

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego
Sąd Apelacyjny w Szczecinie
Prokuratura Apelacyjna w Szczecinie
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie

ACTA IURIS STETINENSIS 5



ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO NR 812

Szczecin 2014

Komitet Redakcyjny

dr hab. Zbigniew Kuniewicz prof. US – Dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego
Ryszard Iwankiewicz – Prezes Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
Grzegorz Jankowski – Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie
Józef Skoczeń – Prokurator Apelacyjny
Maciej Żelazowski – Sędzia Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, Wiceprezes Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
Arkadiusz Windak – Sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, Przewodniczący II Wydziału
Tadeusz Kulikowski – Zastępca Prokuratora Apelacyjnego
dr hab. Marek Andrzejewski prof. US – Redaktor naukowy
Szymon Slotwiński – Sekretarz redakcji

Rada Naukowa

prof. dr hab. Roman Hauser – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu | prof. dr hab. Andrzej Jakubecki – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie | prof. dr hab. Andrzej Marciniak – Uniwersytet Łódzki | prof. dr hab. Mirosław Nazar – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie | prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski – Uniwersytet Szczeciński | dr hab. Adam Olejniczak prof. UAM – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu | dr hab. Lech Paprzycki – Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie | prof. dr hab. Władysław Rozwadowski – Uniwersytet Szczeciński | prof. dr hab. Tadeusz Smyczyński – Uniwersytet Szczeciński, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk | prof. dr hab. Roman Wieruszewski – Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk | prof. dr hab. Bronisław Ziemanin – Uniwersytet Szczeciński | Rosario Sapienza, Full Professor of International and European Law – The University of Catania School of Law | Ashok R. Patil, Prof. dr L.L.M., Ph.D. – National Law School of India University, Bangalore, Karnataka State (India) | Fursa Svetlana Yaroslavovna, prof. dr hab. honoured lawyer of Ukraine | Henry Zhu hao Wang, Assistant Professor – China University of Political Science and Law | Prof. habil. dr. Vytautas Nekrosius – Uniwersytet Wileński | Dr John Sorabji – University College, London | José García-Añón, Ph.D. in Law, Full Professor, School of Law – University of València (Spain) | Terekhova Lydia, Professor, Doctor of Law, Omsk state University, Faculty of Law | Masahiko Omura, Doctor of Law, Professor at Chuo University Law School (Tokyo, Japan) | Elena Kudryavtseva, Professor, Law Faculty of Moscow State University | Alexandre Freitas Câmara, Professor Emeritus and Head of Civil Procedure Department at Rio de Janeiro Judicial School | Jayesh Rathod, Associate Professor of Law – American University Washington College of Law | Rett R. Ludwikowski, Ph.D., Professor of Law, Columbus School of Law – The Catholic University of America | Lilia Abramchik, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor – Yanka Kupala State University of Grodno (Belarus)

Lista recenzentów znajduje się na stronie internetowej zeszytu naukowego | <http://wpiaus.pl/actaiuris>

Redaktor naukowy | dr hab. Marek Andrzejewski prof. US

Redaktor tematyczny | Szymon Slotwiński

Redaktor językowy | Elżbieta Blicharska

Korektor | Joanna Grzybowska

Skład komputerowy | Iwona Mazurkiewicz

**Publikacja została wydana dzięki wsparciu finansowemu
Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, Prokuratury Apelacyjnej w Szczecinie,
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie**

Wersja papierowa jest wersją pierwotną

Pełna wersja publikacji <http://wpiaus.pl/actaiuris>

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne online w międzynarodowej bazie danych
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities
<http://cejsh.icm.edu.pl>

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2014

ISSN 1640-6818 | ISSN 2083-4373

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

Wydanie I. Ark. wyd. 25,0. Ark. druk 28,3. Format B5. Nakład 194 egz.

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
-------------	---

ORZECZNICTWO SĄDÓW SZCZECIŃSKICH

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 10 lipca 2013 r., sygn. akt II S 23/13	11
Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 30 listopada 2012 r., sygn. akt I ACz 813/12	15
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 28 lutego 2013 r., sygn. akt II AKa 12/13	29
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 15 maja 2012 r., sygn. akt III AUa 106/12	37
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 15 grudnia 2011 r., sygn. akt III AUa 385/11	47
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 8 lutego 2012 r., sygn. akt I SA/Sz 881/11	53

KOMENTARZE

DO ORZECZEŃ SĄDÓW SZCZECIŃSKICH

Jan Andrzejewski – Głosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 31 października 2012 roku, sygn. akt I ACA 446/12	81
Joanna Szyjewska-Bagińska – Głosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 6 marca 2013 roku, sygn. akt II SA/Sz 149/13	93

PRAWO KARNE

Mariusz Nawrocki – O (nie)możności łączenia w czyn ciągły zachowań o tożsamej podstawie normatywnej	111
Michał Peno – Współczesne koncepcje uzasadnienia karania (zarys typologii)	129
Adam Wróbel – Pozorny (pomijalny) zbieg przepisów przestępstwa i wykroczenia.....	155

PRAWO CYWILNE

Anna Urbańska-Lukaszewicz – Przenoszenie nieruchomości z majątku wspólnego małżonków do majątku osobistego w świetle orzecznictwa i poglądów doktryny.....	171
Ewa Szubert – Stwierdzenie nabycia spadku – uwagi na temat możliwości wzruszenia prawomocnego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku oraz zarejestrowanego aktu poświadczenia dziedziczenia.....	193
Szymon Słotwiński – Intertemporalne aspekty kompensacji negatywnych przeżyć pośrednio pokrzywdzonych w orzecznictwie Sądu Najwyższego	213

PRAWO ADMINISTRACYJNE

Marek Górski – Nowe regulacje prawne w zakresie ochrony jakości powietrza – monitoring i przywracanie wymaganego stanu jakości powietrza	233
Kornelia Łuczejko – Dane osobowe w internecie – wybrane zagadnienia administracyjnoprawne	247
Przemysław Zdyb – Postępowanie sadowoadministracyjne w przedmiocie skargi na odmowę udzielenia informacji prasie	263
Radosław Ulanowski, Jan Uniejewski – Zasady postępowania egzekucyjnego w administracji a zasada proporcjonalności	279

Agnieszka Lasecka – Legalizacja obiektu wybudowanego w warunkach samowoli budowlanej a legalizacja obiektu wybudowanego na podstawie nieważnego pozwolenia na budowę.....	299
Jarosław Marczak – Prowincje jako forma samorządu lokalnego w Hiszpanii.....	321
Anna Barczak – Procedury ocen oddziaływania na środowisko	353
Katarzyna Święch-Kujawska – Związki rodzinne a zwolnienia w podatku od spadków i darowizn.....	377
Paweł Mańczyk – Pobór podatku od nieruchomości oraz opłaty targowej, miejscowej, uzdrowskiej i od posiadania psów w drodze inkasa na przykładzie wybranych gmin województwa zachodniopomorskiego.....	393
Ewa Kowalewska – Rola banku centralnego w utrzymaniu stabilności systemu finansowego.....	407
Wojciech Bożek – Glosa do orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej z dnia 17 maja 2012 roku BDF1/4900/45/44/12/1149	423

VARIA

Małgorzata W. Greßler – Uwagi o wolności wyboru zawodu w prawie niemieckim	435
---	-----

Marek Górski*

Uniwersytet Szczeciński

**NOWE REGULACJE PRAWNE
W ZAKRESIE OCHRONY JAKOŚCI POWIETRZA
– MONITORING I PRZYWRACANIE WYMAGANEGO STANU
JAKOŚCI POWIETRZA**

Streszczenie

W artykule skoncentrowano się na analizie wdrożonej do polskiego porządku prawnego regulacji prawa Unii Europejskiej w zakresie obowiązku monitorowania jakości powietrza oraz podejmowania działań zmierzających do przywrócenia naruszonych wymagań jakościowych. Obowiązek monitorowania jakości powietrza spoczywa nie tylko na inspekcji ochrony środowiska, ale także na organach samorządu województwa, które są obowiązane do podejmowania działań dotyczących jakości powietrza. W artykule przedstawiono także wiele nieścisłości w nowej regulacji prawnej, które mogą się przyczynić do niewykonania przez Polskę obowiązków nałożonych przez UE w zakresie zachowania właściwej jakości powietrza.

Słowa kluczowe: prawo administracyjne, prawna ochrona środowiska, prawna ochrona jakości powietrza

*E-mail: marekgorski@mec.univ.szczecin.pl.

Nowelizacja Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska¹, dokonana Ustawą z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw² w dość istotny sposób zmodyfikowała przepisy odnoszące się do ochrony jakości powietrza. Nowelizacja, tą ustawą dokonana, transponuje do polskiego prawa dyrektywę w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy³. Nowe przepisy odnoszące się do ochrony powietrza stanowią pewne rozbudowanie i modyfikację regulacji tworzących system ochrony jakościowej tego komponentu środowiska wprowadzonych do naszego ustawodawstwa środowiskowego wraz z jego przebudową dokonaną ustawą P.o.ś. w 2001 roku i oparte są na dotychczasowym modelu tej ochrony. Model ten obejmuje trzy elementy działalności ochronnej: 1) prawne określenie wymagań jakościowych⁴, jakim powinien odpowiadać ten komponent środowiska; 2) monitoring przestrzegania ustanowionych wymagań; 3) podejmowanie działań zmierzających do przywrócenia naruszonych wymagań jakościowych. Wprowadzono zmiany dotyczące każdego z tych elementów, w niniejszym artykule skupiono uwagę na prowadzeniu monitoringu i wykorzystywaniu danych w trakcie takiego monitoringu uzyskanych⁵.

Obowiązek prowadzenia monitoringu rzeczywistej jakości, czyli badania przestrzegania prawnie ustalonych wymagań jakościowych, ma charakter obowiązku prawnego niezbędnego w całym systemie ochrony jakościowej środowiska, w tym oczywiście i przy ochronie jakości powietrza atmosferycznego. Obowiązek prowadzenia monitoringu stanu powietrza na gruncie prawa unijnego funkcjonuje od momentu przyjęcia pierwszych regulacji dotyczących ochrony jakościowej, zagadnienie podejmuje także dyrektywa CAFE (zwłaszcza rozdz. 2). W preambule dyrektywy podkreślono konieczność prowadzenia takich badań zgodnie ze wspólnym podejściem, na podstawie wspólnych

¹ Dz.U. 2008, nr 25, poz.150 z późn. zm.; dalej określana jako ustawa P.o.ś.

² Dz.U. 2012, poz. 460.

³ Tzw. dyrektywa CAFE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21.05.2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy – Dz.Urz. UEL.2008.152.1.

⁴ Realizowane głównie przez system standardów jakości powietrza – zob. M. Górski, *Zmiany w regulacjach prawnych dotyczących ochrony jakości powietrza*, w: *Rynek energii elektrycznej. Wybrane aspekty prawne i techniczne*, red. R. Molski, Szczecin 2013.

⁵ Zob. także na ten temat opracowania autora w „Przeglądzie Komunalnym” nr 12/2012 i nr 1/2013; prezentowany tekst został zaktualizowany, uwzględnia stan prawny na początek lipca 2013 r.

kryteriów oceny (teza 5 preambuły). Oceniając jakość powietrza należy, według tych założeń, wziąć pod uwagę wielkość populacji i ekosystemów narażonych na działanie zanieczyszczonego powietrza i na podstawie tych kryteriów dokonać podziału terytorium każdego z państw członkowskich na strefy lub aglomeracje, uwzględniając gęstość zaludnienia. Zgodnie ze wskazówkami dyrektywy ważne jest zapewnienie odpowiedniej reprezentatywności i porównywalności danych dotyczących jakości powietrza w obrębie całej Wspólnoty, co osiągnąć można zwłaszcza przez stosowanie znormalizowanych technik pomiaru i wspólnych kryteriów zarówno w odniesieniu do liczby, jak i rozmieszczenia stacji pomiarowych. Z kolei przy stosowaniu metod innych niż pomiary, konieczne jest określenie kryteriów stosowania i wymaganego stopnia dokładności takich metod (teza 7). Efektem przyjęcia takich założeń są odpowiednie regulacje w samej dyrektywie i w wielu załącznikach, w zdecydowanej większości stosunkowo szczegółowo normujące wiele różnorodnych kwestii związanych z prowadzeniem monitoringu.

Obowiązek prowadzenia monitoringu, w odniesieniu do dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu, pyłu zawieszonego (PM_{10} i $PM_{2,5}$), ołowiu, benzenu i tlenku węgla, wynika z art. 6 ust. 1 dyrektywy, przy czym pomiary mają być prowadzone zgodnie z kryteriami ustalonymi w innych przepisach dyrektywy. Regulacje te nie zostały zasadniczo zmienione w porównaniu z rozwiązaniami wprowadzonymi w dyrektywach konsolidowanych przez dyrektywę CAFE⁶. Główną nowością jest włączenie do monitoringu obowiązku badania standardów i parametrów dla pyłu $PM_{2,5}$. Dyrektywa zakłada w tej mierze, że dla monitorowania stężeń pyłu $PM_{2,5}$ powinna zostać stworzona sieć pomiarowa obejmująca:

- punkty pomiarowe przeznaczone dla pomiaru wskaźnika średniego narażenia,
- punkty pomiarowe utworzone na potrzeby sprawdzenia przestrzegania i osiągnięcia poziomów docelowych i dopuszczalnych tego pyłu (pomiary w strefach),
- punkty pomiaru tła regionalnego (badanie poziomu zanieczyszczeń na terenach pozamiejskich, oddalonych od istotnych źródeł zanieczyszczeń).

⁶ Dyrektywa włączyła do swojej treści postanowienia wielu wcześniej przyjmowanych dyrektyw szczegółowych – zob. opracowanie powołane w przypisie 4.

W ustawie P.o.ś. obowiązek prowadzenia pomiarów związanych z ochroną jakości powietrza skierowany był od początku do organów inspekcji ochrony środowiska i te przepisy kompetencyjne nie uległy zmianie, badania jakości powietrza prowadzone są w ramach państwowego monitoringu środowiska. Szczegółowe wymagania dotyczące prowadzenia pomiarów, wynikające z prawa unijnego, reguluje rozporządzenie wykonawcze⁷.

Zgodnie z wymaganiami prawa unijnego, monitoring jakości powietrza prowadzony jest w tzw. strefach, ostatnia nowelizacja modyfikuje zasięg tych stref. Aktualna treść odpowiedniego przepisu ustawy P.o.ś. (art. 87) zakłada, że pomiary mają być prowadzone w trzech kategoriach stref, obejmujących:

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

Założenia te w dość zdecydowany sposób strefy powiększają, zmniejszając tym samym ich liczbę w skali kraju i równocześnie nieco upraszczając, jak się wydaje, konstruowanie i funkcjonowanie systemu monitoringowego. Strefy, nazwy i kody stref, o których mowa w powołanym przepisie, są określone w załączniku do kolejnego rozporządzenia wykonawczego⁸.

Celem prowadzenia monitoringu jest ocena stopnia przestrzegania ustalonych wymagań jakościowych i optymalnym wynikiem prowadzonych pomiarów powinno być oczywiście ustalenie, że wymagania te są dotrzymywane. Sytuacje faktyczne mogą być jednak bardzo zróżnicowane i przepisy starają się to uwzględnić. Przede wszystkim należy podkreślić, iż ustalenie w ramach monitoringu, że stwierdzony stan jakości powietrza na danym terenie jest korzystniejszy niż wynikałoby to z ustalonych wymagań (jest niższy niż zakładają to ustanowione poziomy czy pułapy), nie powinno być uznawane za dopuszczenie prowadzenia emisji w szerszym niż dotąd zakresie, tak żeby wykorzystać istniejące „rezerwy”. Dyrektywa CAFE wyraźnie bowiem uznaje, że w takiej sytuacji należy utrzymywać istniejącą jakość powietrza, co szczególnie jasno wskazuje art. 12: „W strefach i aglomeracjach, gdzie poziomy dwutlenku siarki,

⁷ Obecnie rozporządzenie Ministra Środowiska z 13.09.2012 r. w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu, Dz.U. 2012, poz. 1032.

⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 2.08.2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza – Dz.U. 2012, poz. 914.

dwutlenku azotu, pyłu zawieszonego (PM_{10} , $PM_{2,5}$), ołowiu, benzenu i tlenku węgla w powietrzu są niższe niż odpowiednie wartości dopuszczalne, określone w załącznikach XI i XIV, państwa członkowskie utrzymują poziomy tych zanieczyszczeń poniżej wartości dopuszczalnych oraz próbują utrzymać najlepszą jakość powietrza zgodną ze zrównoważonym rozwojem”.

Polskie przepisy wewnętrzne tego założenia w gruncie rzeczy nie przyjmują, jedynym praktycznie jego efektem jest wymagane wyodrębnienie, jako typu, takich stref, w których nie jest przekraczany poziom dopuszczalny bądź poziom docelowy. Wymagań tych można próbować się doszukiwać w generalnych założeniach systemu ochrony jakościowej powietrza, ustalonych w art. 85, gdzie w pkt. 1 jako ogólny cel takiej ochrony przyjęto potrzebę utrzymania poziomów substancji w powietrzu poniżej dopuszczalnych dla nich poziomów lub co najmniej na tych poziomach. Przepisy nie formułują jednak bardziej skonkretyzowanych obowiązków, które miałyby zastosowanie, np. w sytuacji, w której prowadzony monitoring jakości powietrza wykazuje, że w danej strefie mamy do czynienia z pogarszaniem się stanu jakości, niemającym jednak jeszcze charakteru naruszenia wymaganych poziomów jakości.

Dla ułatwienia ustalenia metod prowadzenia monitoringu jakości powietrza dyrektywa CAFE wprowadza, w odniesieniu do pomiarów dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu, pyłu zawieszonego (PM_{10} i $PM_{2,5}$), ołowiu, benzenu i tlenku węgla, górny i dolny próg oszacowania, co określono w załączniku II sekcja A. W polskim prawie wewnętrznym określenia tych progów dokonano wskazanym wcześniej rozporządzeniem wykonawczym z września 2012 roku w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu. Progi oszacowania są wykorzystywane do dokonania klasyfikacji stref z punktu widzenia rodzaju stosowanych badań. Dyrektywa CAFE wymaga, aby taka klasyfikacja odbywała się na podstawie przeprowadzonych pomiarów i była weryfikowana co najmniej raz na pięć lat, ewentualnie częściej w wypadku wystąpienia znacznych zmian w działalności istotnej dla stężenia badanych substancji w powietrzu. W strefach, gdzie poziom przekracza górny próg oszacowania ustalony dla danego zanieczyszczenia (zanieczyszczeń), do oceny jakości powietrza stosuje się pomiary stałe. Natomiast w strefach, gdzie stwierdzone poziomy zamykają się między górnym i dolnym progiem oszacowania, należy stosować kombinację pomiarów stałych i technik modelowania lub pomiarów wskaźnikowych. Z kolei w strefach poniżej progu dolnego wystarczy stosować techniki modelowania lub obiektywnego szacowania.

Nieco inaczej sytuacja wygląda w odniesieniu do prowadzenia pomiarów stężenia ozonu. Tu zasadą mają być pomiary prowadzone przez odpowiednio rozmieszczone stałe punkty pomiarowe.

Jak wskazano wyżej, monitoring jakości powietrza ma się odbywać w ramach wyznaczonych stref. Ustawa P.o.ś. zobowiązuje wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska do dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu w danej strefie za rok poprzedni, w terminie do 30 kwietnia każdego roku. Na podstawie wyników takich badań i ustalonych rzeczywistych poziomów substancji wojewódzki inspektor powinien dokonać klasyfikacji stref (na podstawie art. 89 ust. 1), odrębnie dla każdej z badanych substancji i wyróżniając strefy, w których poziom:

- przekracza poziom dopuszczalny powiększony o margines tolerancji,
- mieści się między poziomem dopuszczalnym a poziomem dopuszczalnym powiększonym o margines tolerancji,
- nie przekracza poziomu dopuszczalnego,
- przekracza poziom docelowy,
- nie przekracza poziomu docelowego,
- przekracza poziom celu długoterminowego,
- nie przekracza poziomu celu długoterminowego.

Ustawa P.o.ś. wymaga, aby wyniki i ocenę klasyfikacji stref wojewódzki inspektor, niezwłocznie po ich dokonaniu, przekazał zarządowi województwa. Cel ustanowienia tego obowiązku wydaje się oczywisty – to organy samorządu województwa są odpowiedzialne za podjęcie działań zmierzających do przywrócenia naruszonych poziomów na obszarach stref, gdzie takie naruszenia zostały stwierdzone. Nowelizacja w przepisie ustalającym adresata informacji przekazywanej przez wojewódzkiego inspektora dokonała stosunkowo formalnej, ale właściwej zmiany, adresatem jest obecnie zarząd, a nie marszałek, to bowiem zarząd jest zgodnie z przepisami ustrojowymi organem wykonawczym województwa i to zarząd powinien przygotować projekty rozstrzygnięć, które ostatecznie wprowadza uchwałą sejmik województwa.

Przekazanie danych zarządowi województwa jest pierwszym z etapów, w jakich powinien być realizowany trzeci zakres działań związanych z ochroną jakościową, zakres absolutnie niezbędny, a w sytuacjach stwierdzonego niedotrzymania wymagań jakościowych – podstawowy. Samo ustalenie wymagań jakościowych i ocena ich przestrzegania nie mogą bowiem zamykać ochrony jakościowej, w wypadku stwierdzenia naruszenia wymagań należy podejmować

działania zmierzające do przywrócenia stanu wymaganego. W preambule dyrektywy CAFE założenia te znalazły bardzo mocne podkreślenie w tezie 9 preambuły – gdy ustalone cele dotyczące jakości powietrza nie są osiągnięte, państwa członkowskie powinny podjąć działania w celu dotrzymania wartości dopuszczalnych i poziomów krytycznych oraz, w miarę możliwości, dotrzymania wartości docelowych i osiągnięcia celów długoterminowych. Obowiązek jest kierowany do państw członkowskich, co naturalnie wymaga ustanowienia w prawie wewnętrznym odpowiednich systemów organizacyjnych dla podejmowania niezbędnych działań.

Dyrektywa już w preambule wskazuje również zasady podejmowania odpowiednich aktywności, rozróżniając przede wszystkim dwie grupy działań i narzędzi, za pomocą których powinny być osiągnięte zakładane efekty. Po pierwsze, dla stref i aglomeracji, w których stężenie zanieczyszczeń w powietrzu przekracza odpowiednie wartości docelowe lub wartości dopuszczalne (ewentualnie wartości te mogą być podwyższone o marginesy tolerancji), należy przygotować i zrealizować odpowiednie plany ochrony powietrza, uwzględniające także osiąganie celów przewidzianych w przepisach innych aktów prawnych związanych z ochroną powietrza. Po drugie, wymagane jest także opracowanie planów działania określających, jakie środki krótkoterminowe powinny być zastosowane w przypadku zagrożenia przekroczenia jednego lub kilku progów alarmowych, przy czym celem stosowania takich środków ma być przede wszystkim skrócenie czasu trwania tego rodzaju bardzo groźnego naruszenia.

Obowiązki określone dyrektywą CAFE w ustawie P.o.ś. uwzględniono przez odpowiednią konstrukcję wymagań dotyczących prowadzenia monitoringu, powiązaną z obowiązkiem przekazywania jego wyników właściwym organom. Z kolei po stronie tych organów leży obowiązek podejmowania niezbędnych działań naprawczych, czyli zmierzających do przywrócenia naruszonych wymagań jakościowych dla powietrza. Właściwymi organami są w pierwszym rzędzie zarząd województwa oraz sejmik województwa, zaś narzędziem prawnym, za pomocą którego to zadanie ma być realizowane – program ochrony powietrza. Program ten ma charakter tzw. programu naprawczego, o którym mówi art. 84 ustawy P.o.ś., ustalając ogólne wymagania, jakim tego typu akty powinny odpowiadać⁹. Przepis przyjmuje przede wszystkim, że programy te mają być

⁹ Instytucja „programu naprawczego” pojawiła się w prawie polskim wraz z wejściem w życie ustawy P.o.ś., czyli z 1.10.2001 r., jednak właściwie do tej pory praktycznie była instytucją martwą.

konstruowane w celu doprowadzenia do przestrzegania standardów jakości środowiska, w przypadkach wskazanych ustawą lub przepisami szczególnymi i, co należy wskazać jako szczególnie istotne, mają charakter aktu prawa miejscowego publikowanego w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W treści programu powinno być ujętych wiele elementów wyliczonych w przepisie w ośmiu punktach. Ustawa P.o.ś. wymaga również, aby program był przygotowany z uwzględnieniem wytycznych ustalonych w art. 84 ust. 3 i zaopatrzony w uzasadnienie, w którym należy uwzględnić informacje wskazujące sposób wykorzystania tych wytycznych. Uwzględniając natomiast art. 91 ust. 9, w trakcie przygotowywania i przyjmowania programu muszą być zastosowane wymagania dotyczące udziału społeczeństwa w tym postępowaniu, na zasadach określonych przepisami Ustawy z 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁰. Samo uzasadnienie ma być publicznie dostępne, zgodnie z wymaganiami określonymi także we wskazanej ustawie.

Wojewódzki inspektor ochrony środowiska, na podstawie prowadzonego monitoringu jakości powietrza, powinien dokonać klasyfikacji stanu jakości w poszczególnych strefach, wyodrębniając konkretne kategorie tych stref. Program przywracania wymaganej jakości powietrza powinien być przygotowany po pierwsze dla stref, w których stwierdzono, że poziomy substancji w powietrzu przekraczają poziom dopuszczalny powiększony o margines tolerancji. Dla takich obszarów zarząd województwa, w terminie 15 miesięcy od dnia otrzymania wyników oceny poziomów substancji w powietrzu i klasyfikacji stref, powinien opracować i przedstawić do zaopiniowania¹¹ właściwym organom wykonawczym gmin i miast oraz starostom projekt uchwały w sprawie programu ochrony powietrza, którego celem jest osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji. Uchwała powinna zostać ostatecznie przyjęta przez sejmik w terminie 18 miesięcy od dnia otrzymania wyników oceny poziomów substancji w powietrzu i klasyfikacji stref.

Analizowany program ochrony powietrza (dla stref, w których naruszone są poziomy dopuszczalne), ma być programem dojścia do przestrzegania tych poziomów i tu sprawa wydaje się być w miarę jasną – wojewódzki inspektor prowadzi odpowiednie badania, na tej podstawie wskazuje strefy, w których doszło

¹⁰ Dz.U. 2008, nr 199, poz. 1227 z późn. zm.

¹¹ Opinia powinna być przygotowana w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały, przy czym niedotrzymanie terminu jest traktowane jako akceptacja projektu.

do istotnego naruszenia poziomów dopuszczalnych (istotnego, bo przekraczającego nie tylko dopuszczalny poziom, ale i margines tolerancji). Należy jednak zauważyć, że przepis wymaga również, co jest nowością związaną z objęciem ochroną jakościową także zanieczyszczenia w postaci pyłu zawieszonego $PM_{2,5}$, aby w programie uwzględniono przywrócenie naruszonego standardu – pułapu stężenia ekspozycji, który to standard jest związany z osiągnięciem celów ochrony jakościowej w odniesieniu właśnie do stężenia tego rodzaju pyłu. Zgodnie jednak z wymaganiami ustawy, z tego punktu widzenia, wojewódzki inspektor nie ma obowiązku wyodrębniać stref, natomiast po upływie terminu przewidzianego na osiągnięcie pułapu, minister ma w drodze obwieszczenia ogłaszać wykaz miast o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy oraz aglomeracji, w których wartość wskaźnika średniego narażenia przekracza wartość pułapu stężenia ekspozycji. W takim razie uznać chyba należałoby, że to właśnie będą obszary, dla których powinien być przyjęty program ochrony powietrza, ale to nie są strefy, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 1 (a do tych stref odwołuje się przepis art. 91 ust. 1 konstruując obowiązek przyjęcia programu). Przepis jest więc w tej mierze niekonsekwentny, a tym samym niejasny, dla jego interpretacji trzeba będzie się posłużyć wykładnią celowościową.

Na tym jednak nie koniec wątpliwości, art. 91 ust. 3a zakłada bowiem także, nie odwołując się już dla którejś z kategorii stref wymienionych w art. 89 ust. 1, że dla stref, w których przekraczane są poziomy dopuszczalne substancji, zarząd województwa przygotowuje projekt uchwały w sprawie programu ochrony powietrza lub jego aktualizacji, którego integralną część stanowi plan działań krótkoterminowych. Porównując ten wymóg z obowiązkiem z art. 91 ust. 1, uznać w takim razie należałoby, że chodzi o strefy wskazane w pkt 1 i 2 (art. 89 ust. 1), w obu bowiem mamy do czynienia z naruszeniem poziomu dopuszczalnego – z tym jednak, że dla stref wskazanych w pkt 2 nie został jeszcze przekroczony margines tolerancji, czyli naruszenie jest nieco mniej istotne. W konsekwencji nie do końca jest jasne, czy obowiązek uzupełnienia programu o plan działań krótkoterminowych dotyczy każdego przekroczenia poziomu dopuszczalnego, czy też tylko takiego przekroczenia, które nie narusza jeszcze marginesu tolerancji. Wykładnia językowa pozornie jest jasna, ust. 3a dotyczy każdej strefy z przekroczonym poziomem dopuszczalnym, a więc nie tylko tych z pkt 2. Pojawia się jednak pytanie o logikę regulacji – czemu ma służyć rozbitcie obowiązków na dwa przepisy, skoro dla obu typów stref obowiązki są takie same? Jak wskazano wyżej, powiązanie obowiązków dla strefy z pkt 1 z koniecznością przywrócenia

pułapu stężenia ekspozycji, co jest w obecnej treści jedynym powodem zróżnicowania, dla stref nie ma uzasadnienia – ocena dotrzymania pułapu dokonywana jest w innym trybie.

Nieco bardziej celowe wydaje się być natomiast wyodrębnienie obowiązku ustalonego w art. 91 ust. 4. Przepis przewiduje, że dla stref, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 (tu już wyraźnie odwołanie do konkretnego typu strefy), zarząd województwa określa przyczyny przekroczenia poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu i informuje ministra właściwego do spraw środowiska o działaniach podejmowanych w celu zmniejszenia emisji substancji powodujących te przekroczenia.

Obowiązujące regulacje przewidują konieczność przyjęcia programu ochrony powietrza także dla stref wymienionych w art. 89 ust. 1 pkt 4, czyli takich, w których stwierdzono naruszenie poziomu docelowego. Terminy i tryb przyjmowania tych programów ustalono w sposób identyczny, jak w poprzednim przypadku, ustawa pozwala również, aby w strefach, gdzie oba typy poziomów są naruszone, programy były łączone. Postawić jednak można pytanie o charakter prawny tegoż programu, czy jest on „programem naprawczym” w rozumieniu art. 84. Wskazano bowiem wcześniej, że programy naprawcze przewidywane przez art. 84 mają służyć przywróceniu naruszonych standardów jakości środowiska, z tym wiąże się nadanie im formy aktu prawa powszechnie obowiązującego, zaś poziomom docelowym ustawa nie nadaje statusu standardów jakości. Czy to oznacza, że ten program ochrony powietrza ma inny charakter prawny niż program dla przywrócenia poziomów dopuszczalnych i pułapów dopuszczalnych stężeń? Przepisy art. 91 zdają się traktować oba dokumenty jednakowo, nadają im też taką samą nazwę, w konsekwencji sprzeczność z art. 84 jest niewątpliwa.

Ustawa wymaga, aby programy były skuteczne w wykonywaniu. W sytuacji bowiem, w której po przyjęciu programu w danej strefie okazałoby się, że standardy jakości powietrza są przekraczane (tu wyraźne odwołanie do standardów!), zarząd województwa będzie zobowiązany do opracowania projektu aktualizacji programu, co powinien zrobić w terminie 3 lat od dnia wejścia w życie uchwały sejmiku województwa w sprawie programu ochrony powietrza. Aktualizacja powinna określać działania ochronne dla grup ludności wrażliwych na przekroczenie, obejmujące w szczególności osoby starsze i dzieci. Należy jednak zauważyć, że przepisy właściwie nie przewidują jakichkolwiek innych instrumentów typu egzekucyjnego, zapewniających rzeczywiste przyjmowanie

programów i to programów skutecznie wykonywanych. W konsekwencji może dojść do sytuacji, w której w pewnym momencie postawione będą zarzuty braku skuteczności w implementacji wymagań dyrektywy CAFE.

Ustawa przewiduje także podejmowanie działań zmierzających do przywrócenia wymaganej jakości powietrza na szczeblu krajowym. Założono bowiem w art. 91c, że w sytuacji, w której przekroczenie poziomów dopuszczalnych lub docelowych substancji w powietrzu występuje na znacznym obszarze kraju, a środki podjęte przez organy samorządu terytorialnego nie dają zakładanych efektów (nie wpływają na ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza), pewne działania powinien podjąć minister właściwy do spraw środowiska. Działania te to opracowanie krajowego programu ochrony powietrza, który miałby być dokumentem o charakterze strategicznym, wyznaczającym cele i kierunki działań, jakie powinny zostać uwzględnione w programach ochrony powietrza, nie miałby więc statusu aktu normatywnego. Pojawia się więc od razu pytanie, czy akt taki może zawierać wiążące wskazówki dla aktów prawa miejscowego, nie będąc aktem powszechnie obowiązującym? Z punktu widzenia teoretycznego i biorąc pod uwagę orzecznictwo, negatywna odpowiedź wydaje się dość oczywista, co podkreśla sformułowany wyżej wniosek co do potencjalnej nieskuteczności przepisów dotyczących przywracania naruszonej jakości powietrza.

Dla osiągnięcia celów ochrony powietrza miałyby być wykorzystywane również wojewódzkie programy ochrony środowiska, przyjmowane na podstawie przepisów ustawy P.o.ś., nie mające jednak charakteru aktów normatywnych, a będące aktami planowania strategicznego służącego realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska. Przedmiotem tych programów miałyby być osiągnięcie poziomów celów długoterminowych dla stref, w których stwierdzono takie przekroczenia (art. 91a), a także, w przypadku przekroczenia pułapu stężenia ekspozycji, osiągnięcie krajowego celu redukcji narażenia (art. 91d). Postawione wyżej pytania o potencjalną skuteczność regulacji mają więc również i tu zastosowanie.

Ostatnim z przewidzianych ustawą narzędzi prawnych służących przywracaniu wymaganej jakości powietrza powinien być wspomniany już plan działań krótkoterminowych, do którego odwołuje się art. 92. Akt ten nie ma, jak się wydaje, charakteru „programu naprawczego”, nie będzie więc miał statusu aktu prawa miejscowego. Przyjąć należałoby go w wypadku ryzyka wystąpienia w danej strefie przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego

substancji w powietrzu, w terminach i trybie podobnych, jak w przypadku programów ochrony powietrza, ale już bez obowiązku zapewnienia udziału społeczeństwa w pracach nad tym dokumentem. W planie takim powinny zostać ustalone działania mające na celu:

- zmniejszenie ryzyka wystąpienia takich przekroczeń,
- ograniczenie skutków i czasu trwania zaistniałych przekroczeń.

Mimo kolejnego przypadku braku precyzji i jasności postanowień ustawy trzeba przyjąć, że uchwalenie tego rodzaju planu, zawierającego następujące elementy:

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

powinno być podstawą do uznania jego wiążącego charakteru i podejmowania na podstawie tego planu wszystkich lub niektórych działań w sytuacjach, w których takie ryzyko się materializuje. Ustawa bowiem stwierdza, że „w przypadku ryzyka wystąpienia w danej strefie przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu [a więc taka sama przesłanka, jak przy przyjmowaniu planu – dop. M.G.] wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego informuje właściwe organy o konieczności podjęcia działań określonych planem działań krótkoterminowych”. Pytanie tylko, na jakiej podstawie można wymagać od adresatów przestrzegania tych wymagań, czy informacja sztabu ma tu wystarczającą moc prawną? Sam plan nie jest aktem normatywnym. Jest to kolejny przykład niedbałości w konstruowaniu przepisów, właściwie uniemożliwiających później ich skuteczne stosowanie.

Przeprowadzone analizy pozwalają na sformułowanie pewnego generalnego wniosku, niestety dość typowego dla wielu ostatnich zmian przepisów z zakresu ochrony środowiska, ale chyba nie tylko z tej dziedziny. Otóż zmiany te, wprowadzane najczęściej z dużym opóźnieniem w stosunku do wymaganych terminów transpozycji, przygotowywane są w większości w sposób dość

niedbały, z wieloma lukami, niedopowiedzeniami czy sprzecznościami, które w konsekwencji skutkować będą nieskutecznością regulacji. Efektem mogą być zarzuty dotyczące braku bądź niepełnej efektywności implementacji wymagań unijnych, a w konsekwencji i sankcje orzekane z tego tytułu. Patrząc od strony społecznej, ten brak skuteczności skutkować będzie gorszym stanem środowiska w Polsce w porównaniu z innymi państwami – a więc i gorszą jakością życia, zwłaszcza w aglomeracjach, gdzie kumulują się różnorodne zanieczyszczenia powietrza.

**NEW LEGAL REGULATIONS IN THE PROTECTION
OF THE QUALITY OF AIR – THE MONITORING
AND RESTORING THE REQUIRED STATE OF THE QUALITY OF AIR**

Summary

The article is analysing implementing in polish internal law duties resulting from the EU law, of examining observing legal requirements of the quality of air and taking action being aimed at restoring of violated requirements. The duties concerning the monitoring in Poland are burdening a review body, i.e. the inspection of the environmental protection, however restoring duties concerning taking action required quality of air self-government bodies of the province. A lot of mistakes of new provisions were indicated in the article, of which can be an effect a non-performance through Poland of duties defined in the EU law, concerning providing for the appropriate quality air.

Translated by Marek Górski

Keywords: administrative law, legal environment, legal protection of air quality