

Zbigniew Bukowski

MOŻLIWOŚCI PRAWNE WPROWADZENIA ZAKAZU SPALANIA OKREŚLONYCH PALIW STAŁYCH NA TERENIE GMINY

Słowa kluczowe: prawo ochrony powietrza; paliwa stałe; prawo miejscowe.

Wprowadzenie

Sejmik województwa zgodnie z art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹ ma możliwość wprowadzenia ograniczeń w stosowaniu określonych rodzajów lub jakości paliw na obszarze województwa lub jego części. W tworzonych w ostatnich latach programach ochrony powietrza postuluje się wprowadzenie tego typu ograniczeń².

Jednakże wprowadzenie ograniczenia w zakresie paliw stałych na wybranym obszarze napotyka na rozmaitego rodzaju bariery prawne i praktyczne związane m.in. z:

- brakiem jednoznacznych delegacji prawnych do możliwości wprowadzenia zakazu stosowania określonych rodzajów paliw,
- brakiem skutecznych mechanizmów egzekucji i kontroli uchwały w odniesieniu do mieszkańców w zakresie używanych paliw na potrzeby grzewcze,

¹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2008 r., nr 25, poz. 150 z późn. zm.

² Przykładem może być program ochrony powietrza dla stref województwa małopolskiego, w którym określono możliwość wprowadzenia przez Sejmik Województwa Małopolskiego zakazu stosowania określonych rodzajów paliw stałych na terenie miasta Krakowa ze względu na występujące od wielu lat poważne przekroczenia normatywnych stężeń pyłu zawieszonego PM10 oraz benzo(a)pirenu.

— brakiem możliwości wpływania na mieszkańców w zakresie innym niż dotowanie i zachęcanie do wymiany źródeł spalania na ekologiczne,
— brakiem uregulowań prawnych w zakresie charakteru uchwały sejmiku,
— brakiem możliwości dofinansowania kosztów eksploatacyjnych w zakresie systemów grzewczych dla mieszkańców.

Problematyka wprowadzenia ograniczeń w stosowaniu określonych rodzajów lub jakości paliw nie była do tej pory przedmiotem zainteresowania w odrębnych opracowaniach. Poruszana była tylko w kontekście ogólnie ochrony powietrza. Jednakże zagadnienie ochrony powietrza jest jedynie w niewielkim zakresie przedstawiane obecnie w literaturze³, a ostatnia monografia poświęcona temu tematowi odnosi się do już od ponad dekady do nieaktualnego stanu prawnego⁴.

Możliwości prawne wprowadzenia uchwały zakazującej stosowanie paliw stałych

Art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. stanowi, iż 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.

Geneza regulacji ustawowej

Pierwsza krajowa regulacja w zakresie ograniczenia stosowania paliw pojawiła się w ustawie z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska⁵. Art. 31a został do niej dodany przez art. 1 pkt 18 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r.⁶ zmieniającej tę ustawę z dniem 1 stycznia 1998 r.

Art. 31a stanowił, iż wojewoda może, w drodze rozporządzenia, w celu ograniczenia zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzi, zapobieżenia zniszczeniu środo-

³ Zwłaszcza w kontekście ochrony klimatu. Zob.: *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, red. L. Karski, I. Grochowska, Warszawa 2010; *Prawna ochrona powietrza i handel uprawnieniami emisyjnymi w Polsce i w Niemczech*, red. J. Bóć, K. Nowacki, Wrocław 2006.

⁴ G. Dobrowolski, *Ochrona powietrza. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Kraków 2000.

⁵ Tekst pierwotny: Dz.U., nr 3, poz. 6.

⁶ Dz.U., nr 133, poz. 885.

wiska lub zabytków, określić dla terenu województwa lub jego części jakość albo rodzaje paliw dopuszczonych do stosowania przez jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 30 ust. 4, oraz przez osoby fizyczne, a także sposób realizacji i kontroli tego obowiązku.

Jeśli chodzi o jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 30 ust. 4, to dotyczyło to jednostek organizacyjnych wprowadzających do powietrza substancje zanieczyszczające powstałe w wyniku parowania paliw przy przeładunku oraz substancje zanieczyszczające powstające w procesach spalania:

- 1) w silnikach spalinowych,
- 2) w źródłach o łącznej wydajności cieplnej:
 - do 0,5 MWt opalanych węglem kamiennym lub olejem,
 - do 1 MWt opalanych koksem, drewnem, słomą lub gazem.

Ogólnie rzecz biorąc przepis ten traktowany był jako zapobiegający niskiej emisji⁷.

Aktualnie obowiązujący przepis wzorowany był na tym. Jednakże z jednej strony nastąpiło zawężenie przesłanek umożliwiających podjęcie tego aktu (wylimitowano ograniczenie zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzi), a z drugiej rozszerzenie zakresu podmiotowego jego stosowania (z określonych w art. 31a kategorii jednostek na potencjalnie wszystkich).

Zmiany art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska

W tekście pierwotnym ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁸ art. 96 miał następujące brzmienie: „**Art. 96.** Wojewoda może, w drodze rozporządzenia, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub na dobra kultury określić dla terenu województwa bądź jego części rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania, a także sposób realizacji i kontroli tego obowiązku”.

Pierwsza jego merytoryczna zmiana miała miejsce z dniem 17 listopada 2003 r. Nastąpiło to poprzez art. 138 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁹. Zmiana została związana z dostosowaniem pojęć (a właściwie pojęcia dobra kultury) do nomenklatury wprowadzanej przez tę ustawę (a więc zastąpienie dotychczasowego słownictwa przez pojęcie zabytki).

⁷ Zob. szerzej w tym zakresie *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz*, red. J. S o m e r, wyd. 2, t. 1, Wrocław 1999, s. 192.

⁸ Dz.U., nr 62, poz. 627.

⁹ Dz.U., nr 162, poz. 1568.

Następstwem stało się następujące brzmienie art. 96: „Wojewoda może, w drodze rozporządzenia, 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”.

Drugi i ostatni, jak do tej pory, raz art. 96 został zmieniony z dniem 1 stycznia 2008 r. przez art. 19 pkt 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej¹⁰. Zmiana miała charakter ustrojowy i przekazywała dotychczasowe zadanie wojewody sejmikowi województwa (co oczywiście w ustawie tej miało o wiele szerszy zasięg, niż tylko w stosunku do tej jednej regulacji). Po tej zmianie art. 96 uzyskał następujące brzmienie: „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”.

Analiza treści art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska

Zgodnie z brzmieniem art. 96 jedynym podmiotem podejmującym uchwałę może być sejmik wojewódzki. Zgodnie z zakazem subdelegacji nie może on tego uprawnienia przekazać żadnemu organowi, w tym zarządowi czy marszałkowi województwa.

Projekt uchwały przygotowany może być przez wszelkie podmioty dysponujące inicjatywą uchwałodawczą (co wynikać będzie w głównej mierze ze statutu województwa). Zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹¹ inicjatywę uchwałodawczą posiada zarząd województwa (co wynika z art. 21 ust. 9 tej ustawy).

Art. 96 stanowi jedynie, iż sejmik województwa podejmuje uchwałę. Nie odnosi się natomiast do mocy prawnej tego aktu — czy jest to akt prawa miejscowego czy akt prawa wewnętrznego. Problem ten jest niezmiernie ważki — gdyż jego rozstrzygnięcie uzależnia wobec kogo regulacje zawarte w tej uchwale mogą być zastosowane — czy wobec każdego czy tylko jednostek podporządkowanych sejmikowi (co mając na względzie *ratio legis* tego przepisu nie miałyby większego sensu).

¹⁰ Dz.U., nr 175, poz. 1462.

¹¹ Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

Zagadnienie formy prawnej tego aktu bierze się stąd, iż niestety ustawodawca nie jest konsekwentny. W stosunku do niektórych uchwał używa wprost nazwy akt prawa miejscowego (zarówno w ustawie Prawo ochrony środowiska, jak i w innych ustawach). Jednakże analizując orzecznictwo w tej kwestii przyjąć trzeba, iż ta niekonsekwencja ustawodawcy nie odgrywa większego znaczenia (pomimo sporów toczonych w tej kwestii w doktrynie). „Dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W przypadku bowiem uznania, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym jest ona aktem prawa miejscowego”¹². „Charakter generalny posiadają normy, które określają adresata poprzez wskazanie jego cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność normy polega na tym, że jej dyspozycja określająca postępowanie adresata ma zastosowanie w wielu, powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji”¹³. Stąd sądy administracyjne uznały za akty prawa miejscowego m.in.:

— uchwałę organu samorządu terytorialnego dotyczącą utworzenia, przekształcenia i likwidacji zakładu opieki zdrowotnej¹⁴,

— uchwałę dotyczącą określenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej¹⁵,

— uchwałę rady gminy regulującą organizację jednostki organizacyjnej w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści¹⁶,

— uchwałę zarządu powiatu w sprawie rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych¹⁷,

pomimo iż wszystkie one nie są w odpowiednich ustawach określane tym mianem.

Uchwała określająca dla terenu województwa bądź jego części rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania, a także sposób realizacji i kontroli tego obowiązku z pewnością spełnia wszelkie wyżej wskazane przesłanki dla uznania jej za akt prawa miejscowego — z wszelkimi wynikającymi stąd konsekwencjami (a więc chociażby obowiązkiem publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, czy odnosząc się do zagadnień przedstawionych przez zleceniodawcę opinii obowiązkiem

¹² Wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06.

¹³ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 681/05.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1894/07.

¹⁵ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 27 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Rz 938/09.

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 20 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1526/08.

¹⁷ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 października 2006 r., sygn. akt III SA/Wr 185/06.

jej stosowania przez wszystkie organy gminy, w tym prezydenta miasta, oraz wszelkie gminne jednostki organizacyjne).

Akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze (lub części obszaru) działania organu, który je ustanowił. W konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu — za Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami. Oznacza to konieczność zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Ale zarazem oznacza to też konieczność zgodności wszelkich aktów prawa wewnętrznego, jak też później ustanowionych aktów prawa miejscowego z danym aktem prawa miejscowego. Wobec tego uchwała taka byłaby wiążąca na danym terenie, którego dotyczy i wszelkie późniejsze akty przyjmowane dla danego terenu (jak chociażby miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego) winny być z nią zgodne.

Uchwała sejmiku województwa określająca dla terenu województwa bądź jego części rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania, a także sposób realizacji i kontroli tego obowiązku może być podjęta jedynie w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub na zabytki. Należałoby teraz dokładnie przeanalizować te przesłanki.

Pojęcia wykorzystane w ramach tych przesłanek, z wyjątkiem pojęcia oddziaływanie na środowisko, nie zostały zdefiniowane w słowniczku zawartym w ustawie Prawo ochrony środowiska. Jedynym zawartym w tym słowniczku pojęciem jest oddziaływanie na środowisko (art. 3 pkt 11) „rozumie się przez to również oddziaływanie na zdrowie ludzi”. Idąc więc tym tokiem można by określić, iż właściwa treść przesłanek zawartych w przepisie art. 96 jest następująca: „w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko, na zdrowie ludzi lub na zabytki”.

De facto możemy więc wyodrębnić trzy osobne przesłanki:

- w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko,
- w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi,
- w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zabytki.

Mogą one występować łącznie, ale nie ma takiej konieczności — określone one zostały jako alternatywy. Wystarczy więc wykazanie negatywnego oddziaływania na jedną z nich.

Ustalwszy powyższe wskazać trzeba, iż warunkiem podjęcia uchwały jest stwierdzenie, iż stosowanie określonych paliw powoduje negatywne oddziaływanie na środowisko, na zdrowie ludzi lub na zabytki, a celem podjęcia uchwały jest zapobieżenie temu stanowi rzeczy.

Pojęcie środowisko zdefiniowane jest w samej ustawie — rozumiemy przez nie ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami (art. 3 pkt 39). Pojęcie zabytki zdefiniowane zostało w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami — jako nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową (art. 3 pkt 1, przy czym w kontekście omawianej uchwały najważniejsze znaczenie posiadać będą zabytki nieruchome). Natomiast pojęcie zdrowie ludzi nie posiada swojej ustawowej definicji, ale też wydaje się całkowicie zrozumiałe i nie powodujące większych problemów interpretacyjnych.

Kolejnym pojęciem wymagającym wykładni jest negatywne oddziaływanie. W całym polskim systemie prawa ochrony środowiska nie znajduje się taka definicja. Można by tutaj jedynie spróbować odnieść się do pojęcia „znaczącego negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000”, które znajduje się w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁸. Rozumie się tam przez nie: „oddziaływanie na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności działania mogące:

- a) pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub
- b) wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub
- c) pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami”.

Takie ujęcie powoduje, iż nie bardzo ta definicja znajdzie zastosowanie w stosunku do omawianego tutaj przez nas ujęcia. Ponadto należy dokonać rozdzielenia pomiędzy negatywnym oddziaływaniem na środowisko, a negatywnym oddziaływaniem na zdrowie ludzi lub na zabytki w związku z odrębnymi standardami prawnej ochrony tych wartości. Przyjąć można, iż w kontekście zdrowia ludzi oraz zabytków chodzi o udowodnienie faktycznego pogarszania tych elementów. Natomiast w zakresie oddziaływania na środowisko takie podejście byłoby zbyt szerokie — gdyż właściwie zawsze wobec oddziaływania paliw mielibyśmy do

¹⁸ Dz.U., nr 199, poz. 1227 z późn. zm.

czynienia z faktycznym naruszeniem w wyniku ich emisji stanu środowiska (negatywnym oddziaływaniem na stan środowiska). Powoduje to, iż za negatywne oddziaływania na środowisko można by uznać jedynie takie oddziaływanie, które powoduje naruszenie standardów jakości środowiska (w szczególności w kontekście omawianej uchwały — standardów jakości powietrza).

Celem uchwały ma być zapobieżenie takiemu negatywnemu oddziaływaniu — a więc oddziaływanie takie musi już w praktyce występować i być udowodnione. Zarazem uchwała ma tylko wymiar czasowy okresowy — w sytuacji w której negatywne oddziaływanie na środowisko (zdrowie ludzi czy zabytki) przestanie mieć miejsce należy ją uchylić.

Powyższe uwagi wydają się mieć kluczowe znaczenie z punktu widzenia uzasadnienia uchwały, tym bardziej, iż w przypadku jej zaskarżenia do sądu administracyjnego uzasadnienie to będzie poddane analizie. To z uzasadnienia uchwały musi jednoznacznie wynikać, iż mamy do czynienia z przyjęciem środków, które mają na celu zapobieżenie negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub na zabytki.

Zgodnie z art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska sejmik województwa podejmuje uchwałę określającą dla terenu województwa bądź jego części rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania, a także sposób realizacji i kontroli tego obowiązku. Zakresem terytorialnym uchwały objęte może być więc całe województwo lub część terytorium województwa. Zakres ten winien wynikać z wyżej wskazanych przesłanek do podjęcia uchwały. Potencjalnie ważną kwestią (zwłaszcza wobec dalej przedstawianych wątpliwości co do zgodności upoważnienia ustawowego do podjęcia uchwały z przepisami konstytucyjnymi) jest kwestia identycznego traktowania obszarów o podobnym stopniu zanieczyszczenia powietrza oraz podobnych przyczynach tego zanieczyszczenia (związanych ze stosowaniem określonych paliw). Sytuacja w której taka uchwała przyjęta zostałaby jedynie dla miasta Krakowa, mimo iż bardzo zbliżony stan rzeczy ma miejsce na terenie innego miasta (czy powiatu) znajdującego się na terenie tego samego województwa prowadziłby do potencjalnego użycia argumentu o nierównym traktowaniu tego samego stanu faktycznego.

Na tej bazie można też poczynić uwagi co do zakresu podmiotowego odbiorców potencjalnie wprowadzanych regulacji. W przedstawionych projektach pojawiają się propozycje, aby uchwała miała zastosowanie jedynie do „sektora bytowo-komunalnego” czy do „mieszkańców i nowo powstających podmiotów gospodarczych”. Tego typu regulacje nie wydają się być zgodne z zasadą równego traktowania podmiotów. Nie bardzo wiadomo dlaczego regulacja byłaby stosowana do wszystkich osób fizycznych (mieszkańców), a w zakresie podmiotów gospodarczych tyl-

ko do nowych. Konieczne byłoby wypracowanie tutaj identycznego podejścia do porównywalnych w zakresie emisyjnym podmiotów.

Podobnie niezgodna z prawem byłaby propozycja uzyskiwania „zgody urzędu miasta” na korzystanie z określonych paliw. Uchwała nie daje możliwości wprowadzenie żadnych nowych środków reglamentacyjnych. Ograniczanie indywidualnych praw poprzez decyzje administracyjne wymaga regulacji ustawowej.

Treść uchwały jest zdeterminowana przez regulację zawartą w art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska. Uchwała ma określać rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania, a także sposób realizacji i kontroli tego obowiązku. Możemy na tej bazie wyodrębnić trzy grupy przepisów, które mają zostać zawarte w uchwale:

- określenie rodzajów lub jakości paliw dopuszczonych do stosowania,
- określenie sposobu realizacji obowiązku określonego w uchwale,
- określenie sposobu kontroli obowiązku określonego w uchwale.

Pierwsza kwestia — zresztą podstawowa, od której zależą pozostałe regulacje zawarte w uchwale to określenie rodzajów lub jakości paliw dopuszczonych do stosowania. Można tutaj zwrócić uwagę, iż pomimo brzmienia art. 334 ustawy Prawo ochrony środowiska odnoszącego się do sankcji w związku z nieprzestrzeganiem uchwały wydanej na podstawie art. 96 nie wskazano tutaj wprost na możliwość określania ograniczeń, nakazów lub zakazów. Przyjąć trzeba, że określenie rodzajów lub jakości paliw dopuszczonych do stosowania jest sformułowaniem nakazu stosowania właśnie tych rodzajów paliw lub takiej jakości paliw (określenie ograniczeń i zakazów ma więc charakter wtórny — *a contrario* temu co określono w uchwale).

Przepis art. 96 zawiera tutaj alternatywę określa się albo rodzaje paliw dopuszczonych do stosowania albo jakość paliw dopuszczonych do stosowania, tzn. musi się pojawić któraś z tych regulacji. Dopuszczalny jest według mnie z punktu widzenia celowościowej wykładni tego przepisu także charakter mieszany tzn. dla określonych paliw wskazuje się na rodzaje, a dla innych na jakość.

W związku z takim sformułowaniem przepisu musi pojawić się pytanie co to znaczy rodzaje paliw. Wskazać trzeba, iż na gruncie polskiego systemu prawnego pojęcie paliwa pojawia się w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne¹⁹. Jednakże trudno wskazane tam w słowniczku pojęcie paliwa uznać za jego definicję — paliwa — paliwa stałe, ciekłe i gazowe będące nośnikami energii chemicznej. Jest to więc wskazanie jednej z kategoryzacji paliw — w związku z ich stanem skupienia (które to akurat ma znaczenie z punktu widzenia regulacji

¹⁹ Dz.U. z 2006 r., nr 89, poz. 625 z późn. zm.

Prawa energetycznego — spośród tych wskazanych dalej w tej ustawie zdefiniowane są paliwa gazowe). Nie jest to jedyny podział jaki jest w nauce przeprowadzany — inne związane są z pochodzeniem (paliwa naturalne i paliwa sztuczne), czy też zastosowaniem (paliwa napędowe, paliwa opałowe). Co prawda pojęcie paliwa jest też zdefiniowane w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw²⁰, ale ta definicja została stworzona jedynie na użytek tej ustawy (paliwa — paliwa ciekłe, biopaliwa ciekłe, gaz skroplony (LPG), sprężony gaz ziemny (CNG), lekki olej opałowy, ciężki olej opałowy oraz olej do silników statków żeglugi śródlądowej).

W związku z powyższym przyjąć trzeba, iż pojęcie rodzaje paliw stosować się będzie w znaczeniu potocznym. Możliwe jest więc dopuszczenie całych kategorii paliw do stosowania, czego następstwem będzie uniemożliwienie stosowania innych kategorii paliw (np. dopuszczenie paliw ciekłych i gazowych, a nie dopuszczenie paliw stałych) — jednakże regulacja taka musi mieć swoje szczegółowe uzasadnienie (tzn. trzeba by wykazać, że zupełnie każdy z istniejących i dostępnych na rynku krajowym paliw stałych — a więc chociażby wszystkie kategorie węgla, drewna, pelety powodują negatywne oddziaływanie na środowisko w kontekście obejmowanego uchwałą obszaru).

Podobne stanowisko można zająć, jeśli chodzi o określenie jakości paliw dopuszczonych do stosowania. Z tym, że tutaj pojawia się jeszcze problem związany ze wskazaną już ustawą z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, która to określa zasady organizacji i działania systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw przeznaczonych do stosowania:

- 1) w pojazdach, ciągnikach rolniczych, a także maszynach nieporuszających się po drogach,
- 2) w instalacjach energetycznego spalania oraz w statkach żeglugi śródlądowej,
- 3) w wybranych flotach,
- 4) przez rolników na własny użytek

— w celu ograniczania negatywnych skutków oddziaływania paliw na środowisko oraz zdrowie ludzi.

Cel tej ustawy jest więc identyczny z celem wskazanym do osiągnięcia w drodze uchwały sejmiku województwa. Biorąc pod uwagę, iż minister właściwy do spraw gospodarki określa w drodze aktów wykonawczych — rozporządzeń, wymagania jakościowe dla:

- 1) paliw ciekłych, biorąc pod uwagę wartości parametrów jakościowych, określone w odpowiednich normach w tym zakresie;

²⁰ Dz.U., nr 169, poz. 1200 z późn. zm.

2) biopaliw ciekłych, biorąc pod uwagę stan wiedzy technicznej w tym zakresie wynikający z badań tych paliw, a także doświadczeń w stosowaniu biopaliw ciekłych;

3) gazu skroplonego (LPG), biorąc pod uwagę wartości parametrów jakościowych, określone w odpowiednich normach w tym zakresie;

4) sprężonego gazu ziemnego (CNG), biorąc pod uwagę wartości parametrów jakościowych, określone w odpowiednich normach w tym zakresie, wydaje się, iż nie ma możliwości wprowadzenia ograniczeń w związku z tymi właśnie paliwami, gdyż w ten sposób akt prawa miejscowego jako hierarchicznie niższy ingerowałby w materię będącą przedmiotem regulacji ustawowo-rozporządzeniowej (przy zupełnie identycznym celu dla tychże wszystkich regulacji).

Druga kwestia, która musi być uregulowana w uchwale to sposób realizacji obowiązku określonego w uchwale. Ponieważ uchwała określa rodzaje paliw dopuszczonych do stosowania albo jakość paliw dopuszczonych do stosowania to praktycznie jedynym sposobem realizacji tego obowiązku jest nakaz stosowania dopuszczonych paliw. Potencjalnie można by tutaj zastanawiać się też nad wprowadzeniem obowiązku informacyjnego nałożonego na adresatów uchwały o powiadomieniu określonego podmiotu o sposobie jej realizacji (przy czym też wątpliwości budzi czy można zobowiązać organ gminy do realizowania obowiązków związanych z tą uchwałą — czy też te zawiadomienia musiałyby być kierowane do marszałka województwa).

Wreszcie trzecia kwestia to sposób kontroli obowiązku określonego w uchwale. Kwestia ta jest praktycznie tożsama z wyżej wskazaną (jednym z elementów kontrolnych byłby obowiązek informacyjny, przy czym co do określenia kompetencji organów patrz uwagi powyższe). Zarazem trzeba by tutaj jednoznacznie wskazać, iż uchwała dotyczy jedynie ograniczeń w zakresie stosowania paliw, a nie handlu paliwami, w związku z czym w obecnym stanie prawnym żadne obowiązki na podmioty handlujące paliwami nakładane być nie mogą (problematyka składów opału w zakresie handlu detalicznego węglem).

W literaturze podkreśla się, słusznie zresztą kwestię zgodności z Konstytucją²¹ art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska. K. Gruszecki w komentarzu do ustawy wskazuje, „że delegacja ta została określona zbyt ogólnie, ponieważ nie wynika z niej, czy ograniczenie to może odnosić się do wszystkich użytkowników środowiska, czy też tylko do niektórych ich kategorii, a upoważnienie w swej treści powinno być zbliżone do wynikającego z art. 92 ust. 1 i 2 ustawy”²². B. Rakoczy

²¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

²² K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 242.

w komentarzu do ustawy Prawo ochrony środowiska podkreśla, że uchwała jest „ingerencją w sferę praw i wolności jednostki”, a z tego punktu widzenia „art. 96 jest sformułowany zbyt ogólnie” i „można mieć wątpliwości co do jego zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP”²³.

Faktycznie bezwzględnie mamy do czynienia z regulacją, która głęboko ingeruje w sferę praw i wolności jednostki — w tym kontekście w dopuszczalne prawnie korzystanie ze środowiska. Wobec tego, że ustanawiane są ograniczone terytorialnie de facto nakazy, zakazy i ograniczenia przepis ten winien spełniać zasady „dobrej legislacji”, a to może budzić głębokie wątpliwości.

Kwestia sankcji za naruszenie uchwały sejmiku

Kwestia sankcji stosowanych w przypadku naruszenia wymogów określonych w akcie wydanym na podstawie art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska jest przedmiotem regulacji zawartych w art. 334 tej ustawy o treści: „**Art. 334.** Kto nie przestrzega ograniczeń, nakazów lub zakazów, określonych w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 96, podlega karze grzywny”.

Żadne sankcje w samej uchwale sejmiku nie mogą być wprowadzane, gdyż nie ma ona charakteru przepisów porządkowych. W związku z tym, że sankcje są przewidziane w art. 334 wydaje się też, iż nie sposób zastosować innych sankcji określanych na bazie ogólniejszych przepisów. Pytanie jednak brzmi czy w aktualnym stanie prawnym art. 334 może znaleźć zastosowanie. Związane jest to z tym, iż pozostała w nim forma „rozporządzenia”, a nie uchwały. W momencie w którym nowelizowano przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska przekazując zadanie w zakresie podjęcia aktu związanego z ograniczeniem w stosowaniu paliw od wojewody do sejmiku województwa zapomniano znowelizować także art. 334. Biorąc pod uwagę, iż jedną z cech przepisów karnych musi być ich jednoznaczność bezpośrednie aktualne zastosowanie tego przepisu może być niemożliwe. Wymagana byłaby następująca **nowelizacja**:

Art. 334. Kto nie przestrzega ograniczeń, nakazów lub zakazów, określonych w *uchwale wydanej* na podstawie art. 96, podlega karze grzywny.

Sankcja powyższa może być zastosowana przez policję lub inny do tego uprawniony organ (np. straż miejska, straż graniczna). Grzywna wynosi od 20 zł do

²³ J. Ciechanowicz - McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 220–221.

5.000 zł, z czego w postępowaniu mandatowym grzywnę za wykroczenia — w zasadzie do 500 zł — nakłada policja, straż miejska oraz inne organy. W razie odmowy przyjęcia mandatu karnego lub nieuiszczenia w terminie grzywny, organ, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę, występuje do sądu o ukaranie sprawcy wykroczenia. Odpowiedzialności za wykroczenie odpowiada osoba fizyczna (każdy, kto ukończył 17 rok życia).

Zarazem wskazać trzeba, że aktualna regulacja prawna nie umożliwia stosowania żadnych sankcji wobec składów opałów (gdyż nie one są adresatem uchwały z art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska).

Propozycja zmian w przepisach ustawy Prawo ochrony środowiska

Jak wyżej wskazano aktualny sposób uregulowania ograniczeń w zakresie stosowania paliw budzi szereg wątpliwości. Dla jednoznacznego uregulowania interesującego nas zagadnienia zaproponować można nowelizację art. 96 o następującej treści:

Art. 96

1) Sejmik województwa może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub na zabytki określić dla terenu województwa bądź jego części rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania albo zakazanych do stosowania.

2) Uchwała, o której mowa w ust. 1 zawiera:

1) określenie rodzajów lub jakości paliw dopuszczonych do stosowania albo zakazanych do stosowania,

2) obszar objęty zakresem jej obowiązywania,

3) podmioty do których skierowane są ograniczenia, zakazy, nakazy lub obowiązki ustalone w uchwale,

4) określenie obowiązków informacyjno-sprawozdawczych podmiotów stosujących paliwa związanych z kontrolą realizacji uchwały,

5) w razie potrzeby dodatkowe obowiązki nałożone na organy administracji publicznej w związku z kontrolą realizacji uchwały,

6) w razie potrzeby dodatkowe obowiązki informacyjne nałożone na podmioty zajmujące się handlem paliwami w związku z kontrolą realizacji uchwały,

7) określenie sposobu kontroli wykonania uchwały.

Zarazem pamiętać trzeba o konieczności nowelizacji art. 334 ustawy Prawo ochrony środowiska, o czym mowa była wyżej.

Wnioski

Podsumowując stwierdzić można, że chwili obecnej teoretycznie możliwe jest wprowadzenie uchwały określającej rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania, w następstwie czego nie dopuszczającej do stosowania innych paliw (np. paliw stałych), o ile istnieją ku temu szczegółowo uzasadnione przesłanki (zapobieżenie negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub na zabytki), które należy przedstawić w uzasadnieniu. Zarazem w związku z wątpliwościami natury konstytucyjnej, jakie budzi samo brzmienie przepisu art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska będziemy mieli do czynienia z działaniem pionierskim, które będzie podlegało zarówno ocenie społecznej, jak i ocenie prawnej (przez organy nadzoru nad samorządem terytorialnymi oraz sądy administracyjne), której to wynik jest w znacznej mierze nieprzewidywalny.

Zarazem dla rozwiązania problemów natury prawnej postulować należy dokonanie zmian w podstawach ustawowych podejmowania uchwały, która to szczegółowa propozycja przedstawiona została w artykule.

LEGAL POSSIBILITIES TO BAN THE COMBUSTION OF CERTAIN SOLID FUELS ON THE TERRITORY OF A LOCAL COMMUNITY

Keywords: air protection law; solid fuels; local law.

Streszczenie

W niniejszym artykule zanalizowano legalne możliwości wprowadzenia zakazu spalania pewnych paliw stałych na obszarze gminy.

Summary

The article analyzes the legal possibilities to ban the combustion of certain solid fuels on the territory of a local community.

Bibliografia

- Ciechanowicz-McLean J., Bukowski Z., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Rotko J., *Komentarze do ustawy Prawo ochrony środowiska. Tytuł II ustawy*, Wrocław 2002.
- Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz*, red. J. Sommer, wyd. 2, t. 1, Wrocław 1999.
- Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001.