

Aneta Kaźmierska-Patrzyzna

Uniwersytet Łódzki

ORCID: 0000-0002-0515-1436

apatrzyzna@wpia.uni.lodz.pl

Realizacja uprawnień sejmiku województwa w zakresie ochrony jakości powietrza, związanych z przyjmowaniem uchwał antysmogowych

Wprowadzenie

W systemie polskiego prawa podstawowe narzędzia ochrony jakości powietrza są przedmiotem regulacji ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹. Rozwiązania prawne w niej zawarte zostały oparte na wymaganiach wynikających przede wszystkim z podstawowego w tej kwestii aktu prawa unijnego, jakim jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy, tzw. dyrektywa CAFE (*Clean Air For Europe*)², która została transponowana do polskiego systemu prawnego na mocy nowelizacji ustawy Prawo ochrony środowiska w 2012 r.³ Jednym z instrumentów ochrony powietrza jest przyjmowana na podstawie art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska uchwała antysmogowa, dzięki której sejmik województwa realizuje przyznane mu przez ustawodawcę uprawnienia dotyczące wprowadzania na obszarze województwa lub jego części ograniczeń lub zakazów w zakresie wykorzystywania instalacji grzewczych z użyciem w nich paliw stałych⁴. Celem

¹ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm., dalej jako p.o.ś.

² Dz. Urz. UE L 152, s. 1 ze zm. Szerzej na temat postanowień dyrektywy zob. M. Baran, *Dyrektywa 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy oraz jej implementacja w prawie polskim*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 7(142), s. 15 i nast.

³ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 460).

⁴ Szerzej na temat zagadnień związanych z ochroną powietrza zob. np. M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2021, s. 298–320; M. Górski, *Przepisy szczególne w zakresie ochrony powietrza*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2022, s. 733–738.

też uchwały jest zapobieżenie negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko. Należy więc uznać, że z punktu widzenia ochrony środowiska uchwała antysmogowa ma charakter instrumentu prewencyjnego i służy zapewnieniu bezpieczeństwa ekologicznego⁵.

Mając na względzie istotne problemy związane z przyjmowaniem uchwał antysmogowych w poszczególnych województwach, ich praktycznym stosowaniem oraz pojawiającymi się sugestiami osłabiania ich skuteczności w związku z zaistniałą sytuacją polityczną (wojna w Ukrainie)⁶, trudnościami o charakterze społeczno-gospodarczym i budżetowym, związanymi z potrzebą realizacji znacznych inwestycji technicznych, słuszne wydaje się podkreślenie znaczenia tego instrumentu mającego na celu przeciwdziałanie problemom niskiej emisji dla obecnego i przyszłych pokoleń. Albowiem według Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) zanieczyszczenie powietrza stanowi największe środowiskowe zagrożenie dla zdrowia w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Każdego roku skutkuje to w UE ok. 400 000 przedwczesnych zgonów – w szczególności narażone są osoby przebywające na obszarach miejskich⁷. Za większość z tych przedwczesnych zgonów odpowiadają zanieczyszczenia, takie jak: pył zawieszony, dwutlenek azotu i ozon w warstwie przyziemnej, czyli zanieczyszczenia, dla których wskaźnikami są przekroczone w Polsce normy PM₁₀ i PM_{2,5}. W Polsce, zgodnie z przepisami prawa unijnego, rozwiązania prawne mające na celu przeciwdziałanie tym problemom w postaci lokalnych uchwał antysmogowych na podstawie fakultatywnego upoważnienia do ich stanowienia zawartego w art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska powinny przyjąć wszystkie sejmiki we wszystkich 16 województwach (do tej pory uchwały przyjęto w 14 województwach). Uwzględniając zatem troskę o dobro wspólne i bezpieczeństwo ekologiczne, należy postulować o jak najszersze skorzystanie z przysługującego samorządowym organom województwa władztwa i wprowadzenie stosownych zakazów i ograniczeń w drodze uchwały antysmogowej, mającej na celu przeciwdziałanie niskiej emisji, która jest główną przyczyną powstawania smogu.

⁵ Zob. P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012, s. 273.

⁶ Sytuacja ta m.in. spowodowała od 29 czerwca 2022 r. odstąpienie przez okres 60 dni od stosowania wymagań określonych w przepisach rozporządzenia Ministra Energii z dnia 27 września 2018 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych (Dz.U. poz. 1890 ze zm.). Zob. rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska w tej sprawie z dnia 27 czerwca 2022 r. (Dz.U. poz. 1351).

⁷ World Health Organization, *Ambient Air Pollution: A global assessment of exposure and burden of disease*, Geneva 2016, s. 15; European Economic Area, *Air quality in Europe – 2017 report*, Luxembourg 2017, s. 12.

Przyczyny i skutki niskiej emisji

Pojęcia smogu i niskiej emisji coraz częściej pojawiają się w dyskusjach nad problemem zanieczyszczenia powietrza w sezonie grzewczym w Polsce. Zwłaszcza to drugie pojęcie, mimo coraz bardziej powszechnego użycia w języku potocznym, nie ma definicji legalnej. Jak wskazano w literaturze prawniczej, „można przyjąć, iż emisja niska to pojęcie pozaprawne, używane zwyczajowo. Zostało stworzone w celu wyróżnienia tych rodzajów emisji (najczęściej w niewielkim stopniu zanieczyszczających powietrze) powodowanych przez indywidualne źródła zanieczyszczeń (ogrzewanie domów przez osoby fizyczne, silniki spalinowe, zarówno napędzające pojazdy mechaniczne, jak i stacjonarne itp.)”⁸.

Generalnie przyjmuje się, że niską emisją jest emisja produktów spalania paliw stałych, ciekłych i gazowych do atmosfery ze źródeł emisji (emiterów) znajdujących się na wysokości nie większej niż 40 m⁹. Do produktów spalania wpływających na występowanie niskiej emisji można zaliczyć gazy, takie jak: dwutlenek węgla CO₂, tlenek węgla CO, dwutlenek siarki SO₂, tlenki azotu NO_x, wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne, np. benzo(a)piren oraz dioksyny, a także metale ciężkie (ołów, arsen, nikiel, kadm) i pyły zawieszane PM₁₀, PM_{2,5}¹⁰.

⁸ Zob. G. Dobrowolski, *Ochrona powietrza. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Kraków 2000, s. 81 oraz I. Przybojewska, *Problem niskiej emisji i dostępne rozwiązania prawne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 7(142), s. 39 i nast.

⁹ Zob. A. Jaworowicz-Rudolf, *Realizacja kompetencji prawotwórczych w zakresie ochrony jakości powietrza w celu przeciwdziałania problemom niskiej emisji*, [w:] I. Wieczorek, M.A. Król (red.), *Rozwój gospodarki niskoemisyjnej w gminach jako instrument zarządzania jakością powietrza*, Łódź 2020, s. 30, a także I. Wieczorek, M.A. Król, *Zakończenie*, [w:] I. Wieczorek, M.A. Król (red.), op. cit., s. 85.

¹⁰ Na marginesie prowadzonych rozważań warto zauważyć, że w efekcie wdrażania przez Polskę unijnych dyrektyw, mniej więcej od dekady istnieje w Polsce nowoczesny monitoring jakości powietrza i od tego czasu mierzy się stężenia pyłu PM_{2,5} – najważniejszej z punktu widzenia ochrony zdrowia i życia szkodliwej substancji obecnej w powietrzu – oraz pyłu PM₁₀ (zob. <http://powietrze.gios.gov.pl>, data dostępu: 26.06.2022). Niewątpliwie stacji pomiarowych mogłoby być znacznie więcej, szczególnie brakuje ich w małych miejscowościach, gdzie w sezonie grzewczym sytuacja jest często znacznie gorsza niż w dużych aglomeracjach. Niemniej sieć monitoringu jest i tak wystarczająco gęsta, by wyraźnie pokazać, że jakość polskiego powietrza jest bardzo zła. Polska od lat znajduje się w czołówce europejskich krajów z najbardziej zanieczyszczonym powietrzem. Na 50 najbardziej zanieczyszczonych pyłem PM_{2,5} miast w Europie aż 36 znajduje się na terenie naszego kraju. Jest to 72% ogółu – dane z listy 50 miast z najbardziej zanieczyszczonym powietrzem w Europie, sporządzonej przez Światową Organizację Zdrowia, zob. <https://uneearthed.greenpeace.org/2018/05/02/air-pollution-cities-worst-global-data-world-health-organisation/> (data dostępu: 18.06.2022). Dodatkowo warto wskazać, że dane pochodzące z monitoringu jakości powietrza wykorzystywane są w mobilnych aplikacjach komórkowych pozwalających samodzielnie analizować stan jakości powietrza m.in. aplikacja mobilna „Jakość powietrza w Polsce” na system Android i inne.

Najistotniejszymi przyczynami niskiej emisji są: ogrzewanie domów słabej jakości paliwami (węglem i drewnem), palenie w piecach śmieci, korzystanie z przestarzałych pieców, nieodpowiednia izolacja domów i utrata energii w procesie ogrzewania, ruch samochodowy, mała popularność odnawialnych źródeł energii, a także brak właściwej polityki urbanistycznej, w szczególności zabudowywanie stref napowietrzania miasta. Cechą charakterystyczną niskiej emisji jest to, że powodowana jest przez liczne źródła wprowadzające do powietrza niewielkie ilości zanieczyszczeń w postaci szkodliwych gazów i pyłów. Zanieczyszczenia te pochodzą głównie z domowych pieców grzewczych i lokalnych kotłowni węglowych, w których spalanie węgla odbywa się w nieefektywny sposób (najczęściej tanim węglem, a więc o złej charakterystyce i niskich parametrach grzewczych), a także z sektora przemysłu oraz z transportu spalinowego.

Niska emisja jest główną przyczyną powstawania smogu, jednego z największych zagrożeń cywilizacyjnych, zwłaszcza w miejscowościach o słabej wentylacji. Występowanie niskiej emisji jest w praktyce najczęściej utożsamiane właśnie ze smogiem. Należałoby jednak zauważyć, że nie są to pojęcia tożsame, ponieważ smog można określić jako zauważalne dla ludzkiego oka zjawisko będące potwierdzeniem występowania na danym obszarze niskiej emisji. Jego powstaniu towarzyszą określone warunki atmosferyczne, przede wszystkim brak występowania wiatru oraz duża wilgotność powietrza. Nie oznacza to, że jeżeli smog nie jest widoczny, niska emisja nie ma miejsca – niska emisja ma miejsce, a smog jest tylko potwierdzeniem jej występowania¹¹.

Niska emisja powoduje poważne problemy zdrowotne ludności, takie jak: częstsze występowanie chorób układu krążenia i oddychania (m.in. chorób alergicznych, przewlekłej obturacyjnej choroby płuc, astmy), nowotworów (w tym raka płuc), zapalenia spojówek, poronień i niższej wagi urodzeniowej noworodków. Długa ekspozycja na niską emisję przyczynia się do przedwczesnej śmierci. Niezależnie powoduje także m.in. globalne zmiany klimatyczne, przenikanie zanieczyszczeń do wód i gleb oraz niszczenie zabytków i fasad budynków.

Zły stan jakości powietrza w Polsce, a dokładnie problem przekroczeń poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM₁₀ stał się przedmiotem wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 22 lutego 2018 r. Zresztą w literaturze prawniczej już wcześniej wskazywano, że w ramach nowelizacji ustawy Prawo ochrony środowiska z 2012 r. Polska nie dokonała w pełni implementacji dyrektywy 2008/50/WE, o czym świadczyło wszczęcie przez Komisję Europejską w 2015 r. odpowiedniego postępowania¹². Postępowanie to

¹¹ Zob. szerzej M. Kaczmarczyk (red.), *Niska emisja – od przyczyn występowania do sposobów eliminacji*, Kraków 2015, s. 144.

¹² Zob. szerzej A. Haładyj, *Ochrona jakości życia w przepisach regulujących ochronę powietrza*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 2, Warszawa 2017. Polskiemu ustawodawcy m.in. zarzucono brak utrzymania „ducha” prawa unijnego, czyli całej warstwy aksjologicznej przyjętej regulacji, wyrażonej zwłaszcza w preambule dyrektywy.

w 2018 r. zakończyło się wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości, stwierdzającym uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego w zakresie dokonania prawidłowej transpozycji przepisów dyrektywy do polskiego systemu prawnego¹³. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził, że Polska nie stosuje odpowiednich i realnych środków w zakresie zapewnienia prawidłowych norm jakości powietrza zgodnie z dyrektywą 2008/50/WE, podkreślając, że obowiązek sporządzania planów dotyczących jakości powietrza w wypadku przekroczeń wartości dopuszczalnych dla stężenia PM₁₀ w otaczającym powietrzu ciąży na właściwym państwie członkowskim od dnia 11 czerwca 2010 r.¹⁴, a zatem Polska miała odpowiedni czas na przygotowanie i wprowadzenie stosownych rozwiązań w tym zakresie.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wymusza więc na polskich władzach publicznych, do których niewątpliwie należy zaliczyć sejmiki województw, podjęcie szybkich i skutecznych działań na rzecz poprawy stanu jakości powietrza i walki z jego zanieczyszczeniem także z powodu realnej groźby nałożenia na Polskę w przyszłości określonych sankcji finansowych. Jednym z takich działań było przyjęcie 13 czerwca 2019 r. nowelizacji ustawy Prawo ochrony środowiska¹⁵, która wyraźnie zobowiązała organy sporządzające programy ochrony powietrza do uwzględniania wymogu, by działania naprawcze w nich przewidziane umożliwiały ograniczenie przekroczeń wartości dopuszczalnych w możliwie najkrótszym terminie. Należy podkreślić, że w polskim systemie prawnym programy ochrony powietrza są przyjmowane w drodze uchwały, będącej aktem prawa miejscowego przez sejmiki województw, które jako organy województwa są władzą publiczną i są konstytucyjnie zobowiązane do ochrony środowiska¹⁶. Legitymizacja ich działań wynika więc również z przyznanych przez ustawodawcę uprawnień do wprowadzenia w drodze uchwał antysmogowych, mających również charakter aktów prawa powszechnie obowiązującego na obszarze ich działania, ograniczeń i zakazów w zakresie wykorzystywania instalacji grzewczych z użyciem w nich paliw stałych. Ich celem jest bowiem poprawa jakości powietrza w zakresie niskiej emisji na terenie danego województwa lub jego części, a ostatecznie – w sytuacji przyjęcia ich przez sejmiki wszystkich województw i skutecznego egzekwowania ich przepisów – na terytorium całego kraju.

¹³ Wyrok TSUE z 22 lutego 2018 r. w sprawie C-336/16 *Komisja Europejska vs. Rzeczpospolita Polska*, ECLI:EU:C:2018:94. Szerzej na temat prawnych konsekwencji wyroku zob. E. Radecka, *Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie C-336/16 Komisja Europejska vs. Rzeczpospolita Polska – konsekwencje prawne*, [w:] F. Nawrot, E. Radecka (red.), *Prawne instrumenty ochrony powietrza. Wybrane zagadnienia*, Katowice 2018, s. 97 i nast.

¹⁴ Termin transpozycji dyrektywy CAFE minął 10 czerwca 2010 r.

¹⁵ Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. poz. 1211).

¹⁶ M.in. zgodnie z treścią art. 74 ust. 1–2 Konstytucji RP władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, a ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Uchwała antysmogowa jako prawny instrument poprawy jakości powietrza w zakresie niskiej emisji na danym terenie

Upoważnienie ustawowe zawarte w art. 96 p.o.ś., umożliwiające skorzystanie z kompetencji prawotwórczej organom terenowej administracji publicznej do stanowienia w drodze aktów prawa miejscowego przepisów mających na celu przeciwdziałanie problemom niskiej emisji, zostało zawarte już w pierwotnym brzmieniu tego przepisu w ustawie Prawo ochrony środowiska z 2001 r.¹⁷ Wówczas przepis ten upoważniał terenowy organ administracji rządowej w postaci wojewody do uregulowania w drodze rozporządzenia, jako aktu prawa miejscowego, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub na dobra kultury, rodzajów i jakości paliw dopuszczonych do stosowania na obszarze całości lub części województwa, a także określenia sposobu realizacji i kontroli tego obowiązku. Następnie z dniem 1 stycznia 2008 r. kompetencja ta została przekazana sejmikom województw¹⁸. Ponieważ delegacja została określona zbyt ogólnie, w szczególności nie wynikało z niej, czy ograniczenie w zakresie stosowania paliw może odnosić się do wszystkich użytkowników środowiska, czy też tylko do niektórych ich kategorii, nie określono także czasowych ograniczeń wprowadzanych zakazów, co budziło zastrzeżenia co do zgodności z zasadą proporcjonalności, deklarowaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w praktyce powyższy przepis pozostawał w istocie martwą normą prawną. Jedynym przykładem wykorzystania powołanego przepisu była uchwała Sejmiku Województwa Małopolskiego nr XLIV/703/13 z dnia 25 listopada 2013 r. w sprawie określenia rodzajów paliw dopuszczonych do stosowania na obszarze Gminy Miejskiej Kraków, która ograniczała ogrzewanie domów węglem. Jej nieważność stwierdził w wyroku z 22 sierpnia 2014 r. WSA w Krakowie¹⁹. W obszernym uzasadnieniu podniesiono, że sformułowanie upoważnienia ustawowego wręcz uniemożliwiało skorzystanie z kompetencji prawotwórczej organów samorządowych.

Biorąc powyższe pod uwagę, w dniu 10 września 2015 r. Sejm przyjął ustawę o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska²⁰, określaną mianem

¹⁷ Dz.U. z 2001 r., Nr 62, poz. 627 ze zm. Na temat ewolucji tego przepisu szerzej zob. J. Lemańska, *Uchwały „antysmogowe”*, [w:] M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patryczna (red.), *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2017, s. 255 i nast.

¹⁸ Na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz.U. z 2005 r., Nr 175, poz. 1462 ze zm.).

¹⁹ Sygn. akt II SA/Kr 490/14, Lex nr 1596259. Skarga kasacyjna została oddalona wyrokiem NSA z 25 września 2015 r., sygn. akt II OSK 255/15, Lex nr 1931984.

²⁰ Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2015 r., poz. 1593). W obecnej wersji art. 96 p.o.ś. obowiązuje od 12 listopada 2015 r.

„ustawy antysmogowej”. Z dniem 12 listopada 2015 r. dokonano nowelizacji art. 96 p.o.ś. do wersji obecnie obowiązującej, likwidując tym samym formalne przeszkody dotyczące stosowania tego przepisu. Znowelizowany art. 96 p.o.ś. daje samorządom województw narzędzie do walki o poprawę jakości powietrza i zdrowia mieszkańców zanieczyszczonych terenów, przy czym ustawodawca precyzyjnie określił obligatoryjne i fakultatywne elementy uchwał antysmogowych²¹ oraz tryb ich opracowywania. Projekt uchwały opracowuje zarząd województwa, a następnie przedstawia go do zaopiniowania właściwym miejscowo wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast i starostom, którzy w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu są obowiązani do wydania opinii. Niewydanie opinii w terminie oznacza akceptację projektu uchwały. W postępowaniu, którego przedmiotem jest opracowanie uchwały, obowiązkowy jest udział społeczeństwa, do którego stosuje się odpowiednie przepisy działu III rozdziału 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²². Można stwierdzić, że ustawodawca umożliwił samorządom reakcję na przyczyny występowania wysokich poziomów zanieczyszczenia powietrza i zabiegania o jakość powietrza, by w najbardziej „zakopconych” rejonach kraju normy szkodliwych dla zdrowia pyłów i innych zanieczyszczeń nie były kilkakrotnie przekraczane²³.

W obowiązującym stanie prawnym sejmik województwa, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko na podstawie delegacji o charakterze fakultatywnym z art. 96 p.o.ś., ma uprawnienie do przyjmowania uchwał antysmogowych będących aktami prawa miej-

²¹ Zgodnie z art. 96 ust. 6–7 p.o.ś. uchwała obligatoryjnie określa: 1) granice obszaru, na którym wprowadza się ograniczenia lub zakazy, 2) rodzaje podmiotów lub instalacji, dla których wprowadza się ograniczenia lub zakazy, 3) rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania lub których stosowanie jest zakazane na wyznaczonym obszarze, lub parametry techniczne lub rozwiązania techniczne lub parametry emisji instalacji, w których następuje spalanie paliw, dopuszczonych do stosowania na tym obszarze. Ponadto fakultatywnie uchwała 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.

²² T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1029 ze zm.

²³ Analizując dane zebrane przez stacje pomiarowe Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, na liście miast z najgorszym powietrzem tradycyjnie czołowe miejsca zajmują Kraków, Katowice i Warszawa, ale pojawiły się również miasta z uznawanego za czyste Pomorza – zob. <http://powietrze.gios.gov.pl> (data dostępu: 18.06.2022). Jak wspomniano, w zestawieniach ujęte zostały tylko te miejscowości, w których znajdowała się stacja pomiarowa. Oznacza to, że podobne zanieczyszczenie występować może w miejscach o zbliżonym typie zabudowy i sposobie ogrzewania domów. Na liście miast, w których dopuszczalny średnioroczny poziom stężenia pyłu PM₁₀ przekracza normę 40 mikrogramów na metr sześcienny, znajdują się – poza Krakowem, Katowicami i Warszawą – głównie miejscowości średniej wielkości bądź nawet tak małe, jak śląski Godów liczący zaledwie 2000 mieszkańców. Większość najbardziej zanieczyszczonych miast znajduje się na terenie Śląska, Małopolski i woj. łódzkiego. Nie brakuje paradoksów – fatalną jakość powietrza notowano m.in. w Żywcu, który uchodzi za miejscowość uzdrowską.

scowego, wprowadzających ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Sejmiki województw mogą więc podejmować uchwały zawierające zakazy i ograniczenia dotyczące np. ogrzewania domów na danym terenie węglem albo jego najgorszymi gatunkami, takimi jak: miał, muł, flot węglowy, czy określać parametry techniczne eksploatowanych kotłów w zgodzie z obowiązującymi na terenie całego kraju normami emisyjnymi instalacji, np. kotłów grzewczych²⁴ oraz normami jakości paliw stałych (w tym węgla) sprzedawanych w sektorze komunalno-bytowym²⁵. Należy przy tym podkreślić, że bezpośrednio z przepisu art. 96 ust. 8 p.o.ś. wynika, iż uchwała ta nie ma zastosowania do instalacji, dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia zintegrowanego albo pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza czy też dokonanie zgłoszenia, co oznacza, że analizowana uchwała nie dotyczy instalacji o mocy powyżej 1 MW.

Uchwały antysmogowe wprowadzające ograniczenia lub zakazy dotyczące eksploatacji kotłów, pieców i kominków zostały w Polsce jak dotąd uchwalone przez sejmiki 14 województw: małopolskiego, śląskiego, opolskiego, mazowieckiego, łódzkiego, dolnośląskiego, wielkopolskiego, podkarpackiego, lubuskiego, zachodniopomorskiego, kujawsko-pomorskiego, świętokrzyskiego, pomorskiego i lubelskiego.

Na podstawie aktualnie obowiązującego art. 96 p.o.ś. pierwszym sejmikiem, który przyjął uchwałę antysmogową, był Sejmik Województwa Małopolskiego. 15 stycznia 2016 r. radni uchwalili rygorystyczne przepisy mające na celu ochronę jakości powietrza, które obowiązują na obszarze Gminy Miejskiej Kraków od 1 września 2019 r.²⁶ Zgodnie z nimi w kotłach, piecach i kominkach całkowicie zakazane jest spalanie węgla i drewna. Do tego czasu już od 1 lipca 2017 r. na terenie Gminy Miejskiej Kraków nie można było spalać węgla niskiej jakości i drewna o wilgotności powyżej 20%. Ograniczenia i zakazy dotyczące eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, od 1 lipca 2017 r. (z pewnymi okresami przejściowymi) na podstawie odrębnej uchwały antysmogowej obowiązują także na terenie całego woj. małopolskiego²⁷. Akt ten zakazuje stosowania w kotłach, piecach i kominkach niektórych paliw, a także wprowadza odpowiednie proekologiczne wymagania dla insta-

²⁴ Zob. rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe (Dz.U. poz. 1690 ze zm.).

²⁵ Zob. rozporządzenie Ministra Energii z dnia 27 września 2018 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych (Dz.U. poz. 1890 ze zm.).

²⁶ Uchwała nr XVIII/243/16 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 15 stycznia 2016 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Miejskiej Kraków ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2016 r., poz. 812 ze zm.).

²⁷ 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 z 2017 r., poz. 787 ze zm.).

lacji, w których następuje spalanie paliw, zobowiązując do wymieniaenia kotłów, które spełniają wymogi ekoprojektu, zgodnie z przepisami rozporządzenia 2015/1189²⁸.

Uchwałę antysmogową przyjął także Sejmik Województwa Śląskiego²⁹. Weszła ona w życie 1 września 2017 r. z pewnymi okresami przejściowymi, mającymi umożliwić mieszkańcom dostosowanie się do nowych regulacji przy jednoczesnym uwzględnieniu, że bardziej emisyjne instalacje będą musiały być dostosowane w krótszym terminie niż instalacje o niższych poziomach emisji. Podobnie jak uchwała dla Małopolski, wprowadziła ona dwojakiego rodzaju ograniczenia zarówno dotyczące paliw, jak i odnoszące się do palenisk. Od 1 listopada 2017 r. obowiązuje też uchwała dla województwa opolskiego³⁰. Należy zauważyć, że w pierwotnej wersji zawierała ona tylko ograniczenia w postaci zakazów stosowania w kotłach, piecach i kominkach określonych paliw, ale nie nakazywała wymiany nieekologicznych instalacji, co zostało zmienione w wyniku nowelizacji uchwały w 2021 r.³¹

W dniu 24 października 2017 r. uchwały antysmogowe zostały przyjęte przez sejmiki województw łódzkiego³² i mazowieckiego³³. Uchwała dla województwa łódzkiego weszła w życie 1 maja 2018 r. z pewnymi okresami przejściowymi. Zawiera ona przepisy zakazujące stosowania wskazanych paliw, jak i określające wymogi dla palenisk. W przypadku Mazowsza uchwała weszła w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia, również z pewnymi okresami przejściowymi, np. zakaz stosowania w instalacjach określonych w uchwale paliw obowiązuje od 1 lipca 2018 r. Obecnie w wyniku nowelizacji tej uchwały z dnia

²⁸ Rozporządzenie Komisji (UE) 2015/1189 z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe (Dz. Urz. UE L 193 z 21 lipca 2015 r., s. 100 ze zm.).

²⁹ 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 z 2017 r., poz. 2624 ze zm.).

³⁰ Uchwała nr XXXII/367/2017 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 26 września 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa opolskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2017 r., poz. 2488 ze zm.).

³¹ Uchwała z dnia 30 listopada 2021 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego, poz. 3247) nowelizująca uchwałę nr XXXII/367/2017 wprowadziła: wymóg wymiany kotłów bezklasowych do końca 2029 r., wymóg wymiany kotłów klas 3 i 4 do końca 2031 r. oraz wymóg wymiany kominków niespełniających wymagań emisyjnych do końca 2035 r.

³² Uchwała nr XLIV/548/17 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 24 października 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa łódzkiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2017 r., poz. 4549 ze zm.).

³³ Uchwała nr 162/17 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 24 października 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa mazowieckiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2017 r., poz. 9600 ze zm.).

26 kwietnia 2022 r.³⁴ zaostorzono jej przepisy, wprowadzając m.in. zakaz ogrzewania węglem w Warszawie od 1 października 2023 r.

W dniu 30 listopada 2017 r. trzy uchwały antysmogowe przyjął Sejmik Województwa Dolnośląskiego – dla Wrocławia, uzdrowisk oraz dla pozostałych gmin regionu³⁵. Główne ich założenia dotyczą wyeliminowania spalania paliw złej jakości i wyłączenia z obiegu instalacji grzewczych powodujących trującą emisję gazów oraz pyłów do atmosfery, wymianę kotłów i pieców na niskoemisyjne oraz zakaz palenia paliwami stałymi we Wrocławiu i w uzdrowiskach. Z ich treści wynika, że od 1 lipca 2018 r. na terenie całego województwa obowiązuje zakaz stosowania najgorszej jakości paliw stałych i stopniowo będą likwidowane piece na paliwa stałe. Uchwała umożliwia korzystanie z kominów, pod warunkiem że spełniają one standardy określone w tzw. dyrektywie ekoprojektu³⁶ oraz nie stanowią podstawowego źródła ciepła w lokalu. W przeciwnym wypadku konieczne będzie wyposażenie instalacji w urządzenie zapewniające redukcję emisji pyłu (elektrofiltry). Zgodnie z założeniami w ciągu 10 lat z Wrocławia mają zniknąć stare piece węglowe, a najbardziej trujące piece pozaklasowe (poniżej 3 klasy, tzw. kopciuchy) powinny zostać zlikwidowane do 2024 r.

Siódmym z województw, w którym przyjęto uchwały antysmogowe, jest woj. wielkopolskie. 18 grudnia 2017 r. Sejmik Województwa Wielkopolskiego przyjął trzy uchwały: dla obszaru województwa wielkopolskiego z wyłączeniem Miasta Poznania oraz Miasta Kalisza, oraz odrębne uchwały dla tychże miast³⁷. Weszły one w życie 1 maja 2018 r. (z pewnymi okresami przejściowymi) i wprowadziły m.in. zakaz stosowania bardzo drobnego miazła, węgla brunat-

³⁴ Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 5147.

³⁵ Są to odpowiednio uchwały z dnia 30 listopada 2017 r.: w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Wrocław ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2017 r., poz. 5153 ze zm.); w sprawie wprowadzenia na obszarze uzdrowisk w województwie dolnośląskim ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2017 r., poz. 5154 ze zm.) oraz w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa dolnośląskiego, z wyłączeniem Gminy Wrocław i uzdrowisk, ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2017 r., poz. 5155 ze zm.).

³⁶ O których mowa w rozporządzeniu Komisji (UE) 2015/1185 z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe (Dz. Urz. UE L 193 z 21 lipca 2015 r., s. 1 ze zm.).

³⁷ Są to odpowiednio uchwały z dnia 18 grudnia 2017 r.: nr XXXIX/941/17 w sprawie wprowadzenia, na obszarze województwa wielkopolskiego, ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2017 r., poz. 8807 ze zm.), nr XXXIX/942/17 w sprawie wprowadzenia, na obszarze Miasta Poznania, ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2017 r., poz. 8808 ze zm.) oraz nr XXXIX/943/17 w sprawie wprowadzenia, na obszarze Miasta Kalisza, ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2017 r., poz. 8809 ze zm.).

nego i flotokoncentratu, ograniczenia dla kotłów oraz tzw. miejscowych ogrzewaczy, np. kominków i pieców.

Ósmym województwem, które przyjęło uchwałę antysmogową jest woj. podkarpackie³⁸. Natomiast w dniu 18 czerwca 2018 r. trzy uchwały antysmogowe przyjął Sejmik Województwa Lubuskiego dotyczące obszaru województwa lubuskiego, miasta Zielona Góra oraz miasta Gorzów Wielkopolski, przy czym pierwsza z nich wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2027 r., natomiast dwie kolejne z dniem 1 stycznia 2023 r.³⁹ Kolejnym sejmikiem, który uchwalił uchwałę antysmogową był Sejmik Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Przyjęta 24 czerwca 2019 r. uchwała antysmogowa dla województwa kujawsko-pomorskiego weszła w życie 1 września 2019 r. z pewnymi okresami przejściowymi⁴⁰. Uchwała również wskazuje paliwa zakazane oraz terminy wymiany kotłów grzewczych poniżej klasy 5.

W 2020 r. kolejne województwa podjęły uchwały wprowadzające ograniczenia i zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. W województwie pomorskim obowiązują obecnie trzy uchwały antysmogowe. Sejmik Województwa Pomorskiego w dniu 24 lutego 2020 r. przyjął uchwałę antysmogową dla Gminy Miasta Sopotu⁴¹, zgodnie z którą zakaz używania kotłów na paliwa stałe (piece węglowe) będzie obowiązywał dopiero od 1 stycznia 2024 r., przy czym w Sopocie nie wprowadzono w tym czasie ograniczenia dla spalania najgorszych jakościowo paliw. W dniu 28 września 2020 r. przez Sejmik Województwa Pomorskiego zostały przyjęte dwie kolejne uchwały antysmogowe: nr 309/XXIV/20 w sprawie wprowadzenia na obszarze miast województwa pomorskiego, z wyłączeniem Gminy Miasta

³⁸ Uchwała nr LII/869/18 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa podkarpackiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2018 r., poz. 2498 ze zm.).

³⁹ Są to odpowiednio: uchwała nr XLVI/732/18 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 18 czerwca 2018 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa lubuskiego, z wyłączeniem miasta Zielona Góra oraz miasta Gorzów Wlkp., ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2018 r., poz. 1510 ze zm.), uchwała nr XLVI/733/18 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 18 czerwca 2018 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze miasta Zielona Góra ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2018 r., poz. 1511 ze zm.) oraz uchwała nr XLVI/734/18 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 18 czerwca 2018 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze miasta Gorzów Wielkopolski ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2018 r., poz. 1512 ze zm.).

⁴⁰ Uchwała nr VIII/136/19 Sejmiku Woj. Kujawsko-Pomorskiego z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa kujawsko-pomorskiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2019 r., poz. 3743 ze zm.).

⁴¹ Uchwała nr 236/XIX/20 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 24 lutego 2020 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Miasta Sopotu ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, <https://www.bip.pomorskie.eu/api/files/129514> (data dostępu: 18.06.2022).

Sopotu, ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw⁴², oraz nr 310/XXIV/20 w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa pomorskiego, z wyłączeniem Gminy Miasta Sopotu i obszaru miast, ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw⁴³. Regulacje zawarte w tychże uchwałach są ze sobą zbieżne. Zgodnie z nimi w gminach miejskich (poza miastem Sopot) i gminach wiejskich województwa pomorskiego wprowadzono zakaz spalania najgorszych jakościowo paliw od 1 stycznia 2021 r., natomiast wymiana kotłów z uwzględnieniem okresów przejściowych ma nastąpić do 2035 r. Ponadto mieszkańcy miast, którzy ogrzewają domy kotłami CO lub piecami na paliwa stałe, w pierwszej kolejności mają obowiązek podłączenia się do miejskiej sieci ciepłowniczej lub gazowej. W przypadku gdy nie ma takiej możliwości, uchwała dotycząca obszarów miejskich zezwala na stosowanie gazu lub lekkiego oleju opałowego. Uchwała dotycząca obszarów wiejskich również nakłada obowiązek podłączenia się do sieci ciepłowniczej, jeżeli taka występuje, natomiast w odróżnieniu od uchwały miejskiej nie wprowadza obowiązku korzystania z gminnych sieci gazowych.

Obowiązek przyłączenia do sieci ciepłowniczej lub gazowej wynika również z uchwały przyjętej 29 czerwca 2020 r. przez Sejmik Województwa Świętokrzyskiego⁴⁴. Ponadto w województwie świętokrzyskim zakaz stosowania najgorszych jakościowo paliw obowiązuje od 1 lipca 2021 r., natomiast obowiązek wymiany kotłów spoczywa na ich użytkownikach do 30 czerwca 2026 r.

W dniu 19 lutego 2021 r. uchwałę antysmogową przyjął Sejmik Województwa Lubelskiego – jest to 14 uchwała wprowadzona na poziomie wojewódzkim⁴⁵. Zgodnie z nią na obszarze województwa lubelskiego z dniem jej wejścia w życie 1 maja 2021 r. zaczął obowiązywać zakaz użytkowania instalacji na paliwo stałe w nowo budowanych budynkach mających dostęp do sieci ciepłowniczej lub gazowej oraz zakaz stosowania określonych paliw. Z kolei obowiązek wymiany kotłów spoczywa na ich użytkownikach sukcesywnie do 1 stycznia 2030 r. Co ważne, po 1 stycznia 2030 r. dopuszczalna będzie wyłącznie eksploatacja urządzeń spełniających wymogi ekoprojektu.

⁴² <https://bip.pomorskie.eu/api/files/131526> (data dostępu: 18.06.2022).

⁴³ <https://bip.pomorskie.eu/api/files/131527> (data dostępu: 18.06.2022).

⁴⁴ Uchwała z dnia 29 czerwca 2020 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa świętokrzyskiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego z 2020 r., poz. 2616 ze zm.).

⁴⁵ Uchwała nr XXIII/388/2021 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 19 lutego 2021 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa lubelskiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2021 r., poz. 917 ze zm.).

Sankcje za nieprzestrzeganie przepisów uchwał antysmogowych

W uchwałach antysmogowych nie odnajdziemy regulacji odnoszących się do sankcji grożących za niestosowanie się do tychże przepisów aktów prawa miejscowego. Jest to oczywiste z punktu widzenia teorii prawa. Sankcje stosowane w przypadku naruszenia postanowień uchwały antysmogowej określone zostały w art. 334 p.o.ś., zgodnie z którym kto nie przestrzega ograniczeń, nakazów lub zakazów określonych w uchwale sejmiku województwa przyjętej na podstawie art. 96 p.o.ś., podlega karze grzywny. Zgodnie z art. 24 § 1 Kodeksu wykroczeń⁴⁶ grzywna wynosi od 20 zł do 5000 zł, przy czym stosownie do treści art. 96 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia⁴⁷ w postępowaniu mandatowym można nałożyć grzywnę w wysokości do 500 zł, a jeżeli czyn wyczerpuje znamiona wykroczeń określonych w dwóch lub więcej przepisach ustawy – do 1000 zł. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia generalnie postępowanie mandatowe jest prowadzone przez Policję, a przez inne organy tylko wtedy, gdy stanowi tak przepis szczególny. W zakresie naruszenia regulacji uchwał antysmogowych, oprócz funkcjonariuszy Policji, grzywny w drodze mandatu karnego mogą nakładać także odpowiednio upoważnieni inspektorzy Inspekcji Ochrony Środowiska⁴⁸ oraz od 1 listopada 2018 r. strażnicy straży gminnych⁴⁹. Warto w tym miejscu przypomnieć, że na podstawie art. 225 Kodeksu karnego⁵⁰ udaremnianie lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli w zakresie ochrony środowiska jest przestępstwem zagrożonym karą pozbawienia wolności do lat 3.

W obowiązującym stanie prawnym, jeżeli strażnicy miejscy stwierdzą, że dany właściciel popełnia wykroczenie z art. 334 p.o.ś., tzn. nie przestrzega przepisów uchwały antysmogowej (np. spala w piecu zakazane na danym obszarze odpady węglowe), mogą nałożyć na niego mandat. Warto podkreślić, że do celów kontrolnych straż miejska wykorzystuje odpowiednie urządzenia, np. drony wyposażone w urządzenie pomiarowe, które badają skład chemiczny dymu z paleniska. W tym miejscu należy przypomnieć, że zgodnie z art. 191 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁵¹ spalanie odpadów poza spalar-

⁴⁶ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2008 ze zm.).

⁴⁷ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1124 ze zm.).

⁴⁸ Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 września 2002 r. w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Ochrony Środowiska uprawnień do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego (Dz.U. z 2002 r., Nr 151, poz. 1253 ze zm.).

⁴⁹ Zob. § 2 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1350 ze zm.).

⁵⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1138 ze zm.).

⁵¹ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 699 ze zm.

nią lub współspalarnią odpadów jest również traktowane jako wykroczenie i podlega karze aresztu albo grzywny, do nałożenia której w drodze mandatu karnego są również uprawnieni strażnicy straży gminnych⁵².

Wnioski końcowe

W praktyce przyjmowanie uchwał antysmogowych w oparciu o art. 96 p.o.ś. jest podstawowym narzędziem poprawy jakości powietrza w zakresie niskiej emisji na danym terenie wdrażającym ogólnokrajowe (obowiązujące na terenie całego kraju) normy emisyjne instalacji, np. kotłów grzewczych oraz normy jakości paliw stałych (w tym węgla) sprzedawanych w sektorze komunalno-bytowym.

Dotychczas przyjęto uchwały antysmogowe w 14 z 16 województw. Uchwały te są do siebie podobne, ale nie identyczne, gdyż kształtowane są przez poszczególne samorządy zgodnie z lokalnymi uwarunkowaniami i specyfiką miejscową. Uogólniając, można stwierdzić, że przewidują zakazy palenia w piecach węglem i drewnem nieodpowiedniej jakości oraz wymianę pieców na proekologiczne. Za najbardziej restrykcyjną należy uznać uchwałę antysmogową obowiązującą w Krakowie, gdyż uchwała ta od 1 września 2019 r. zakazuje całkowicie spalania paliw stałych na terenie miasta Kraków. To też jedyna uchwała antysmogowa w Polsce zakazująca bezwzględnie spalania drewna⁵³.

W celu skutecznego egzekwowania wprowadzonych lokalnych rozwiązań prawnych związanych z przeciwdziałaniem problemom niskiej emisji zawartych w uchwałach antysmogowych ustawodawca przewidział odpowiednie sankcje za ich nieprzestrzeganie, w postaci kary grzywny, którą w drodze mandatu karnego mogą nakładać funkcjonariusze Policji, upoważnieni inspektorzy Inspekcji Ochrony Środowiska oraz strażnicy straży gminnych.

Aby jakość powietrza w Polsce faktycznie poprawiła się, podobne regulacje powinny uchwalić kolejne dwa sejmiki województwa: warmińsko-mazurskiego i podlaskiego, nawet jeżeli na ich obszarze nie są odnotowywane obec-

⁵² Zob. § 2 ust. 1 pkt 18 powoływanego wyżej rozporządzenia z dnia 17 listopada 2003 r.

⁵³ O skuteczności tejsze uchwały świadczą wyniki badań przeprowadzone przez pracowników naukowych Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie, którzy porównali średnie stężenia pyłów PM₁₀ z okresu grzewczego 2012/2013 i 2019/2020 i okazało się, że spadły one o 45,42%. W całym regionie zmiana była znacznie mniejsza – o 28,73%. Z kolei stężenia pyłów PM_{2,5} w tym samym okresie spadły w Krakowie o 43,76%, a w Małopolsce o 32,15%. W Krakowie stężenia benzo(a)pirenu spadły o 42,82%. W całym województwie, z wyłączeniem stolicy Małopolski, poziomy tej rakotwórczej substancji wzrosły o ponad 14%. Systematycznie spadała w Krakowie liczba dni z przekroczonymi dopuszczalnymi poziomami PM₁₀. W sezonie grzewczym 2012/2013 było ich aż 125, a na przełomie 2019 i 2020 r. – 64. Zob. <https://polskialarmsmogowy.pl/jak-wygrac-ze-smogiem/uchwaly-antysmogowe/> (data dostępu: 24.06.2022).

nie niepokojące dane w zakresie jakości powietrza. Pewnego rodzaju przesłanką do wprowadzania przez organy województw uchwał antysmogowych, na mocy których stosowane są ograniczenia w zakresie wykorzystywania instalacji grzewczych z użyciem w nich paliw stałych, a tym samym objęcia aktami prawa miejscowego jak największego obszaru działania tych organów (obszarów poszczególnych województw) może również stanowić niezwykle ważne z uwagi na aktualne problemy środowiskowe w zakresie przekroczonych norm jakości powietrza w Polsce orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 października 2019 r.⁵⁴ W wyroku tym Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że odpowiednie kształtowanie norm jakości powietrza przez władze publiczne w uchwałach antysmogowych może stanowić ograniczenie konstytucyjnie gwarantowanych praw jednostek. Stanowisko to uzasadniono przede wszystkim troską o bezpieczeństwo ekologiczne i koniecznością należytej dbałości o dobro wspólne. Wskazano w nim również słuszność koncepcji różnicowania aktem prawa miejscowego sytuacji prawnej obywateli w różnych województwach. Sformułowane w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego twierdzenia i postulaty powinny zachęcać samorządowe organy województw do podejmowania uchwał antysmogowych i objęcia nimi jak największego obszaru ich działania, w tym przede wszystkim miejskich aglomeracji.

Na kanwie analizowanego zagadnienia warto również podkreślić, że problematyka dotycząca jakości powietrza w Polsce jest widoczna także w innych wyrokach sądów administracyjnych, które np. jednoznacznie wskazują, iż miejscowość, która nie spełnia kryteriów jakości powietrza, nie może pobierać opłaty miejscowej od turystów⁵⁵. Problem z jakością powietrza w Polsce dostrzeżony został również przez sądy powszechne w kontekście możliwości sądowego dochodzenia naruszonych przez państwo dóbr osobistych mieszkańca w związku z brakiem zapewnienia odpowiednich norm jakości powietrza. W wyroku z 2019 r. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia wskazał, że dobrem osobistym są również obawy o zdrowie i życie, lęk i niepokój związane ze znacznym zanieczyszczeniem powietrza⁵⁶.

Podsumowując, należy stwierdzić, że problematyka związana z zapewnieniem właściwych norm jakości powietrza jest zagadnieniem wciąż aktualnym. Dlatego zgodnie z przepisami dyrektywy 2008/50/WE rozwiązania prawne mające na celu przeciwdziałanie tym problemom w postaci lokalnych uchwał

⁵⁴ Sygn. akt II OSK 2050/18, Lex nr 2768964. Zob. również A. Hyżorek, *Kształtowanie odpowiednich norm jakości powietrza jako podstawa do wprowadzenia ograniczeń w zakresie wykorzystywania instalacji grzewczych z wykorzystaniem paliw stałych. Głosa do wyroku NSA z dnia 1 października 2019 r., II OSK 2050/18*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2020, nr 4, s. 130–139.

⁵⁵ Wyrok NSA z 15 marca 2018 r., sygn. akt II FSK 3579/17; wyrok WSA w Krakowie z 10 lipca 2017 r., sygn. akt III SA/Kr 535/15, Lex nr 2313156.

⁵⁶ Wyrok SR dla Warszawy-Śródmieścia z 24 stycznia 2019 r., sygn. akt VI C 1043/18, Lex nr 2817690.

antysmogowych powinny przyjąć sejmiki we wszystkich 16 województwach (choćby w większych miastach znajdujących się na ich terytorium), mimo że upoważnienie do ich stanowienia zawarte w art. 96 p.o.ś. ma charakter fakultatywny. Ponadto dotychczasowa linia orzecznicza Naczelnego Sądu Administracyjnego jednoznacznie potwierdza, że podejmowane przez sejmiki województw działania w tym zakresie są odpowiednie, albowiem uwzględniają konstytucyjnie zagwarantowane prawa obywateli i są odpowiedzialną na postulaty unijnego ustawodawcy i wytyczne Światowej Organizacji Zdrowia⁵⁷.

W przekonaniu autorki niniejszego artykułu realizacja uprawnień sejmiku województwa związanych z przyjmowaniem uchwał antysmogowych powinna być prowadzona równolegle z programami dofinansowania wymiany pieców i termomodernizacji budynków. Pewnego rodzaju zachętę do przyjmowania uchwał antysmogowych zawiera również ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków⁵⁸. Aktualnie aby przygotować odpowiednie programy wsparcia termomodernizacji na mocy nowelizacji tejże ustawy z 2020 r.⁵⁹, na właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych został nałożony obowiązek składania deklaracji na temat użytkowanych źródeł ciepła do Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków, która powinna być skutecznym narzędziem wspierającym wykonywanie zadań organów administracji samorządowej w zakresie planowania polityki niskoemisyjnej.

Wykaz literatury

- Baran M., *Dyrektywa 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy oraz jej implementacja w prawie polskim*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 7(142).
- Dobrowolski G., *Ochrona powietrza. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Zakamycze, Kraków 2000.
- European Economic Area, *Air quality in Europe – 2017 report*, Luxembourg 2017.
- Górski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Górski M., *Przepisy szczególne w zakresie ochrony powietrza*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne materialne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Haładaj A., *Ochrona jakości życia w przepisach regulujących ochronę powietrza*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

⁵⁷ Wyrok NSA z 12 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 1060/17, Lex nr 2646136; wyrok NSA z 25 września 2015 r., sygn. akt II OSK 255/15, Lex nr 1931984.

⁵⁸ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 438 ze zm.

⁵⁹ Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2127).

- Hyżorek A., *Kształtowanie odpowiednich norm jakości powietrza jako podstawa do wprowadzenia ograniczeń w zakresie wykorzystywania instalacji grzewczych z wykorzystaniem paliw stałych. Głosa do wyroku NSA z dnia 1 października 2019 r., II OSK 2050/18, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2020, nr 4.*
- Jaworowicz-Rudolf A., *Realizacja kompetencji prawotwórczych w zakresie ochrony jakości powietrza w celu przeciwdziałania problemom niskiej emisji*, [w:] I. Wieczorek, M.A. Król, *Rozwój gospodarki niskoemisyjnej w gminach jako instrument zarządzania jakością powietrza*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Łódź 2020.
- Kaczmarczyk M. (red.), *Niska emisja – od przyczyn występowania do sposobów eliminacji*, Geosystem Burek, Kotyza s.c., Kraków 2015.
- Korzeniowski P., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, WUŁ, Łódź 2012.
- Lemańska J., *Uchwały „antysmogowe”*, [w:] M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patryczna (red.), *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Przybojewska I., *Problem niskiej emisji i dostępne rozwiązania prawne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 7(142).
- Radecka E., *Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie C-336/16 Komisja Europejska vs. Rzeczpospolita Polska – konsekwencje prawne*, [w:] F. Nawrot, E. Radecka (red.), *Prawne instrumenty ochrony powietrza. Wybrane zagadnienia*, Grupa INFOMAX Katowice, Katowice 2018.
- World Health Organization, *Ambient Air Pollution: A global assessment of exposure and burden of disease*, Geneva 2016.
- Wieczorek I., Król M.A., *Zakończenie*, [w:] I. Wieczorek, M.A. Król (red.), *Rozwój gospodarki niskoemisyjnej w gminach jako instrument zarządzania jakością powietrza*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Łódź 2020.

Summary

Implementation of the powers of the regional parliament in the field of air quality protection related to the adoption of anti-smog resolutions

Keywords: environmental law, regional parliament, air quality protection, anti-smog resolution, air pollution, low emission.

In the system of Polish law, one of the tools for air quality protection is, adopted by the regional parliament, pursuant to Art. 96 of the Act of 27 April 2001 – Environmental Protection Law, the so-called anti-smog resolution. It has the nature of an act of local law and contains provisions aimed at counteracting low emission, which is the main cause of smog. The article aims to show that anti-smog resolutions adopted by the regional parliaments are the basic legal tools for improving air quality in terms of low emissions in Poland.

The article analyses the problems related to the adoption of anti-smog resolutions which are setting restrictions or prohibitions in the operation of installations, in which fuel combustion takes place, in 14 (out of 16) regions in which they were adopted. In practice, the adoption of anti-smog resolutions is the basic entitlement of the regional parliament to counteract low emissions in the region or its part. The regional parliament establishes in them appropriate restrictions or bans, adjusting them to local conditions. Failure to comply with anti-smog regulations may result in appropriate sanctions. However, to achieve the actual improvement of air quality in Poland, the implementation of the regional parliament powers related to the adoption of anti-smog resolutions should be carried out in parallel with the programs for co-financing the replacement of furnaces and thermal modernization of buildings.