

Joanna Sylwia Kierzkowska

ORCID 000-0001-7004-9617  
Gdańska Szkoła Wyższa

## Nieskuteczność przepisów prawnych w zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami emisyjnymi oraz inne wybrane aspekty zagadnienia ochrony powietrza

### Streszczenie

Badanie podejmuje próbę pokazania braku skuteczności przepisów prawnych w zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami emisyjnymi. Dla pełnej analizy problemu na wstępie pokazano wybrane, pozaprawne aspekty ochrony powietrza. Badanie rozpoczyna się od zagadnień ogólnych w zakresie przedmiotowej ochrony, aby na ich tle dokonać analizy dającej odpowiedź na pytania badawcze postawione we wstępie opracowania. Badanie przepisów prawnych jest głównym celem analitycznym. Obejmuje on podstawowe założenia prawa międzynarodowego i unijnego oraz szeroką analizę norm krajowych z uwzględnieniem dokumentów planowania ochrony powietrza. Obrona tezy opracowania jest możliwa jedynie po zaprezentowaniu konkretnych danych statystycznych oraz pochodzących z monitoringu powietrza. Dlatego badanie przepisów prawa jest poprzedzone pokazaniem konkretnych danych wpływających na jakość polskiego powietrza oraz analizą przekroczeń norm w odniesieniu do wybranych rodzajów emisji na podstawie danych pochodzących z monitoringu prowadzonego przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

**Słowa kluczowe:** prawo emisyjne, monitoring środowiskowy, obowiązki organów ochrony powietrza, instrumenty planowania ochrony powietrza.

### Wstęp

Celem opracowania jest wskazanie przepisów prawnych w zakresie ochrony powietrza i zastanowienie się na skutecznością obowiązujących norm w tym zakresie. Szczególny nacisk zostanie położony na zanieczyszczenie powietrza w związku z określonymi przekroczeniami emisyjnymi substancji uwalnianymi do powietrza. Celem badania jest pokazanie szerokiego spektrum zagadnienia, dlatego podejmowane zagadnienia mają charakter wielowątkowy. Należy dodać, że złożoność problemu pozwala odnieść się jedynie do wybranych treści tematycznych.

Poza głównym aspektem, którym są rozważania prawne, celowym jest wskazanie wybranych danych statystycznych oraz zbadanie informacji pochodzących z monitoringu powietrza.

Dla realizacji problemu badawczego opracowano plan analizy, który odpowiada wskazanym w opracowaniu tytułom podawanym w środku tekstu. Realizacja celu opracowania będzie możliwa po zastanowieniu się nad „zagadnieniami ogólnymi w zakresie ochrony powietrza” dającymi podstawę do sformułowania następujących pytań badawczych:

1. Jakie dane statystyczne świadczą o „złej” jakości powietrza w Polsce?

2. Czy monitoring powietrza jest skutecznym narzędziem w zakresie informacji o stanie jego jakości?
3. Jak kształtują się podstawowe akty prawne i planistyczne w zakresie ochrony powietrza na gruncie prawa międzynarodowego i unijnego?
4. Jakie są podstawowe obowiązki ustawowe skierowane do organów zaangażowanych w ochronę powietrza w Polsce?
5. Jak wygląda konstrukcja prawna dokumentów planowych ochrony powietrza w Polsce?

### Zagadnienia ogólne w zakresie ochrony powietrza

Podjmując problem jakości powietrza, na wstępie należy zastanowić się czy można określić cechy dobrego i złego powietrza? Dla przykładu G. Maurer (1991, s. 40–41), zastanawiając się w latach 90. ubiegłego wieku, czy jest już na tyle źle z jakością powietrza, że wszyscy, tak jak dzieci w Japonii, chodzić będą do szkoły w maskach zasłaniających nos i usta wyznaczyła te cechy. Zdaniem autorki „dobre powietrze” jest bogate w tlen, dostatecznie wilgotne, wolne od pyłów i sadzy oraz wolne od składników trujących. Zupełnym przeciwieństwem jest „złe powietrze”, czyli takie, które jest zanieczyszczone pyłami i gazami trującymi oraz brakuje w nim tlenu. Po niespełna 30 latach obraz ludzi zakładających maski chroniące drogi oddechowe jest coraz bardziej powszechny. Nawet na polskiej wsi, obecnie nierzadki jest widok rowerzysty w masce przeciwpyłowej, zwłaszcza w okresie jesienno-zimowym. Osób świadomych zagrożenia dla zdrowia, których źródłem jest zła jakość powietrza przybywa<sup>1</sup>.

Substancje chemiczne występujące w powietrzu są naturalnym elementem przyrody. Stają się niebezpieczne dopiero w przypadku nadmiaru. Jak wskazuje P. Kirszensztejn (2001, s. 359) szczególnie niebezpiecznymi są dwutlenek węgla, tlenki siarki, metale ciężkie i odchody zwierzęce z gospodarstw hodowlanych (więcej<sup>2</sup>: Dysarz red., 2001, s. 54). Zdaniem autora dużym zagrożeniem są związki siarki, które działają bezpośrednio lub poprzez tzw. kwaśne deszcze na wszystkie organizmy żywe oraz na przyrodę ożywioną i nieożywioną, a także na budowlę.

Jakość powietrza wpływa na zmiany klimatu. W ostatnich dziesięcioleciach, mowa jest o globalnym ociepleniu. Za te zmiany odpowiedzialny jest człowiek. Antropogeniczne oddziaływanie na klimat związane jest z emisją tzw. gazów cieplarnianych i aerozoli (Boryczka, Stopa-Boryczka, Kożuchowski, 2008, s. 70 i n.). Jedną z ważnych przyczyn pogarszającego się stanu powietrza są także awarie. Dwa powyższe wskazania upoważniają do przytoczenia jednego z ważniejszych, doktrynalnych podziałów źródeł zanieczyszczenia środowiska, w tym powietrza. Chodzi o podział na zagrożenia o charakterze naturalnym i zagrożenia związane z działalnością człowieka. Podział nie zawsze jest jednoznaczny, wiele z zagrożeń da się zakwalifikować do obu grup. Jak podaje E. Pyłka-Gutowska (2004, s. 93) wśród zanieczyszczeń powietrza można dostrzec: a) zanieczyszczenia pochodzenia naturalnego (np. wybuchy wulkanów, pożary lasów, huragany); b) zanieczyszczenia o podłożu antropogenicznym (np. pyły i gazy).

<sup>1</sup> Są to najczęściej dobrze wykształceni młodzi ludzie.

<sup>2</sup> Ładunki zanieczyszczeń z poszczególnych gmin wynikają przede wszystkim z wielkości gruntów rolnych oraz nawożenia i intensywności hodowli.

Autorka, w drugiej grupie do głównych źródeł zanieczyszczeń powietrza zalicza: zakłady produkujące energię elektryczną i ciepłą, zakłady przemysłowe, pojazdy mechaniczne, rozproszone źródła sektora komunalno-bytowego, w tym paleniska indywidualne oraz obiekty przemysłowe zlokalizowane poza granicami Polski.

W zakresie ochrony powietrza na przestrzeni lat ukształtowała się doktryna prawa. Normy w zakresie ochrony powietrza zaliczane są przez M. Górskiego (2014, s. 199–225) do tzw. „regulacji sektorowych”. Zagadnienia te, co oczywiste, najczęściej na wstępie łączone są z „ochroną jakości środowiska”, gdzie istotnym zagadnieniem dla tej ochrony są instrumenty prawne skonstruowane przez ustawodawcę w zakresie ochrony przed zanieczyszczeniami. Tu z kolei na gruncie instrumentów ochrony powietrza uwypukla się rolę „pozwoleń emisyjnych” oraz „pozwoleń zintegrowanych”. Samą ochronę powietrza w uregulowaniach prawnych, wskazywany autor dzieli na normy o charakterze międzynarodowym, normy wywodzące się z prawa UE oraz prawo krajowe. Podobną klasyfikację przyjmują: J. Stelmasiak (red. 2009, s. 211–216) oraz J. Jendrośka i M. Bar (red., 2005, s. 169 i 177 — prawo międzynarodowe, s. 383–399 — prawo unijne, s. 767–782 — prawo krajowe w zakresie ochrony powietrza). Wszystkie zespoły badawcze eksponują w doktrynie ochrony powietrza: prawo emisyjne (wskazując przepisy w zakresie dopuszczalnych poziomów emisji) oraz przepisy dotyczące ochrony warstwy ozonowej z uwzględnieniem przepisów międzynarodowych w zakresie zmian klimatycznych i „efektem cieplarnianym”. Wszystkie one, rzecz jasna, wpływają na „ochronę jakości powietrza”.

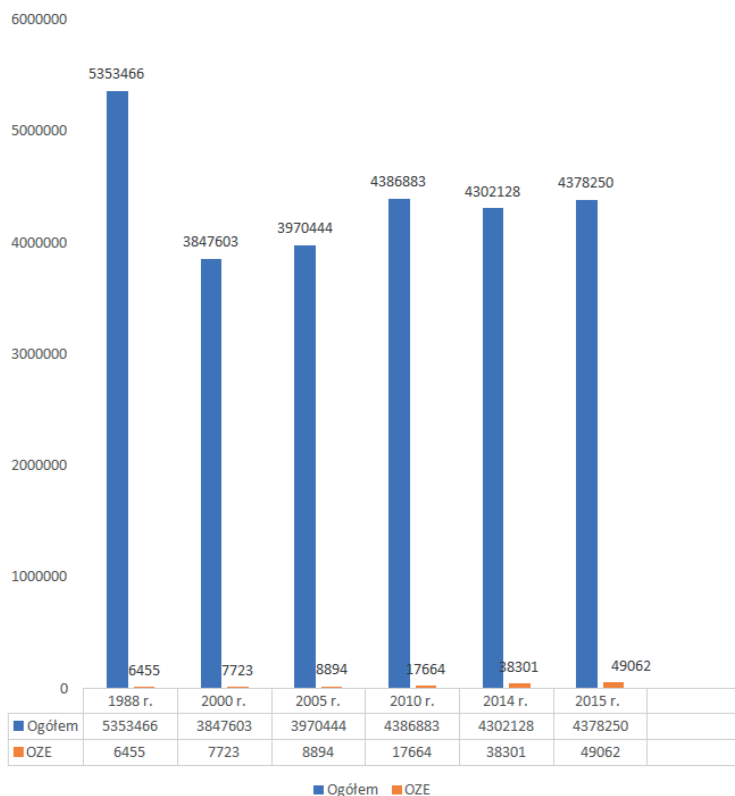
### **Wybrane krajowe dane statystyczne oraz monitoring środowiskowy**

Według danych podawanych przez GUS w lipcu 2014 r. emisja zanieczyszczeń powietrza z zakładów szczególnie uciążliwych w Polsce, podawana w tysiącach ton z 2012 r., przedstawia się następująco: 1) zanieczyszczeń pyłowych było 52,4 tys. ton; 2) zanieczyszczeń gazowych 216 513,7 tys. ton. GUS podaje też, że „zanieczyszczenia powietrza zatrzymane w urządzeniach do redukcji zanieczyszczeń w % zanieczyszczeń wytworzonych” w odniesieniu do zanieczyszczeń pyłowych wynosiła 99,7%, a zanieczyszczeń gazowych (bez dwutlenku węgla) — 58,5%<sup>3</sup>. Dane statystyczne podawane w dokumencie „Zielone Płuca Polski w 2012 r.” aktualizowane są co trzy lata<sup>4</sup>.

Ze względu na znaczenie związku zużycia nośników energii w gospodarce narodowej należy wskazać dane GUS zebrane w tym względzie. Obejmują one kolejno lata: 1988, 2000, 2005, 2010, 2014 oraz 2015. Celowym jest pokazanie na wykresie I udziału wykorzystania OZE na tle pozostałych nośników. Znaczenie udziału OZE w zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami dostrzega już doktryna prawa. M. Łysek (2014, s. 261–270) bada to zagadnienie prawne właśnie w odniesieniu do ochrony powietrza.

<sup>3</sup> Na podstawie Tabeli Nr 88 pt. „Emisja” opublikowanej przez GUS na <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/zielone-pluca-polski-w-2012-r-3,3.html>, dostęp na dzień 16 maja 2017 r.

<sup>4</sup> W momencie przygotowywanie publikacji nowych danych jeszcze nie było.



Wykres 1. OZE jako nośnik energii na tle zużycia pozostałych nośników energii pierwotnej w gospodarce narodowej w latach 1988–2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS z Tabeli 1 (126). Pobrane z: na <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ochrona-srodowiska-2016,1,17.html>, dostęp na dzień 17 maja 2017 r.

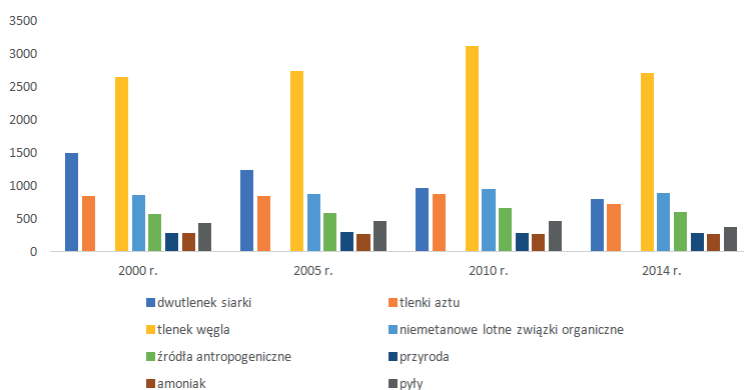
Według danych podawanych na stronie GUS-u głównym źródłem nośników energii jest węgiel kamienny i węgiel brunatny, następnie ropa naftowa, gaz ziemny, torf i drewno opałowe<sup>5</sup>. Wykres Nr 1 obrazuje przytłaczającą rzeczywistość. Ilość wykorzystanych źródeł odnawialnych na tle pozostałych nośników energii jest tak mała, że na powyższym wykresie w pierwszych trzech latach badań nawet „nie drgnęły” słupki z prezentowanymi graficznie danymi. Wobec takiej sytuacji oczywistym jest, że zanieczyszczenie powietrza musi być na niepokojąco wysokim poziomie.

GUS w Tabeli Nr 3 (128) podaje dane dotyczące produkcji i zużycia energii odnawialnej według źródeł ich wytwarzania. Dane dotyczące pozyskanej energii obejmują: energię geotermalną, biomasę, energię wiatrową oraz energię wodną. Zebrane przez urząd dane podzielono na „produkcję energii ogółem” oraz „zużycie energii ogółem”.

<sup>5</sup>Zob. więcej na: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ochrona-srodowiska-2016,1,17.html>, Tabela Nr 1(126). W kolejnych tabelach GUS można odczytać dane bardziej szczegółowe, czyli z wyszczególnieniem na: węgiel kamienny, węgiel brunatny, ropę naftową, gaz ziemny, wysokometanowy, gaz ziemny zaazotowany, koks i półkoks, gaz koksowniczy, gaz wielkopiecowy, benzyny, oleje napędowe oraz oleje opałowe, dane dostępne na dzień 17 maja 2017 r.

Dane obejmują lata: 2000, 2005, 2010, 2014 i 2015. Maksymalny poziom udziału energii pozyskanej z OZE (w 2015 r.) w „produkcji energii ogółem”, wyrażony procentowo nie przekraczał 13%, natomiast w „zużyciu energii ogółem” nie przekraczał 9%. W obu przypadkach poziom z 2000 r. nie przekraczał 5%. Tak podawane wskaźniki mogą być interpretowane dwojako. Z jednej strony da się z łatwością stwierdzić, iż obecnie źródła odnawialne stanowią około 1/10 produkcji lub zużycia innej energii. Ale można też dokonać bardzo optymistycznej interpretacji i wskazać, że w Polsce wykorzystanie (produkcja/zużycie) przez 15 lat wzrosło o blisko/lub (odpowiednio) przeszło sto procent.

Niezadawalająca sytuacja z produkcją i zużyciem OZE musi się przekładać na zanieczyszczenie powietrza. W GUS-owskiej Tabeli Nr 4 (129) pokazano dane dotyczące „całkowitej emisji głównych zanieczyszczeń powietrza” (zob. dane zaprezentowane na Wykresie Nr 2).



Wykres 2. Emisja głównych zanieczyszczeń powietrza w latach 2000–2014, w tys. ton

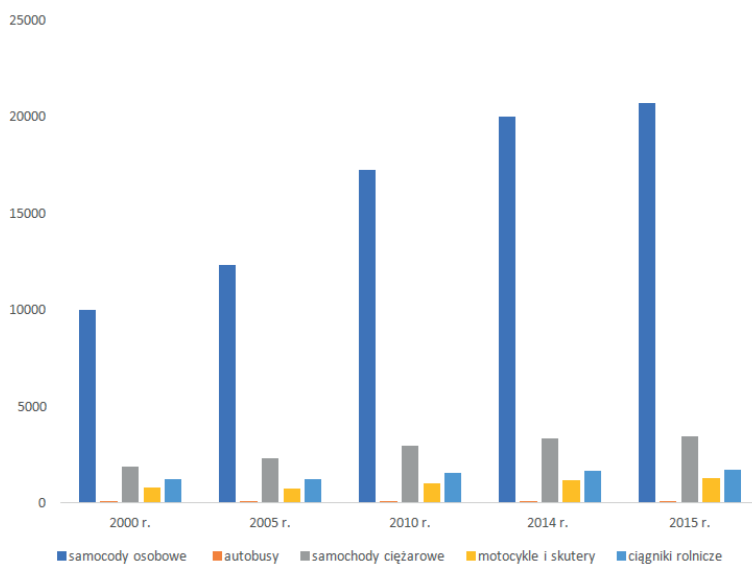
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS z Tabeli 4 (129). Pobrane z: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ochrona-srodowiska-2016,1,17.html>, dostęp na dzień 17 maja 2017 r.<sup>6</sup>

Na powyższym wykresie widoczna jest przestrzeń między tlenkiem azotu a tlenkiem węgla. Jest to miejsce celowo i symbolicznie pozostawione. Powinny tam być umieszczone dane dotyczące emisji dwutlenku węgla. Jednak jego emisja na tle pozostałych danych jest na tyle wysoka, iż gdyby dodać we wskazanym miejscu słupek, to tabela ze względu na jego wysokość musiałaby mieć przeszło pięć stron. Dane dotyczące emisji dwutlenku węgla są szokujące. Przybierają one, w kolejno prezentowanych na wykresie latach, następujące wartości: 319 120 tys. ton, 323 373 tys. ton, 334 026 tys. ton oraz 310 307 tys. ton. Uzupełnieniem danych pomocnych w ocenie jakości powietrza są podawane przez GUS w Tabeli Nr 5 (130) wartości całkowitej emisji dwutlenku siarki, tlenków azotu i pyłów (Załącznik Nr 1 do niniejszego opracowania). Należy zwrócić uwagę na duży udział w emisji wskazanych gazów tzw. „innych źródeł stacjonarnych”, którymi są kotłownie lokalne, paleniska domowe,

<sup>6</sup>GUS podaje, że dane pochodzą od Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami — Instytutu Ochrony Środowiska — PIB, zatwierdzone przez Ministerstwo Środowiska.

warsztaty rzemieślnicze, rolnictwo i inne. Nie bez znaczenia dla jakości powietrza są tzw. gazy cieplarniane. Obraz ich całkowitej emisji przedstawiony jest przez GUS w oparciu o podział danych z uwzględnieniem w nich między innymi poszczególnych procesów przemysłowych, rolnictwa oraz odpadów (zob. Załącznik Nr 2). Dodatkowo, na stronie GUS można pozyskać informacje w zakresie całkowitej emisji metali ciężkich (przedruk danych znajduje się w Załączniku Nr 3 do niniejszego badania). Tu wyraźny jest wzrost w zakresie emisji arsenu i ołowiu.

Nie bez znaczenia dla jakości powietrza, szczególnie w aglomeracjach, jest wzrost ilości pojazdów poruszających się po drogach. Poniższy wykres obrazuje skalę wzrostu ilości sztuk pojazdów samochodowych i ciągników. Dane obejmują okresy jak w przypadku większości głównych zanieczyszczeń, czyli lata: 2000, 2005, 2010 oraz 2014. Dodatkowo GUS prezentuje wzrost jaki nastąpił w 2015 r. w odniesieniu do roku bazowego, którym jest rok poprzedni (ze wskazaniem odpowiednich danych ilościowych)<sup>7</sup>. Na wykresie wyraźnie widać, że we wszystkich kategoriach nastąpił wzrost ilości pojazdów. Dla przykładu liczba samochodów osobowych wzrosła o przeszło sto procent. Nie pozostaje to bez znaczenia dla zanieczyszczenia niskoemisyjnego powietrza.



Wykres 3. Wzrost ilości pojazdów samochodowych i ciągników w Polsce w latach 2000–2014, w tys. sztuk

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS z Tabeli 14 (139). Pobrane z: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ochrona-srodowiska-2016,1,17.html>, dostęp na dzień 18 maja 2017 r.

<sup>7</sup> Okazuje się, że Polacy w roku 2015 w odniesieniu do roku poprzedniego kupili więcej pojazdów. Największy wzrost procent w badanym okresie odnotowano w odniesieniu do motocykli i skuterów. Zob. Tabela 14 (139) na: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ochrona-srodowiska-2016,1,17.html>.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska prowadzi monitoring środowiskowy<sup>8</sup> (więcej zob.: Poskrobko red., 2007, s. 295). Dane gromadzone są w oparciu o określone założenia. Należą do nich klasyfikacja stref, gdzie muszą być wskazane poziomy dopuszczalne i przekroczenia tych poziomów oraz inne determinanty pozwalające na ocenę jakości powietrza<sup>9</sup>. Monitoring ten prowadzony jest na mocy art. 88 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>10</sup>. Służy on zwłaszcza ocenie jakości powietrza i zmian zachodzących w tym względzie. Dane z monitoringu podawane są do publicznej wiadomości na stronie internetowej GIOŚ<sup>11</sup>. W zakładce „Stan środowiska” umieszczono „Monitoring jakości powietrza”. Informacje podzielono na dwie grupy: 1. „Portal o jakości powietrza” oraz 2. „Badania stanu warstwy ozonowej nad Polską oraz pomiary natężenia promieniowania UV”. W drugim zakresie dane podawane do publicznej wiadomości są bardzo rozbudowane. Na stronie znajduje się aż dwanaście obszernych dokumentów dotyczących stanu warstwy ozonowej oraz analiz promieniowania UV. Zasadniczo, prezentowane dane obejmują okres od 2009 r. do 2014 r. (z pewnymi odniesieniami aż do lat 60. ubiegłego wieku). Niektóre zamieszczone dane obejmują też 2015 r. Z kolei monitoring rozkładu pionowego ozonu obejmuje lata 2013–2016. Dla przykładu analiza dokumentu „Stan warstwy ozonowej w 2009 r.” jednoznacznie wskazuje na istnienie nad północną częścią globu tzw. „dziury ozonowej”<sup>12</sup>. Natomiast w raporcie za 2015 r. wskazuje się, iż „do roku 2012, Efektywny Ekwiwalent Stratosferycznego Chloru (...) zmniejszył się o około 10% w Antarktydzie i około 15% w umiarkowanych szerokościach geograficznych, w stosunku do szczytowych wartości 15 lat temu”<sup>13</sup>, co należy uznać za optymistyczną tendencję. Natomiast badania datowane na sezon zimowo-wiosenny 2014/2015 (w okresie zimy i wiosny zasadniczo od lat notowane są ubytki ozonu) „wystąpiły [tylko] 4 epizody ze spadkami”<sup>14</sup>.

Z wielkim uznaniem należy się odnieść do prowadzonej przez GIOŚ strony internetowej o jakości powietrza we wskazywanym wyżej zakresie zatytułowanej „Portal o jakości powietrza”. Informacje tu zawarte są bardzo czytelne. Zasadniczy ich podział obejmuje „Bank danych pomiarowych” oraz skupiające szczególną uwagę „Bieżące dane pomiarowe”. Każdy użytkownik portalu, w każdym momencie może sprawdzić stan powietrza w swojej okolicy oraz w całej Polsce. Na stronie znajdują się bowiem mapy, które na bieżąco są aktualizowane. Dane ze stacji pomiarowych wpływają automatycznie. Należy docenić jakość programu, jego czytelność i inne cechy, które pozwalają na uzyskanie aktualnych danych z podziałem na badania w odniesieniu do różnych rodzajów zanieczyszczeń. Szukanie danych na portalu jest niezmiernie pro-

<sup>8</sup> Na znaczenie odpowiedniego zarządzania środowiskiem zwrócił uwagę B. Poskrobko. Autor ten dostrzeżga wiele korzyści płynących z tego systemu. Do grupy „korzyści społecznych” zaliczył między innymi „stworzenie bazy informacji środowiskowej” i „współpracę z organami kontroli ochrony środowiska”.

<sup>9</sup> Więcej zob. art. 88 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.

<sup>10</sup> T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 519.

<sup>11</sup> Chodzi o stronę internetową: [www.gios.gov.pl](http://www.gios.gov.pl).

<sup>12</sup> Zob. wskazywany dokument na: <http://www.gios.gov.pl/pl/stan-srodowiska/monitoring-jakosci-powietrza>, s. 67, dostęp na dzień 19 maja 2017 r.

<sup>13</sup> Zob. „Monitoring rozkładu pionowego ozonu, całkowitej zawartości ozonu nad Polską i Europą Środkową oraz promieniowania UVB w Polsce w latach 2013–2016”, dostępny tamże, s. 11.

<sup>14</sup> Tamże, s. 19.

ste. W momencie przygotowywania niniejszego opracowania, czyli w dniu 19 maja 2017 r. o godz. 8.40 można było na portalu uzyskać informacje uaktualnione tego dnia między godziną 7.00 a 8.00. Zatem, we wskazywanym czasie „Polski indeks jakości powietrza” w całej Polsce był na poziomie dobrym i umiarkowanym. Stacje pomiarowe z kilkunastu miejsc pokazywały nawet poziom bardzo dobry. Generalnie, można stwierdzić, iż tak doskonale pomiary pochodzą ze stacji usytuowanych na terenach o dużej lesistości. Niestety jeden obszar (w chwili przygotowywania opracowania) zakwalifikowany był jako zły pod względem jakości powietrza. Stacja pomiarowa, która odnotowała bardzo złą jakość powietrza znajduje się w Zdzeszowicach. Badanie map szczegółowych pozwala na stwierdzenie, że przyczyną takiego stanu we wskazanej okolicy jest przekroczenie norm w zakresie benzenu. Należy dodać, że dobre wyniki porannych badań z 19 maja 2017 r. można zawdzięczać wielu czynnikom, np. bardzo dobrej pogodzie, temperaturze (20°C), brakowi opadów i zachmurzenia oraz temu, iż w okresie wiosennym i letnim nie odnotowuje się przekroczeń związanych ze spalaniem węgla i innych materiałów służących do ogrzewania mieszkań. Trzeba pamiętać, że w okresie zimowym odnotowuje się znaczące nadużycia w zakresie niedozwolonego spalania odpadów, co znacząco wpływa na złą jakość powietrza.

### **Wieloletni problem z emisją — podstawowe założenia w prawie międzynarodowym oraz UE**

Pomimo skonstruowanych przepisów prawa w zakresie ochrony powietrza od lat istnieje znaczący problem z emisją. Zarówno emisja określana mianem wysokiej emisji jak i niskiej emisji<sup>15</sup> w wielu okresach jest na nieodpowiednim poziomie.

Wskazywany wyżej dokument przygotowany przez GIOŚ w ramach monitoringu środowiskowego potwierdza tę tezę, chociażby w zakresie niekorzystnego działania substancji chemicznych uwalnianych do powietrza w wyniku których powstała tzw. dziura ozonowa. Jak wskazuje raport: „Zagrożenie dla warstwy ozonowej odkryto w roku 1974, gdy okazało się, że wytworzone przez człowieka substancje zawierające chlor i brom mogą niszczyć ozon wysoko w stratosferze. Nieoczekiwanie na początku [lat osiemdziesiątych] odkryto zjawisko dramatycznego wiosennego spadku całkowitej zawartości ozonu nad Antarktydą (...)”<sup>16</sup>. Odtąd tzw. dziura ozonowa pojawia się każdego roku. W celu ochrony warstwy ozonowej wspólnota międzynarodowa podjęła natychmiastowe i bezprecedensowe działania. Podpisano Protokół Montrealski (...), a po jego rewizji w 1992 r. wytwarzanie freonów zostało zakazane<sup>17</sup>.

Konwencja Narodów Zjednoczonych o ochronie warstwy ozonowej z 1985 r.<sup>18</sup> oraz Protokół Montrealski dotyczący ograniczenia emisji substancji niszczących warstwę ozonową z 1987 r.<sup>19</sup> wraz z uzupełnieniami nakładają obowiązek monitorowania stanu warstwy ozonowej i natężenia promieniowania nadfioletowego.

<sup>15</sup> Oba pojęcia mają charakter pozaprawny.

<sup>16</sup> Zob. „Monitoring rozkładu pionowego ozonu, całkowitej zawartości ozonu nad Polską i Europą Środkową...”, na [www.gios.gov.pl](http://www.gios.gov.pl), s. 11.

<sup>17</sup> Por. tamże.

<sup>18</sup> Dz.U. z 1992 r. Nr 98, poz. 488.

<sup>19</sup> Dz.U. z 1992 r. Nr 98, poz. 490.



Wcześniej powstały unormowania dotyczące ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami w postaci pyłów i gazów przenoszonych na dalekie odległości poza granice państw na terytorium których znajdują się źródła zanieczyszczeń. Normy te wymuszają ochronę powietrza na gruncie międzynarodowym. Jak wskazuje R. Paczuski (2000, s. 379) istotną jest tu konwencja w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości sporządzona w Genewie w 1979 roku. W tym samym roku przygotowano protokół do tej konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości dotyczący długofalowego finansowania wspólnego programu monitoringu i oceny przenoszenia zanieczyszczeń powietrza na dalekie odległości w Europie.

Początków ochrony powietrza w UE doszukać się można także w dokumentach o charakterze planistycznym. Kwestie ochronne uwzględniono w założeniach Programu IV ochrony środowiska (na lata 1987–1992). W 1991 r. Komisja przedstawiła Radzie komunikat w sprawie środków przeciwdziałających globalnemu ociepleniu. Następnie kwestie ochrony klimatu znalazły się w założeniach Programu V ochrony środowiska w UE (na lata 1993–2000). W 2000 r. przyjęto dokument pt. „Europejski program w sprawie zmian klimatycznych”. Program VI ochrony środowiska unijnego (na lata 2001–2010) uwzględnił założenia prawa międzynarodowego w zakresie ochrony jakości powietrza, zwłaszcza: 1. Ramową konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu sporządzoną w Nowym Jorku — podpisaną w Rio de Janeiro w 1992 r., w której nastąpiło wyznaczenie środków prewencyjnych i stabilizacji emisji gazów cieplarnianych oraz 2. Protokół z Kioto (z 1997 r.) zatwierdzony decyzją Rady 2002/358/WE z dnia 25 kwietnia 2002 r. — zakładający ograniczenie i redukcję gazów cieplarnianych i handel emisjami. Temat znaczenia ochrony powietrza nie został pominięty także w obecnym programie ochrony środowiska UE, czyli Programie VII opracowanym na lata 2013–2020 z perspektywą do 2050 r.

Na zakres emisji znaczący wpływ miała też dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/87/WE z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych na obszarze Wspólnoty i zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE<sup>20</sup>. Dyrektywa ta wprowadziła obowiązek posiadania pozwoleń na emisję gazów cieplarnianych (operator instalacji ma obowiązek monitorowania i raportowania emisji). Dyrektywa wprowadziła tzw. „pakiety emisyjne”, które są limitowane (istotne znaczenie dla podmiotów ma tu aspekt finansowy pakietów, którymi można handlować). Ponadto dyrektywa zobowiązała do prowadzenia rejestru transakcji pakietami, który jest prowadzony przez Centralnego Administratora a informacje w nim zawarte mają charakter publiczny. Z punktu widzenia norm unijnych istotne jest podjęcie rozporządzenia WE/842/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie niektórych fluorowanych gazów cieplarnianych<sup>21</sup>. Celem aktu jest między innymi ograniczenie, zapobieganie i tym samym redukcja emisji fluorowanych gazów cieplarnianych objętych protokołem z Kioto.

<sup>20</sup> Dz. Urz. UE L 275, s. 32.

<sup>21</sup> Dz. Urz. UE L 161, s. 1.

## Kształtowanie obowiązków nakładanych na organy w zakresie ochrony powietrza w ustawie Prawo ochrony środowiska

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>22</sup> w dziale zatytułowanym „Ochrona powietrza” formułuje sposoby ochrony środowiska poprzez właściwą ochronę powietrza. Zgodnie z art. 85 ochrona powietrza ma polegać na „zapewnieniu jak najlepszej jego jakości”. Ustawodawca widzi potrzebę: 1) utrzymania poziomów substancji w powietrzu poniżej dopuszczalnych dla nich poziomów lub co najmniej na dotychczasowych poziomach, 2) zmniejszanie poziomów substancji w powietrzu co najmniej do dopuszczalnych, gdy nie są one dotrzymane oraz 3) zmniejszanie i utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej poziomów docelowych albo poziomów celów długoterminowych lub co najmniej na tych poziomach. Dalej ustawodawca niezmiernie szczegółowo określa delegację ustawową dla ministra właściwego do spraw środowiska. Na tym organie naczelnym spoczywa obowiązek wywiązania się z przygotowania odpowiednich aktów wykonawczych w zakresie:

- 1) ujednoczenia zasad oceny jakości powietrza (art. 86), gdzie między innymi mają być określone: dopuszczalne poziomy oraz poziomy docelowe dla niektórych substancji w powietrzu; poziomy celów długoterminowych; poziomy alarmowe (których nawet krótkotrwałe przekroczenie powoduje zagrożenie dla zdrowia); poziomy informowania dla niektórych substancji w powietrzu; oraz pułapy stężenia ekspozycji; warunki, w jakich ustala się poziom substancji, oznaczenie numeryczne substancji, pozwalające na jednoznaczną jej identyfikację; oraz okresy, dla których uśrednia się wyniki pomiarów. Fakultatywnie minister może określić np. dopuszczalność przekroczenia określonych poziomów zanieczyszczeń; terminy osiągnięcia „poziomu i pułapu”; zróżnicowanie poziomów oraz „marginesy tolerancji”;
- 2) ze względu na konieczność (art. 86a) „dotrzymania pułapu stężenia ekspozycji oraz określenia i dotrzymania krajowego celu redukcji narażenia”, delegacja ustawowa obejmuje konieczność określenia między innymi sposobu obliczania wartości wskaźników (tu dodatkowo nałożony jest obowiązek na Główny Inspektor Ochrony Środowiska w zakresie obliczania określonych wartości dla miast powyżej 100 tys. mieszkańców i aglomeracji; dane te mają być przekazywane ministrowi środowiska; jest to istotne ze względu na kolejny obowiązek nałożony na organ ministerialny);
- 3) obowiązku publikacji w Monitorze Polski wykazu dużych miast, gdzie wartość wskaźnika średniego natężenia wartość pułapu stężenia ekspozycji jest przekroczony oraz tych miast gdzie wartości są nieprzekroczone (art. 86b);
- 4) obowiązku określenia „krajowego celu redukcji narażenia” dla ochrony zdrowia ludzi (zgodnie z art. 86c);

Dodatkowo art. 86d ustawa formułuje fakultatywny obowiązek skierowany do ministra właściwego do spraw środowiska, w którym może wytyczyć sposób określania zanieczyszczeń pochodzących ze źródeł naturalnych lub solenia i piaskowania dróg

<sup>22</sup> T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 519. Wcześniej w Polsce normy prawne w zakresie ochrony środowiska kształtowane były ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska. W dziale II tej ustawy ówczesny ustawodawca wskazywał, iż jednym z kierunków ochrony środowiska jest „ochrona powietrza atmosferycznego”. Więcej rozważań związanych ze wskazanymi normami ustawowymi zob.: Głowiak, Kempa, Winnicki red., 1985, s. 306–308.

w okresie zimowym (wraz z ich udziałem w ogólnych ocenach). Natomiast zgodnie z art. 90 ust. 3–5 minister ten w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia mają obowiązek określenia metody i zakres dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu oraz górnych i dolnych progów oszacowania dla niektórych substancji w powietrzu.

Niezmiernie istotnym przepisem wynikającym z analizowanej ustawy jest art. 87 normujący „strefy ocen jakości powietrza”. Przepis wyznacza trzy strefy uzależnione od ilości osób zamieszkujących dany teren województwa (zmiana granicy strefy następuje po 100 tys. i 250 tys. mieszkańców). W przepisie tym także zawarta jest delegacja ustawowa do wydania aktu wykonawczego przez ministra środowiska, który biorąc pod uwagę substancje, które podlegają ocenie ma wyznaczyć strefy oraz ich nazwy i kody.

Obowiązki ustawowe nie omijają wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, wręcz przeciwnie, bowiem to on dokonuje działań o charakterze obligatoryjnym. Zgodnie z art. 89 musi dokonać rocznej oceny poziomu substancji w powietrzu. Oceny obejmują strefy z uwzględnieniem „każdej substancji”. WIOŚ wszystkie zebrane dane przekazuje zarządowi województwa. Z kolei na mocy art. 90 ust. 6 Główny Inspektor Ochrony Środowiska otrzymał między innymi uprawnienia nadzorcze w zakresie sposobów oceny jakości powietrza przez inspektora wojewódzkiego. GIOŚ „koordynuje na terenie kraju udział w programach zapewnienia jakości organizowanych przez Komisję Europejską”. Poza tym zgodnie z art. 92b na organie tym spoczywa obowiązek udostępniania na swojej stronie internetowej danych o stanie jakości powietrza (co pokazano we wcześniejszym fragmencie opracowania).

Uprawnienia nadzorcze otrzymał także wojewoda (o uprawnieniach nadzorczych wojewody zob.: Jakimowicz red., 2016, s. 499–507). Zgodnie z art. 96a organ ten przy pomocy wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska sprawuje nadzór nad wskazanymi w ustawie sprawami. Dotyczą one wykonywania określonych w ustawie obowiązków. Jedną z kwestii, która leży w jego gestii jest terminowe uchwalenie wskazanych dokumentów planistycznych. Kontrola sprawowana przez wojewodę obejmuje także działania weryfikujące. Ustawa normuje w tym względzie konkretne terminy dla inspekcji oraz organu kontrolowanego.

Zgodnie z przepisami analizowanej ustawy, zasadniczo każdy ze wskazanych w powyższym badaniu organów jest zaangażowany w określone działania na rzecz ochrony powietrza w sytuacji przekroczeń poziomów, które mają charakter transgraniczny. Postępowanie w tym zakresie normuje art. 92a. Natomiast wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego (także w oparciu o uprawnienia otrzymane na mocy ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym), powiadamia społeczeństwo oraz wskazane przez prawo podmioty, iż na danym terenie powstało ryzyko „wystąpienia przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu oraz o wystąpieniu przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji” (art. 93).

Na mocy art. 94 ust. 1a „Główny Inspektor Ochrony Środowiska na podstawie wyników i informacji [od WIOŚ], dokonuje zbiorczej oceny jakości powietrza w skali kraju”. Określone obowiązki w tym względzie spoczywają także na zarządzie woje-

wództwa (art. 94 ust. 2 i 2a). Z kolei zgodnie z art. 95 „przekroczenie dopuszczalnego poziomu substancji w powietrzu, w odniesieniu do zakładów, gdzie jest eksploatowana instalacja” (na temat instalacji: Kierzkowska, 2006, s. 224–228) zakwalifikowana jako „przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko” istotne obowiązki spoczywają na marszałku województwa, który „może, w drodze decyzji, nałożyć na podmiot korzystający ze środowiska, który prowadzi działalność powodującą wprowadzanie substancji do powietrza, obowiązek prowadzenia pomiarów poziomów tej substancji w powietrzu”. Wszczęcie takiego postępowania następuje z urzędu. W zakresie eksploatacji instalacji może „wypowiedzieć się” także sejmik województwa. Zgodnie z art. 96, ma on prawo w drodze uchwały, która jest aktem prawa miejscowego<sup>23</sup> „wprowadzić ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw” (na temat prawnej ochrony jakości powietrza zob.: Górski, 2014, s. 234–240).

Jak wynika z powyższej analizy ustawodawca dał wiele uprawnień i obowiązków w zakresie ochrony powietrza zarówno organom centralnym, jak i terenowym. Główne zadania w zakresie tworzenia aktów wykonawczych otrzymał do zrealizowania minister właściwy do spraw środowiska. Sprawy nadzorcze są zadaniem wojewodów i Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Poza tym w określonych sytuacjach w tworzenie prawa miejscowego zaangażowany ma być organ stanowiący województwa samorządowego. Część zadań o charakterze wykonawczym spoczywa na wojewódzkim inspektorze ochrony środowiska oraz marszałku województwa. Taka konstrukcja przepisów nie odbiega od przyjętych standardów. Zaangażowanie wskazanych podmiotów w ochronę środowiska dla właściwej ochrony powietrza wydaje się słuszne, np. z punktu widzenia konstrukcji systemu organizacyjnego organów administracji publicznej w Polsce.

Szukając odpowiedzi na pytanie, dlaczego system ten jest nieskuteczny, bo powietrze w Polsce jest nadal zanieczyszczone, trzeba poszukać w innych wątkach badawczych. Na tle powyższych rozważań można się zastanowić nad faktycznym zaangażowaniem wskazanych przez ustawodawcę organów zobowiązanych do wykonania określonych obowiązków. W tym względzie oczekiwane efekty zależą od odpowiedniego stosowania wprowadzonych norm prawnych.

### **Konstrukcja prawna instrumentów planowania ochrony powietrza**

Dokumenty o charakterze planistycznym opracowywane w różnego rodzaju zakresach sektorowych od lat są przedmiotem analiz autorki. Badania w tym względzie dowiodły, iż ich skuteczność zależy od wielu czynników. Do najważniejszych trzeba zaliczyć ich charakter normatywny oraz rzetelność ich sporządzenia oraz, co oczywiste, faktyczną wykonalność założeń planowych. Oczywistą jest sytuacja, w której określone działania w danym zakresie są zaplanowane w perspektywie czasowej, niż taka w której brakuje przeszłościowej wizji.

<sup>23</sup> Co należy uznać za słuszne. Rozważania na ten temat w odniesieniu do skuteczności określonych norm na przykładzie norm planowych zob. Górski, Kierzkowska, 2012, s. 179 i n.

Do planowania polski ustawodawca przywykł. Po przystąpieniu do Unii, prowadzenie polityki ochrony środowiska poprzez planowanie stało się normą. Plany mają przeróżny zakres przedmiotowy i czasowy. Same ich nazewnictwo także jest różnorodne. Wcześniejsze badania autorki dowiodły, że w obecnym stanie prawnym, słowo „polityka” środowiskowa zarezerwowane winno być, tylko dla określonych działań. Natomiast, nazewnictwo dokumentów planistycznych powinno wyłączać używanie tej nazwy jako określenia dla dokumentu.

W zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami doktryna wskazuje na tzw. „programy naprawcze”. Jednak M. Górski (red., 2014) dodaje, że pojęcie to „nie ma charakteru normatywnego”. W obecnym stanie prawnym w ustawie Prawo ochrony środowiska w dziale dotyczącym ochrony powietrza na pierwszy plan wysuwają się następujące dokumenty planistyczne:

- art. 91c nakazuje tworzenie „krajowego programu ochrony powietrza”;
- art. 92 zobowiązuje do podejmowania „planu działań krótkoterminowych”;
- natomiast art. 91 zobowiązuje do podejmowania uchwał w sprawie „programu ochrony powietrza”. Po dogłębnym wczytaniu się we wskazywany artykuł okazuje się, że plany te mają jedynie charakter regionalny a do ich tworzenia zaangażowano organy stanowiące województwa samorządowe<sup>24</sup> oraz dla celów konsultacyjnych także inne organy samorządowe. Należy podkreślić, że ustawodawca nakazuje podjęcie „uchwały w sprawie programu ochrony powietrza” nie wskazując, że jest ona „aktem prawa miejscowego”<sup>25</sup>.

Dodatkowo w art. 91a ustawodawca podkreśla, iż „osiągnięcie poziomów celów długoterminowych jest jednym z celów wojewódzkich programów ochrony środowiska”. Z kolei w sytuacji unormowanej w art. 91d, czyli przy przekroczeniu „pułapu stężenia ekspozycji, osiągnięcie krajowego celu redukcji narażenia powinno być jednym z celów wojewódzkich programów ochrony środowiska” (gdzie przy ich aktualizacji trzeba uwzględnić dodatkowe działania w obszarze ochrony powietrza).

„W przypadku gdy przekroczenie poziomów dopuszczalnych lub docelowych substancji w powietrzu występuje na znacznym obszarze kraju, a środki podjęte przez organy samorządu terytorialnego nie wpływają na ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza, minister właściwy do spraw środowiska może opracować krajowy program ochrony powietrza. Co ciekawe, dokumentem ten uznano za »strategiczny« i ma on wyznaczać »cele i kierunki działań, jakie powinny zostać uwzględnione w programach ochrony powietrza«”<sup>26</sup>. Z kolei instrument prawny w postaci „planu działań krótkoterminowych” (Krzyżanowska, 2015, s. 150–151; Dubowska, 2015, s. 95–110) przewidziano na czas, w którym mogłoby wystąpić ryzyko przekroczenia poziomu

<sup>24</sup> Art. 91 ust. 3 — sejmik województwa.

<sup>25</sup> Na mocy art. 91 ust. 9a ustawodawca dodaje, iż „opracowany przez zarząd województwa projekt programu ochrony powietrza powinien uwzględniać cele zawarte w innych dokumentach planistycznych i strategicznych, w tym w krajowym programie ochrony powietrza, wojewódzkich programach ochrony środowiska, regionalnych programach operacyjnych i koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju”.

<sup>26</sup> Zgodnie z art. 91c minister właściwy do spraw środowiska, w przypadku opracowania krajowego programu ochrony powietrza, ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” komunikat o adresie strony internetowej, na której zamieszczono ten program, oraz o terminie, od którego ma być on stosowany.

alarmowego substancji w powietrzu. Zadaniem tego planu jest: „1) zmniejszenie ryzyka wystąpienia takich przekroczeń; 2) ograniczenie skutków i czasu trwania zaistniałych przekroczeń”. Do podjęcia takiego planu został także zobowiązany — sejmik województwa. Przy użyciu identycznej konstrukcji normatywnej jak przy programie ochrony powietrza<sup>27</sup>.

Departament Ochrony Powietrza w Ministerstwie Środowiska opracował obszerny, bo aż 88-stronicowy dokument o nazwie „Krajowy program ochrony powietrza do roku 2020 (z perspektywą do 2030)” (Ministerstwo Środowiska, 2015). Program obejmuje diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej, w tym uwarunkowania prawne w dziedzinie jakości powietrza (na 2015 r.). Dokument szczegółowo wskazuje: unijne regulacje prawne oraz krajowe regulacje dotyczące ochrony powietrza. Dalej w planie przedstawiono analizę „stanu jakości powietrza w Europie i Polsce” (Ministerstwo Środowiska, 2015, s. 13–15), analizę „przyczyn występowania przekroczeń poziomów dopuszczalnych i docelowych niektórych substancji w powietrzu w Polsce” (s. 21) z uwzględnieniem wpływu sektorów gospodarki na stan jakości powietrza oraz przedstawiono wyniki „krajowej inwentaryzacji emisji głównych zanieczyszczeń powietrza za rok 2013” (s. 23). W dokumencie dostrzega się zarówno wpływ energetyki na stan powietrza, jak i sektora bytowo-komunalnego wraz z sektorem gospodarki odpadami komunalnymi, które negatywnie wpływają na stan jakości powietrza w Polsce (s. 24–34). Plan zawiera wskazanie transportu i przemysłu jako kolejnych źródeł „złej” jakości powietrza. W połowie dokumentu planistycznego wskazano na stan świadomości społecznej w Polsce w zakresie ochrony powietrza oraz dokonano analizy barier w procesie jakości powietrza. Między tymi treściami wpleciono „przegląd realizowanych programów ochrony powietrza na obszarze Polski” (s. 40–43). Wszystkie wskazane treści zajmują cztery z dziewięciu rozdziałów. Ostatnie rozdziały obejmują: ramy finansowe realizacji programu (rozdział IX) oraz system jego wdrażania i monitorowania (rozdział VIII) (s. 60–76). Zagadnienia te poprzedzają wskaźniki realizacyjne programu (rozdział VII) (s. 59). Na końcu załączono dwa zagadnienia, czyli a) propozycje zmian prawnych (Ministerstwo Środowiska, 2015, zał. nr 1); b) wyniki konsultacji społecznych (zał. nr 2). Ostatnie strony zajmuje wykaz pojęć i skrótów używanych w programie (Ministerstwo Środowiska, 2015, s. 81 i n.). Odrzucając te treści pozostaje kwintesencja planu krajowego a w niej jego cel oraz kierunki działań zajmują kolejno: jedną stronę dokumentu zapisaną w rozdziale V oraz półtora strony w rozdziale VI planu (s. 45 i 46–47). Do kierunków działań włączono treści zatytułowane: „partnerstwo na rzecz poprawy jakości powietrza w Polsce” oraz „plan działań na poziomie krajowym oraz wojewódzkim i lokalnym”<sup>28</sup>. Czyli pomysły w zakresie określenia celu programowania na szczeblu krajowym i kierunki dalszego działania zajmują dwie i pół strony blisko stustronicowego dokumentu.

<sup>27</sup> Czyli ma to być tylko uchwała. Dalej ustawodawca wskazuje zakres takiego planu oraz możliwość włączenia organów właściwych do spraw zarządzania kryzysowego.

<sup>28</sup> Co łącznie zajmują 10 stron (Ministerstwo Środowiska, 2015, s. 47–57).

## Podsumowanie

Wnioski w zakresie potwierdzenia tezy opracowania są jednoznaczne. Wybrane komponenty danych statystycznych potwierdzają, że powietrze w Polsce nie może być na dobrym poziomie. Na jego złą jakość wpływa między innymi specyfika gospodarki energetycznej i podwojona ilość pojazdów na polskich drogach. Ogromną rolę odgrywają też substancje zubażające warstwę ozonową i związki pochodzące ze źródeł komunalnych i bytowych. W tej sytuacji można mówić o nieskuteczności przepisów prawnych w zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami emisyjnymi. Bowiem, występowanie przekroczeń emisji zwłaszcza pyłów i gazów w okresie od jesieni do wiosny, czyli w sezonie grzewczym świadczą o tym, że pomimo ich ukształtowania, w praktyce stają się nieskuteczne.

Polskie przepisy w zakresie ochrony powietrza zawarte są w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Ich konstrukcja w zakresie legislacyjnym wydaje się poprawna. Jednak treści przepisów zawierają mnóstwo delegacji ustawowych i zasadniczo od ich jakości, stopnia szczegółowości, zakresu i czasookresu wprowadzania zależy faktyczna realizacja norm prawnych. Delegacje ustawowe angażują różne organy a siatkę ich powiązań i wyznaczony zakres współdziałania pod względem administracyjnym należy ocenić pozytywnie. Przykładem takiego współdziałania jest stworzona baza danych podawanych do publicznej wiadomości w zakresie jakości powietrza. Dane z monitoringu pozwalają na bieżące śledzenie przekroczeń substancji w powietrzu. Portal informacyjny pozwalający na śledzenie danych z monitoringu powietrza jest skutecznym narzędziem w zakresie informacji o stanie jego jakości. Jego istnienie zawdzięczać należy między innymi tendencjom ochronnym w zakresie jakości powietrza i dostępu do informacji, których geneza znajduje się w przepisach międzynarodowych i unijnych.

Do najważniejszych aktów rangi międzynarodowej zaliczyć trzeba Konwencję Narodów Zjednoczonych o ochronie warstwy ozonowej z 1985 r. oraz Protokół Montrealski w sprawie substancji zubażających warstwę ozonową sporządzony w Montrealu dnia 16 września 1987 r. Z kolei rozporządzenie WE/842/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. ma znaczenie dla prewencji i ograniczania tzw. gazów cieplarnianych. Ograniczeniu emisji na obszarze unijnym służą normy zawarte w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/87/WE z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie i zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE. Planowanie w zakresie ochrony powietrza widoczne w unijnych programach środowiskowych zasadniczo rozpoczęło się na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku i było konsekwencją unormowań podjętych na gruncie międzynarodowym.

Obowiązki ustawowe w zakresie ochrony powietrza skierowane do organów zaangażowanych w ochronę powietrza w Polsce w obecnym stanie prawnym nie dają oczekiwanych rezultatów. Należy zwiększyć narzędzia o charakterze kontrolnym, bowiem w praktyce nie są one skuteczne. Niechlubnym przykładem jest spalanie odpadów w przydomowych kotłowniach.

Koniecznym jest także dalsze wzmocnianie narzędzi w postaci dofinansowania i promocji OZE oraz edukacji w zakresie ochrony powietrza. W realizację ochrony

powietrza realnie zaangażowane muszą być organy odpowiedzialne za konstrukcję prawną dokumentów planowych ochrony powietrza w Polsce. Poza tym sama ich konstrukcja normatywna nie jest na odpowiednim poziomie. Ale nie to jest najgorsze. Niestety, praktyczne przygotowanie dokumentów planowych od lat oceniane jest przez autorkę negatywnie. Krytyka ta jak, wskazuje niniejsze badanie, jest słuszna i ma odniesienie także do planowania w zakresie ochrony powietrza. Podstawowym mankamentem tej konstrukcji prawnej jest jej faktyczna treść, która nie przyczynia się do skutecznej ochrony powietrza. Jak wykazało badanie, pomysły w zakresie sposobów ochrony powietrza są jedynie niewielkim ułamkiem objętości krajowego programu ochrony powietrza.

## Bibliografia

- Boryczka, J., Stopa-Boryczka, M., Kożuchowski, K. (2008). Zmiany klimatu wywołane przez człowieka. W: *Katastrofy i zagrożenia we współczesnym świecie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Dubowska, A. (2015). Plan działań krótkoterminowych jako prawny instrument ochrony powietrza. *Przegląd Prawa Ochrony Środowiska*, Nr 2.
- Dysarz, R. (red.). (2001). *Koncepcja zrównoważonego rozwoju gminy*. Bydgoszcz.
- Głowiak, B., Kempa, E., Winnicki, T. (red.). (1985). *Podstawy ochrony środowiska*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Górski, M. (2014). Ochrona powietrza. W: M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*. Warszawa.
- Górski, M. (red.). (2014). *Prawo ochrony środowiska*. Warszawa: Lex a Wolters Kluwer business.
- Górski, M., Kierzkowska, J.S. (2012). Strategie, plany i programy. W: Hauser R., Niewiadomski Z. Wróbel A. (red.), *Prawo administracyjne materialne. System prawa administracyjnego* (Tom 7). Warszawa: C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN.
- Górski, M., Kierzkowska, J.S. (red.). (2006). *Prawo ochrony środowiska*. Bydgoszcz.
- Jakimowicz, W. (red.). (2016). *Przewodnik po prawie administracyjnym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Jendrońska, J., Bar, M. (red.). (2005). *Prawo ochrony środowiska*. Wrocław.
- Kierzkowska, J.S. (2006). Postępowanie i usuwanie skutków poważnych awarii. Postępowanie z substancjami chemicznymi. W: M. Górski., J.S. Kierzkowska (red.), *Prawo ochrony środowiska*. Bydgoszcz.
- Kirszensztejn, P. (2001). Ekologia stosowana. W: J. Strzałko, T. Moss-Pietraszewska (red.), *Kompendium wiedzy o ekologii*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Krzyżanowska, M.G. (2015). Akty prawa miejscowego z zakresu ochrony powietrza w świetle wybranego orzecznictwa sądów administracyjnych. *Przegląd Prawa Ochrony Środowiska*, Nr 2.
- Łysek, M. (2014). Odnawialne źródła energii w systemie prawnej ochrony powietrza i innych elementów środowiska. W: M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*. Warszawa: Lex a Wolters Kluwer business.
- Maurer, G. (1991). *I Ty chronisz środowisko*. Kraków: Polski Klub Ekologiczny.
- Ministerstwo Środowiska. (2015). *Krajowy program ochrony powietrza do roku 2020 (z perspektywą do 2030)*. Warszawa: Ministerstwo Środowiska. Pobrane z: <https://www.gov.pl/web/klimat/krajowy-program-ochrony-powietrza>.
- Paczuski, R. (2000). *Prawo ochrony środowiska*. Bydgoszcz.



- Poskrobko, B. (red.). (2007). *Zarządzanie środowiskiem*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Pyłka-Gutowska, E. (2004). *Ekologia z ochroną środowiska*. Warszawa.
- Stelmasiak, J. (red.). (2009). *Prawo ochrony środowiska*. Warszawa: LexisNexis.
- Strzałko, J., Moss-Pietraszewska, T. (red.). (2001). *Kompendium wiedzy o ekologii*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe PWN.

### Akty prawne

- Konwencja Narodów Zjednoczonych o ochronie warstwy ozonowej z 1985 r. (Dz.U. z 1992 r. Nr 98 poz. 488).
- Protokół Montrealski w sprawie substancji zubażających warstwę ozonową sporządzony w Montrealu dnia 16 września 1987 r. (Dz.U. z 1992 r. Nr 98 poz. 490).
- Rozporządzenie WE/842/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie niektórych fluorowanych gazów cieplarnianych (Dz. Urz. UE L 161, s. 1).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/87/WE z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie i zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 275, s. 32).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 519).

### Internet

- <https://www.mos.gov.pl/srodowisko/ochrona-powietrza/>
- <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/zielone-pluca-polski-w-2012-r-,3,3.html>
- <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ochrona-srodowiska-2016,1,17.html>
- [www.gios.gov.pl](http://www.gios.gov.pl)

## Inefficiency of legal regulations for protection of air from emissions and other selected aspects of air protection

### Abstract

The study attempts to show the inefficiency of legal solutions in the area of protecting air from harmful emissions. In order to analyse the issue completely, first, selected extra-legal aspects of air protection are presented. The research starts with general issues of air protection, as a foundation for analysis leading to an answer to the paper's research question. The study of legal solutions is the fundamental analytical goal. It encompasses fundamentals of international and European law, as well as a wide analysis of domestic norms, also taking into account documents for the planning of air protection. The thesis can be defended only after specific statistical data and information from air monitoring has been presented. For this reason, the introduction of legal regulations is accompanied by specific data the influences the quality of air in Poland as well as an analysis of the norms being exceeded for selected types of emissions based on data from the Chief Inspectorate of Environmental Protection.

**Keywords:** emission laws, environmental monitoring, duties of air quality inspectors, instruments of air protection planning.

## Aneks

**Załącznik 1. Kopia danych statystycznych podawanych przez GUS w Tabeli Nr 5 (130)**

Pobrane z: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ochrona-srodowiska-2016,1,17.html>, dostęp na dzień 17 maja 2017 r.

<b>CAŁKOWITA EMISJA<sup>a</sup> DWUTLENKU SIARKI, TLENKÓW AZOTU I PYŁÓW</b>					
<i>TOTAL EMISSION<sup>a</sup> OF SULPHUR DIOXIDE, NITROGEN OXIDES AND PARTICULATES</i>					
WYSZCZEGÓLNIENIE	2000	2005	2010	2014	SPECIFICATION
	w tysiącach ton <i>in thousand tonnes</i>				
<b>DWUTLENEK SIARKI SULPHUR DIOXIDE</b>					
OGÓŁEM	1498,1	1246,4	969,5	800,1	TOTAL
Energetyka zawodowa	805,0	672,8	364,8	282,2	Power generating plants
Energetyka przemysłowa	302,4	207,1	169,1	164,3	Industrial power plants
Technologie przemysłowe	10,1	10,5	14,4	10,4	Industrial technologies
Inne źródła stacjonarne <sup>b</sup>	334,7	354,8	419,7	341,8	Other stationary sources <sup>b</sup>
Źródła mobilne	46,0	1,2	1,6	1,4	Mobile sources
<b>TLENKI AZOTU<sup>c</sup> NITROGEN OXIDES<sup>c</sup></b>					
OGÓŁEM	841,7	851,0	874,0	723,1	TOTAL
Energetyka zawodowa	237,3	246,0	233,3	183,4	Power generating plants
Energetyka przemysłowa	100,8	81,0	71,4	71,8	Industrial power plants
Technologie przemysłowe	18,2	19,0	24,2	23,8	Industrial technologies
Inne źródła stacjonarne <sup>b</sup>	123,1	128,0	160,6	126,7	Other stationary sources <sup>b</sup>
Źródła mobilne	362,3	376,0	384,4	317,5	Mobile sources
<b>PYŁY PARTICULATES</b>					
OGÓŁEM	444,0	469,2	462,0	383,1	TOTAL
Energetyka zawodowa	38,0	38,7	20,1	14,0	Power generating plants
Energetyka przemysłowa	15,0	13,5	8,0	4,1	Industrial power plants
Technologie przemysłowe	76,0	61,0	56,2	58,9	Industrial technologies
Inne źródła stacjonarne <sup>b</sup>	252,0	283,6	287,6	222,3	Other stationary sources <sup>b</sup>
Źródła mobilne	64,0	72,4	90,1	83,9	Mobile sources
<p><i>a</i> Niektóre dane zmienione (zrekalkulowane) w stosunku do opublikowanych w poprzedniej edycji publikacji. <i>b</i> Kotłownie lokalne, paleniska domowe, warsztaty rzemieślnicze, rolnictwo i inne. <i>c</i> Wyrażone w NO<sub>2</sub>. Źródło: dane Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami — Instytutu Ochrony Środowiska — PIB zatwierdzone przez Ministerstwo Środowiska.</p>					

**Załącznik 2. Dane statystyczne ze źródeł podawanych przez GUS**

Pobrane z: na stronie <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ochrona-srodowiska-2016,1,17.html>, dostęp na dzień 17 maja 2017 r. Kopia tabeli Nr 9 (134)

<b>CAŁKOWITA EMISJA<sup>a</sup> GŁÓWNYCH GAZÓW CIEPLARNIANYCH WEDŁUG ŹRÓDEŁ EMISJI W 2014 R.</b>				
TOTAL EMISSION <sup>a</sup> OF GREENHOUSE GASES BY EMISSION SOURCES IN 2014				
WYSZCZEGÓLNIENIE	Dwutlenek węgla <i>Carbon dioxide</i>	Metan <i>Methane</i>	Podtlenek azotu <i>Nitrous oxide</i>	SPECIFICATION
	w tysiącach ton <i>in thousand tonnes</i>			
<b>OGÓŁEM<sup>b</sup></b>	277703,81	1654,62	66,48	TOTAL
<b>Energia łącznie</b>	288426,63	719,43	8,17	Total energy
Spalanie paliw	284863,92	146,62	8,17	Combustion of fuels
w tym: przemysł energetyczny	159840,96	4,66	2,58	of which: power industry
przemysł wytwórczy i budowlany	29742,22	4,26	0,59	manufacturing industry and construction
transport	43615,18	3,89	1,95	transport
Emisja lotna z paliw	3562,71	572,81	0,00	Volatile emission from fuels
Procesy przemysłowe i stosowanie produktów	20450,86	2,52	2,84	Industrial processes and product use
Produkty mineralne	9936,94	—	—	Mineral products
Przemysł chemiczny	5663,42	1,94	2,44	Chemical industry
Produkcja metali	2586,03	0,58	—	Manufacture of metals
Inne	2264,47	—	0,40	Other
<b>Rolnictwo</b>	905,41	557,10	52,27	Agriculture
Fermentacja jelitowa	—	491,78	—	Enteric fermentation
Gospodarka odchodami	—	64,26	7,06	Manure management
Gleby rolne	—	—	45,17	Agricultural soils
Spalanie resztek roślinnych	—	1,06	0,04	Field burning of agricultural residues
Wapnowanie	467,55	—	—	Liming
Stosowanie mocznika	437,86	—	—	Urea application
Użytkowanie gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwo	-32603,48	1,41	0,22	Land use, land use change and forestry
Odpady	524,40	374,16	2,97	Waste
Składowanie odpadów stałych	—	342,32	—	Solid waste disposal
Biologiczne oczyszczanie odpadów	—	5,17	0,31	Biological treatment of solid waste
Spalanie odpadów	524,40	0,00	0,19	Incineration and open burning of waste
Gospodarka ściekami	—	26,67	2,48	Waste water treatment and discharge

*a* Dane oszacowane zgodnie z metodologią IPCC (patrz „Uwagi metodyczne” do działu). *b* Emisja netto, tj. z uwzględnieniem emisji i pochłaniania z sektora „Użytkowanie gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwo”.  
 Źródło: dane Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami zatwierdzone przez Ministerstwo Środowiska.

### Załącznik 3. Wzór Tabeli Nr 11 (136) ze źródeł podawanych przez GUS

Pobrane z: na stronie <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ochrona-srodowiska-2016,1,17.html>, dostęp na dzień 17 maja 2017 r.

CAŁKOWITA EMISJA METALI CIĘŻKICH <sup>a</sup>					
TOTAL EMISSION OF HEAVY METALS <sup>a</sup>					
WYSZCZEGÓLNIENIE	2000	2005	2010	2014	SPECIFICATION
	w megagramach <i>in megagrams</i>				
Arsen	39,7	45,4	48,6	43,9	Arsenic
Chrom	46,9	43,3	52,2	44,8	Chromium
Cynk	1247,6	1296,7	1510,3	1366,5	Zinc
Kadm	18,8	14,8	15,2	13,9	Cadmium
Miedź	305,7	342,3	348,4	326,4	Copper
Nikiel.	164,9	165,0	183,0	138,8	Nickel
Ołów	485,2	497,7	544,5	517,3	Lead
Rtęć	10,5	9,8	9,6	9,6	Mercury
<i>a</i> Niektóre dane zmienione (zrekalkulowane) w stosunku do opublikowanych w poprzedniej edycji publikacji.					
Źródło: dane Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami zatwierdzone przez Ministerstwo Środowiska.					