wysokości 3 276 000 EUR za każde pół roku zwłoki we wprowadzeniu w życie środków niezbędnych do zastosowania się do wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., oraz ryczałt w wysokości 5 mln euro. Nie są to stawki wygórowane, dość wspomnieć o wyroku z dnia 17 listopada 2011 r. w sprawie C-496/09 (Komisja vs. Włochy; ECLI:EU:C:2011:740), gdzie Republice Włoskiej nakazuje się zapłatę okresowej kary pieniężnej w kwocie 30 mln euro oraz zapłatę takiej samej kwoty tytułem ryczałtu.

- albo zastosowanie stawki minimalnej (**aktualnie dla Polski 4 300 000 euro tj. ok. 17 200 000 zł**)<sup>273</sup>;
- albo wyliczenie na podstawie poniższego wzoru, jeżeli uzyskany w ten sposób wynik przekroczy wskazaną powyżej stałą stawkę minimalną

$$KR = SB \times WW \times n \times D$$

Gdzie:

KR – kwota ryczału

SB – stawka bazowa (liczba stała; aktualnie 230 euro)

WW – współczynnik wagi uchybienia (skala oceny od 1 do 20)

$n$  – współczynnik uwzględniający możliwości finansowe danego państwa członkowskiego (liczba stała; aktualnie 7,45)

D – liczba dni trwania uchybienia

Sposób określania wysokości okresowej kary pieniężnej oparty jest na skomplikowanych wyliczeniach opartych na podstawieniu danych do poniższego wzoru, przy czym dwie z tych wartości są stałe, a dwie zmienne.

$$SB \times WW \times WC \times n$$

Gdzie:

SB – stawka bazowa (liczba stała; aktualnie 700 euro)

WW – współczynnik wagi uchybienia (skala oceny od 1 do 20)

WC – współczynnik czasu uchybienia (skala oceny od 1 do 3 i jest zwiększany o 0,1 za każdy kolejny miesiąc niewykonania wyroku)

$n$  – współczynnik uwzględniający możliwości płatnicze danego państwa (liczba stała; aktualnie 7,45)

Wysokość tych środków uzależniona jest od ciężaru naruszenia, długości naruszenia oraz konieczności zapewnienia skutku odstraszającego<sup>274</sup>. Z punktu widzenia skuteczności kary ważne jest, aby **wyznaczać kwoty na tyle wysokie, by miały one działanie odstraszające**.

Z powyższego wynika więc, że w przypadku niewykonania wyroku wydanego na mocy art. 258 TFUE i wszczęcia procedury na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE, przy uwzględnieniu maksymalnego obostrzenia, na Polskę zostaną nałożone dość znaczne sankcje finansowe. Jeśli

<sup>273</sup> Komunikat Komisji z dnia 13 grudnia 2017 r. Aktualizacja danych wykorzystywanych do obliczania kar ryczałtowych i okresowych kar pieniężnych wskazywanych Trybunałowi Sprawiedliwości przez Komisję w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego ([http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/c\\_2017\\_8720\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/c_2017_8720_en.pdf), dostęp na dzień: 18 maja 2018 r.).

<sup>274</sup> N. Półtorak (w.): A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu...*

więc sytuacja nie ulegnie poprawie kary te mogą oscylować w granicach:

- a) dla okresowej kary pieniężnej od **5215 euro**<sup>275</sup> (ok. 20 tys. zł) do **312 900 euro**<sup>276</sup> (ok. 1 250 000 zł), przy czym w zależności od uznania TSUE wymierzone za dzień czy półrocze;
- b) dla ryczałtu od **4 300 000 euro** do nawet
  - **25 014 100 euro** (przy założeniu że od pierwszego do drugiego wyroku upłynęło dwa lata), co daje około ponad 100 mln zł czy
  - **50 034 200 euro**, a więc ponad 200 mln zł (jeśli upłynęło lat 4), a współczynnik wagi naruszenia określono na poziomie maksymalnym.

Brak jest przepisów statuujących wprost możliwość egzekwowania tych kar. Dopuszcza się jednak potrącenie kwoty ww. środków z płatnościami należnymi danemu państwu od UE lub też wstrzymanie tych płatności<sup>277</sup>.

Być może warto by było rozważyć opcję zwrócenia się do Komisji z wnioskiem o interpretację wyroku Trybunału w celu określenia jakie kroki należy podjąć, aby prawidłowo wykonać ww. wyrok<sup>278</sup> (zob. art. 4 ust. 3 TFUE). Jak zaznacza się w literaturze można przyjąć, że jest ona zobowiązana do sprecyzowania tych kroków<sup>279</sup>. To zaś niewątpliwie mogłoby prowadzić do wniosku, że państwo członkowskie chce usunąć uchybienia i podejmuje w tym celu starania, co zaś mogłoby skutkować przyjęciem stanowiska, że wdrożenie procedury z art. 260 ust. 2 TFUE ma charakter *ultima ratio*<sup>280</sup>.

## 6. Wnioski

Kończąc niniejsze rozważania trzeba wyraźnie zaznaczyć, że owszem na mocy wyroku wydanego przez Trybunał w dniu 22 lutego 2018 r. w sprawie C-336/16 nie można orzec kar finansowych względem Polski. Nie oznacza to jednak, że w przyszłości, na skutek niewykonania ww. wyroku nie zostaną one wymierzone w postępowaniu wszczętym na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE. Na dodatek w przedmiotowym przypadku mowa o karach wielomilionowych, co wykazała powyższa analiza. Pytaniem retorycznym pozostaje, czy nie lepiej środki te przeznaczyć na ochronę środowiska, w tym przyrody, aniżeli na płacenie ww. kar zapisując się jednocześnie w karcie historii jako jedno z najbardziej zanieczyszczonych państw UE?

<sup>275</sup> Przy uwzględnieniu minimalnych wskaźników zmiennych.

<sup>276</sup> Przy uwzględnieniu maksymalnych wskaźników zmiennych.

<sup>277</sup> N. Półtorak (w:): A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu...*

<sup>278</sup> Na marginesie należy zauważyć, że w tym zakresie odrzuca się możliwość doprecyzowania tych działań w ramach wniosku o wykładnię wyroku (art. 102 regulaminu Trybunału). W ocenie komentatorów „kwestia środków koniecznych do wykonania wyroku na podstawie art. 258 TFUE nie jest przedmiotem tego wyroku, nie może stanowić ona przedmiotu wniosku o jego wykładnię”. A. Sikora, *Sankcje...*, s. 115.

<sup>279</sup> Ibidem, s. 113.

<sup>280</sup> Ibidem, s. 114.

*mgr Mariusz Sumara  
Zastępca Komendanta  
Straży Miejskiej w Katowicach*

## **Propozycje rozwiązań związanych z ograniczeniem niskiej emisji wynikających z uchwały antysmogowej w kontekście podejmowanych działań kontrolnych przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej w Katowicach**

*Proposals of solutions related to the reduction of low emissions resulted from anti-smog resolution in the context of control measures by officers of the Municipal Police in Katowice*

### **Streszczenie**

Artykuł ma na celu, z jednej strony przedstawienie propozycji działań związanych z realizacją zapisów uchwały antysmogowej, z drugiej opisanie podejmowanych procedur przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej w Katowicach, w tym z wykorzystaniem drona w celu kontroli spalania odpadów oraz substancji zabronionych.

### **Słowa kluczowe**

uchwała antysmogowa, Sejmik Województwa Śląskiego, niska emisja, Straż Miejska, Katowice

### **Abstract**

The article aims, on the one hand, to present proposals for activities related to the implementation of the anti-smog resolution, on the other hand, to describe the control activities undertaken by officers of the Municipal Police in Katowice, including using a drone to control the incineration of waste and prohibited substances.

### **Keywords**

anti-smog resolution, The Sejmik of the Silesian Voivodeship, air pollution, low emission, Municipal Police, Katowice

## 1. Wstęp

Realizacja uchwały Nr V/36/1/2017 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa śląskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw<sup>281</sup>, zwaną dalej w niniejszym artykule uchwałą antysmogową, przyczynić się ma do poprawy jakości powietrza w regionie miasta Katowice, a tym samym przyczynić się do polepszenia zdrowia mieszkańców górnośląskiego regionu oraz pośrednio do zwiększenia poziomu komfortu ich życia. Uchwała w swoim zapisie wskazuje na rodzaj urządzeń grzewczych dopuszczonych do stosowania oraz precyzyjnie określa gatunek paliw zakazanych w podczas spalania<sup>282</sup>. Wynikające z uchwały zadania, w głównej mierze o charakterze kontrolno-nadzorczym, polegają na badaniu stanu zanieczyszczenia powietrza oraz przestrzegania obowiązków ochronnych nałożonych prawem na określone podmioty, w tym na Straż Miejską<sup>283</sup>.

W praktyce będzie chodziło o porównanie rzeczywistego stanu zanieczyszczenia powietrza, a pośrednio środowiska, ze stanem postulowanym w dokumencie prawnym (tj. prawnie określonymi standardami ochronnymi). Z konfrontacji ustalonego stanu faktycznego w danym budynku mieszkalnym z założonym wzorcem powinny zostać określone zalecenia oraz sporządzone wnioski, które można uznać za podstawę zastosowania odpowiednich środków nadzorczych w celu zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza. Należy przy tym zauważyć, że w literaturze przedmiotu kieruje się uwagę na fakt, że w znacznym stopniu od treści polityki kontroli zależy praktyczna jakość ochrony, w tym ochrony powietrza<sup>284</sup>.

## 2. Stan prawny

Zgodnie z art. 379 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>285</sup> marszałek województwa, starosta, wójt, burmistrz, czy prezydent miasta mogą upoważnić do przeprowadzania czynności kontrolnych pracowników urzędów marszałkowskich, powiatowych i gminnych oraz straże gminne. Zatem strażnicy miejscy (gminni) – jak wynika z treści przepisu art. 379 ust. 2 ustawy – uprawnieni są do kontroli przestrzegania przepisów ochrony środowiska. Znajdą one również zastosowanie w odniesieniu do oceny substancji spalanych w piecach grzewczych. We wskazanym przepisie szczegółowo określono uprawnienia kontrolerów, któ-

---

<sup>281</sup> Dz. Urz. Woj. Śląskiego, poz. 2624.

<sup>282</sup> <http://www.slaskie.pl/zdjecia/2017/04/07/1491569184.pdf> (dostęp na dzień: 10 kwietnia 2018 r.).

<sup>283</sup> Por. M. Górski, *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniem* (w:) J. Jendrośka, J. Jerzmański (red.) *Prawo ochrony środowiska dla praktyków*, Warszawa 2010, s. 107.

<sup>284</sup> Por. J. Boć, *Kilka refleksji na temat kontroli ochrony środowiska*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1985, No 713, s. 37 [Przegląd Prawa i Administracji XX].

<sup>285</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 799 ze zm., dalej: p.o.ś.

rzy zostali wyposażeni w prawo do: wstępu na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których prowadzona jest działalność gospodarcza, a w godzinach od 6 do 22 również na pozostały teren; przeprowadzania badań lub wykonywania innych niezbędnych czynności kontrolnych; żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwania osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego; żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką przeprowadzanej kontroli.

Powyższe uprawnienia nadane strażnikom miejskim zezwalają na przeprowadzanie kontroli w zakresie, o którym mowa w uchwale antysmogowej.

W związku z egzekwowaniem niniejszego postanowienia pozostaje jednak kwestia nabywania kompetencji praktycznych oraz uprawnień związanych z sankcjonowaniem osób niestosujących się do wspomnianego aktu prawa miejscowego. Sytuacja tego typu, z jednej strony – w aspekcie praktycznym – stawia przed strażnikami miejskimi wymóg przeprowadzenia szkolenia, z drugiej – w aspekcie prawnym – wymaga rozszerzenia uprawnień funkcjonariuszy Straży Gminnej (Miejskiej) o art. 334 p.o.ś.

W obecnym stanie prawnym sankcje stosowane w przypadku naruszenia postanowień uchwały określone zostały w art. 334 p.o.ś. Organem uprawnionym do nakładania mandatów na podstawie art. 334 p.o.ś. na gruncie aktualnego stanu prawnego są jedynie Policja oraz Inspektor Ochrony Środowiska.

Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska<sup>286</sup>, inspektor ochrony środowiska kontroluje podmioty korzystające ze środowiska, w rozumieniu ustawy p.o.ś., o których mowa w art. 3 pkt. 20 powyższej ustawy. Podsumowując, osoby fizyczne nie spełniają z reguły definicji podmiotu „korzystającego ze środowiska” i nie podlegają kontroli inspektorów ochrony środowiska. Z kolei funkcjonariusze Policji, pomimo że posiadają uprawnienia do sankcjonowania praktycznie wszystkich kodeksowych i pozakodeksowych wykroczeń, nie posiadają upoważnień, o których mowa w art. 379 p.o.ś, a zatem nie dysponują prawem wstępu na teren nieruchomości i prawem do przeprowadzenia kontroli. Należy przy tym zauważyć, że osoby sprawujące nadzór, czyli prezydent miasta, burmistrz, wójt, starosta, marszałek województwa lub podmioty przez nich upoważnione wyposażone są w stosowne narzędzie, jakim jest prawo do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia środowiskowe związane z zanieczyszczeniem i ochroną środowiska<sup>287</sup>. Jak słusznie zauważa się w komentarzach do aktów prawnych, uprawnienie to ma charakter środka nadzorczego i należałoby traktować je jako obowiązek wystąpienia

---

<sup>286</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 1688 ze zm., dalej: u.IOŚ.

<sup>287</sup> Prawa i obowiązki oskarżyciela publicznego we wspomnianym postępowaniu reguluje ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 475 ze zm.).



z wnioskiem o ukaranie, jeżeli wyniki przeprowadzonej kontroli wskazują na popełnienie wykroczenia ochronnego<sup>288</sup>.

Sytuacja tego rodzaju skutkuje tym, że podmioty dokonujące kontroli wyposażone są w narzędzie, które umożliwia im wystąpienie do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podjęcie odpowiednich działań będących w kompetencji jego urzędu. Z takim przypadkiem mamy do czynienia, kiedy organy stwierdzą podczas kontroli naruszenie przepisów środowiskowych lub kiedy występuje uzasadnione podejrzenie, że doszło do naruszenia tego rodzaju. Istotnym jest, że podmioty kontrolujące w procesie tym obligowane są do przekazania inspektorowi dokumentacji sprawy, co należy rozumieć jako przejęcie sprawy przez pracowników Inspektoratu Ochrony Środowiska i powierzenie im jej dalszego prowadzenia<sup>289</sup>.

Oznacza to, po pierwsze, że funkcjonariusze Straży Miejskich mogą skutecznie kontrolować podmioty i osoby fizyczne wskazane w Uchwale Sejmiku Województwa Śląskiego Nr V/36/1/2017; po drugie, że w dalszym ciągu mogą na sprawców spalania odpadów nakładać sankcje prawne, pobierać próbki w celu przeprowadzenia badań i analiz niezbędnych do ustalenia trujących substancji. Z treści uchwały wynika natomiast, że funkcjonariusze Straży Miejskich nie mogą w postępowaniu mandatowym samodzielnie nakładać sankcji na osoby lub podmioty wskazane w powyższym akcie regulującym, ograniczając swoje działania w przypadku stwierdzenia naruszeń wynikających z wspomianej uchwały do sporządzenia wobec nich wniosku o ukaranie przed sądem.

W przypadku stwierdzonych nieprawidłowości w procesie kontroli strażnicy miejscy mogą przekazać dalsze prowadzenie sprawy (w tym sankcjonowanie) inspektorom Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska (dalej: WIOŚ) lub funkcjonariuszom Policji. Kolejny krok proceduralny dotyczy sytuacji, w której WIOŚ odsyła kierowaną do nich dokumentację do prezydenta (burmistrza etc.) zgodnie z art. 243 k.p.a.<sup>290</sup>, jako do organu właściwego, który zgodnie z art. 376 oraz art. 379 p.o.ś., obok WIOŚ stanowi organ wskazanym do ochrony środowiska oraz sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością danej sprawy. Praktyka pokazuje jednak, że w postępowaniu tego typu funkcjonariusze Policji sięgają po argument, że skoro strażnicy miejscy (gminni) ujawnili dane wykroczenie, to w związku ze stanem prawnym, iż nie posiadają oni uprawnień do nakładania mandatów za popełnienie wykroczenia

---

<sup>288</sup> Zwracają na to uwagę m.in. J. Jendrośka, M. Bar (red.), *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 898-899; W. Radecki, *Organy administracji oraz instytucje ochrony środowiska. Tytuł VII ustawy – Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2002, s. 27.

<sup>289</sup> A. Barczak, E. Kowalewska, *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty moralne i finansowe*, Wolters Kluwer, s. 19 [epub/pdf].

<sup>290</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.).

tego rodzaju (art. 334 p.o.ś.) powinni zakończyć prowadzone postępowanie przez skierowanie sprawy do sądu.

### 3. Propozycje zmian

Zmiany oraz rozszerzenia wspomnianych w niniejszym artykule ustaw, uchwał i innych aktów prawnych powinny dotyczyć opisanych poniżej kwestii. Obejmują one:

1. Dodanie zapisu w rozporządzeniu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które funkcjonariusze Straży Gminnych uprawnieni są do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego<sup>291</sup> katalogu wykroczeń, który umożliwiłby strażnikom miejskim (gminnym) wprowadzenie/posiadanie uprawnień do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego o art. 332 i 334 p.o.ś.

- a) W art. 332 wyżej wymienionej ustawy określone zostały sankcje za naruszenie przepisów prawa miejscowego. Wiąże się z tym kwestia wprowadzonych przez sejmiki województw – zgodnie z art. 92 ust. 1c p.o.ś. – planów działań krótkoterminowych.
- b) W art. 334 została przewidziana odpowiedzialność z tytułu niewykonania obowiązków wynikających z przepisów prawa miejscowego, co wynika z uchwały sejmiku województwa, wydanej na podstawie art. 96 p.o.ś., określającej dla województwa lub jego części rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania.

2. Postulat zmiany treści art. 379 p.o.ś w miejsce obowiązującego zapisu o przeprowadzaniu badań lub wykonywaniu innych niezbędnych czynności kontrolnych. Propozycja zmiany obejmowałaby wprowadzenie zapisu występującego w art. 9 u.IOŚ umożliwiającego przeprowadzanie niezbędnych pomiarów lub badań, w tym pobierania próbek, lub wykonywania innych czynności kontrolnych.

Należy przy tym zauważyć, że inspektorzy WIOŚ nie mogą przeprowadzać kontroli w stosunku do osób fizycznych, zaś potrzeba przeprowadzenia badań oraz pobierania próbek do analizy występuje nader często. Praktyka wskazuje, że zasada ta jest często stosowana przez Straże Miejskie (Gminne) i występuje w przypadku odmowy przyjęcia nałożonego mandatu, a więc w związku z koniecznością skierowania sprawy do sądu, czy w celach dowodowych, kiedy to funkcjonariusze Straży Gminnej (Miejskiej) sami kierują wnioskiem o ukaranie, ponieważ nałożona grzywna – w wysokości od 20 zł do 500 zł – jest niewspółmiernie niska do stopnia popełnionego wykroczenia oraz w sytuacji, kiedy należałoby zastosować sankcje dotkliwszą szczególnie w przypadku ponownego popełnienia wykroczenia przez te same osoby lub skutek ich działania z pełną premedytacją ze względu na wysoki stopień szkodliwości społecznej ich czynów.

---

<sup>291</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 208, poz. 2026 ze zm.

3. Postulat uzupełnienia przepisu, opisującego sytuację, w której przeprowadzenie niezbędnych pomiarów, w tym pobieranie próbek lub wykonanie innych czynności kontrolnych wymaga specjalistycznej wiedzy lub umiejętności o zapis, wprowadzający możliwość, że osoby przeprowadzające kontrolę – o których mowa w ust. 2 u.IOŚ – do udziału w kontroli włączają funkcjonariusza Policji lub osobę, posiadającą specjalistyczną wiedzę oraz fachowe umiejętności niezbędne do przeprowadzenia kontroli.

Rozszerzenie składu o osoby przeprowadzające czynności kontrolne (np. przedstawiciele urzędów, administracji oraz funkcjonariuszy Policji) co umożliwiłoby dokonanie wejścia na obiekt objęty kontrolą, zapewniłoby nieraz wymaganą asystę (celem zagwarantowania bezpieczeństwa członków komisji kontrolnej), a także w przypadku stwierdzenia spalania odpadów lub złamania zapisów uchwały antysmogowej nałożenie natychmiastowej sankcji karnej. Innym aspektem rozszerzenia składu osobowego, a co za tym idzie uprawnień członków komisji kontrolnej, zapewniłoby dotrzymanie fachowego poziomu kontroli, jak ma to miejsce podczas pobierania reprezentatywnej ilości materiału w postaci próbek do badań i analiz. Skład komisji uzupełnialiby nie tylko wykwalifikowani członkowie zespołu interweniującego, posiadający określoną fachową wiedzę oraz umiejętności np. przy pobieraniu próbek opału w celu przeprowadzenia dalszych badań, ale także kominiarze, dokonujący na miejscu oceny stanu urządzenia grzewczego, przewodów spalinowych etc.

4. Postulat wprowadzenia wyższych kwoty mandatów karnych, ponieważ w chwili obecnej kara za spalanie odpadów, tj. wykroczenie określone w art. 191 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>292</sup> wynosi jedynie od 20 do 500 zł.

Znamiona wykroczenia w myśl art. 191 u.o. obejmują również „przyzwyczajenia” użytkowników pieców grzewczych, którzy dokonują termicznego przekształcania odpadów w urządzeniu grzewczym dowolnego rodzaju lub w miejscu poza spalarnią albo współspalarnią odpadów. Jeżeli w wyniku procesu spalania odpadów zachodzi realna możliwość zagrożenia życia lub zdrowia człowieka lub nastąpiło znaczące pogorszenie jakości powietrza, zmienia się istotny aspekt prawny niniejszego proceduru, ponieważ sprawca ponosi odpowiedzialność już nie za wykroczenie, lecz za przestępstwo, zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny<sup>293</sup>. W praktyce zapis ten pozostaje jednak martwy i zawieszony w abstrakcji, ponieważ żaden z organów nie podejmuje działań służących do nałożenia kary.

Rozpatrując aspekt procesów chemicznych zachodzących podczas spalania odpadów, w procesie spalania 1 kg polichlorku winylu (PCV), najczęściej w postaci opakowań oraz plastikowych butelek, wiader, folii, płytek, izolacji przewodów elektryczne etc., wydzielą się ponad 280 litrów gazowego chlorowodoru, który z parą wodną tworzy kwas solny.

<sup>292</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 992 ze zm., dalej: u.o.

<sup>293</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 2204 ze zm.

Z kolei 1 kg poliuretanów, najczęściej w postaci gąbek, uszczelek, części obuwia etc. wytwarza się od 30 do 50 litrów cyjanowodoru, czyli tzw. kwasu pruskiego, będącego jedną z najsilniejszych trucizn. Według raportu Światowej Organizacji Zdrowia<sup>294</sup>, co roku w Polsce umiera z tego powodu 45 tys. Polaków. Jednym z narzędzi służących ograniczeniu liczby zgonów mieszkańców polskich miast i wsi wskutek zanieczyszczenia powietrza, jest wprowadzenie zapisu, umożliwiającego wprowadzenie sytuacji, w której kara finansowa byłaby współmierna do szkody, jaką dany sprawca spowodował. Postulowane rozwiązanie skupiałoby się nie tylko na propozycji podniesienia wysokości grzywny, jaka może zostać nałożona przez Strażników Miejskich w drodze mandatu karnego, z obowiązującego przedziału od 20 zł do 500 zł do przedziału od 100 zł do 2000 zł, ale także na dokonaniu zmian w treści art. 96 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń<sup>295</sup> oraz załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 stycznia 2011 r. o wysokości grzywny nakładanej w formie mandatu karnego za wybrane rodzaje wykroczeń przez uprawnione organy.

5. Zawarty w art. 379 p.o.ś. mówiący o żądaniu przedstawienia dokumentów uzupełniony powinien zostać o zapis o obowiązku przedstawienia rachunku lub innego dokumentu księgowego (np. w postaci faktury) za zakup opału, podaniu informacji o jego charakterystyce jakościowej, tzw. „świadectwa jakości”. Wymóg posiadania niniejszych dokumentów poświadczających nabycie danego rodzaju paliwa energetycznego przyczyniłby się do ograniczenia funkcjonowania szarej strefy, sprzedaży materiałów pochodzących z odpadów kopalnianych, węgla kamiennego lub miału pochodzącego z tzw. usypki, zwału na torach kolejowych, kradzieży, wydobywania go z tzw. bieda-szybów, czy zbieractwa z przykopalnianych hałd.

Obowiązek przedstawienia dowodu zakupu paliwa energetycznego, najczęściej w postaci węgla kamiennego, jak ma to miejsce na Górnym Śląsku, stanowiłby ponadto istotny przyczynek do poprawy poziomu czystości powietrza i ochrony środowiska.

Na marginesie rozważań należy wspomnieć o analogicznej sytuacji wynikającej z ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>296</sup>.

W przypadku brak rachunku lub innego dokumentu księgowego potwierdzającego uiszczenie opłaty za pozbywanie się zawartości przydomowych zbiorników bezodpływowych, zwanych popularnie „szambami”, funkcjonariusze Straży Gminnej (Miejskiej) nakładają man-

---

<sup>294</sup> *Cost-benefit Analysis of Final Policy Scenarios for the EU Clean Air Package, Version 2, Corresponding to IASA TSAP Report 11, Version 2a, October 2014.* <http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/TSAP%20CBA.pdf> (dostęp na dzień: 24 maja 2018 r.). Por. M. Stachowiak-Różecka, *Interpelacja nr 5210 do ministra zdrowia w sprawie ochrony powietrza i zdrowia obywateli* [26.07.2016]; <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=73A428B6> (dostęp na dzień: 24 maja 2018 r.).

<sup>295</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 618 ze zm.

<sup>296</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1289 ze zm.

daty za wykroczenie tego typu, na podstawie zapisów art. 10 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

6. Wprowadzenie stosownych regulacji o możliwości wykorzystania podczas kontroli emisji spalin urządzeń w postaci dronów oraz przeprowadzania badań z ich użyciem po godzinie 22. To umożliwiłoby przeprowadzenie kontroli spalania odpadów oraz substancji zabronionych (zgodnie z zapisami uchwały antysmogowej) po godzinie 22 bez konieczności wchodzenia na teren – nieraz prywatnej – nieruchomości.

Praktyka dowodzi, że odpady gromadzone w gospodarstwach domowych spalane są najczęściej pod osłoną nocy lub w przypadku występowania zmniejszonej przejrzystości powietrza. Wprawdzie na podstawie art. 379 pkt 3 p.o.ś. funkcjonariusze Straży Gminnej (Miejskiej), rzeczoznawcy oraz przedstawiciele innych organów mogą prowadzić kontrolę przez całą dobę na terenie nieruchomości, obiektu lub ich części, na których prowadzona jest działalność gospodarcza, zaś w godzinach od 6 do 22 na terenie nieruchomości zamieszkałej. Zapis ten zamyka możliwość skutecznej egzekucji prawa między godziną 22 a godziną 6 na terenie prywatnej posesji.

W przypadku wprowadzenia zmian do ustawy urządzenie w postaci drona wyposażonego w platformę pomiarową mogłoby dokonać analizy smugi dymu z komina bez konieczności wejścia na posesję a tym samym potwierdzić, czy w danym gospodarstwie spalane są odpady. W przypadku wykrycia źródła emisji spalin funkcjonariusze Straży Gminnej (Miejskiej) mogliby niezwłocznie przeprowadzić czynności zmierzające do ukarania sprawcy. W przypadku braku obecności funkcjonariuszy Straży Gminnej (Miejskiej) przeprowadzenie kontroli zostałoby powierzone rzeczoznawcom lub wyznaczonym pracownikom z poszczególnych wydziałów Urzędu Gminy (Miasta) monitorujących proces spalania odpadów oraz substancji zabronionych.

7. W związku z obowiązkiem podawania przez producentów urządzeń grzewczych informacji na temat klasy dopuszczalności instalacji i kotłów oraz urządzeń grzewczych zabronionych w stosowaniu – zgodnie z zapisami uchwały antysmogowej – istnieje realne ryzyko pojawienia się w ofercie handlowej „zastępczych” tabliczek znamionowych dedykowanych dla kotłów starszej generacji (z podajnikiem), które nie spełniają wymogów zdefiniowanych w ustawie. Umieszczenie ich na urządzeniach grzewczych niespełniających norm zastępuje wymianę kotła na nowy, spełniający restrykcyjne normy w zakresie emisji spalin. W związku z tym postuluje się o wprowadzenie takich unormowań, które umożliwią nakładania kar za opisany powyżej proceder.

8. Postulat umożliwienia podejmowania działań na terenie innej gminy przez funkcjonariuszy Straży Gminnych (Miejskich) na wniosek właściwych terytorialnie organów administracji samorządowej oraz po uzyskaniu zgody właściwego wójta, burmistrza, prezydenta mia-

sta etc. Strażnicy miejscy (gminni) wyposażeni w narzędzia tego rodzaju wyposażeni zostaliby – na wniosek marszałka województwa lub innych właściwych terytorialnie organów (wójt, burmistrz etc.) – w kompetencję przeprowadzenia kontroli na obszarze miejscowości, w których nie ma powołanego organu Straży Gminnej (Miejskiej). Wprowadzenie tego rodzaju postanowienia skutkuje koniecznością zmian w obrębie ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych<sup>297</sup>.

9. Zwiększenie poziomu wiedzy na temat zagadnień z ochrony środowiska przez:

- a) opracowanie poszerzonego zakresu definicji pojęć (np. niska emisja, spalanie odpadów, smog etc.) na poziomie szkolenia podstawowego funkcjonariuszy Straży Gminnych (Miejskich),
- b) wprowadzenie zmian w treści załącznika nr 1 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie szkolenia podstawowego strażników gminnych (miejskich)<sup>298</sup>,
- c) wprowadzenie wybranych zagadnień w obrębie programów nauczania oraz tzw. ścieżek edukacyjnych szkół podstawowych i średnich,
- d) prowadzenie prelekcji oraz zajęć w szkołach podstawowych i średnich o przyczynach powstawania smogu, zanieczyszczenia powietrza, niskiej emisji etc.

#### 4. Realizacje działań

Problem eliminowania uciążliwości oraz zagrożeń powodowanych spalaniem odpadów w przydomowych piecach jest stałym elementem zadań Straży Miejskiej w Katowicach, realizowanym w zakresie ochrony środowiska poprzez kompleksowe kontrole prywatnych nieruchomości.

W 2017 roku katowiccy strażnicy miejscy przeprowadzili 4498 interwencji związanych z występowaniem dużego zadymienia i powstawianiem nieprzyjemnego zapachu obecnym w powietrzu. W procesie kontroli palenisk opalanych węglem kamiennym oraz drewnem funkcjonariusze katowickiej Straży Miejskiej odnotowali łącznie 278 wykroczeń. Dokładnie w 215 przypadkach ukarano sprawców wykroczenia określonego w art. 191 u.o. przez nałożenie grzywny w postaci mandatu karnego. Wobec 58 osób zastosowano środek oddziaływania wychowawczego w postaci pouczenia. Natomiast w 5 przypadkach funkcjonariusze katowickiej Straży Miejskiej wystąpili z wnioskiem o ukaranie do sądu.

W trakcie 22 kontroli w związku z uzasadnionym podejrzeniem spalania (nierzadko toksycznych a przez to niebezpiecznych dla zdrowia współmieszkańców) odpadów, nieudowodnionym w miejscu i czasie przeprowadzenia kontroli, pobrano i przekazano do dalszej analizy

<sup>297</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 928.

<sup>298</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 1511.

reprezentatywne próbki popiołu pochodzącego bezpośrednio z palenisk. W powyższych przypadkach wszelkie kolejne czynności prowadzone były dopiero po otrzymaniu wyników badań analitycznych zleconych w kierunku wykazania śladów substancji potwierdzających podejrzenie spalania odpadów w piecach grzewczych w gospodarstwach domowych.

Działania mające na celu redukcję niskiej emisji i poprawę jakości powietrza na terenie miasta Katowice doprowadziły do podpisania w dniu 22 stycznia 2018 r. przez prezydenta miasta Katowice porozumienia o współpracy z firmą Flytronic Sp. z o.o. Obejmuje ona przeprowadzenia lotów badawczych (lotów dronów) w celu badania jakości powietrza, co przez wskazanie na źródła emisji zanieczyszczeń oraz źródeł niskiej emisji przyczynic ma się do poprawy jakości powietrza na terenie wybranych dzielnic, położonych w południowych krańcach miasta, terenów graniczących z obszarami rekreacyjnymi i leśnymi: Piotrowice, Podleście, Kostuchna, Murcki, Giszowiec.

Celem lotów badawczych w pierwszej fazie było wykonanie pomiarów poziomu zanieczyszczenia powietrza, wynikających z niskiej emisji na terenie wybranych dzielnic Katowic, które charakteryzują się intensywną zabudową jednorodziną. Przeprowadzone analizy miały na celu w pierwszej fazie weryfikację metody pomiaru zanieczyszczeń dymu wydobywającego się z kominów budynków jednorodzinnych, zaś same pomiary prowadzone były pod kątem spalania odpadów. Druga faza podejmowanych działań pozwoliła zweryfikować tezę, czy możliwe jest wskazanie obszaru budynków jednorodzinnych generujących największe zanieczyszczenie oraz precyzyjne wskazanie emitera szkodliwych dla zdrowia mieszkańców substancji.

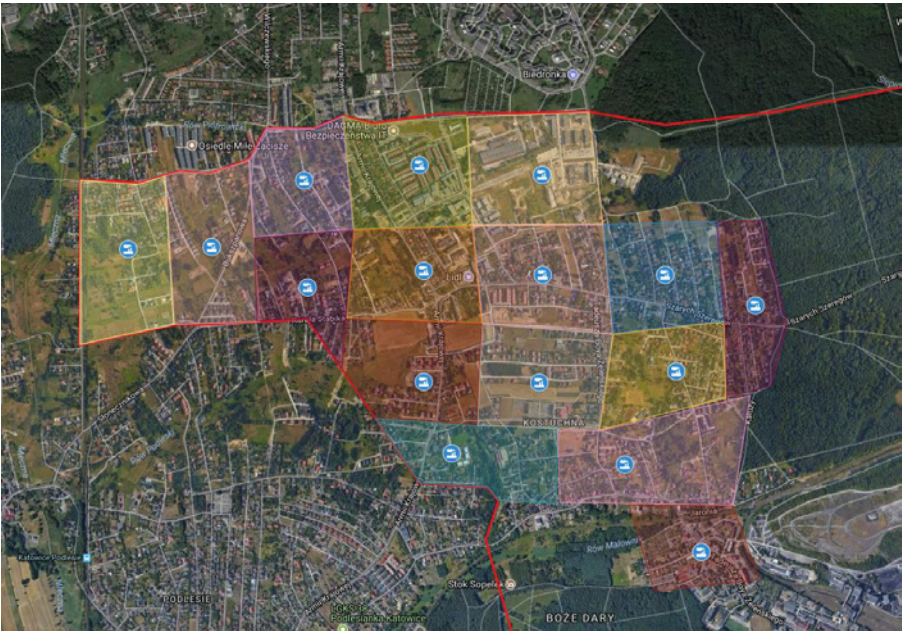
## 5. Przebieg badania z użyciem drona

Pierwsza faza badania polega na wykonaniu lotu drona, który skanując znaczne obszary miasta, wykrywają rejony, w których występuje zwiększona emisja zanieczyszczeń. Dane liczbowe w postaci parametrów zabierane są przez czujnik i zapisywane co 2 sekundy.

Równocześnie zapisane zostaje również bieżące położenie platformy pomiarowej oraz dokładny, czas w którym pomiar został wykonany<sup>299</sup>. Zebrane dane pozwalają na utworzenie mapy zanieczyszczeń powietrza na danym obszarze objętym badaniem pomiarowym, wskazując (za pomocą oznaczeń kolorowych) na miejsca emisji spalin, składające się na skupiska największej koncentracji zanieczyszczeń powietrza.

---

<sup>299</sup> Dane uzyskane za zgodą i dzięki uprzejmości firmy Flytronic Sp. z o.o.



Fot. 1: Mapa prezentująca rozkład zanieczyszczeń w Katowicach (dzielnica Kostuchna)<sup>300</sup>.

Pomiary zostały przeprowadzone przez zespół 2 lub 3 osobowy, skład którego tworzyli operatorzy 2 wielowirnikowców oraz analityk interpretujący pozyskane dane. Odczyty czujnika podczas badania dostępne są niemal w czasie rzeczywistym w trakcie lotu i przekazywane gromadzone są po zakończeniu badania w formie bazy danych w formacie excel. Dane mogą być również przesłane za pomocą sieci GSM bezpośrednio z drona na serwer, gdzie po zalogowaniu użytkownik otrzymuje informacje pomiarowe z 1 minutowym opóźnieniem. Przekazywane i gromadzone dane powiązane są ze współrzędnymi geograficznymi, podaje się długość, szerokość i wysokość w układzie współrzędnych WGS-84. Analiza wyników dostępna on-line jest w ciągu 1-3 sekund. Zebrane niemal w czasie rzeczywistym wyniki pozwalają wykryć proces spalania odpadów i umożliwiają podjęcie decyzji o skierowaniu funkcjonariuszy Straży Gminnej (Miejskiej) w celu przeprowadzenia kontroli. Strażnicy po zweryfikowaniu wskazania drona – miejsca, posesji – mogą zastosować przewidziane sankcje lub w przypadku wątpliwości pobrać próbki popiołu / spalanych substancji. Na podstawie zebranych danych powstała mapa zanieczyszczeń powietrza na danym obszarze miasta Katowice.

Dzięki przeprowadzonym lotom kontrolnym uzyskuje się nie tylko informacje o obszarze zabudowanym, generującym największe zanieczyszczenie, ale także tworzy mapę emisji.

<sup>300</sup> Fot. 1-3 uzyskane i wykorzystane w publikacji za zgodą oraz dzięki uprzejmości firmy Flytronic Sp. z o.o.



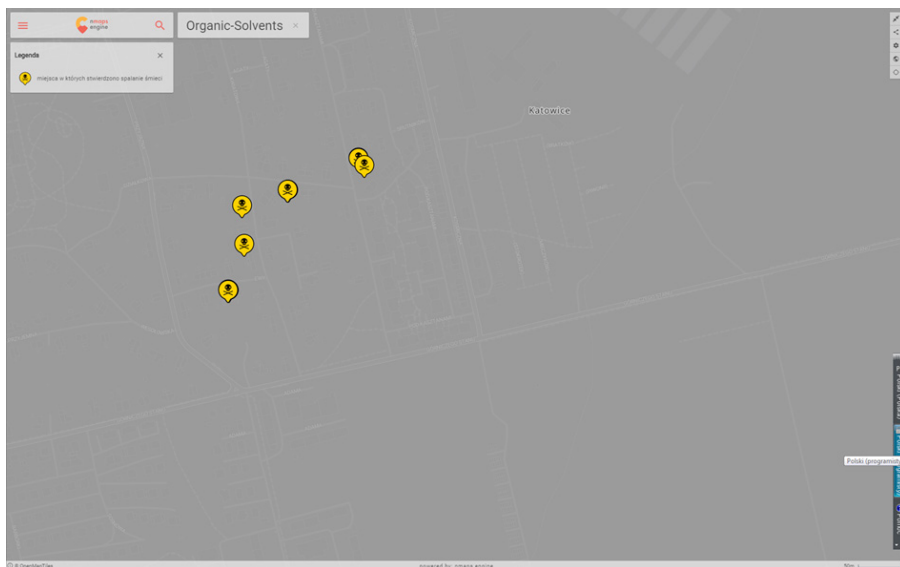


*Fot. 2: Rozkład zanieczyszczeń w Katowicach (dzielnica Kostuchna) pod względem termicznym.*

W kolejnym etapie badań zostają wytypowane budynki, w przypadku których zachodzi podejrzenie o największe źródło emisji. Należy dodać, że dron został również wykorzystany do kontroli nieruchomości położonych w bezpośrednim sąsiedztwie katowickich szkół i przedszkoli. Na podstawie zebranych wyników badania zostają wytypowane obiekty, które poddane zostają szczegółowej kontroli, obejmującej pobranie próbki spalin z smugi dymu wydobywającej się z komina.

Badanie w tej fazie polega na tym, że na teren objęty diagnozą kierowany jest drugi dron wyposażony w czujniki umożliwiające zdalny pomiar zanieczyszczeń PM10, PM 2,5, PM1. Dzięki wykorzystaniu laserowego licznika rozsianych cząstek stałych badających zawartość substancji jak etanol, amoniak, chlorek wodoru, formaldehyd, możliwe jest wykrycie stężenia wyżej wymienionych związków w powietrzu. Zestaw sensorów tego typu pozwala na wykrycie spalania produktów z tworzyw sztucznych, butelek PET,

emaliowanego drewna, sklejki, wilgotnego drewna, produktów wykonanych z PCV, np. wykładzin<sup>301</sup>.



Fot. 3: Miejsca ujawnionego procederu spalania w Katowicach (dzielnica Giszowiec).

## 6. Podsumowanie przeprowadzonych badań z użyciem drona

Wykorzystanie w badaniu jakości powietrza dronów oraz poszukiwanie źródeł emisji spalin na obszarach niskiej zabudowy jednorodzinnej pozwala na łatwe wytypowanie i wykrycie gospodarstw, na terenie których dokonuje się palenia odpadów. Na podstawie lotów badawczych drona określić można zalety jego wykorzystania. Są nimi:

- efektywne wykorzystanie posiadanych zasobów,
- zawężenie obszaru budynków jednorodzinnych generujących zanieczyszczenie powietrza we wskazanych dzielnicach Katowic,
- podejmowanie działań kontrolnych na terenie konkretnej nieruchomości,
- oszczędność czasu i energii = efekt ekologiczny + efekt finansowy,
- błyskawiczne określenie sprawy,
- element zaskoczenia,
- efekt działań prewencyjnych,
- zainteresowanie mediów = efekt edukacyjny,

<sup>301</sup> Dane uzyskane i wykorzystane w publikacji za zgodą oraz dzięki uprzejmości firmy Flytronic Sp. z o.o.

- przedstawienie Straży Miejskiej w Katowicach jako nowoczesnej, profesjonalnej, skutecznej formacji,
- pozytywny wpływ na poprawę wizerunku miasta, w tym magistratu Miasta Katowice na podstawie podejmowanych działań w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza,
- niski koszt badania w porównaniu z tradycyjnymi metodami.

Dokonanie pomiarów z wykorzystaniem drona na terenie pięciu katowickich dzielnic (Piotrowice, Podlesie, Kostuchna, Murcki, Giszowiec) położonych w południowych krańcach miasta, graniczących z obszarami rekreacyjnymi i leśnymi potwierdził skuteczność tej metody, co odbiło się szerokim echem w lokalnych jak i ogólnopolskich mediach. Badania w kolejnych dniach potwierdziły skuteczność prowadzonej współpracy funkcjonariuszy Straży Miejskiej w Katowicach z firmą Flytronic Sp. z o.o.

Loty drona pozwoliły na pozytywną weryfikację metody pomiaru zanieczyszczeń dymu wydobywającego się z komina budynku jednorodzinne pod kątem spalania odpadów oraz stwierdzenie łamania zapisów uchwały antysmogowej.

Na podstawie zebranych danych możliwe jest zatem wskazanie konkretnego budynku generującego największe zanieczyszczenie oraz możliwie precyzyjne wskazanie emitenta szkodliwych dla zdrowia substancji, co skutkuje niemal natychmiastowym ukaraniem osoby odpowiedzialnej za spalanie odpadów.

Wykorzystanie drona pozwoliło na podjęcie zdecydowanych działań sankcyjnych wobec konkretnych sprawców spalania odpadów, ograniczając wykonywanie „tradycyjnej” metody kontroli nieruchomości – związanej z wejściem na posesję, do każdego domu, na danej ulicy – dron wykonuje te działania bez potrzeby kontroli budynku dokonując jedynie anlaizy smugi dymu wydobywającego się z komina wytypowanego do badania budynku.

Ta niewątpliwie „bezinwazyjna” metoda prowadzi z jednej strony do zwiększenia efektywnych kontroli, z drugiej eliminuje niepotrzebne interwencje funkcjonariuszy Straży Gminnej (Miejskiej) na posesjach i w domach tych mieszkańców, którzy nie spalają odpadów. Z uwagi, iż współpraca z firmą udostępniającą drona miała na celu w pierwszej kolejności weryfikację założeń programu badawczego, nie skupiano się ściśle na liczbie gospodarstw domowych i instalacji grzewczych objętych kontrolą, w drugiej kolejności na zweryfikowaniu założeń pomiarowych i ich aspektach w praktyce, jak np. prawidłowe działanie dronów w obszarze zurbanizowanym, problemy organizacyjne związane z przeprowadzeniem badaniem, kwestie techniczne związane ze sterowaniem urządzeniem dokonującym pomiarów etc.

Podsumowując warto podkreślić, że:

1. W łącznie 6 misjach przeprowadzono 24 godziny lotów, z czego przez 12 godzin oba drony znajdowały się w powietrzu zbierając dane kontrolne.

2. Powierzchnia prowadzenia kontroli wynosiła 1 km<sup>2</sup> dla każdej z misji (6 km<sup>2</sup> łącznie), na której znajdowało się około 550 zabudowań, zatem na terenie objętym badaniem znajdowało się około 3300 budynków. Porównując obszar badania z tradycyjną metodą zbierania danych przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej w Katowicach polegającej na pobieraniu próbek popiołu z paleniska kontrola tyłu budynków bez użycia drona zajęłaby funkcjonarzom około dziewięć miesięcy.
3. Podczas każdej z misji pierwszy dron-nawigator wytypował do przeprowadzenia kontroli średnio 15 najbardziej „dymiących” kominów (60 łącznie), w obrębie których przeprowadzono analizę drugim dronem-analitykiem „Nosacz”. W wyniku dokonanej analizy spalin wydobywających się z sześćdziesięciu kominów wybrano 6 gospodarstw, w których wykryto spalanie odpadów – we wszystkich miejscach objętych analizą przeprowadzona kontrola potwierdziła spalanie śmieci (nałożono 1 mandat karny kredytowany w wysokości 500 złotych, 1 mandat karny kredytowany w wysokości 200 złotych, 4 pouczenia). W pozostałych przypadkach wyniki kontroli potwierdziły, że silne zadymienie i nieprzyjemny zapach dymu z komina spowodowany był przez stare piece grzewcze, tzw. „kopciuchy”. Znaczącą większość z nich stanowiły piece pozaklasowe, kotły grzewcze eksploatowane w okresie powyżej dziesięciu lat. Urządzenia te ze względu na rok produkcji oraz brak norm definiujący daną klasę urządzenia – zgodnie z zapisami uchwały antysmogowej – mogą być użytkowane do końca 2021 roku. Skutkuje to tym, że w chwili obecnej właściciele zaawansowanych wiekiem urządzeń nie podlegają sankcjom.
4. Miasto Katowice nie poniosło kosztów wykonania usługi. Badanie oraz loty pomiarowe realizowane były bezpłatnie w ramach współpracy z Firmą Flytronic Sp. z o.o.
5. Szacowany koszt przeprowadzenia 6 misji kontrolnych na łącznej powierzchni 6 km<sup>2</sup>, na której znajdowało się około 3300 zabudowań wynosi 21 600 zł brutto, co przekłada się na kwotę 3 600 zł brutto za misję, a zatem koszt dokonania pomiarów kontrolnych dla jednego budynku oraz koszt analizy spalin wydobywających się z komina był zdecydowanie niższy niż 10 zł. Dla porównania koszt analizy jednej pobranej podczas interwencji funkcjonariuszy katowickiej Straży Miejskiej próbki popiołu wynosi około 400 zł.

## 7. Wnioski

Wykorzystanie drona do kontroli zanieczyszczenia powietrza jest znacznie bardziej skuteczne niż wysyłanie patrolu w celu pobrania próbek do każdego zgłoszenia „ciemnego dymu z komina”. Kontrole za pomocą drona są znacznie mniej uciążliwe dla mieszkańców.

Dron wykonując lot pozyskuje dane niemal w czasie rzeczywistym. Zebrane informacje mogą być prezentowane w postaci mapy na geoportalu, co uznać można za dodatkowe źródło informacji na temat stanu powietrza w mieście oraz zmian w jego zmian na przestrzeni kilku lub kilkunastu miesięcy czy lat.

## BIBLIOGRAFIA

### Literatura

- Bernatt M., *Spoleczna odpowiedzialność biznesu. Wymiar konstytucyjny i międzynarodowy*, „Studia i Monografie Antymonopolowe i Regulacyjne” 2008, nr 5.
- Boć J., *Kilka refleksji na temat kontroli ochrony środowiska*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1985, No 713 [Przegląd Prawa i Administracji XX].
- Bogusz M., „*Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia*” jako podstawa zaskarżenia aktu prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego do sądu administracyjnego, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, tom XXXIV.
- Bojarek-Ziaja H., *Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Skarga do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Bosek L. (w:) M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP, Tom I. Komentarz do art. 1-86*, System Informacji Prawnej Legalis, komentarz do art. 68 Konstytucji, nb. 122.
- Brimblecombe P., *The Clean Air Act after 50 years*, „Weather” 2006, no 61(11).
- Bukowski Z., Czech E.K., Karpus K., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Ciślak A., Gasiór M., Skrzypek M., *Wpływ zanieczyszczenia powietrza na częstość występowania i dekompensację schorzeń sercowo-naczyniowych oraz śmiertelność mieszkańców wysoko zanieczyszczonej aglomeracji*, Poznań 2016.
- Dauter B., Gruszczyński B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wyd. VII, Warszawa 2018, System Informacji Prawnej LEX.
- Dubowska A., *Plan działań krótkoterminowych jako instrument ochrony powietrza*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 2.
- Dyduch J., Kożuch M., *Wykorzystanie instrumentów rynku kapitałowego i instrumentów pochodnych w ochronie środowiska*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2008, nr 771.
- Faruga A. (w:) Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, System Informacji Prawnej LEX, komentarz do art. 90 i art. 91 u.s.w.
- Filipek J., *Miejsce prawa ochrony naturalnego środowiska człowieka w systemie prawnym PRL*, Warszawa 1983 r.
- Garlicki L., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, Komentarz do art. 20 Konstytucji RP.

- Głomba M., Mazurek J., *Wpływ parametrów pracy instalacji na skuteczność odsiarczania spalin według mokrej metody wapiennej* (w:) Musialik-Piotrowska A., Rutkowski J.D. (red.), *Współczesne osiągnięcia w ochronie powietrza atmosferycznego*, Wrocław 2010.
- Gniewek E., Machnikowski P. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2017, System Informacji Prawnej Legalis.
- Górka M., *Kary finansowe nakładane na państwa członkowskie na podstawie art. 228 Traktatu WE*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 5.
- Górski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014.
- Górski M., *Nowe regulacje prawne w zakresie ochrony jakości powietrza – monitoring i przywracanie wymaganego stanu jakości powietrza*, Acta Iris Stetinensis 5, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2014, Nr 812.
- Górski M., *Nowe regulacje prawne w zakresie ochrony jakości powietrza – monitoring i przywracanie wymaganego stanu jakości powietrza*, „Acta Iuris Stetinensis 5. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2014, nr 823.
- Górski M., *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniem* (w:) Jendroška J., Jerzmański J. (red.), *Prawo ochrony środowiska dla praktyków*, Warszawa 2010.
- Górski M., Pchałek M., Radecki W., Jerzmański J., Bar M., Urban S., Jendroška J., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Gronowska B., *O prawie do środowiska w systemie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – refleksje na tle najnowszego orzecznictwa strasburskiego*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 1.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, System Informacji Prawnej LEX.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Grzybowski S., *Glosa*, OSP 1976, nr 12, poz. 232.
- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Instrukcja określania wartości pojazdów*, „Rzeczoznawca Samochodowy” 2016, nr 1.
- Jarosiński J., *Techniki czystego spalania*, Warszawa 1996.
- Jendroška J. (red.), *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, System Informacji Prawnej LEX.
- Jendroška J., Bar M. (red.), *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001.
- Jendroška J., Bar M., *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005.

- Katner W., *prawo człowieka do korzystania z wartości środowiska to prawo obywatelskie czy także podmiotowe prawo cywilne*, Wrocław–Warszawa–Kraków 2009.
- Korzeniowski P. (w:) Górski M.(red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014.
- Krajowy Program Ochrony Powietrza. Warszawa 2015.
- Krzyszowski J., Stefanow D., Pawlas K., *The impact of particulate matter (PM) and nitric oxides (NOx) on human health and an analysis of selected sources accounting for their emission in Poland*, „Medycyna Środowiskowa” 2016, nr 3.
- Krzywoń A., *Konstytucja RP a środowisko*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 8.
- Krzyżanowska M., *Akty prawa miejscowego z zakresu ochrony powietrza w świetle wybranego orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 2.
- Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010.
- Longhurst J., Irwin J., Chatterton T., Hayes E., Leksmono N., Symons J., *The development of effects-based air quality management regimes*, „Atmospheric Environment” 2009, no 43(1).
- Longhurst J.W.S., Barnes J.H., Chatterton T.J., Hayes E.T. & Williams W.B., *Progress with Air Quality Management in the 60 years since the UK Clean Air Act, 1956. Lessons, failures, challenges and opportunities*, „International Journal of Sustainable Development and Planning” 2016.
- Łacny J., *Okresowe kary pieniężne, ryczałty i korekty finansowe nakładane na państwa członkowskie za naruszenia prawa UE*, Warszawa 2010.
- Maciejko W., Zaborniak P., *Prawo wniesienia skargi na uchwały organów samorządu województwa*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 5.
- Mayor of London, *50 years on; The struggle for air quality in London since the great smog of December 1952*, London 2002.
- Mączyńska E., *Ekonomia a przełom cywilizacyjny*, „Studia Ekonomiczne” 2009, nr 3 – 4.
- Mijał P., *Skarga na bezczynność samorządu terytorialnego w wydaniu aktu prawa miejscowego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 5.
- Osajda K. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2018, System Informacji Prawnej Legalis.
- Popielak B., *Skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Casus” wiosna 2005.
- Półtorak N. (w:) A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, System Informacji Prawnej LEX, komentarz do art. 260 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.



Radecki W., *Organy administracji oraz instytucje ochrony środowiska. Tytuł VII ustawy – Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2001.

Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, System Informacji Prawnej LEX, komentarz do art. 91c p.o.ś.

Sikora A., *Sankcje finansowe w razie niewykonania wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

Stahl M., *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa administracyjnego (w:) Materiały z konferencji Naczelnego Sądu Administracyjnego* „Zaskarżalność aktów prawa miejscowego do sądu administracyjnego”, Warszawa, 26 listopada 2012 r., „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3.

Stahl M., *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*, LEX (dostęp na dzień: 25 maja 2018 r.).

Sztejna P. (w:) Sztejna P., *Ustawa o samorządzie województwa, Komentarz*, System Informacji Prawnej Legalis, komentarz do art. 90 ustawy o samorządzie województwa, nb. 1.

Ściążko M., J. Zuwała J., Pronobis M., Winnicka G., *Problemy związane ze współspalaniem biomasy w kotłach energetycznych (w:) Ściążko M., Zuwała J., Pronobis M. (red.), Współspalanie biomasy i paliw alternatywnych w energetyce*, Zabrze 2007.

Weiss M., Bonnel P., Hummel R., Manfredi U., Colombo R., Lanappe G., Lijour P., Sculati M., *Analyzing on-road emissions of light-duty vehicles with Portable Emission Measurement Systems (PEMS)*, 2011.

Wielgościński G., Łechtańska P., *Emisja zanieczyszczeń z procesu spalania biomasy (w:) Musialik-Piotrowska A., Rutkowski J.D. (red.), Współczesne osiągnięcia w ochronie powietrza atmosferycznego*, Wrocław 2010.

Woś T. (red.), Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2010.

Zacharzewski K., *W sprawie pojęcia ekologicznego rynku kapitałowego*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016, nr 2.

## Źródła elektroniczne

*Air Pollution (Committee's Report)*, <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1955/jan/25/air-pollution-committees-report> (dostęp na dzień: 3 czerwca 2018 r.).

Barczak A., Kowalewska E., *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty moralne i finansowe*, Wolters Kluwer, s. 19 [epub/pdf].

*Changing Air Quality & Clean Air Acts*, <http://www.air-quality.org.uk/03.php> (dostęp na dzień: 3 czerwca 2018 r.).

*Clean Air Act 1968* <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1968/62/contents> (dostęp na dzień: 3 czerwca 2018 r.).

*Cost-benefit Analysis of Final Policy Scenarios for the EU Clean Air Package, Version 2, Corresponding to IIASA TSAP Report 11, Version 2a, October 2014*, URL: <http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/TSAP%20CBA.pdf> (dostęp na dzień: 24 maja 2018 r.).

Doroszewski W. (red.), Słownik języka polskiego, <https://sjp.pwn.pl/sjp/troposfera;2578773.html> (dostęp na dzień: 1 czerwca 2018 r.).

Dubowska A., *Plan działań krótkoterminowych jako prawny instrument ochrony powietrza*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska”, 2015, nr 2, tekst dostępny pod adresem: <http://apcz.umk.pl/czasopisma/index.php/PPOS/article/view/PPOS.2015.017/7469> (dostęp na dzień: 1 marca 2018 r.).

Główny Inspektor Ochrony Środowiska, *Stan środowiska w Polsce – sygnały 2016*, <https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/content/show/1001017> (dostęp na dzień: 19 czerwca 2018 r.).

[http://krakow.wyborcza.pl/krakow/1,112587,17545136,Krajowy\\_program\\_ochrony\\_powietrza\\_\\_\\_eksperci\\_rozczarowani.html](http://krakow.wyborcza.pl/krakow/1,112587,17545136,Krajowy_program_ochrony_powietrza___eksperci_rozczarowani.html) (dostęp na dzień: 30 maja 2018 r.).

<http://www.slaskie.pl/zdjecia/2017/04/07/1491569184.pdf> (dostęp na dzień: 10 kwietnia 2018 r.).

<https://powietrze.slaskie.pl/content/i-poziom-ostrzegania> (dostęp na dzień: 5 czerwca 2018 r.).

<https://powietrze.slaskie.pl/content/i-poziom-ostrzegania-objal-caly-obszar-wojewodztwa> (dostęp na dzień: 5 czerwca 2018 r.).

<https://unearthed.greenpeace.org/2018/05/02/air-pollution-cities-worst-global-data-world-health-organisation/> (dostęp na dzień: 18 maja 2018 r.).

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ksugp1RJzNIJ:https://www.mos.gov.pl/aktualnosci/szczegoly/news/komunikat-ministerstwa-srodowiska-1/+&cd=3&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=firefox-b-ab> (dostęp na dzień: 18 maja 2018 r.).

<https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-10/documents/vw-nov-cao-09-18-15.pdf> (dostęp na dzień: 11 czerwca 2018 r.).

<https://www.motofakty.pl/artykul/volkswagen-czy-afery-spalinowa-wplynela-na-sprzedaz-aut-w-2016-roku.html>. (dostęp na dzień: 11 czerwca 2018 r.).

<https://www.npr.org/sections/thetwo-way/2015/10/08/446861855/volkswagen-u-s-ceo-faces-questions-on-capitol-hill> (dostęp na dzień: 11 czerwca 2018 r.).

<https://www.reuters.com/article/legal-uk-volkswagen-emissions/vws-dieselgate-bill-hits-30-bln-after-another-charge-idUSKCN1C4271> (dostęp na dzień: 11 czerwca 2018 r.).

Jędrak J., Konduracka E., Badyda A., Dąbrowiecki P., *Wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie*, ISBN: 978-83-943065-0-2 <https://www.krakowskialarmsmogowy.pl/files/images/ck/14882713101616070935.pdf> (dostęp na dzień: 18 czerwca 2018 r.).

Klein Ch., *The Great Smog of 1952*, <http://www.history.com/news/the-killer-fog-that-blanketed-london-60-years-ago> (dostęp na dzień: 3 czerwca 2018 r.).

Komunikat Komisji z dnia 13 grudnia 2017 r. Aktualizacja danych wykorzystywanych do obliczania kar ryczałtowych i okresowych kar pieniężnych wskazywanych Trybunałowi Sprawiedliwości przez Komisję w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego ([http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/c\\_2017\\_8720\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/c_2017_8720_en.pdf), dostęp na dzień: 18 maja 2018 r.).

Komunikat prasowy Komisji Europejskiej z dnia 17 maja 2018 r., pt. *Jakość powietrza: Komisja podejmuje działania mające na celu ochronę obywateli przed zanieczyszczeniem powietrza*, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3450\\_pl.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_pl.pdf) (dostęp na dzień: 18 maja 2018 r.).

Komunikat prasowy UOKiK z dnia 19 stycznia 2017 r., [https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=12857](https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=12857).

*Maximilien Ringelmann Smoke Charts*, <https://www.sciencehistory.org/ringelmann-smoke-charts> (dostęp na dzień: 3 czerwca 2018 r.).

Możdżyń O., *Dieselgate. Czy pozew ws. afery Volkswagena ma sens*, <http://autoprawo.pl/dieselgate-pozew-ws-afery-volkswagena-sens>.

Online Etymology Dictionary, <https://www.etymonline.com/word/smog> (dostęp na dzień: 3 czerwca 2018 r.).

Potrykowska A., Strzelecki Z., Szymborski J., Witkowski J. (w:) Owoc A. (red.), *Zachorowalność i umieralność na nowotwory a sytuacja demograficzna w Polsce* [https://bip.stat.gov.pl/files/gfx/bip/pl/defaultstronaopisowa/461/1/1/zachorowalnosc\\_na\\_nowotwory.pdf](https://bip.stat.gov.pl/files/gfx/bip/pl/defaultstronaopisowa/461/1/1/zachorowalnosc_na_nowotwory.pdf) (dostęp na dzień: 18.czerwca 2018 r.).

*Preventing air pollution*, <https://www.gov.uk/preventing-air-pollution/dark-smoke> (dostęp na dzień: 3 czerwca 2018 r.).

Program ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego mający na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji, Katowice 2017, <http://www.slaskie.pl/content/program-ochrony-powietrza> (dostęp na dzień: 11 czerwca 2018 r.).

R. Sadlok, (red.), *Przeciwdziałanie niskiej emisji na terenach zwartej zabudowy mieszkalnej*, [http://home.agh.edu.pl/~szk/files/docs/niska\\_emisja.pdf](http://home.agh.edu.pl/~szk/files/docs/niska_emisja.pdf) (dostęp na dzień: 18.06.2018 r.).

Raport Najwyższej Izby Kontroli z dnia 1 lutego 2018 roku, [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:JEAQsg8e7hIJ:https://www.malopolska.pl/file/news/2018/Raport\\_NIK.pdf+%&cd=2&hl=pl&ct=clnk&gl=pl](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:JEAQsg8e7hIJ:https://www.malopolska.pl/file/news/2018/Raport_NIK.pdf+%&cd=2&hl=pl&ct=clnk&gl=pl) (dostęp na dzień: 2 czerwca 2018 r.).

Raport z działań Transportowego Dozoru Technicznego w sprawie manipulacji poziomem emisji spalin w pojazdach wyprodukowanych przez VW, <https://www.tdt.pl/homologacja-pojazdow/1146-raport-z-dzialan-transportowego-dozoru-technicznego-w-sprawie-manipulacji-poziomem-emisji-spalin-w-pojazdach-wyprodukowanych-przez-vw.html> (dostęp na dzień: 18 kwietnia 2018 r.).

*Severe winter smog shrouds eastern China* <http://www.globaltimes.cn/content/829983.shtml> (dostęp na dzień: 3 czerwca 2018 r.).

Skarga nr 16798/90, wyrok z dnia 9 grudnia 1994 r., <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57905%22%5D%7D> (dostęp na dzień: 19 czerwca 2018 r. – tekst w języku angielskim).

Skarga nr 55723/00, wyrok z dnia 9 czerwca 2005 r. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22full-text%22:%5B%2255723/00%22%5D%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-69315%22%5D%7D> (dostęp na dzień: 19 czerwca 2018 r. – tekst w języku angielskim).

*Smog kills thousands in England*, <http://www.history.com/this-day-in-history/smog-kills-thousands-in-england> (dostęp na dzień: 3 czerwca 2018 r.).

Sprawozdanie Komisji Europejskiej, Kontrola stosowania prawa Unii Europejskiej, Sprawozdanie roczne za 2016 r. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/PL/COM-2017-370-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF> (dostęp na dzień: 18 maja 2018 r.).

Stachowiak-Różecka M., *Interpelacja nr 5210 do ministra zdrowia w sprawie ochrony powietrza i zdrowia obywateli* [26.07.2016] <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=73A428B6> (dostęp na dzień: 24 maja 2018 r.).

Tabela zbieżności z dnia 16 marca 2012 r. do dyrektywy 2007/46/WE sporządzona do Projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/19904/katalog/35699>.

*The Great Smog of 1952*, <https://www.metoffice.gov.uk/learning/learn-about-the-weather/weather-phenomena/case-studies/great-smog> (dostęp na dzień: 3 czerwca 2018 r.).

*The Lethal London Smog Event 5th-9th December 1952*, <http://www.world-weather-travellers-guide.com/london-smog.html> (dostęp na dzień: 3 czerwca 2018 r.).

Ukleja A., Wójcicka M., *Ochrona prawa do życia w czystym środowisku naturalnym i migracje ekologiczne*, <https://www.researchgate.net/publication/26154855> (dostęp na dzień: 18 czerwca 2018 r.).

*Unveiling a Museum, a Pennsylvania Town Remembers the Smog That Killed 20* <https://www.nytimes.com/2008/11/02/us/02smog.html> (dostęp na dzień: 3 czerwca 2018 r.).

Walton R., *Clean Air Acts of 1956 and 1968 in the United Kingdom* <http://www.soe.uoguelph.ca/webfiles/gej/AQ2017/Walton/> (dostęp na dzień: 3 czerwca 2018 r.).

Wojdat M., Stańczyk A., Gielerak G., *Zanieczyszczenia powietrza a choroby układu sercowo-naczyniowego – niedoceniany problem. Lek Wojskowy, 2016*, [https://issuu.com/medycynapraktyczna/docs/\\_lw\\_2016\\_01](https://issuu.com/medycynapraktyczna/docs/_lw_2016_01) (dostęp na dzień: 16 czerwca 2018 r.).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2017 r., SK 23/17, <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=SK%2023/17> (dostęp na dzień: 19 czerwca 2018 r.).

Youn-Hee L., Kim H., Hee Kim J., Bae S., Yin Park H., Hong Y., *Air pollution and symptoms of depression in elderly adults*, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3404652/> (dostęp na dzień: 18 czerwca 2018 r.).

Zhao N., *Ambient air pollutant PM 10 and risk of preterm birth in Lanzhou, China*. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/25553395> (dostęp na dzień: 16 czerwca 2018 r.).

## **Orzecznictwo**

Wyrok TSUE z dnia 5 kwietnia 2017 r. w sprawie C-488/15, Komisja vs. Bułgaria (EU:C:2017:267).

Wyrok TSUE z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie C-441/17, Komisja vs. Polska (EC-LI:EU:C:2018:255).

Wyrok TSUE z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie C-328/16, Komisja vs. Grecja (EC-LI:EU:C:2018:98).

Wyrok z dnia 17 listopada 2011 r. w sprawie C-496/09, Komisja vs. Włochy (EC-LI:EU:C:2011:740).

Wyrok ETS z dnia 5 kwietnia 1979 w sprawie 148/78 (Zbiór orzeczeń 1979, s. 1629, pkt 20).

Wyrok ETS z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-106/89 (Zbiór orzeczeń 1990, s. I-4135, pkt 8).

Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., SK 30/02, Legalis nr 59700.

Wyrok TK z dnia 16 września 2008 r., SK 76/06, Legalis nr 105340.

Wyrok TK z dnia 7 marca 2017 r., SK 23/17, <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&poka-z=dokumenty&sygnatura=SK%2023/17> (dostęp na dzień: 19 czerwca 2018 r.).

Wyrok TK z dnia 20 grudnia 2017 r., SK 37/15 (Dz. U. z 2017 r., poz. 2451).

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 sierpnia 2014 r., II SA/Kr 490/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2015 r., II OSK 117/13, Legalis nr 1042251.

Wyrok NSA z dnia 25 września 2015 r., II OSK 255/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Wyrok NSA z dnia 24 maja 2016 r., II OSK 1744/15, LEX nr 2083407.

Wyrok NSA z dnia 19 października 2017 r., II OSK 702/17, LEX nr 2457873.

Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2018 r., II OSK 854/16, LEX nr 2446381.

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 lutego 2018 r., I OSK 3329/15, LEX nr 2467356.

Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2018 r., II OSK 1130/16, LEX nr 2462728.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 czerwca 2015 r., VIII SA/Wa 1317/14, Legalis nr 1335789.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 września 2016 r., II SA/Kr 521/16, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Uchwała SN z dnia 18 maja 2004 r., III CZP 24/04, Baza Orzeczeń Sądu Najwyższego.

Uchwała SN z dnia 19 listopada 2010 r., III CZP 79/10, LEX nr 61216.

Wyrok SN z dnia 10 lipca 1975 r., I CR 356/75, opubl. OSP 1976 nr12 poz. 232., LEX nr 344145.

Wyrok SN z dnia 23 lutego 2001 r., II CKN 394/00, LEX nr 52630.

Wyrok SN z dnia 11 czerwca 2001 r., V CKN 266/00, LEX nr 50458.

Wyrok SN z 22 lutego 2012 r., IV CSK 276/11, OSNC 2012, nr 9, poz. 107.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 23 stycznia 2014 r., V ACa 646/13, LEX nr 1439040.

Wyrok SA w Szczecinie z dnia 24 maja 2016 r., I ACa 899/15, LEX nr 2107464.

Wyrok SA w Łodzi z dnia 22 marca 2016 r., I ACa 1154/15, LEX nr 2024137.

Postanowienie SO w Warszawie z dnia 27 listopada 2017 r., III C 1310/16, Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych.













ISBN 978-83-66086-04-3