

Prawo

(o) niskiej emisji

Zarówno przepisy prawa Unii Europejskiej, jak i polskie nie regulują problematyki niskiej emisji jako odrębnego zjawiska względem pozostałych zanieczyszczeń powietrza. Nie oznacza to jednak, że kwestia ta w ogóle nie została ujęta w naszym prawodawstwie.

Podstawowym aktem prawa Unii Europejskiej dotyczącym ochrony powietrza jest Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszy powietrza dla Europy¹ (znana również jako dyrektywa CAFE – Clean Air For Europe). Na gruncie tej dyrektywy oraz innych aktów prawa Unii Europejskiej związanych z ochroną powietrza nie wyróżniono pojęcia niskiej emisji w rozumieniu emisji, uwalnianej ze źródeł o wysokości do 40 m. Choć dyrektywa CAFE postuluje się określeniem niskiej emisji, to jednak związane jest ono z działaniami na rzecz obniżenia ilości zanieczyszczeń emitowanych do powietrza, chodzi np. pojazdy o niskiej emisji czy źródła spalania o niskiej emisji. Podobnie jest w prawie polskim. Prawo Unii Europejskiej ustanawia również inne instrumenty, które, choć nie postępują się terminem niska emisja, to jednak uzasadnienie ich wprowadzenia w sposób jednoznaczny wiąże się z przeciwdziałaniem niskiej emisji. Przykładem powyższego są rozporządzenia wykonawcze Komisji Europejskiej do Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE z 21 października 2009 r. ustanawiającej ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią² dotyczące kotłów na paliwo stałe³ oraz miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe⁴, których postanowienia będą stosowane odpowiednio od 1 stycznia 2020 r.⁵ oraz 1 stycznia 2022 r.⁶ Pojęciem centralnym w dyrektywie CAFE oraz innych aktach prawa Unii Europejskiej pozostaje zanieczyszczenie, rozumiane jako: każda substancja znajdująca się w powietrzu, która wywołuje prawdopodobieństwo szkodliwego oddziaływania na zdrowie ludzkie i/lub środowisko jako całość. W tym świetle również niska emisja stanowi niepożądaną zanieczyszczenie, a zatem mechanizmy przewidziane w dyrektywie CAFE oraz innych aktach prawnych obejmują przeciwdziałanie także i temu rodzajowi szkodliwego oddziaływania na powietrze.

Obowiązek redukcji emisji do powietrza

Zgodnie z dyrektywą CAFE, ocenę jakości powietrza i zarządzanie jakością powietrza prowadzi się we strefach i aglomeracjach wyznaczonych przez państwa członkowskie na swoich terytoriach. W odniesieniu do poziomu dwutlenku siarki,

pyłu zawieszonego PM 10, ołowiu i tlenku węgla w powietrzu państwa członkowskie mają obowiązek zagwarantować, że na całym obszarze ich stref i aglomeracji nie zostaną przekroczone wartości dopuszczalne określone w załączniku XI do dyrektywy CAFE. W przypadku pyłu zawieszonego PM 2,5 dyrektywa CAFE formułuje obowiązki państw członkowskich w bardziej szczegółowy sposób. Po pierwsze, nałożono – przewidziany w art. 15 dyrektywy CAFE – obowiązek podjęcia wszelkich niezbędnych środków, niepowodujących niewspółmiernych kosztów w celu zmniejszenia narażenia na działanie PM 2,5, aby zapewnić osiągnięcie w 2020 r. krajowego celu redukcji narażenia, określonego wg metodologii przewidzianej w załączniku XIV sekcja B dyrektywy CAFE. Drugim z obowiązków jest – określone w art. 16 dyrektywy CAFE – podjęcie wszelkich niezbędnych środków, niepowodujących niewspółmiernych kosztów, w celu zapewnienia, że po 2015 r. stężenie PM 2,5 w powietrzu nie przekroczy wartości docelowej, tj. 25 µg/m³. Jest to skorelowane z koniecznością zapewnienia przez państwa członkowskie, iż po terminie wskazanym w załączniku XIV sekcja D, stężenie PM 2,5 w powietrzu na obszarze ich stref i aglomeracji nie przekroczy wartości dopuszczalnych. Od 1 stycznia 2015 r. wartość ta wynosi 25 µg/m³, natomiast od 1 stycznia 2020 r. zostanie zmniejszona do 20 µg/m³, chyba że Komisja Europejska stwierdzi konieczność zmiany tej wartości dopuszczalnej w świetle dalszych informacji na temat skutków dla zdrowia i środowiska oraz wykonalności technicznej jej wdrożenia w życie.

Konieczność poprawy

Komisja Europejska skierowała w dniu 15 czerwca 2016 r. do Trybunału Sprawiedliwości UE skargę przeciwko Polsce w związku z utrzymującym się wysokim poziomem cząstek pyłu zawieszonego (PM 10) w powietrzu, stanowiącym poważne zagrożenie dla zdrowia publicznego. Chodziło zatem o naruszenie części zapisów wynikających z dyrektywy



CAFE. Jako uzasadnienie Europejska podaje, iż: przez co najmniej pięć ostatnich lat, w tym w roku 2014, dobowe dopuszczalne wartości pyłu zawieszonego w powietrzu (PM 10) były stale przekraczane w 35 spośród 46 stref jakości powietrza w Polsce. Za przyczynę uznano niską emisję z ogrzewania gospodarstw domowych. W związku z tym środki legislacyjne i administracyjne do tej pory stosowane przez Polskę zostały uznane przez Komisję Europejską za niewystarczające. Polska nie jest jedynym krajem, który ma problemy ze spełnieniem wymagań dyrektywy CAFE. Komisja Europejska prowadziła w dalszym ciągu kromiadę postępowania z tego tytułu wobec Republiki Czeskiej, Niemiec, Grecji, Hiszpanii, Francji, Węgier, Włoch, Łotwy, Portugalii, Rumunii, Szwecji, Słowacji, Słowenii, a także Belgii i Bułgarii, przy czym w przypadku tych dwóch ostatnich krajów postępowanie także zakończyło się wniesieniem skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE.

Ochrona powietrza w P.o.ś.

Polskie przepisy dotyczące ochrony powietrza zostały zawarte we wszystkich w tytule II dziale II (art. 86-96a) oraz dziale IV (art. 220-229) Ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (P.o.ś.) oraz w aktach wykonawczych. Postanowienia dyrektywy CAFE wdrożono do polskiego porządku prawnego w 2012 r., choć termin jej implementacji upłynął 11 czerwca 2010 r. W ramach dostosowywania prawa polskiego do wymogów unijnych dokonano zmian we wskazanych powyżej przepisach P.o.ś. oraz regulacjach dotyczących sankcji administracyjnych (art. 315a-315f P.o.ś.) oraz karnych (art. 332, art. 334 P.o.ś.).

Uchwała antysmogowa

Najbardziej interesującym instrumentem przeciwdziałania niskiej emisji w prawie polskim – choć niebezpośrednio związanym z implementacją dyrektywy CAFE – jest kompetencja sejmiku województwa do wprowadzenia, w drodze uchwały, ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (art. 96 ust. 1 P.o.ś.). Do listopada 2015 r. przepis art. 96 P.o.ś. obowiązywał w innym brzmieniu i stanowił, że: 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. Na szczególne podkreślenie zasługuje niezwykle ogólne sformułowanie kompetencji dla sejmiku województwa do ingerowania w sferę praw i wolności jednostek w komentowanym zakresie. W związku z brakiem ograniczeń czasowych oraz regulacji dotyczących sposobu realizacji obowiązków i kontroli wywiązania się z nich, przepis art. 96 P.o.ś. budził uzasadnione wątpliwości odnośnie jego zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, tj. zawierającym wymagania względem proporcjonalności tego rodzaju aktów prawnych

Kontrowersyjny przepis

Sejmiki województw niechętnie sięgały po instrument zawarty w art. 96 P.o.ś. w brzmieniu obowiązującym do listopada 2015 r. Wyjątkiem była Uchwała nr XLIV/703/13 Sejmiku Województwa Małopolskiego z 25 listopada 2013 r., w sprawie określenia rodzajów paliw dopuszczonych do stosowania na obszarze Gminy Miejskiej Kraków. W wyroku z 22 sierpnia 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie (sygn. akt II SA/Kr 490/14) stwierdził nieważność tej uchwały, m.in. ze względu na przekroczenie przez Sejmik Województwa Małopolskiego upoważnienia zawartego w art. 96 P.o.ś. przez zastosowanie innego niż terytorialne („dla terenu województwa lub jego części”) ograniczenia jej stosowania, dotyczącego paliw wykorzystywanych do ogrzewania budynków i lokali oraz przygotowania ciepłej wody użytkowej, które niewątpliwie stanowią jedne z najistotniejszych źródeł niskiej emisji. Ponadto w komentowanym wyroku wskazano, że wskutek przyjęcia przez Sejmik Województwa Małopolskiego tej uchwały doszło do: bezpodstawnego wkroczenia w materię regulowaną odmiennymi tymi aktami rangi ustawowej oraz wydania na ich podstawie rozporządzeniami wykonawczymi. Zostało to potwierdzone wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 września 2015 r., (sygn. akt II OSK 255/15), w którym podkreślono, że odmienna niż wspomniana wcześniej ocena przedmiotowej uchwały stanowiłaby: przyznanie sejmikowi województwa [...] domniemania kompetencji na zasadzie prawa”, co nie jest przez prawo zabronione to jest dozwolone, której stosowanie względem organów administracji publicznej stoi w sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami demokratycznego państwa prawnego oraz praworządności.

Ustawa antysmogowa i jej rezultaty

Przedstawione okoliczności stanowiły podstawę do opracowania zmian przepisu art. 96 P.o.ś. które weszły w życie 12 listopada 2015 r., tj. w ramach tzw. ustawy antysmogowej⁷. Ustawodawca znacząco rozbudował komentowany przepis, m.in. o uregulowanie procedur poprzedzających wydanie takich uchwał, których obecnie projekty podlegają zaopiniowaniu przez właściwych miejscowo wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast oraz starostów. Jednocześnie zarząd województwa – jako organ przygotowujący projekt – ma obowiązek podania do publicznej wiadomości informacji o przystąpieniu do przygotowywania projektu uchwały oraz o możliwości i trybie zapoznania się ze stosowną dokumentacją, a także składania uwag i wniosków w trybie przepisów o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska⁸. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu „ustawy antysmogowej”, jej celem jest wyeliminowanie wątpliwości prawnych związanych z zakresem uchwał oraz sposobem ich realizacji, które stanowiły bolączkę dotychczasowego brzmienia przepisu art. 96 P.o.ś. W aktualnym stanie prawnym komentowany przepis zawiera wytyczne odnośnie obligatoryjnych elementów takich uchwał (ust. 6), tj. m.in. rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania lub których stosowanie jest zakazane, oraz elementów fakultatywnych (ust. 7), np. sposobu lub celu wykazania paliw objętych ograniczeniami, a także okresu obowiązywania ograniczeń lub zakazów. Jednocześnie „ustawa antysmogowa” zawiera wyraźne wyłączenie stosowania art. 96 P.o.ś. w przypadku instalacji, dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia zintegrowanego albo pozwolenia na wprowadzanie gazów bądź pyłów do powietrza, albo dokonanie zgłoszenia. Jest to, w ocenie ustawodawcy, uzasadnione istnieniem szczególnych uregulowań dotyczących zanieczyszczenia powietrza przez obiekty przemysłowe, a zatem pozostaje zgodne z tezami zawartymi w uzasadnieniu wspomnianych wyroków sądów administracyjnych, stanowiących źródła komentowanych zmian legislacyjnych. Na skutki uchwalenia „ustawy antysmogowej” nie trzeba było długo czekać – 15 stycznia 2016 r. Sejmik Województwa Małopolskiego przyjął uchwałę nr XVIII/243/16 w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Miejskiej Kraków ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Zgodnie z §6 ust. 2 wspomnianej uchwały, wejdzie ona w życie 1 września 2019 r. Jej ios był niepewny, albowiem została zaskarżona przez mieszkańców Krakowa do sądu administracyjnego. Wyrokiem z dnia 27 września 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie (sygn. akt II SA/Kr 521/16) stwierdził, iż wniesione skargi są bezzasadne i podlegają oddaleniu, ponieważ przedmiotowa uchwała została podjęta w sposób zgodny z przepisami prawa powszechnie obowiązującego oraz w granicach upoważnienia ustawowego udzielonego sejmikom województw. Ponadto Sąd stwierdził, że przedmiotowa uchwała spełnia konstytucyjne kryteria dotyczące proporcjonalności tego rodzaju aktów prawnych. Należy uznać, że znorzalizowana treść art. 96 P.o.ś. zdała pierwszy egzamin, wskutek czego otwarta wydaje się być droga do przyjmowania kolejnych, podobnych uchwał w odniesieniu do pozostałej części województwa małopolskiego oraz innych regionów Polski borykających się z problemem niskiej emisji. W tym miejscu należy odnotować, iż na mocy tzw. ustawy antysmogowej dokonano również zmian przepisów P.o.ś. dotyczących tzw. postępowania kompensacyjnego prowadzonego w ramach postępowania w sprawie wydania pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza dla instalacji położonej na obszarze, na którym zostały przekroczone standardy jakości powietrza (art. 225-229 P.o.ś.). W związku z komentowanymi zmianami umożliwiono likwidację – na koszt podmiotu wnioskującego o wydanie pozwolenia – instalacji spalania paliw stałych przez mieszkańców danej gminy lub gminy sąsiedniej niebędących przedsiębiorcami eksploatowanymi w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego. Powyższe stanowi istotę kompensacyjnego charakteru tego mechanizmu, w ramach którego podmioty profesjonalne mogą sfinansować wyeliminowanie pieców lub innych urządzeń w zamian za możliwość uzyskania pozwolenia. Nie oznacza to jednak, że jedno źródło emisji będzie zastępowane innym. Łączna redukcja emisji do powietrza powinna być bowiem co najmniej 30% większa niż ilość substancji dopuszczona do wprowadzania do powietrza na podstawie nowego pozwolenia. Mając na uwadze przedstawione powyżej zmiany, skuteczna ochrona powietrza powinna przyjąć powszechny charakter ze względu na jej obecność na płaszczyźnie prawa administracyjnego, nie zaś wyłącznie na gruncie Prawa wyroczzeń, sankcjonujących poszczególne naruszenia przepisów.

Instrumenty prawa wyroczzeń

W aktualnym stanie prawnym, jako instrumenty mogące służyć przeciwdziałaniu niskiej emisji należy wskazać sankcje o charakterze wyroczeniowym, związane ze specyfiką jej powstawania. Po pierwsze, w odniesieniu do spalania odpadów na potrzeby gospodarstw domowych trzeba rozważyć możliwość zastosowania przepisu art. 145 Kodeksu wyroczzeń⁵, zgodnie z którym: kto zanieczyściła lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany. Po drugie, przedmioty spalane w przydomowych instalacjach stanowią odpady w rozumieniu art. 3 pkt 6 ustawy o odpadach⁶ (przedmioty, których posiadacz pozbywa się). Stosownie do treści art. 27 ust. 8 ustawy o odpadach, osoby fizyczne i jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcami mogą poddawać odzyskowi, w tym odzyskowi energetycznemu, tylko takie rodzaje odpadów, za pomocą metod odzysku, określonych w przepisach wykonawczych i w takich ilościach, które mogą bezpiecznie wykorzystywać na potrzeby własne. Doprecyzowuje to rozporządzenie Ministra Środowiska wydane na podstawie art. 28 ust. 10 ustawy o odpadach, zgodnie z którym dopuszcza się wykorzystanie odpadów ulegających biodegradacji, np. drewna, kory lub trocin, oraz odpadów papierowych, np. opakowań i kartonów, jako paliw. Nie obejmuje to odpadów gumowych lub plastikowych, których spalanie stanowi jedno z głównych źródeł niskiej emisji. Nie wolno również zapominać, że gospodarke odpadami należy prowadzić w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, co wyklucza m.in. powodowanie zagrożeń dla powietrza oraz uciążliwości zapachowych. Przepisy ustawy o odpadach (art. 171, art. 176 ust. 1) przewidują kary aresztu (od 5 do 30 dni) albo kary grzywny (do 5000 zł) za naruszenie tych nakazów, co bez wątpienia następuje w przypadku

działań skutkujących powstawaniem niskiej emisji i przyczyniających się do generowania smogu. Czas pokaże, czy wsparte przez regulacje z zakresu gospodarki odpadami oraz prawa wyroczzeń, mechanizmy przewidziane w P.o.ś. i aktach wydanych na jej podstawie, a także oraz akty prawa miejscowego, tzw. „uchwały antysmogowe” pozwolą na efektywną implementację dyrektywy CAFE. Dowiemy się również, czy przyczynią się nie tylko do obniżenia zawartości substancji szkodliwych w powietrzu, ale i pozwolą na skuteczne przeciwdziałanie powstawaniu niskiej emisji, zarówno na terenach miejskich, jak i obszarach słabiej zurbanizowanych.

Daniel Chojnacki, radca prawny, kancelaria Domański Zakrzewski Palika

Tymon Grabarczyk, kancelaria Domański Zakrzewski Palika

Źródła

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszy powietrza dla Europy (Dz. Urz. WE z 11 czerwca 2008 r. L 152/1, z późn. zm.).
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE z 21 października 2009 r. ustanawiającej ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią (Dz. Urz. WE z 4 grudnia 2009 r. L 285/10 z późn. zm.).
3. Rozporządzenie Komisji (UE) 2015/1189 z 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 z 21 lipca 2015 r. L 193/100).
4. Rozporządzenie Komisji (UE) 2015/1185 z 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 z 21 lipca 2015 r. L 193/1).
5. W dniu opracowywania niniejszego artykułu trwały prace nad projektem rozporządzenia Ministra Rozwoju w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe o mocy nie większej niż 500 kW przewidzianego do prawa polskiego część wymagań zawartych w odpowiednim rozporządzeniu Komisji Europejskiej oraz umożliwiającego stosowanie wymagań ekoprojektu względem kotłów na paliwo stałe od 1 stycznia 2018 r.
6. Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 672 z późn. zm.).
7. Ustawa z 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1593).
8. Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 353 z późn. zm.).
9. Ustawa z 20 maja 1971 r. Kodeks wyroczzeń (Dz.U. z 2015 r. poz. 1094 z późn. zm.).
10. Ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm.).