



Karolina Jędrzejek

 <https://orcid.org/0000-0002-2025-2200>

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Polska

Praktyczne aspekty stosowania uchwały antysmogowej dla województwa śląskiego

Practical aspects of implementing the anti-smog resolution for the Silesian Voivodship

Summary

The subject of the paper is an analysis of the provisions concerning the anti-smog resolution that may be adopted by the provincial assembly on the basis of Article 96 of the Act of 27 April 2001. – Environmental Protection Law, taking into account the practical application of such an act. The text consists of two parts: theoretical and empirical. The first part presents a study of the content of the aforementioned provision, as it raises a number of interpretation doubts that often cause difficulties in the application of the law. The second part discusses Resolution No. V/36/1/2017 of the Silesian Regional Assembly of 7 April 2017 on the introduction in the area of the Silesian Voivodship of restrictions on the operation of installations in which fuel is burned. Reference was made to data on penalties for violations of the provisions arising from Article 334 of the Environmental Protection Law and, for comparison, Article 191 of the Waste Act by selected municipal and township guard units from the area of the Silesian Voivodship in the years 2019–2023. The collection of this information and its elaboration served to determine what the effectiveness of the legal measure in question is, which in turn made it possible to identify the reasons for the low effectiveness of the use of the provisions contained in the Resolution.

Key words: air, air protection, legal instruments for air protection, anti-smog resolution

1. Wstęp

Znaczenie ochrony powietrza, szczególnie w kontekście obserwowanych bezprecedensowych zmian klimatycznych, jest niezaprzeczalne. Tematyka ta jawi się jako nader aktualna, zważywszy na coraz częstsze informacje o kryzysie klimatycznym, którego integralny element stanowi pogarszająca się jakość powietrza, negatywnie oddziałująca na ludzkie zdrowie. Jak wynika z komunikatu Komisji Europejskiej z dnia 12 maja 2021 r., „zanieczyszczenie środowiska nadal było przyczyną około 9 mln przedwczesnych zgonów na świecie (16% wszystkich zgonów)”¹. Te tylko zasygnalizowane tu pozaprawne aspekty zjawiska wpływają na ważność podejmowanego tematu, gdyż właśnie skuteczne instrumenty prawne pomogą zminimalizować ów problem.

Regulacja przewidziana w art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska², czyli możliwość przyjęcia tzw. uchwały antysmogowej, jest rozwiązaniem godnym poparcia, niemniej ze względu na swoją specyfikę potrzebuje ono transparentnych i niebudzących wątpliwości podstaw prawnych. W pierwszej, teoretycznej części niniejszego opracowania zostanie przybliżony przepis, na mocy którego ten prawny instrument ochrony powietrza może być stosowany, z kolei w drugiej, empirycznej, zostanie podjęta próba zbadania jego rzeczywistej efektywności na przykładzie uchwały przyjętej przez sejmik województwa śląskiego. Głównymi źródłami wykorzystanymi w pracy są akty normatywne i orzecznictwo. Posłużono się formalno-dogmatyczną metodą badawczą, polegającą na analizie tekstów aktów prawnych oraz poglądów wyrażonych w doktrynie i judykaturze. W drugiej części artykułu posiłkowano się danymi uzyskanymi z jednostek straży gminnych i miejskich w trybie dostępu do informacji o środowisku.

2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy uchwały antysmogowej

Na podstawie art. 96 ust. 1 p.o.ś. „sejmik województwa może, w drodze uchwały, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko, wprowadzić ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji,

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Droga do zdrowej planety dla wszystkich. Plan działania UE na rzecz eliminacji zanieczyszczeń wody, powietrza i gleby*, 12.05.2021, COM(2021) 400 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a1c34a56-b314-11eb-8aca-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF.

² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.) [dalej: p.o.ś.].

w których następuje spalanie paliw”³. Organ uznający, że zachodzi konieczność skorzystania z art. 96 p.o.ś., powinien każdorazowo rozważyć, czy do osiągnięcia celu w postaci zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub środowisko wystarczy samo wprowadzenie ograniczeń, czy niezbędne do realizacji tego zamierzenia są same zakazy, czy też należy wprowadzić zarówno ograniczenia, jak i zakazy. Każda z wymienionych możliwości mieści się w dyspozycji art. 96 ust. 1 p.o.ś., gdyż ustawodawca zastosował tu alternatywę nierozłączną⁴. Podjęcie uchwały przez sejmik województwa zależy od tego, czy rozwiązania zaproponowane przez zarząd województwa, który opracowuje projekt uchwały, będą adekwatne do okoliczności faktycznych. Wprowadzane ograniczenia i zakazy muszą bowiem odpowiadać zasadzie proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵. Zgodnie z nim „[o]graniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”⁶.

Zakres przedmiotowy uchwały, o której mowa w art. 96 p.o.ś., został wskazany głównie w ust. 6 i 7 tegoż przepisu. Owe jednostki redakcyjne zawierają obligatoryjne (ust. 6) oraz fakultatywne (ust. 7) elementy, które winny się znaleźć w uchwale przyjętej przez sejmik województwa. Zgodnie z art. 96 ust. 6 p.o.ś. uchwała określa:

- 1) granice obszaru, na którym wprowadza się ograniczenia lub zakazy, o których mowa w ust. 1;
- 2) rodzaje podmiotów lub instalacji, dla których wprowadza się ograniczenia lub zakazy, o których mowa w ust. 1;
- 3) rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania lub których stosowanie jest zakazane na obszarze, o którym mowa w pkt 1, lub parametry techniczne, lub rozwiązania techniczne, lub parametry emisji instalacji, w których następuje spalanie paliw, dopuszczonych do stosowania na tym obszarze.

³ Przepis w tym brzmieniu obowiązuje od momentu znowelizowania go ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz.U. z 2005 r. Nr 175, poz. 1462).

⁴ K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 6, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 229–230.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) [dalej: Konstytucja RP].

⁶ Szerzej na ten temat zob. J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.

Dodatkowo uchwała może określić (ust. 7):

- 1) sposób lub cel wykorzystania paliw, który jest objęty ograniczeniami określonymi w uchwale;
- 2) okres obowiązywania ograniczeń lub zakazów w ciągu roku;
- 3) obowiązki podmiotów objętych uchwałą w zakresie niezbędnym do kontroli realizacji uchwały.

Pierwszym z obligatoryjnych elementów uchwały antysmogowej jest wyznaczenie granic obszaru, na którym wprowadza się ograniczenia lub zakazy. Ponieważ oddziaływanie na środowisko nie zna ram administracyjnych, granice obszarów, gdzie będą obowiązywały ograniczenia, mogą znajdować się na terenie więcej niż jednej gminy, o czym może przesądzić np. ukształtowanie terenu.

Istotne dla ustalenia zakresu przedmiotowego uchwały antysmogowej jest doprecyzowanie, czy wprowadzane zakazy lub ograniczenia odnoszą się tylko do rodzajów wykorzystywanych paliw, czy też do ich jakości, czy do jednego i drugiego, na co pozwala zastosowana przez ustawodawcę alternatywa nierozłączna, podobnie jak w przypadku przepisu art. 96 ust. 1 p.o.ś. Z praktycznego punktu widzenia ma to niebagatelną wagę. Czym innym będzie bowiem np. wprowadzenie zakazu wykorzystywania węgla kamiennego jako paliwa, a czym innym – oznaczenie jakości tego samego węgla, który co do zasady może być wykorzystywany. Ustawodawca dopuszcza także określenie w uchwale parametrów technicznych lub rozwiązań technicznych, lub parametrów emisyjnych instalacji, w której następuje spalanie paliw⁷. Posłużenie się takim sposobem wprowadzania ograniczeń jest możliwe dlatego, że proces spalania paliw zachodzi w instalacji w rozumieniu art. 3 pkt 6 p.o.ś.⁸

Ustawodawca nie precyzuje, w jakim znaczeniu użył pojęcia „paliwa”. Posiłkowo można się odwołać do definicji zawartej w art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne⁹, zgodnie z którym określenie to oznacza paliwa stałe, ciekłe i gazowe będące nośnikami energii chemicznej. Inną definicję paliwa zawiera art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw¹⁰. W myśl tego przepisu przez „paliwa” rozumie się paliwa ciekłe, biopaliwa ciekłe lub inne paliwa odnawialne, gaz skroplony (LPG), sprężony gaz ziemny (CNG), skroplony gaz

⁷ K. Gruszecki, *Prawo...*, s. 232–233.

⁸ Zgodnie z tym przepisem przez pojęcie instalacji rozumie się:

- a) stacjonarne urządzenie techniczne,
- b) zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu,
- c) budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję.

⁹ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.

¹⁰ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1209 ze zm.

ziemny (LNG), lekki olej opałowy, ciężki olej opałowy, olej do silników statków żeglugi śródlądowej oraz wodór. W literaturze przedmiotu występuje także stanowisko, zgodnie z którym na potrzeby stosowania art. 96 p.o.ś. pojęciu „paliwo” winno się nadawać znaczenie potoczne¹¹. Wedle tego poglądu możliwe byłoby dopuszczenie do użytku całych kategorii paliw, czego następstwem będzie unieвозмоżliwienie używania innych (np. dopuszczenie paliw ciekłych i gazowych, a niedopuszczenie paliw stałych). Taka regulacja jednak musiałaby mieć szczególne uzasadnienie¹².

Podejmując uchwałę antysmogową, organ fakultatywnie może doprecyzować okres obowiązywania ograniczeń lub zakazów w ciągu roku. W orzecznictwie wskazuje się, że co do zasady rozwiązania antysmogowe mogą zostać wprowadzone na czas nieokreślony¹³. Niemniej treść art. 96 ust. 7 p.o.ś. nasuwa wątpliwości odnośnie do nieograniczonego czasu obowiązywania uchwały. Przepis ten przewiduje fakultatywność, a więc wydaje się, że ograniczenia czasowe są dowolne i to organ uchwałodawczy, uwzględniając bieżącą sytuację, będzie decydował o okresie obowiązywania uchwały¹⁴. Takie rozwiązanie pozwala dopasować przyjmowane regulacje do okoliczności faktycznych, które mogą się zmieniać w zależności od warunków atmosferycznych czy pory roku¹⁵. Treść art. 96 ust. 7 p.o.ś. daje również możliwość wdrożenia ograniczeń co do sposobu lub celu wykorzystywania paliw objętych przepisami uchwały. Organ może zatem ograniczyć sposób ich stosowania oraz wskazać cele, dla których realizacji wolno stosować konkretne rodzaje paliw¹⁶.

¹¹ Z. Bukowski, *Możliwości prawne wprowadzenia zakazu spalania określonych paliw stałych na terenie gminy*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy” 2012, t. 1, s. 53–54.

¹² Ibidem, s. 54.

¹³ W orzecznictwie podkreśla się, że z brzmienia art. 96 ust. 1 p.o.ś. nie wynika, aby uchwały wydawane na podstawie tegoż artykułu miały mieć charakter incydentalny czy ograniczony czasowo. Reguły takiej nie sposób wywieść z materii ustawowej. W przywołanym przepisie nadano sejmikom województw wyraźną kompetencję – kompetencję do wprowadzenia, w drodze uchwały, ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw – oraz wskazano cel, jakiego zakazy i ograniczenia mają służyć, tj. zapobieżenie negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub środowiska. Ustawodawca nie przewidział żadnych ograniczeń czasowych ani innych warunków, od których zaistnienia uzależniałby możliwość wydawania uchwał w tym przedmiocie (wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 października 2017 r., sygn. II SA/Kr 750/17, LEX nr 2387892).

¹⁴ M. Szalewska wyraża odmienny pogląd, zgodnie z którym obowiązywanie ograniczeń lub zakazów może być określone na czas nieograniczony – zob. eadem, *Uchwała „antysmogowa” jako narzędzie ograniczenia zanieczyszczenia powietrza*, w: *Prawne aspekty ochrony powietrza*, red. B. Rakoczy, Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych – Oddział Toruń, Toruń 2018, s. 31.

¹⁵ K. Gruszecki, *Prawo...*, s. 235.

¹⁶ Ibidem, s. 234.

Wyłączenia dotyczące zakresu przedmiotowego uchwały, o której mowa w art. 96 p.o.ś., zostały zawarte w ust. 8. Zgodnie z nim uchwała ta nie ma zastosowania do instalacji, dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia zintegrowanego albo pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, albo dokonanie zgłoszenia. Takie uregulowanie należy uznać za uzasadnione z uwagi na fakt, że dla wymienionych rodzajów instalacji obowiązują standardy emisyjne wynikające bezpośrednio z przepisów prawa lub wydanych decyzji administracyjnych¹⁷, w związku z czym zbędna byłaby niejako ich podwójna reglamentacja.

Niezwykle ważne jest także ustalenie zakresu podmiotowego stosowania rozwiązań antysmogowych, czyli – najprościej mówiąc – adresatów obowiązków wynikających z uchwał podejmowanych na podstawie art. 96 ust. 1 p.o.ś. Kompleksowa analiza tego przepisu pozwala stwierdzić, że adresaci obowiązków mogą zostać skonkretyzowani dwojako: przez wyszczególnienie kategorii osób (np. mieszkańców danego obszaru) bądź przez określenie rodzajów instalacji objętych zakazami lub ograniczeniami. Zwiększa to efektywność omawianych rozwiązań, gdyż daje sejmikowi województwa możliwość objęcia zakresem obowiązywania uchwały np. podmiotów korzystających z pojazdów, w których następuje spalanie paliw. Co prawda nie stanowią one instalacji, ale niewątpliwie emitują gazy i pyły powstałe w procesie spalania paliw, zasadne będzie więc nałożenie na te podmioty pewnych obowiązków, ograniczeń czy zakazów¹⁸.

3. Procedura podjęcia uchwały antysmogowej

Projekt uchwały antysmogowej jest opracowywany przez zarząd województwa, który następnie przedstawia go do zaopiniowania właściwym miejscowo wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast i starostom (art. 96 ust. 2 p.o.ś.). Organy wykonawcze gmin, miast na prawach powiatu oraz starostowie obowiązani są do wydania opinii w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały (art. 96 ust. 3 p.o.ś.), a niewydanie opinii w tym terminie skutkuje domniemaniem akceptacji projektu uchwały (art. 96 ust. 4 p.o.ś.). Wydanie opinii jest co prawda najslabszą formą współdziałania organów administracji, jednak wyrażone w niej stanowisko może istotnie rzutować na ostateczny kształt uchwały. W przeciwieństwie do uzgodnienia, które ma charakter wiążący dla organu rozstrzygającego, opiniowanie takiego waloru nie posiada, niemniej opinia nie

¹⁷ Ibidem, s. 234–235.

¹⁸ Ibidem, s. 236–237.

powinna być pomijana przez organ rozstrzygający w ocenie całokształtu okoliczności danej sprawy¹⁹. Zaopiniowanie więc oznacza wyrażenie stanowiska podmiotu kompetentnego w danej dziedzinie, które może i powinno wpływać na rozstrzygnięcie, gdyż stwarza gwarancję jego prawidłowości. Kryteria stosowane przez opiniującego są bardzo różnorodne. Może to być ocena projektu z punktu widzenia zarówno formalnoprawnego (zgodności z prawem), jak i merytorycznego, np. zgodności projektu ze standardami społecznymi, technicznymi, ekonomicznymi czy też z aktualnym stanem wiedzy²⁰. Taka forma współdziałania z innymi organami administracji publicznej powoduje, że pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego może nawiązać się prawdziwy dialog międzyinstytucjonalny.

Istotny element uchwalania omawianego aktu prawa miejscowego stanowi udział społeczeństwa. Zgodnie bowiem z art. 96 ust. 5 p.o.ś. w postępowaniu, którego przedmiotem jest opracowanie uchwały, o której mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy działu III rozdziału 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²¹. W myśl art. 39 ust. 1 u.o.o.ś. organ opracowujący projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa, bez zbędnej zwłoki, podaje do publicznej wiadomości informację o:

- 1) przystąpieniu do opracowywania projektu dokumentu i o jego przedmiocie;
- 2) możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu;
- 3) możliwości składania uwag i wniosków;
- 4) sposobie i miejscu składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie co najmniej 21-dniowy termin ich składania;
- 5) organie właściwym do rozpatrzenia uwag i wniosków;
- 6) postępowaniu w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli jest prowadzone.

Dokumentacja, którą należy podać do wiadomości, obejmuje założenia lub projekt dokumentu (w omawianym przypadku będzie to projekt uchwały antysmogowej), załączniki wymagane przez przepisy oraz stanowiska (opinie) innych organów, jeżeli są one dostępne w terminie składania uwag i wniosków²².

¹⁹ P. Kledzik, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w zakresie stanowienia i stosowania prawa*, w: *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 422.

²⁰ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 200.

²¹ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm. [dalej: u.o.o.ś.].

²² K. Gruszecki, *Udział społeczeństwa w opracowywaniu dokumentów*, w: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, wyd. 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 190–191.

Najistotniejszy wymóg, gwarantujący udział społeczeństwa w danej procedurze, stanowi prawidłowe poinformowanie możliwie najszerszego kręgu osób, jaki projekt jest procedowany, gdzie można się zapoznać z jego treścią oraz w jaki sposób i w jakim terminie wolno zgłosić swoje uwagi²³. Sformułowanie „bez zbędnej zwłoki” zawarte w przywołanym przepisie oznacza, że należy podać określone informacje do wiadomości publicznej jak najszybciej po ich powstaniu. Narzucony przez ustawodawcę co najmniej 21-dniowy termin na składanie uwag i wniosków może zostać wydłużony, z zastrzeżeniem wynikającym z art. 41 u.o.o.ś.²⁴ Niedochowanie przez organ tego terminu lub też jego skrócenie może sprawić, że podjęty akt będzie nieważny²⁵.

Na podstawie art. 42 u.o.o.ś. organ opracowujący projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa:

- 1) rozpatruje uwagi i wnioski;
- 2) dołącza do przyjętego dokumentu uzasadnienie zawierające informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa.

Uzasadnienie takie podaje się do publicznej wiadomości (art. 43 u.o.o.ś.).

Opracowując projekt uchwały antysmogowej, zarząd województwa winien uwzględnić wyniki postępowania przeprowadzonego z udziałem społeczeństwa, w szczególności powinien wyciągnąć wnioski co do tego, czy w danym przypadku zachodzi konieczność wprowadzenia ograniczeń, zakazów czy też obu tych środków²⁶. Zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w opracowywaniu projektu uchwały pozwala jeszcze pełniej odzwierciedlić w niej lokalne potrzeby. Niejednokrotnie właśnie mieszkańcy terenu wiedzą najwięcej o jego specyfice i problemach, które na nim występują. Miejscowi obywatele mogą również zaproponować rozwiązania, które będą później przedmiotem debaty na danym szczeblu samorządu. Dzięki takiemu trybowi postępowania możliwa jest szeroko zakrojona współpraca pomiędzy różnymi podmiotami, a co za tym idzie – próba wypracowania optymalnych rozwiązań.

W następnym kroku po przygotowaniu projektu uchwały przez zarząd województwa, zgodnie z omawianą procedurą, sejmik województwa przyjmuje uchwałę antysmogową, będącą aktem prawa miejscowego (art. 96 ust. 9 p.o.ś.). Sejmik województwa jest wyłącznym organem, który może podjąć przedmiotową uchwałę²⁷.

²³ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 maja 2018 r., sygn. II SA/Kr 354/18, LEX nr 2504590.

²⁴ Zgodnie z tym przepisem uwagi lub wnioski złożone po upływie terminu, o którym mowa w art. 39 ust. 1 pkt 4, pozostawia się bez rozpatrzenia.

²⁵ K. Gruszecki, *Udział społeczeństwa...*, s. 191.

²⁶ K. Gruszecki, *Prawo...*, s. 232.

²⁷ W stanie prawnym obowiązującym do dnia 1 stycznia 2006 r. wojewoda mógł w drodze rozporządzenia, aby zapobiec negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub na zabytki,

4. Kontrola sądowa uchwał antysmogowych

Działalność samorządów w zakresie podejmowania uchwał, w tym aktów prawa miejscowego, podlega kontroli sądów administracyjnych, które niejednokrotnie uwzględniały skargi na rzucone uchwały i wypowiadały się krytycznie na temat jakości tej legislacji²⁸. Przedmiot kontroli stanowi legalność aktu, tzn. istnienie ustawowego upoważnienia do jego wydania, kompetencja organu do jego wydania oraz zgodność materii regulowanej w akcie prawa miejscowego z postanowieniami Konstytucji i ustaw²⁹.

W przypadku uchwał antysmogowych sądy administracyjne nieraz wskazywały różne nieprawidłowości związane z ich uchwalaniem. Przykładowo określenie kręgu podmiotów, które mogą zostać objęte zakazami lub ograniczeniami wynikającymi z uchwały antysmogowej, jest szerokie, co przekłada się na możliwość kwestionowania tych regulacji³⁰. W myśl art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa³¹ każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego. Owa skarga należy zatem do instrumentów umożliwiających uruchomienie sądowej kontroli mającej na celu zbadanie zgodności z prawem uchwały, zarządzenia lub zachowania organu jednostki samorządu terytorialnego. Środek ten służy ochronie obywateli przed skutkami przekroczenia przez taką jednostkę granic swojej autonomii (wyznaczonych przepisami prawa), gdyż następuje ono ze szkodą dla uprawnień innego podmiotu w sferze administracji publicznej³².

Opierając się na wspomnianej regulacji, sądy administracyjne wypracowały stanowisko, zgodnie z którym podmiot wnoszący skargę musi wykazać istnienie po swojej stronie interesu prawnego, czyli osobistego, konkretnego i aktualnego prawnie chronionego interesu, który może być realizowany na gruncie określonego przepisu prawa (najczęściej materialnego), bezpośrednio łączącego zaskarżony akt z indywidualną i prawnie chronioną sytuacją strony. Ponadto

określić dla terenu województwa bądź jego części rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania, a także sposób realizacji i kontroli tego obowiązku (art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627).

²⁸ Szerzej na ten temat zob. M.G. Krzyżanowska, *Artykuł 96 ustawy Prawo ochrony środowiska w świetle konstytucyjnych zasad subsydiarności i proporcjonalności*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016, nr 3, s. 51–68.

²⁹ I. Chojnacka, *Przesłanki legalności aktu prawa miejscowego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 4, s. 40.

³⁰ K. Gruszecki, *Prawo...*, s. 237.

³¹ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 566 ze zm.

³² B. Dolnicki, *Akty prawa miejscowego stanowionego przez samorząd województwa*, w: *Samorząd województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 666.

w związku z treścią art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa dodatkowym warunkiem zaskarżenia uchwały sejmiku województwa do sądu administracyjnego jest wykazanie, że w wyniku jej podjęcia doszło do naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia podmiotu wnoszącego skargę³³.

Przepisy te stały się podstawą wniesienia m.in. skargi na pierwszą uchwałę, która została podjęta na kanwie art. 96 p.o.ś., czyli uchwałę Sejmiku Województwa Małopolskiego nr XLIV/703/13 z dnia 25 listopada 2013 r. w sprawie określenia rodzajów paliw dopuszczonych do stosowania na obszarze Gminy Miejskiej Kraków³⁴. W wyniku złożenia skargi stwierdzono nieważność przedmiotowej uchwały³⁵, co w późniejszym czasie skutkowało znowelizowaniem art. 96 p.o.ś.³⁶

5. Uchwała antysmogowa dla województwa śląskiego – kilka uwag

Sejmik Województwa Śląskiego podjął 7 kwietnia 2017 r. uchwałę nr V/36/1/2017 w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa śląskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw³⁷. Uchwała ta co do zasady weszła w życie 1 września 2017 r.³⁸ Zgodnie z jej § 1 ust. 1 w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i na środowisko w granicach administracyjnych województwa śląskiego wprowadza się ograniczenia i zakazy obejmujące cały rok kalendarzowy określone niniejszą uchwałą. Z kolei § 2 uchwały stanowi, że rodzaje instalacji, dla których wprowadza się ograniczenia i zakazy w zakresie ich eksploatacji, to instalacje, w których następuje spalanie paliw stałych w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, w szczególności kocioł, kominek i piec, jeżeli:

- 1) dostarczają ciepło do systemu centralnego ogrzewania lub
- 2) wydzielają ciepło, lub
- 3) wydzielają ciepło i przenoszą je do innego nośnika.

³³ Wyrok NSA z dnia 25 marca 2014 r., sygn. II OSK 355/14, LEX nr 1461244.

³⁴ Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2013 r. poz. 7564.

³⁵ Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 sierpnia 2014 r., sygn. II SA/Kr 490/14, LEX nr 1596259. Skargi kasacyjne od tego wyroku zostały wniesione zarówno przez samorząd województwa małopolskiego, jak i przez organizacje pozarządowe. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił owe skargi wyrokiem z dnia 25 września 2015 r. (sygn. II OSK 255/15).

³⁶ W wyniku ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2015 r. poz. 1593) art. 96 p.o.ś. otrzymał nowe brzmienie poprzez dodanie do niego ust. 2–9.

³⁷ Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2017 r. poz. 2624.

³⁸ Wyjątki dotyczące terminu wejścia w życie uchwały zostały określone w § 8 ust. 2.

W myśl § 6 w instalacjach wskazanych w § 2 zakazuje się stosowania:

- 1) węgla brunatnego oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem tego węgla,
- 2) mułów i flotokonzentratów węglowych oraz mieszanek produkowanych z ich wykorzystaniem³⁹,
- 3) paliw, w których udział masowy węgla kamiennego o uziarnieniu poniżej 3 mm wynosi więcej niż 15%,
- 4) biomasy stałej, której wilgotność w stanie roboczym przekracza 20%.

Choć w treści uchwały jest mowa o ograniczeniach i zakazach, *de facto* wprowadza ona jedynie zakazy, wyszczególnione w § 6, które, ogólnie rzecz biorąc, dotyczą stosowania pewnego rodzaju paliw. Nadto § 4 i 5 precyzują wymagania w zakresie standardów emisyjnych oraz minimalnych poziomów efektywności energetycznej i norm emisji zanieczyszczeń dla sezonowego ogrzewania pomieszczeń, warunkujące dopuszczenie instalacji do eksploatacji⁴⁰. Omawiany akt prawny nie przewiduje zakazu palenia koksem i torfem. Przewiduje jednak sukcesywny nakaz wymiany instalacji grzewczych, które nie spełniają wymagań uchwały, docelowo nawet do końca 2027 r.⁴¹ (§ 8 ust. 2).

W tym miejscu należy podkreślić, że regulacje zawarte w uchwale antysmogowej dla województwa śląskiego mogą w praktyce nastręczać wielu trudności. Oto niektóre z pytań, jakie rodzą się po zapoznaniu z literalnym brzmieniem przepisów: W jaki sposób dokonać pomiaru wilgotności biomasy stałej? Co to znaczy, że ma ona znajdować się w stanie roboczym? Jak ustalić, czy przedmiotem spalania są paliwa węglowe, w których masowy udział węgla kamiennego o uziarnieniu poniżej 3 mm wynosi ponad 15%? W istocie chodzi tu o frakcje mułu węglowego. Możliwość ustalenia, czy współspalanie miału węglowego następuje w sposób naruszający zakaz, jest jednak mało prawdopodobna, co ma ogromne znaczenie praktyczne dla przesłanek ewentualnej odpowiedzialności z tytułu jego naruszenia. Wprawdzie sugeruje się pobranie próbki paliwa „składowanego obok urządzenia”⁴², lecz szansa, by na podstawie jej analizy

³⁹ W przepisach prawa powszechnie obowiązującego ani w samej uchwale nie ma definicji legalnych mułu ani flotokonzentratu.

⁴⁰ Co ciekawe, uchwałą nr LIX/842/22 z dnia 26 września 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXII/452/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 stycznia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa małopolskiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2022 r. poz. 6497), Sejmik Województwa Małopolskiego przesunął początek obowiązywania zakazu używania pieców bezklasowych z 1 stycznia 2023 r. na 1 maja 2024 r.

⁴¹ A. Lipiński, *Uchwały antysmogowe*, w: *Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym*, red. C. Mik, A. Borek, Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2021, s. 233.

⁴² *Poradnik przeprowadzania kontroli palenisk domowych 2019. Wykrywanie nielegalnego spalania odpadów i kontrola przestrzegania przepisów uchwały antysmogowej*, red. G. Simla et al., Instytut Chemicznej Przeróbki Węgla, Fundacja Frank Bold, Kraków 2019,

wykazano naruszenie wymagań uchwały, wydaje się niewielka. Wbrew temu, co się przeważnie przyjmuje, omawiany akt nie wprowadza całkowitego zakazu spalania miału węglowego, ale tylko spalania paliwa węglowego, w którym udział miału przekracza 15%. Zbadanie, czy w danym przypadku zachodzi taka okoliczność, jest niezwykle trudne, o ile w ogóle możliwe⁴³. Niejasno również sformułowano zakaz stosowania paliw określonych w uchwale, pojawia się bowiem pytanie, czy samo przechowywanie np. biomasy o wilgotności w stanie roboczym powyżej 20% będzie już naruszeniem wyżej wymienionych zakazów.

Kolejnym z problemów, jakie wyłaniają się na gruncie tak zredagowanych przepisów, jest to, czy zasadom konstytucyjnym odpowiada sformułowanie „w przypadku instalacji, o których mowa w § 2 pkt 1, dopuszcza się wyłącznie eksploatację instalacji, które spełniają minimum standard emisyjny zgodny z 5 klasą pod względem granicznych wartości emisji zanieczyszczeń normy PN-EN 303-5:2012, co potwierdza się zaświadczeniem wydanym przez jednostkę posiadającą w tym zakresie akredytację Polskiego Centrum Akredytacji lub innej jednostki akredytującej w Europie, będącej sygnatariuszem wielostronnego porozumienia o wzajemnym uznawaniu akredytacji EA (European co-operation for Accreditation)” (§ 4 uchwały). Jak stanowi art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z tego przepisu wyprowadza się m.in. zasady prawidłowej (przyzwoitej) legislacji, które nakazują, aby przepisy były formułowane w sposób poprawny, jasny, precyzyjny, zwłaszcza wówczas, gdy dotyczą praw i wolności jednostki⁴⁴. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności może stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z zasadą państwa prawnego⁴⁵. Polskie Normy nie są źródłem prawa, co wynika wprost z art. 87 Konstytucji RP. Z kolei w myśl art. 11 pkt 3 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji⁴⁶ zatwierdzanie i wycofywanie Polskich Norm oraz innych dokumentów normalizacyjnych należy do zadań Polskiego Komitetu Normalizacyjnego. Organ ten nie ma umocowania konstytucyjnego, żaden bowiem przepis nie przyznaje mu kompetencji prawotwórczych. W tym miejscu trzeba się odnieść do art. 5 ust. 3–4 ustawy o normalizacji, który stanowi, że stosowanie Polskich Norm jest dobrowolne oraz że Polskie Normy mogą być powoływane w przepisach prawnych po ich opublikowaniu w języku polskim. W praktyce niejasne jest, co oznacza „powoływanie” – czy powinno się przez to rozumieć odesłanie do stosowania wskazanej Polskiej Normy czy ogólne

s. 13, https://frankbold.pl/wp-content/uploads/2023/09/FB_poradnik-przeprowadzania-kontroli-palenisk-domowych.pdf [dostęp: 24.11.2024].

⁴³ A. Lipiński, *Uchwały antysmogowe...*, s. 233.

⁴⁴ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 2, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, Wolters Kluwer, LEX/el. 2023.

⁴⁵ Zob. wyrok TK z dnia 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK-A 2002, nr 3, poz. 33.

⁴⁶ T.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1483 ze zm.

odesłanie do Polskiej Normy, czy może konieczność przekształcenia Polskiej Normy w przepis prawa. Co istotne, Polskie Normy nie podlegają promulgacji w żadnym dzienniku urzędowym, a w rezultacie nie są powszechnie dostępne.

Oceny sądów administracyjnych w tym zakresie okazują się zróżnicowane. Przykładowo Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 maja 2008 r. wyraził pogląd, zgodnie z którym organom administracji nie można skutecznie postawić zarzutu naruszenia prawa przez odwołanie się do Polskiej Normy, która w sposób optymalny zapewnia realizację obowiązku stworzenia pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy spoczywającego na pracodawcy⁴⁷. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 23 lipca 2012 r. stwierdził, że w świetle przepisów ustawy z 2002 r. o normalizacji Polskie Normy opracowywane przez komitety techniczne nie pełnią funkcji przepisów prawa. Nadanie im takiego waloru wymaga regulacji szczególnej, zawartej w przepisie rangi ustawowej, natomiast przywołanie Polskich Norm w rozporządzeniu nie skutkuje nałożeniem obowiązku ich stosowania. Akt niższego rzędu nie może zmienić postanowień aktu wyższego rzędu, jakim jest ustawa z 2002 r. o normalizacji⁴⁸. Doktryna stoi na stanowisku, że takie „pozasystemowe odesłanie *sensu stricto*” jest niedopuszczalne, gdyż oznaczałoby powierzenie kompetencji prawotwórczej organowi, który do tego nie został umocowany w Konstytucji RP (czyli Polskiemu Komitetowi Normalizacyjnemu)⁴⁹. Mając na względzie przedstawiony stan prawny oraz odnosząc się do praktyki orzeczniczej, należy stwierdzić, że w obecnym brzmieniu przepis § 4 uchwały antysmogowej nie odpowiada standardom konstytucyjnym, gdyż nie jest sformułowany jasno i precyzyjnie, a odwoływanie się do Polskiej Normy jedynie pogłębia wątpliwości interpretacyjne, które pojawiają się na gruncie tego przepisu.

Organ podejmujący przedmiotową uchwałę nie wziął pod uwagę także tego, że 1 września 2017 r., tj. w dniu, kiedy wszedł w życie wprowadzony w niej zakaz spalania, adresaci wspomnianych obowiązków mogli dysponować zapasem paliw pochodzącym z poprzednich sezonów grzewczych. Powszechnie wiadomo, że od pewnego czasu zimy są łagodniejsze, a niektóre osoby na zapas gromadzą opał. W praktyce mogło to oznaczać, że z mocy uchwały część owych paliw stała się bezwartościowa, powstaje więc pytanie, czy stały się one „odpadami”. Zakaz spalania może zatem kolidować z konstytucyjnymi gwarancjami prawa własności⁵⁰. Co prawda okres *vacatio legis* uchwały wynosił cztery

⁴⁷ Wyrok NSA z dnia 6 maja 2008 r., sygn. I OSK 785/07, LEX nr 471497.

⁴⁸ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 lipca 2012 r., sygn. II SA/Kr 745/12, LEX nr 1228983.

⁴⁹ G. Wierczyński, *Glosa do wyroku TK z dnia 12 grudnia 2011, P 1/11*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5, s. 176.

⁵⁰ Na stronie internetowej *Śląskie. Walczy ze smogiem* prowadzonej przez Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego zamieszczono informację o możliwości odpłatnego przekazania takiego mułu i flotokoncentratu w celu dalszego zagospodarowania przez profesjonalny podmiot. Transport owego paliwa miał się odbywać na koszt mieszkańca/przedsiębiorcy –

miesiące, lecz biorąc pod uwagę wskazane okoliczności, zdaje się, że nie był on wystarczający⁵¹.

6. Odpowiedzialność prawna za naruszenie uchwały antysmogowej

Analizując dalej przepisy uchwały antysmogowej dla województwa śląskiego, nie można pominąć kwestii sankcji, jakie grożą za nieprzestrzeganie zakazów w niej zawartych. Niebagatelne znaczenie ma w tym kontekście fakt, że – w myśl art. 334 p.o.ś. – kto nie przestrzega ograniczeń, nakazów lub zakazów określonych w uchwale sejmiku województwa przyjętej na podstawie art. 96, podlega karze grzywny. Ustawodawca wychodzi z założenia, że wypełnianie obowiązków przewidzianych w uchwale antysmogowej wymaga wsparcia sankcją karną. A zatem dobrem chronionym za pomocą tego przepisu jest nienaruszenie zakazów oraz stosowanie się do nakazów i ograniczeń zawartych w akcie stanowionym przez sejmik województwa⁵². W doktrynie wyróżnia się tu także dobro chronione w postaci należytego stanu środowiska w rozumieniu ustawy Prawo ochrony środowiska⁵³. Zachowanie sprawcy zostało określone jako nieprzestrzeganie ograniczeń, nakazów lub zakazów. W praktyce chodzi o działanie polegające na stosowaniu paliw innych niż dopuszczone lub o jakości innej niż dopuszczona⁵⁴. W przypadku uchwały antysmogowej dla województwa śląskiego mamy do czynienia z pierwszą ze wskazanych sytuacji.

Omawiane wykroczenie ma charakter formalny, ustawa bowiem nie wymaga stwierdzenia skutku w postaci rzeczywistego zagrożenia środowiska. Trzeba mieć jednak na uwadze, że jeśli dojdzie do sytuacji, w której np. sprawca stosujący paliwa zakazane na mocy uchwały antysmogowej doprowadzi do zanieczyszczenia powietrza w stopniu mogącym zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach, odpowie nie za wykroczenie z art. 334 p.o.ś.,

zob. *Co zrobić z zalegającym mulem / flotokoncentratem węglowym?*, Województwo Śląskie [online], <https://powietrze.slaskie.pl/content/co-zrobic-z-zalegajacym-mulem--flotokoncentratem-weglowym> [dostęp: 24.11.2024].

⁵¹ A. Lipiński, *Uchwały antysmogowe...*, s. 233.

⁵² B. Rakoczy, *Odpowiedzialność w ochronie środowiska*, w: Z. Bukowski et al., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 611.

⁵³ W. Radecki, *Odpowiedzialność w ochronie środowiska*, w: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. M. Górski et al., wyd. 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 888.

⁵⁴ Ibidem.

ale za przestępstwo określone w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny⁵⁵, mianowicie w art. 182⁵⁶.

Podmiotem czynu zabronionego opisanego w art. 334 p.o.ś. jest każdy. Takie wyznaczenie kręgu podmiotów należy uznać za uzasadnione, ponieważ ustawodawca nie może przewidzieć, w jakiej sytuacji ani na kogo sejmik województwa nałoży określone obowiązki. W przypadku uchwały podjętej przez sejmik województwa śląskiego, zgodnie z jej § 3, podmiotami, dla których wprowadza się ograniczenia i zakazy, są podmioty eksploatujące instalacje wskazane w § 2.

Aby określić stronę podmiotową, trzeba przypomnieć, że do oceny strony podmiotowej wykroczenia stosuje się regułę wyrażoną w art. 5 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń⁵⁷, który stanowi, że wykroczenie można popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie, chyba że ustawa przewiduje odpowiedzialność tylko za wykroczenie umyślne. W szczególności nie jest powodem zwolnienia od odpowiedzialności powoływanie się na niezajomość treści uchwały sejmiku województwa, jeżeli uchwała ta została należycie ogłoszona w dzienniku urzędowym województwa⁵⁸.

W tym miejscu trzeba przejść do kary, jaka grozi za naruszenie ograniczeń, nakazów lub zakazów zawartych w uchwale sejmiku województwa przyjętej na podstawie art. 96 p.o.ś. Karę tę stanowi grzywna orzekana w granicach określonych w art. 24 § 1 Kodeksu wykroczeń⁵⁹. Oznacza to, że co do zasady może ona zostać

⁵⁵ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.

⁵⁶ Zgodnie z art. 182 Kodeksu karnego:

§ 1. Kto zanieczyszcza wodę, powietrze lub powierzchnię ziemi substancją albo promieniowaniem jonizującym w takiej ilości lub w takiej postaci, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 2. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 działa nieumyślnie, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

§ 3. Jeżeli czyn określony w § 1 został popełniony w związku z eksploatacją instalacji działającej w ramach zakładu, w zakresie korzystania ze środowiska, na które wymagane jest pozwolenie, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

§ 4. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 3 działa nieumyślnie, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

⁵⁷ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2119 ze zm.

⁵⁸ W. Radecki, *Odpowiedzialność w ochronie środowiska...*, s. 888.

⁵⁹ Art. 24 Kodeksu wykroczeń stanowi, że grzywnę wymierza się w wysokości od 20 do 5000 złotych, chyba że ustawa stanowi inaczej.

§ 1a. Za wykroczenia określone w art. 86 § 1, 1a i 2, art. 86b § 1, art. 87 § 1, art. 92 § 1 i 2, art. 92a § 2, art. 92b, art. 93 § 1, art. 94 § 1, art. 96 § 3 lub art. 97a grzywnę wymierza się w wysokości do 30 000 złotych.

§ 2. Jeżeli za wykroczenie popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej wymierzono karę aresztu, orzeka się obok tej kary również grzywnę, chyba że orzeczenie grzywny nie byłoby celowe.

wymierzona w granicach od 20 do 5000 zł. Pamiętać jednak należy, że w myśl art. 361 p.o.ś. orzekanie w sprawach o czyny określone w art. 330–360 następuje na podstawie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, a co za tym idzie – możliwe jest ukaranie sprawcy takiego naruszenia w drodze postępowania mandatowego⁶⁰. Zgodnie z art. 96 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁶¹ w postępowaniu mandatowym można nałożyć grzywnę w wysokości do 500 zł, a w przypadku, o którym mowa w art. 9 § 1 Kodeksu wykroczeń⁶² – do 1000 zł. Jeśli zastosuje się takie postępowanie, istotne jest to, iż strażnicy są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w art. 334 i 343 p.o.ś.⁶³

7. Praktyczne zastosowanie art. 334 p.o.ś.

Na potrzeby opracowania wystąpiono z wnioskiem o udostępnienie informacji o środowisku za pośrednictwem poczty elektronicznej, który przesłano na adresy e-mailowe wskazane na stronach internetowych jednostek straży miejskich i gminnych z terenu województwa śląskiego. Spośród 48 jednostek funkcjonujących na tym terenie uzyskano informacje z 35 straży⁶⁴, na których

§ 3. Wymierzając grzywnę, bierze się pod uwagę dochody sprawcy, jego warunki osobiste i rodzinne, stosunki majątkowe i możliwości zarobkowe.

⁶⁰ Szerzej na ten temat zob. A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Realizacja uprawnień sejmiku województwa w zakresie ochrony jakości powietrza związanych z przyjmowaniem uchwał anty-smogowych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 57, s. 257–258, <https://doi.org/10.31648/sp.7982>.

⁶¹ T.j. Dz.U. z 2024 poz. 977 ze zm.

⁶² Jeżeli czyn wyczerpuje znamiona wykroczeń określonych w co najmniej dwóch przepisach ustawy, stosuje się przepis przewidujący najsurowszą karę, co nie stoi na przeszkodzie orzeczeniu środków karnych na podstawie innych naruszonych przepisów.

⁶³ Uprawnienie to wynika z § 2 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1350). Przepis ten obowiązuje od 1 listopada 2018 r., odkąd na mocy § 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 października 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1996), § 2 rozporządzenia z dnia 17 listopada 2003 r. otrzymał nowe brzmienie, zgodnie z którym strażnicy zostali uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w art. 334 i 343 p.o.ś.

⁶⁴ Zwrócono się do wszystkich 48 straży gminnych i miejskich działających na terenie województwa śląskiego, lecz 12 z nich nie udzieliło żadnej odpowiedzi. Z kolei straż miejska w Tarnowskich Górach odmówiła udostępnienia wnioskowanych informacji, jednak nie w drodze decyzji administracyjnej, ale zwykłego pisma, w którym wskazała, że w jej ocenie „żądanie

przykładzie dokonano przedmiotowej analizy. Okresem wziętym pod uwagę jest przedział czasowy od 2019 do 2023 r., gdyż od 1 listopada 2018 r. obowiązuje § 2 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. W celu zobrazowania, jak przepisy uchwały antysmogowej dla województwa śląskiego działają w praktyce, porównano art. 334 p.o.ś. oraz art. 191 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁶⁵ jako podstawy prawne nakładania mandatów, udzielania pouczeń i kierowania do sądu wniosków o ukaranie. Zgodnie bowiem z art. 191 u.o. kto, wbrew przepisowi art. 155, termicznie przekształca odpady poza spalarnią odpadów lub współspalarnią odpadów, podlega karze aresztu albo grzywny. Strażnicy gminni w tym przypadku także mogą nakładać grzywny w drodze mandatu karnego⁶⁶. Kontrole przestrzegania przepisów uchwały antysmogowej są przeprowadzane z inicjatywy strażników wykonujących powierzone im zadania patrolowe, jak również w wyniku telefonicznych i pisemnych zgłoszeń mieszkańców. Dane w zakresie karania na podstawie art. 334 p.o.ś. i art. 191 u.o. w poszczególnych latach przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Naruszenia przepisów wynikających z art. 334 p.o.ś. oraz 191 u.o. w okresie od 2019 do 2023 r.

Rok	Mandat karny	Pouczenie	Wniosek do sądu o ukaranie	Mandat karny	Pouczenie	Wniosek do sądu o ukaranie
	Art. 334 p.o.ś.			Art. 191 u.o.		
2019	32	141	0	1317	1022	59
2020	12	64	0	909	604	35
2021	14	64	1	865	443	22
2022	366	1133	62	690	288	36
2023	511	1056	46	1089	318	27

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przesłanych przez straże gminne i miejskie.

Szczegółowe dane z jednostek straży gminnych i miejskich przedstawiono w aneksie, w tabelach 2–6. Zaprezentowane liczby jednoznacznie wskazują,

nie ma charakteru informacji publicznej, a wyłącznie ma na celu uzyskanie informacji służącej indywidualnemu interesowi, a co za tym idzie, w przedmiotowej sprawie nie zachodzą przesłanki uzasadniające wydanie decyzji administracyjnej”. Wnioskowanych danych udzieliły jednostki straży z Będzina, Bielska-Białej, Bierunia, Bytomia, Chorzowa, Cieszyna, Czechowic-Dziedzic, Czeladzi, Czerwonki-Leszczyn, Częstochowy, Dąbrowy Górniczej, Gliwic, Jastrzębia-Zdroju, Jaworzna, Katowic, Knuruwa, Łędzin, Lubomi, Mikołowa, Mysłowic, Piekar Śląskich, Pyskowic, Raciborza, Radzionkowa, Rudy Śląskiej, Rybnika, ze Skoczowa, z Sosnowca, ze Świętochłowic, z Tychów, Wilkowic, Wisły, Wodzisławia Śląskiego, Zawiercia i Żywca.

⁶⁵ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm. [dalej: u.o.].

⁶⁶ Wynika to z § 2 ust. 1 pkt 18 przywołanego już rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r.

że strażnicy zdecydowanie więcej nakładają mandatów karnych, udzielają pouczeń i kierują wniosków do sądu o ukaranie na podstawie art. 191 u.o. niż na podstawie art. 334 p.o.ś. Dysproporcja pomiędzy tymi podstawami nakładania kar jest ogromna – nawet czterdziestokrotna. Analizując nakładanie kar na podstawie art. 334 p.o.ś., zauważa się istotny wzrost ich liczby w 2022 i 2023 r. w porównaniu z wcześniejszymi latami. Taki przeskok może być efektem obowiązywania polecenia nr 22/2020 Wojewody Śląskiego z dnia 13 marca 2020 r. dotyczącego ograniczenia kontroli w indywidualnych gospodarstwach domowych, wynikających z Planu działań krótkoterminowych⁶⁷ określonych w „Programie ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego mającego na celu osiągnięcie [poziomów – K.J.] dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężeń ekspozycji”⁶⁸. Zostało ono wydane na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁶⁹. Polecenie to obowiązywało do marca 2022 r., co spowodowało późniejsze wzmoczenie działań podejmowanych przez strażę gminne.

Niebagatelne znaczenie ma także fakt, że w latach 2022–2023 były wydawane rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie odstąpienia od stosowania wymagań określonych w przepisach rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych⁷⁰. Zgodnie z tymi aktami prawnymi odstępowano od stosowania wymagań zawartych w przepisach wydanych na

⁶⁷ Szerzej na ten temat zob. A. Dubowska, *Plan działań krótkoterminowych jako prawny instrument ochrony powietrza*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 2, s. 95–110.

⁶⁸ Polecenie zostało opublikowane na stronie WWW: *Akty prawne i dokumenty wydane w związku z COVID-19*, Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach [online], <https://www.katowice.uw.gov.pl/aktualnosci/akty-prawne-i-dokumenty-dotyczace-zapobiegania-przeciwdzialania-i-zwalczania-covid-19> [dostęp: 26.06.2023].

⁶⁹ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 340 ze zm.

⁷⁰ Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 27 czerwca 2022 r. w sprawie odstąpienia od stosowania wymagań określonych w przepisach rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1351), obowiązujące przez 60 dni od 28 czerwca 2022 r.; rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie odstąpienia od stosowania wymagań określonych w przepisach rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1786), obowiązujące przez 60 dni od 28 sierpnia 2022 r.; rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 24 października 2022 r. w sprawie odstąpienia od stosowania wymagań określonych w przepisach rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2186), obowiązujące do 30 kwietnia 2023 r.; rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 28 kwietnia 2023 r. w sprawie odstąpienia od stosowania wymagań określonych w przepisach rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych (Dz.U. z 2023 r. poz. 835), obowiązujące do 31 lipca 2023 r.; rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 1 sierpnia 2023 r. w sprawie odstąpienia od stosowania wymagań określonych w przepisach rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1494), obowiązujące do 31 grudnia 2023 r.

podstawie art. 3a ust. 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw.

Niemniej wciąż utrzymuje się duża dysproporcja pomiędzy podstawami nakładania mandatów karnych w 2022 r. Na plus należy odnotować zwiększoną liczbę pouczeń udzielanych wówczas na podstawie art. 334 p.o.ś. Zebrane dane pozwalają wyciągnąć wniosek, że chociaż od 1 listopada 2018 r. strażnicy straży gminnych mieli możliwość nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za naruszenia postanowień uchwały antysmogowej, nie korzystali z niej zbyt często. Dopiero od 2022 r. można zauważyć wzrost ich aktywności w tej dziedzinie.

8. Wnioski

Przyjmowanie uchwał antysmogowych na podstawie art. 96 p.o.ś. jest elementarnym narzędziem poprawy jakości powietrza przez ograniczanie niskiej emisji na danym terenie. Ustawodawca krajowy przerzuca działania w zakresie ochrony powietrza na samorządy terytorialne. Ich zabiegi jednak – jak pokazuje praktyka – zdają się niewystarczające i są oceniane jako mało popularne ze społeczno-politycznego punktu widzenia. Taki stan rzeczy utrzymuje się m.in. z powodu obaw przed spadkiem zapotrzebowania na węgiel kamienny, który obecnie jest nadprodukowany.

Problem związany z małą efektywnością działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego można dostrzec przede wszystkim na tle omówionej uchwały antysmogowej, odwołując się do jej praktycznych konsekwencji. Już samo brzmienie przepisów uchwały budzi poważne wątpliwości podczas próby ich zastosowania. Nieklarowość takich pojęć jak „Polska Norma”, „muł”, „flotokoncentrat”, „wilgotność w stanie roboczym” czy „paliwo, w którym udział masowy węgla kamiennego wynosi więcej niż 15%” powoduje, że instrument ten nie jest wykorzystywany zgodnie z pierwotnymi założeniami. Również kontrolowanie, czy adresaci uchwały antysmogowej przestrzegają jej przepisów, wydaje się niedostateczne, o czym świadczy względnie niewielka liczba mandatów i grzywien wymierzanych na jej podstawie⁷¹.

Przedstawione okoliczności i analiza aktualnego stanu prawnego skłaniają do wniosku, iż przeciwdziałanie niskiej emisji wymaga regulacji na poziomie krajowym, które będą obowiązywały we wszystkich województwach, ale których

⁷¹ Szerzej na ten temat zob. J. Dorosz-Kruczyński, M. Gerwatowska, *Sprawne karanie za zanieczyszczenie powietrza jako instrument poprawy jakości życia – uwagi na tle karania za naruszenie przepisów „uchwały antysmogowej”*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 4, s. 77–91.

stosowanie w danej jednostce administracyjnej będzie każdorazowo dopasowywane do aktualnych problemów z jakością powietrza. Cel ten zdaje się osiągalny tylko za pomocą regulacji ustawowej, o czym świadczą m.in. pojawiające się zarzuty niekonstytucyjności rozwiązań wprowadzanych przez jednostki samorządu terytorialnego i składane na tym tle skargi do sądów administracyjnych. Podjęcie działań na szczeblu krajowym wymaga wszakże znacznych nakładów finansowych oraz czasu zarówno od państwa, jak i od podmiotów, które eksploatują indywidualne systemy grzewcze⁷².

Aneks

Tabela 2. Naruszenia przepisów wynikających z art. 334 p.o.ś. oraz art. 191 u.o. w 2019 r.

Jednostka straży miejskiej	Mandat karny	Pouczenie	Wniosek do sądu o ukaranie	Mandat karny	Pouczenie	Wniosek do sądu o ukaranie
	Art. 334 p.o.ś.			Art. 191 u.o.		
Straż Miejska w Będzinie	0	0	0	53	1	2
Straż Miejska w Bielsku-Białej	2	1	0	104	24	0
Straż Miejska w Bieruniu	0	0	0	25	22	0
Straż Miejska w Bytomiu	3	0	0	50	13	5
Straż Miejska w Chorzowie	0	0	0	52	6	0
Straż Miejska w Cieszynie	0	0	0	2	2	1
Straż Miejska w Czechowicach-Dziedzicach	0	0	0	28	47	0
Straż Miejska w Czeladzi	0	0	0	24	36	0
Straż Miejska w Czerwionce-Leszczynach	0	4	0	4	15	0
Straż Miejska w Częstochowie	3	126	0	139	134	6
Straż Miejska w Dąbrowie Górniczej	0	0	0	50	268	0

⁷² Szerzej na ten temat zob. A. Albin, *Krajowe regulacje prawne dotyczące likwidacji nieskiej emisji z sektora bytowo-komunalnego a poprawa stanu czystości powietrza*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 10, s. 53–70.

cd. tab. 2

Straż Miejska w Gliwicach	0	4	0	38	11	1
Straż Miejska w Jastrzębiu-Zdroju	0	0	0	26	30	0
Straż Miejska w Jaworznie	0	0	0	16	1	1
Straż Miejska w Katowicach	14	2	0	78	20	4
Straż Miejska w Knurowie	1	0	0	14	16	0
Straż Miejska w Łędzinach	0	0	0	1	5	0
Straż Gminna w Lubomi	0	3	0	0	0	0
Straż Miejska w Mikołowie	0	0	0	27	9	0
Straż Miejska w Mysłowicach	0	0	0	92	77	5
Straż Miejska w Piekarach Śląskich	0	0	0	15	60	0
Straż Miejska w Pyskowicach	0	1	0	1	0	0
Straż Miejska w Raciborzu	1	0	0	24	40	2
Straż Miejska w Radzionkowie	0	0	0	12	3	0
Straż Miejska w Rudzie Śląskiej	0	0	0	141	50	1
Straż Miejska w Rybniku	1	0	0	95	0	8
Straż Miejska w Skoczowie	0	0	0	3	12	0
Straż Miejska w Sosnowcu	0	0	0	76	5	23
Straż Miejska w Świętochłowicach	1	0	0	32	1	0
Straż Miejska w Tychach	1	0	0	13	26	0
Straż Gminna w Wilkovicach	0	0	0	11	38	0
Straż Miejska w Wiśle	0	0	0	5	16	0
Straż Miejska w Wodzisławiu Śląskim	4	0	0	33	22	0
Straż Miejska w Zawierciu	0	0	0	15	8	0
Straż Miejska w Żywcu	1	0	0	18	4	0
Razem	32	141	0	1317	1022	59

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przesłanych przez straże gminne i miejskie.

Tabela 3. Naruszenia przepisów wynikających z art. 334 p.o.ś. oraz art. 191 u.o. w 2020 r.

Jednostka straży miejskiej	Mandat karny	Pouczenie	Wniosek do sądu o ukaranie	Mandat karny	Pouczenie	Wniosek do sądu o ukaranie
	Art. 334 p.o.ś.			Art. 191 u.o.		
Straż Miejska w Będzinie	0	0	0	47	18	3
Straż Miejska w Bielsku-Białej	1	1	0	117	40	0
Straż Miejska w Bieruniu	0	0	0	20	13	2
Straż Miejska w Bytomiu	1	0	0	44	0	0
Straż Miejska w Chorzowie	0	0	0	64	6	1
Straż Miejska w Cieszynie	0	0	0	7	0	2
Straż Miejska w Czechowicach-Dziedzicach	0	0	0	9	23	2
Straż Miejska w Czeladzi	0	0	0	17	17	2
Straż Miejska w Czerwoncu-Leszczynie	0	0	0	0	8	0
Straż Miejska w Częstochowie	0	56	0	86	103	1
Straż Miejska w Dąbrowie Górniczej	0	0	0	36	114	0
Straż Miejska w Gliwicach	1	1	0	11	4	0
Straż Miejska w Jastrzębiu-Zdroju	0	0	0	18	27	1
Straż Miejska w Jaworznie	1	0	0	11	0	0
Straż Miejska w Katowicach	2	2	0	26	10	0
Straż Miejska w Knurowie	0	0	0	12	12	0
Straż Miejska w Lędzinach	0	0	0	0	7	0
Straż Gminna w Lubomi	0	2	0	0	0	0
Straż Miejska w Mikołowie	0	0	0	17	7	0
Straż Miejska w Mysłowicach	0	0	0	19	35	1
Straż Miejska w Piekarach Śląskich	4	0	0	69	6	0
Straż Miejska w Pyskowicach	0	0	0	1	0	0
Straż Miejska w Raciborzu	0	0	0	22	31	0

cd. tab. 3

Straż Miejska w Radzionkowie	0	0	0	6	0	1
Straż Miejska w Rudzie Śląskiej	0	0	0	64	30	3
Straż Miejska w Rybniku	1	0	0	42	1	0
Straż Miejska w Skoczowie	0	0	0	3	24	0
Straż Miejska w Sosnowcu	0	0	0	52	0	14
Straż Miejska w Świętochłowicach	0	0	0	14	0	0
Straż Miejska w Tychach	0	2	0	10	16	1
Straż Gminna w Wilkowicach	0	0	0	13	13	0
Straż Miejska w Wiśle	0	0	0	3	9	0
Straż Miejska w Wodzisławiu Śląskim	0	0	0	25	12	1
Straż Miejska w Zawierciu	0	0	0	10	10	0
Straż Miejska w Żywcu	1	0	0	14	8	0
Razem	12	64	0	909	604	35

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przesłanych przez straże gminne i miejskie.

Tabela 4. Naruszenia przepisów wynikających z art. 334 p.o.ś. oraz art. 191 u.o. w 2021 r.

Jednostka straży miejskiej	Mandat karny	Pouczenie	Wniosek do sądu o ukaranie	Mandat karny	Pouczenie	Wniosek do sądu o ukaranie
	Art. 334 u.o.			Art. 191 u.o.		
Straż Miejska w Będzinie	0	0	0	35	3	3
Straż Miejska w Bielsku-Białej	4	2	1	91	19	0
Straż Miejska w Bieruniu	0	1	0	23	14	0
Straż Miejska w Bytomiu	2	0	0	35	7	0
Straż Miejska w Chorzowie	0	1	0	64	5	2
Straż Miejska w Cieszynie	0	0	0	10	0	0
Straż Miejska w Czechowicach-Dziedzicach	0	0	0	15	24	1
Straż Miejska w Czeladzi	0	0	0	21	24	1
Straż Miejska w Czerwoncu-Leszczynie	0	2	0	3	13	0
Straż Miejska w Częstochowie	0	17	0	47	58	2
Straż Miejska w Dąbrowie Górniczej	0	0	0	37	56	0
Straż Miejska w Gliwicach	0	0	0	6	5	0
Straż Miejska w Jastrzębiu-Zdroju	0	0	0	13	26	2
Straż Miejska w Jaworznie	0	0	0	16	5	0
Straż Miejska w Katowicach	2	1	0	28	3	1
Straż Miejska w Knurowie	0	0	0	9	10	0
Straż Miejska w Lędzinach	0	0	0	2	9	0
Straż Gminna w Lubomi	0	2	0	1	0	0
Straż Miejska w Mikołowie	0	0	0	17	3	0
Straż Miejska w Mysłowicach	1	2	0	45	36	1
Straż Miejska w Piekarach Śląskich	1	0	0	95	1	0
Straż Miejska w Pyskowicach	0	0	0	0	0	0
Straż Miejska w Raciborzu	1	0	0	24	19	1

cd. tab. 4

Straż Miejska w Radzionkowie	0	0	0	3	0	0
Straż Miejska w Rudzie Śląskiej	0	31	0	63	11	0
Straż Miejska w Rybniku	0	0	0	29	0	2
Straż Miejska w Skoczowie	0	0	0	7	22	0
Straż Miejska w Sosnowcu	0	1	0	40	0	4
Straż Miejska w Świętochłowicach	0	0	0	8	0	0
Straż Miejska w Tychach	0	0	0	10	6	0
Straż Gminna w Wilkowicach	0	3	0	17	22	0
Straż Miejska w Wiśle	0	0	0	9	10	0
Straż Miejska w Wodzisławiu Śląskim	1	0	0	15	13	1
Straż Miejska w Zawierciu	0	0	0	13	11	0
Straż Miejska w Żywcu	2	1	0	14	8	1
Razem	14	64	1	865	443	22

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przesłanych przez straże gminne i miejskie.

Tabela 5. Naruszenia przepisów wynikających z art. 334 p.o.ś. oraz 191 u.o. w 2022 r.

Jednostka straży miejskiej	Mandat karny	Pouczenie	Wniosek do sądu o ukaranie	Mandat karny	Pouczenie	Wniosek do sądu o ukaranie
	Art. 334 u.o.			Art. 191 u.o.		
Straż Miejska w Będzinie	9	0	9	35	3	3
Straż Miejska w Bielsku-Białej	18	10	0	79	22	0
Straż Miejska w Bieruniu	19	0	1	37	7	2
Straż Miejska w Bytomiu	13	2	0	26	9	0
Straż Miejska w Chorzowie	2	8	0	58	7	0
Straż Miejska w Cieszynie	16	5	1	11	3	0
Straż Miejska w Czechowicach-Dziedzicach	4	8	2	16	9	4
Straż Miejska w Czeladzi	0	17	0	16	12	0
Straż Miejska w Czerwoncu-Leszczynie	0	56	0	0	6	0
Straż Miejska w Częstochowie	2	212	1	46	40	0
Straż Miejska w Dąbrowie Górniczej	0	0	0	21	11	0
Straż Miejska w Gliwicach	16	56	5	19	1	12
Straż Miejska w Jastrzębiu-Zdroju	0	69	0	2	12	0
Straż Miejska w Jaworznie	20	68	0	10	4	0
Straż Miejska w Katowicach	17	19	1	21	2	0
Straż Miejska w Knurowie	4	30	0	6	10	0
Straż Miejska w Lędzinach	0	0	0	3	5	0
Straż Gminna w Lubomi	0	6	0	0	0	0
Straż Miejska w Mikołowie	0	21	0	14	5	0
Straż Miejska w Mysłowicach	0	7	0	22	19	1
Straż Miejska w Piekarach Śląskich	16	15	0	38	1	1
Straż Miejska w Pyskowicach	0	16	0	0	0	1
Straż Miejska w Raciborzu	0	39	0	24	24	1
Straż Miejska w Radzionkowie	2	31	0	1	1	0

cd. tab. 5

Straż Miejska w Rudzie Śląskiej	35	28	0	55	9	1
Straż Miejska w Rybniku	79	304	38	28	1	2
Straż Miejska w Skoczowie	12	3	0	5	22	1
Straż Miejska w Sosnowcu	1	0	0	28	0	3
Straż Miejska w Świętochłowicach	0	7	0	19	0	0
Straż Miejska w Tychach	0	18	0	6	5	1
Straż Gminna w Wilkowicach	0	26	0	6	12	0
Straż Miejska w Wiśle	11	0	2	3	10	0
Straż Miejska w Wodzisławiu Śląskim	60	23	1	14	3	2
Straż Miejska w Zawierciu	0	28	0	13	9	1
Straż Miejska w Żywcu	10	1	1	8	4	0
Razem	366	1133	62	690	288	36

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przesłanych przez straże gminne i miejskie.

Tabela 6. Naruszenia przepisów wynikających z art. 334 p.o.ś. oraz 191 u.o. w 2023 r.

Jednostka straży miejskiej	Mandat karny	Pouczenie	Wniosek do sądu o ukaranie	Mandat karny	Pouczenie	Wniosek do sądu o ukaranie
	Art. 334 u.o.			Art. 191 u.o.		
Straż Miejska w Będzinie	6	49	2	28	9	0
Straż Miejska w Bielsku-Białej	29	13	1	51	31	3
Straż Miejska w Bieruniu	9	9	3	32	0	2
Straż Miejska w Bytomiu	46	12	2	47	7	2
Straż Miejska w Chorzowie	18	47	0	34	8	0
Straż Miejska w Cieszynie	14	9	3	10	2	0
Straż Miejska w Czechowicach-Dziedzicach	7	4	1	16	8	2
Straż Miejska w Czeladzi	2	19	0	14	2	0
Straż Miejska w Czerwoncu-Leszczynie	5	32	0	2	3	0
Straż Miejska w Częstochowie	2	237	0	432	29	1
Straż Miejska w Dąbrowie Górniczej	6	13	0	20	0	0
Straż Miejska w Gliwicach	27	63	3	90	56	5
Straż Miejska w Jastrzębiu-Zdroju	7	49	0	12	23	0
Straż Miejska w Jaworznie	24	72	0	25	4	0
Straż Miejska w Katowicach	109	21	1	13	3	0
Straż Miejska w Knurowie	3	9	0	1	1	0
Straż Miejska w Łędzinach	0	0	0	0	7	1
Straż Gminna w Lubomi	1	1	0	1	0	0
Straż Miejska w Mikołowie	5	19	0	16	1	0
Straż Miejska w Mysłowicach	3	19	0	25	25	1
Straż Miejska w Piekarach Śląskich	37	19	0	25	1	0
Straż Miejska w Pyskowicach	0	4	0	4	0	0
Straż Miejska w Raciborzu	4	21	1	10	15	0

cd. tab. 6

Straż Miejska w Radzionkowie	4	2	1	0	0	0
Straż Miejska w Rudzie Śląskiej	45	37	0	76	11	2
Straż Miejska w Rybniku	51	121	26	14	0	1
Straż Miejska w Skoczowie	4	1	0	4	16	1
Straż Miejska w Sosnowcu	1	0	0	40	0	6
Straż Miejska w Świętochłowicach	1	83	0	19	0	0
Straż Miejska w Tychach	1	14	0	2	9	0
Straż Gminna w Wilkowicach	0	17	0	3	20	0
Straż Miejska w Wiśle	1	1	1	1	9	0
Straż Miejska w Wodzisławiu Śląskim	36	12	1	10	9	0
Straż Miejska w Zawierciu	0	21	0	9	3	0
Straż Miejska w Żywcu	3	6	0	3	6	0
Razem	511	1056	46	1089	318	27

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przesłanych przez straże gminne i miejskie.

Literatura

- Albin A., *Krajowe regulacje prawne dotyczące likwidacji niskiej emisji z sektora bytowo-komunalnego a poprawa stanu czystości powietrza*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 10, s. 53–70.
- Bukowski Z., *Możliwości prawne wprowadzenia zakazu spalania określonych paliw stałych na terenie gminy*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy” 2012, t. 1, s. 45–59.
- Chojnacka I., *Przesłanki legalności aktu prawa miejscowego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 4, s. 40–57.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Dolnicki B., *Akty prawa miejscowego stanowionego przez samorząd województwa*, w: *Samorząd województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 659–690.
- Dorosz-Kruczyński J., Gerwatowska M., *Sprawne karanie za zanieczyszczenie powietrza jako instrument poprawy jakości życia – uwagi na tle karania za naruszenie przepisów „uchwały antysmogowej”*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 4, s. 77–91.
- Dubowska A., *Plan działań krótkoterminowych jako prawny instrument ochrony powietrza*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 2, s. 95–110.

- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 2, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, Wolters Kluwer, LEX/el. 2023.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 6, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Gruszecki K., *Udział społeczeństwa w opracowywaniu dokumentów, w: Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, wyd. 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 190–197.
- Każmierska-Patrzyzna A., *Realizacja uprawnień sejmiku województwa w zakresie ochrony jakości powietrza związanych z przyjmowaniem uchwał antysmogowych*, „Studia Prawno-ustrojowe” 2022, nr 57, s. 245–262, <https://doi.org/10.31648/sp.7982>.
- Kledzik P., *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w zakresie stanowienia i stosowania prawa*, w: *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 416–447.
- Krzyżanowska M.G., *Artykuł 96 ustawy Prawo ochrony środowiska w świetle konstytucyjnych zasad subsydiarności i proporcjonalności*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016, nr 3, s. 51–68.
- Lipiński A., *Uchwały antysmogowe*, w: *Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym*, red. C. Mik, A. Borek, Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2021, s. 231–235.
- Radecki W., *Odpowiedzialność w ochronie środowiska*, w: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. M. Górski et al., wyd. 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 857–970.
- Rakoczy B., *Odpowiedzialność w ochronie środowiska*, w: Z. Bukowski et al., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 588–677.
- Szalewska M., *Uchwała „antysmogowa” jako narzędzie ograniczenia zanieczyszczenia powietrza*, w: *Prawne aspekty ochrony powietrza*, red. B. Rakoczy, Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych – Oddział Toruń, Toruń 2018, s. 21–32.
- Wierczyński G., *Glosa do wyroku TK z dnia 12 grudnia 2011, P 1/11*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5, s. 167–176.
- Zakolska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.

Źródła internetowe:

- Akty prawne i dokumenty wydane w związku z COVID-19*, Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach [online], <https://www.katowice.uw.gov.pl/aktualnosci/akty-prawne-i-dokumenty-dotyczace-zapobiegania-przeciwdzialania-i-zwalczania-covid-19> [dostęp: 26.06.2023].
- Co zrobić z zalegającym mulem / flotokoncentratem węglowym?*, Województwo Śląskie [online], <https://powietrze.slaskie.pl/content/co-zrobic-z-zalegajacym-mulem--flotokoncentratem-weglowym> [dostęp: 24.11.2024].
- Poradnik przeprowadzania kontroli palenisk domowych 2019. Wykrywanie nielegalnego spalania odpadów i kontrola przestrzegania przepisów uchwały antysmogowej*, red. G. Simla et al., Instytut Chemicznej Przeróbki Węgla, Fundacja Frank Bold, Kraków 2019, https://frankbold.pl/wp-content/uploads/2023/09/FB_poradnik-przeprowadzania-kontroli-palenisk-domowych.pdf [dostęp: 24.11.2024].

Karolina Jędrzejek

Praktyczne aspekty stosowania uchwały antysmogowej dla województwa śląskiego

Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest analiza przepisów dotyczących uchwały antysmogowej, którą może podjąć sejmik województwa na podstawie art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, z uwzględnieniem praktycznego zastosowania takiego aktu prawnego. Tekst składa się z dwóch części: teoretycznej i empirycznej. W pierwszej przedstawiono studium treści wskazanego przepisu, gdyż budzi on liczne wątpliwości interpretacyjne, które niejednokrotnie nastroją trudności w stosowaniu prawa. W drugiej części omówiono uchwałę nr V/36/1/2017 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa śląskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Odwołano się do danych na temat karania za naruszenie przepisów wynikających z art. 334 p.o.ś. oraz, dla porównania, z art. 191 ustawy o odpadach przez wybrane jednostki straży gminnych i miejskich z terenu województwa śląskiego w latach 2019–2023. Zebranie tych informacji i ich opracowanie posłużyło określeniu, jaka jest efektywność omawianego środka prawnego, co z kolei pozwoliło wskazać przyczyny małej skuteczności wykorzystywania przepisów zawartych w uchwale.

Słowa kluczowe: powietrze, ochrona powietrza, prawne instrumenty ochrony powietrza, uchwała antysmogowa

Каролина Ендржейек

Практические аспекты реализации антисмоговой резолюции для Силезского воеводства

Резюме

Предметом статьи является анализ положений, касающихся резолюции против смога, которая может быть принята воеводским собранием на основании статьи 96 Закона от 27 апреля 2001 года – Закон об охране окружающей среды, с учетом практического применения такого акта. Текст состоит из двух частей: теоретической и эмпирической. В первой части представлено исследование содержания указанного положения, поскольку оно вызывает многочисленные сомнения в толковании, что часто вызывает трудности в применении закона. Во второй части рассматривается постановление Силезского воеводского собрания № V/36/1/2017 от 7 апреля 2017 года о введении на территории Силезского воеводства ограничений на эксплуатацию установок, в которых сжигается топливо. Были приведены данные о штрафах за нарушения положений, вытекающих из статьи 334 Закона об охране окружающей среды и, для сравнения, статьи 191 Закона об отходах отдельными городскими и волостными органами охраны на территории Силезского воеводства в 2019–2023 гг. Сбор этой информации и ее проработка позволили определить эффективность рассматриваемой правовой меры, что в свою очередь поз-

волило указать причины низкой эффективности применения положений, содержащихся в постановлении.

Ключевые слова: воздух, охрана воздуха, правовые инструменты охраны воздуха, антисмоговое постановление

Karolina Jędrzejek

Aspetti pratici dell'attuazione della risoluzione antimog per il Voivodato della Slesia

Sommario

L'oggetto del documento è l'analisi delle disposizioni relative alla delibera antimog che può essere adottata dall'assemblea provinciale sulla base dell'articolo 96 della legge del 27 aprile 2001 – Legge sulla tutela dell'ambiente, tenendo conto dell'applicazione pratica di tale atto. Il testo si compone di due parti: una teorica e una empirica. Nella prima parte viene presentato uno studio del contenuto della disposizione indicata, che solleva numerosi dubbi interpretativi, spesso causa di difficoltà nell'applicazione della legge. Nella seconda parte viene discussa la Risoluzione n. V/36/1/2017 dell'Assemblea del Voivodato della Slesia del 7 aprile 2017 sull'introduzione nell'area del Voivodato della Slesia di restrizioni sul funzionamento degli impianti in cui si brucia combustibile. Si è fatto riferimento ai dati relativi alle sanzioni per le violazioni delle disposizioni derivanti dall'articolo 334 della legge sulla protezione dell'ambiente e, per confronto, dall'articolo 191 della legge sui rifiuti da parte di unità di guardia municipali e cittadine selezionate dell'area del Voivodato della Slesia negli anni 2019–2023. La raccolta di queste informazioni e la loro elaborazione sono servite a determinare l'efficacia della misura legale in questione, che a sua volta ha permesso di indicare le ragioni della scarsa efficacia dell'uso delle disposizioni contenute nella risoluzione.

Parole chiave: aria, protezione dell'aria, strumenti legali di protezione dell'aria, risoluzione anti-smog