

EWA RADECKA<sup>1</sup>

# Prawna ochrona powietrza w Polsce i Czechach – wybrane zagadnienia (przeciwdziałanie i kontrola niskiej emisji pochodzącej z sektora bytowokomunalnego)<sup>2</sup>

Wpłynął: 16.06.2024. Akceptacja: 1.10.2024

## Streszczenie

W artykule omówione są wybrane elementy prawnego modelu ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami w Polsce i Czechach. Celem autora jest przybliżenie tego zagadnienia czytelnikowi, co być może będzie przyczynkiem do podjęcia naukowej, międzynarodowej dyskusji na tym polu. Niemożliwe jest poruszenie wszystkich wątków związanych z ochroną powietrza w obu tych państwach, stąd też główna uwaga zostanie skupiona na wysuwającej się na pierwszy plan ochronie jakości powietrza i unikania jego zanieczyszczeń pochodzących z sektora bytowo-komunalnego, gdyż to ten wątek jest w Polsce najpoważniejszym problemem. Polski i czeski porządek prawny jako obszar badań zostały wybrane nieprzypadkowo. Nawiązanie właśnie do czeskiego prawodawstwa autor uzasadnia bliskością geograficzną (sąsiedztwo z Polską, zanieczyszczenia mają charakter transgraniczny), podobnymi problemami (państwo postkomunistyczne), członkostwem w UE. Mimo tych ewidentnych podobieństw oba państwa radzą sobie z ochroną powietrza w odmienny sposób. Artykuł będzie dotyczył zasadniczych instrumentów prawnej ochrony powietrza w obu państwach. Poszczególne instrumenty prawne zostaną opracowane w kolejnych publikacjach. W artykule wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną oraz komparatystyczną.

**Słowa kluczowe:** ochrona środowiska, ochrona powietrza, zanieczyszczenia, pyły zawieszone.

---

<sup>1</sup> Dr Ewa Radecka – Uniwersytet Śląski (Polska); e-mail: [ewa.radecka@us.edu.pl](mailto:ewa.radecka@us.edu.pl); ORCID: 0000-0003-4669-3327.

<sup>2</sup> Badania wykorzystane w artykule nie zostały sfinansowane przez żadną instytucję.

EWA RADECKA

# Legal air protection in Poland and the Czech Republic – selected issues (counteracting and controlling low emissions from the domestic and municipal sector)<sup>3</sup>

## Abstract

This article attempts to discuss selected elements of the legal model of air protection against pollution in Poland and the Czech Republic. The article aims to bring this issue closer to the reader, which may be a contribution to starting a scientific, international discussion in this field. It is impossible to cover all matters related to air protection in both countries. Hence, the main focus will be on protecting air quality and avoiding air pollution from the domestic and municipal sectors, as this is the most severe problem in Poland. The Polish and Czech legal orders were not chosen randomly as the research area. I justify the reference to Czech legislation by geographical proximity (neighborhood with Poland, pollution is cross-border), similar problems (post-communist country), and EU membership. Despite these obvious similarities, both countries deal with air protection differently. This article will concern both countries' main legal instruments for air protection. Individual legal instruments will be developed in subsequent publications. The article uses the dogmatic-legal and comparative methods.

**Keywords:** environmental protection, air protection, pollution, particulate matter.

---

<sup>3</sup> The research in this article has not been supported financially by any institution.

## Wprowadzenie

Artykuł poświęcony jest zagadnieniom dotyczącym prawnych regulacji związanych z ochroną powietrza przed zanieczyszczeniami w Polsce i Czechach. Celem opracowania jest przybliżenie tego problemu czytelnikowi, co być może będzie przyczynkiem do podjęcia naukowej, międzynarodowej dyskusji na tym polu. Ponadto badania poczynione w odniesieniu do czeskich regulacji dadzą możliwość ustalenia, czy niektóre z rozwiązań przyjętych w państwie sąsiednim mogłyby być zaadaptowane w Polsce, a to po to, aby uczynić polski model ochrony powietrza skuteczniejszym i efektywniejszym. Główna uwaga zostanie skupiona na wysuwającej się na pierwszy plan ochronie jakości powietrza i unikania jego zanieczyszczeń pochodzących z sektora bytowo-komunalnego, gdyż to ten wątek jest w Polsce najpoważniejszym problemem w walce o powietrze dobrej jakości. Analiza pozwoli ustalić, jak Polska i Czechy unormowały tematykę, co będzie stanowiło punkt wyjściowy do studium komparystycznego. W opracowaniu, poza wyszczególnieniem typologii instrumentów prawnych służących ochronie jakości powietrza w obu państwach, nawiązano do rozwiązań dotyczących przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom z sektora bytowo-komunalnego. Poruszono również tematykę związaną z kontrolą naruszeń wybranych norm związanych z ochroną jakości powietrza przed wspomnianymi zanieczyszczeniami, jednak stanowi to wstęp do szerszych analiz, które odnosić się będą do praktycznego stosowania kar i ich egzekwowania. Te zostaną szerzej opracowane w kolejnym artykule.

## Prawne instrumenty ochrony powietrza w Polsce – wybrane zagadnienia

Polska posiada bogate instrumentarium prawne ochrony jakości powietrza, co jednak symptomatyczne, zdaje się one nieskuteczne<sup>4</sup>. Warto również odnotować, że w polskim porządku prawnym brak oddzielnej ustawy systemowej poświęconej tylko ochronie tego komponentu środowiska<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> E. Radecka, *A legal model of air protection in Poland – selected issues*, "Bratislava Law Review" 2021, 1, s. 159–166.

<sup>5</sup> Zgodnie z art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2024 r., poz. 54 ze zm., dalej: u.p.o.ś.) pod pojęciem środowiska rozumie się ogół elementów przyrodniczych,

Zasadniczo instrumenty ochrony jakości powietrza w Polsce można podzielić na te o charakterze<sup>6</sup>:

- a) reglamentacyjnym, wśród których wyróżnia się podgrupy instrumentów o charakterze
  - indywidualnym (np. pozwolenie na wprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza<sup>7</sup>);
  - generalnym (tzw. uchwała antysmogowa<sup>8</sup> czy uchwała o ustanowieniu strefy czystego transportu<sup>9</sup>);
- b) planistycznym (na szczeblu centralnym: Krajowy Program Ochrony Powietrza<sup>10</sup>, Krajowy Program Ograniczania Zanieczyszczeń Powietrza<sup>11</sup>, Kra-

---

w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchni ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami.

<sup>6</sup> Zob. też uwagi np. J. Boć, J. Rotko, *Organizacja i instrumenty prawnej ochrony powietrza w Polsce*, [w:] *Prawna ochrona powietrza i handel uprawnieniami emisyjnymi, w Polsce i w Niemczech*, red. J. Boć, K. Nowacki, Wrocław 2006, s. 71–84.

<sup>7</sup> Zob. szerzej art. 187 i następane u.p.o.ś. Na marginesie warto dodać, że niska emisja jest wytworem źródeł nieobjętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza. Zgodnie bowiem z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie przypadków, w których wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza z instalacji nie wymaga pozwolenia (Dz.U. z 2010 r. Nr 130, poz. 881 ze zm.) pozwolenia nie wymagają instalacje energetyczne o nominalnej mocy cieplnej do:

1) 5 MW – opalane węglem kamiennym;

2) 10 MW – opalane koksem, biomasą, olejem napędowym, olejem opalowym, benzyną, biopaliwami ciekłymi lub opalane koksem, biomasą, olejem napędowym, olejem opalowym, benzyną, biopaliwami ciekłymi oraz węglem kamiennym, z tym że nominalna moc cieplna wprowadzona w węglu kamiennym nie przekracza 5 MW;

3) 15 MW – opalane paliwem gazowym lub opalane paliwem gazowym oraz węglem kamiennym, koksem, biomasą, olejem napędowym, olejem opalowym, benzyną, biopaliwami ciekłymi, z tym że nominalna moc cieplna wprowadzona w węglu kamiennym nie przekracza 5 MW, a nominalna moc cieplna wprowadzona w węglu kamiennym, koksie, biomasie, oleju napędowym, oleju opalowym, benzynie, biopaliwach ciekłych, nie przekracza 10 MW.

<sup>8</sup> Zob. art. 96 u.p.o.ś.

<sup>9</sup> Zob. art. 39 i 40 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz.U. z 2023 r., poz. 875 ze zm.). W Polsce podejmowano próby tworzenia stref czystego transportu, jednak ich ustanawianie napotyka wiele barier prawnych i społecznych. Strefy te mogą być tworzone w celu ograniczenia negatywnego oddziaływania emisji zanieczyszczeń z transportu na zdrowie ludzi i środowisko na terenie gminy. W jej ramach zakazuje się wjazdu pojazdów samochodowych innych niż: elektryczne; napędzane wodorem; napędzane gazem ziemnym; wyłączone na podstawie uchwały rady gminy (zob. szerzej: Uchwała Nr XCI/2974/2023 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 7 grudnia 2023 r. w sprawie ustanowienia na terenie miasta stołecznego Warszawy strefy czystego transportu, Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z dnia 15 grudnia 2023 r., poz. 14557).

<sup>10</sup> Zob. art. 91c u.p.o.ś.

<sup>11</sup> Uchwała Nr 34 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2019 r. (M.P. poz. 572) oraz E. Radecka, *The National Air Pollution Control Programme in Poland: Selected Legal Issues*, "Review of European and Comparative Law" 2020, 40(1), s. 7–23.

- jowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu<sup>12</sup> czy na szczeblu wojewódzkim: program ochrony powietrza, plan działań krótkoterminowych<sup>13</sup>);
- c) ekonomicznym (m.in. opłaty za wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza<sup>14</sup>).

Omówienie wszystkich powyższych instrumentów jest niemożliwe<sup>15</sup>, dlatego też autorka skupi się na wybranych aspektach związanych z tzw. uchwałą smogową, jako na tym instrumencie, którego zadaniem jest przeciwdziałać zanieczyszczeniom pochodzącym z indywidualnych źródeł spalania na paliwa stałe z sektora bytowo-komunalnego. Kwestie te zostały uregulowane w u.p.o.ś. oraz aktach wykonawczych do tej ustawy<sup>16</sup>.

Instrumenty zwalczające niską emisję można podzielić na bezpośrednie i pośrednie<sup>17</sup>. Do tej pierwszej kategorii, w której pokłada się największe nadzieje w rozwiązywaniu problemów z niską emisją<sup>18</sup>, zalicza się uchwały antysmogowe (art. 96 u.p.o.ś.),

<sup>12</sup> <https://www.gov.pl/web/klimat/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu> (dostęp: 03.02.2024).

<sup>13</sup> Zob. szerzej art. 92 u.p.o.ś.

<sup>14</sup> Zob. art. 272 i następane u.p.o.ś.

<sup>15</sup> Zob. więcej: E. Radecka, *A legal model...*, s. 159–166; P. Korzeniowski, *Pozwolenie emisyjne w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2020; A. Dubowska, *Plan działań krótkoterminowych jako prawny instrument ochrony powietrza*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, 2, s. 95–110; A. Warszo-Buchanan, M. Jakubowski, *Programy ochrony powietrza – prawo do sądu (w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości oraz sądów krajowych)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, październik, s. 45–51; M. Krzyżanowska, *Akty prawa miejscowego z zakresu ochrony powietrza w świetle wybranego orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, 2, s. 133–158; K. Łuczak, *Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lipca 2022 r., III OSK 1510/22 Glosa*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2023, 11, s. 122–142; A. Albin, *Krajowe regulacje prawne dotyczące likwidacji niskiej emisji z sektora bytowo-komunalnego a poprawa stanu czystości powietrza*, „Samorząd Terytorialny” 2021, 10, s. 53–70; A. Kaźmierska-Patryczna, *Realizacja uprawnień sejmiku województwa w zakresie ochrony jakości powietrza, związanych z przyjmowaniem uchwał antysmogowych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, 57, s. 245–262; M.A. Król, I. Wieczorek, *Rozwój gospodarki niskoemisyjnej w gminach jako instrument zarządzania jakością powietrza*, Łódź 2020.

<sup>16</sup> Zob. np. rozporządzenie Ministra Energii z dnia 27 września 2018 r. w sprawie metod badania jakości paliw stałych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1366 ze zm.) oraz inne powołane w tym artykule.

<sup>17</sup> Podział taki zaproponowała: I. Przybojewska, *Problem niskiej emisji i dostępne rozwiązania prawne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, lipiec, s. 39–49. Pisząc o pośrednich, I. Przybojewska podkreśla ich akcesoryjność, ponieważ nie są one wprost nakierowane na osiągnięcie wspomnianego celu albo cel ten nie jest wyłączny.

<sup>18</sup> Pojęcie to nie ma w polskim porządku prawnym definicji legalnej. Jest to pojęcie pozaprawne używane zwyczajowo, które stworzono w celu wyróżnienia tych rodzajów emisji powodowanych przez indywidualne źródła zanieczyszczeń (ogrzewanie domów przez osoby fizyczne, silniki spalinowe, zarówno napędzające pojazdy mechaniczne, jak i stacjonarne). W literaturze technicznej rozumiana jest jako emisja produktów spalania paliw stałych, ciekłych i gazowych do atmosfery ze źródeł emisji (emiterów) znajdujących się na wysokości nie większej niż 40 m. W dużej mierze dotyczy ona, szczególnie w sezonie zimowym, emisji z sektora bytowo-komunalnego i gospodarstw domowych, choć drugim ważnym źródłem jest transport. G. Dobrowolski, *Ochrona powietrza. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Kraków 2000, s. 81 oraz M. Kaczmarczyk, *Niska emisja – od przyczyn występowania do sposobów eliminacji*, Kraków 2015, s. 144.

standardy emisyjne związane ze źródłem spalania<sup>19</sup> oraz standardy jakości paliw<sup>20</sup>. W pośrednich ujmuje się wspomniane już programy ochrony powietrza, plany działań krótkoterminowych, ale także miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, choć brak ich obowiązkowego uchwalania godzi w możliwości efektywnego przeciwdziałania smogowi za ich pomocą<sup>21</sup>.

Skupić jednak wypada się na uchwałach antysmogowych<sup>22</sup>, które są specyficznym, „autonomicznym” środkiem krajowym do rozwiązywania problemu związanego ze złą jakością powietrza. Specyficzność ta wynika z tego, że dyrektywa CAFE<sup>23</sup> nie przewiduje tego typu instrumentów, choć z całą pewnością uchwały te służyć mają osiągnięciu celów określonych tą dyrektywą<sup>24</sup>. W literaturze przyjmuje się, że uchwały antysmogowe powinny mieć charakter uzupełniający w stosunku do ogólnokrajowego porządku ochrony powietrza<sup>25</sup>, tymczasem jest to podstawowy instrument w walce z niską emisją. Świadczy o tym chociażby fakt, że uchwały takie ma 14 z 16 województw w Polsce<sup>26</sup>. Wypada odnotować, że te akty prawa miejscowego mają zróżnicowany zakres dotyczący zarówno rodzaju paliw, jak i dopuszczonych instalacji do użytkowania oraz terminów wejścia w życie przepisów oraz związanych z tym ograniczeń lub zakazów. To zaś prowadzi do wniosku, że zmiany w zakresie ochrony jakości powietrza w Polsce nie przebiegają równomiernie, gdyż w ramach uchwał antysmogowych każde województwo we własnym zakresie określa terminy, w jakich zaczynają obowiązywać określone nakazy i zakazy, a te

<sup>19</sup> Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 24 września 2020 r. w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów (Dz.U. z 2020 r., poz. 1860). Zob. także: I. Przybojewska, *op. cit.*, s. 42.

<sup>20</sup> Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 23 grudnia 2022 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych (Dz.U. z 2022 r., poz. 2856).

<sup>21</sup> I. Przybojewska, *op. cit.*, s. 41. Zob. także: ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r., poz. 977 ze zm.).

<sup>22</sup> Zob. także: E. Olejarczyk, *Uchwała sejmiku województwa podejmowana na podstawie art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, 2, s. 11–131 i E. Olejarczyk, O. Moździerz, *Projektowane zmiany instrumentów ochrony powietrza w Prawie ochrony środowiska*, „Ekologia” 2015, 3, s. 26–29.

<sup>23</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy, Dz.U.UE.L.2008.152.1, 11 czerwca 2008 r., s. 1–44, zwana: dyrektywą CAFE.

<sup>24</sup> I. Przybojewska, *op. cit.*, s. 43.

<sup>25</sup> J. Lemańska, *Uchwały „antysmogowe”*, [w:] *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna, Warszawa 2017, s. 260.

<sup>26</sup> Pozostałych dwóch województw, czyli podlaskie i warmińsko-mazurskie, w zasadzie nie dotyczą problem zanieczyszczenia niską emisją na taką skalę jak ma to miejsce w pozostałych 14 województwach. Pozyskano z: <https://polskialarmsmogowy.pl/jak-wygrac-ze-smogiem/uchwaly-antysmogowe/> (dostęp: 04.02.2024).

prawie zawsze są odroczone w czasie. Ponadto uchwały te są przedmiotem postępowań sądowych<sup>27</sup>.

Jak stanowi art. 96 ust. 1 u.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, w których następuje spalanie paliw. W treści powołanego artykułu przewiduje się elementy zarówno obligatoryjne (ust. 6), jak i fakultatywne (art. 7) tego aktu prawa miejscowego. Uchwała nie ma zastosowania do instalacji, dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia zintegrowanego albo pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza albo dokonanie zgłoszenia. Na marginesie wspomnieć można, że obecne brzmienie art. 96 u.p.o.ś. jest wynikiem gruntownej zmiany, jaka dokonała się w 2015 roku<sup>28</sup>. Wtedy to doszło do całkowitej modyfikacji pierwotnej treści tego artykułu<sup>29</sup>.

Przyjrzyć należy się kwestii egzekwowania postanowień zawartych w ww. uchwałach. Zgodnie z art. 334 u.p.o.ś.<sup>30</sup> kto nie przestrzega ograniczeń, nakazów lub zakazów, określonych w uchwale sejmiku województwa przyjętej na podstawie art. 96 u.p.o.ś. (tzw. uchwały antysmogowe – przypis ER), podlega karze grzywny. Będzie to więc nie tylko spalanie paliw zabronionych uchwałą, ale także spalanie w piecu/kotle niespełniającym określonych norm/klassy. W Polsce kontrole te były przeprowadzane także przy użyciu dronów<sup>31</sup>, a utrudnianie lub udaremnianie przeprowadzenia kontroli zagrożone jest karą do pozbawienia wolności do lat 3<sup>32</sup>. Wypada zauważyć, że kwestionuje się, że do egzekwowania tego naruszenia zastosowano model odpowiedzialności wykroczeniowej<sup>33</sup>.

<sup>27</sup> K. Karpus, *Not easy to "green" old ways: National courts smog cases in Poland*, "Review of European, Comparative & International Law" 2023, 32(1), s. 1–9.

<sup>28</sup> Art. 96 zmieniony przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 września 2015 r. (Dz.U.2015.1593) o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (zmiany z dniem 12 listopada 2015 r.).

<sup>29</sup> Zob. szerzej np. E. Olejarczyk, *Uchwała sejmiku województwa podejmowana na podstawie art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, 2, s. 11–131 oraz M. Szalewska, *Uchwała „antysmogowa” jako narzędzie ograniczenia zanieczyszczenia powietrza*, [w:] *Prawne aspekty ochrony powietrza*, red. B. Rakoczy, Toruń 2018, s. 21–32.

<sup>30</sup> Na marginesie warto odnotować, że niekiedy organy kontrolne karaly również na mocy art. 191 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach Dz.U. z 2023 r., poz. 1587 ze zm. W przepisie tym zastrzeżono, że kto narusza nakaz termicznego przekształcania odpadów w spalarni odpadów lub współspalarni odpadów, podlega karze aresztu albo grzywny.

<sup>31</sup> M. Sumara, *Propozycje rozwiązań związanych z ograniczeniem niskiej emisji wynikających z uchwały antysmogowej w kontekście podejmowanych działań kontrolnych przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej w Katowicach*, [w:] *Prawne instrumenty ochrony powietrza*, red. E. Radecka, F. Nawrot, Katowice 2018, s. 108–123.

<sup>32</sup> Zob. art. 225 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r., poz. 17). Zob. więcej: A. Lach, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzošek, Warszawa 2023, art. 225, s. 1193–1194.

<sup>33</sup> J. 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, 4, s. 77–91.*

Na marginesie należy odnotować, że w ustawie z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków<sup>34</sup> zastrzeżono obowiązek przeprowadzania kontroli systemów ogrzewania, pod kątem oceny sprawności tego systemu i doboru wielkości źródła ciepła do wymogów grzewczych budynku oraz zdolności systemu ogrzewania do optymalizacji działania. Częstotliwość tej kontroli, przeprowadzanej przez osobę o określonych ustawowo kwalifikacjach<sup>35</sup>, uzależniona jest od rodzaju źródła ciepła, w tym mocy kotła oraz rodzaju stosowanego paliwa<sup>36</sup>. Protokoły z kontroli systemu ogrzewania sporządza się z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego, w którym prowadzony jest centralny rejestr charakterystyki energetycznej budynków.

Kontrolę przewidzianą w art. 334 u.p.oś., przez pewien przynajmniej czas, częściowo niecelową czyniły ogólne regulacje dotyczące wyłączeń w stosowaniu jakości paliw (związane z sytuacją geopolityczną), których w ostatnich latach było kilka. To oznacza, że uchwały antysmogowe nie obowiązywały w zakresie, w jakim zakazywały używania np. węgla brunatnego, gdyż zakaz ten czasowo znosiły bądź to bezpośrednio rozporządzenia<sup>37</sup> bądź pośrednio akt rangi ustawy zezwalający na wprowadzenie do obrotu tego paliwa stałego<sup>38</sup>. A to z kolei z pewnością nie przyczyniło się do poprawy jakości powietrza w Polsce. Co znamienne i wymaga podkreślenia, jakość powietrza w Polsce w okresie 2022–2023 nie wynikała z poprawy legislacji w omawianym tu przedmiocie (brak przecież w tym okresie gruntownych nowelizacji), czy też szerokiej gamy programów dofinansowujących działania na rzecz poprawy jakości powietrza<sup>39</sup>, a raczej czynników pogodowych

<sup>34</sup> Dz.U. z 2024 r., poz. 101, dalej: u.ch.e.b.

<sup>35</sup> Zob. art. 24 u.ch.e.b.

<sup>36</sup> Zob. art. 23 u.ch.e.b.

<sup>37</sup> Są to kolejno rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie odstąpienia od stosowania wymagań określonych w przepisach rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych:

a) z dnia 1 sierpnia 2023 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 1494) do 31 grudnia 2023 r.;

b) z dnia 28 kwietnia 2023 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 835) do 31 lipca 2023 r.;

c) z dnia 24 października 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 2186) do 30 kwietnia 2023 r.;

d) z dnia 25 sierpnia 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 1786) przez okres 60 dni od 28 sierpnia 2022 r.;

e) z dnia 27 czerwca 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 1351) przez okres 60 dni od 28 czerwca 2022 r.

<sup>38</sup> Przykładowo w świetle art. 13 ustawa z 29 września 2022 r. o zasadach realizacji programów wsparcia przedsiębiorców, w związku z sytuacją na rynku energii w latach 2022–2024 (Dz.U. z 2022 r. poz. 2088 ze zm.) do 30 kwietnia 2023 r. znoszono zakaz wyrażony w art. 7 ust. 7a pkt 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz.U. z 2023 r., poz. 846 ze zm.), czyli zakaz wprowadzania do obrotu paliw stałych, w tym przypadku węgla brunatnego.

<sup>39</sup> To nie tylko flagowy program „Czyste powietrze”, ale także, np.: „Mój prąd”, „Ciepłe mieszkanie”, „Stop smog”, „Moje ciepło”. Pozyskano z: <https://czystepowietrze.gov.pl/> (dostęp: 14.02.2024).



i notowania wysokich temperatur w okresie jesienno-zimowym<sup>40</sup>, a tym samym mniejszych emisji z indywidualnych systemów grzewczych<sup>41</sup>.

## Prawne instrumenty ochrony powietrza w Czechach – wybrane wątki

Wśród instrumentów ochrony jakości powietrza<sup>42</sup> w Czechach<sup>43</sup> wyróżnić można<sup>44</sup>:

- a) konceptualne<sup>45</sup> (w tym przypadku dwa programy, tj: krajowy program redukcji emisji Republiki Czeskiej<sup>46</sup> [*národní program snižování emisí České republiky*]<sup>47</sup> i programy poprawy jakości powietrza [*programy zlepšování kvality ovzduší*]<sup>48</sup>);

<sup>40</sup> Według danych Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej poszczególne miesiące sezonu grzewczego 2022/2023, zostały ocenione jako: wrzesień 2022 r. – bardzo chłodny, październik 2022 r. – ekstremalnie ciepły, listopad i grudzień 2022 r. – normalne termicznie, styczeń 2023 r. – ekstremalnie ciepły, luty 2023 r. – lekko ciepły, marzec 2023 r. – ciepły, a kwiecień 2023 r. – chłodny. Pozyskano z: <https://www.gov.pl/web/klimat/jakosc-powietrza-w-polsce-coraz-lepsza> (dostęp: 3.02.2024).

<sup>41</sup> E. Radecka, *Prawna ochrona powietrza w Polsce i Czechach – wybrane zagadnienia (cz. I)*, „Roczniki Administracji i Prawa”, w druku.

<sup>42</sup> Zob.: ustawa nr 201/2012 o ochronie powietrza [Zákon č.201/2012 Sb., o ochraně ovzduší], dalej: czeska ustawa o ochronie powietrza.

<sup>43</sup> O ewolucji prawnych podstaw tej ochrony L. Dvořák, *Historie legislativy na ochranu ovzduší na území ČR*, České právo životního prostředí nr 2(32)/2012, s. 12; V. Tomášková, *Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší*, „České právo životního prostředí” 2012, 2(32), s. 22.

<sup>44</sup> Warto zauważyć, że w czeskiej literaturze przedmiotu istnieje podział instrumentów prawa ochrony środowiska na: narzędzia administracyjne, koncepcyjne, ekonomiczne i dobrowolne. (T. Fabšíková, *Selected issues of the Czech legal regulation of stationary sources of air pollution*, Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska nr 2/2022, s. 2). W odniesieniu zaś do ustawy o ochronie powietrza mowa o instrumentach: instrumenty koncepcyjne, administracyjne, ekonomiczne i specjalne. Tak: B. Křížová, *Legislation of air protection against polluting*, [w:] *Adaptation to climate changes from the perspective of law*, red. M. Damohorský, A. Proelß, V. Stejskal, Praga 2019, s. 34–42. Zob. także: D. Židek, *Classification of Environmental Administrative Acts in the Czech Legislation*, [w:] *ERAZ Conference – Knowledge Based Sustainable Development: Conference Proceedings, Association of Economists and Managers of the Balkans*, red. V. Bevanda, Belgrade 2022, s. 299–306.

<sup>45</sup> I. Jančářová, *Conception documents as a pollution reduction tool – the Czech experience*, *Journal of International Scientific Publications*, „Ecology & Safety” 2017, 11, s. 24–32; M. Mrlina, I. Jančářová, *Programy zlepšování kvality ovzduší – právní forma v průběhu času*, „Časopis pro právní vědu a praxi” 2021, 4, s. 779–799; I. Jančářová, *Significance of Air Quality Plans – the Czech Experience*, [w:] *Sustainable Management of Natural Resources: Legal Instruments and Approaches*, red. H. Tegner Anker, B. Olsen, Cambridge 2018, s. 195–210.

<sup>46</sup> Zob. więcej: B. Křížová, *op. cit.*, s. 38.

<sup>47</sup> Zob. więcej § 8 czeskiej ustawy o ochronie powietrza.

<sup>48</sup> Zob. więcej § 9 czeskiej ustawy o ochronie powietrza oraz H. Müllerová i in., *Klimatické právo*, Praga 2022, s. 514–516; I. Jančářová, J. Vodička, *Kam se poděly krátkodobé akční plány?*, „Časopis pro právní vědu a praxi” 2018, 2, s. 337–355; A. Hálková, *Životní prostředí, ochrana ovzduší: přezkum programu zlepšování kvality ovzduší*. Pozyskano z: <https://www.mvcr.cz/soubor/sp-6-18-priloha-halkova-pdf.aspx> (dostęp: 13.02.2024).

- b) administracyjne:
- akty administracyjne (np. *opinie, wiążące opinie*)<sup>49</sup>;
  - standardy<sup>50</sup> (limit emisji [*emisní limit*], pułapy emisji [*emisní strop*], limit immisji [*imisní limit*]);
  - obowiązki<sup>51</sup> [*povinnosti provozovatele stacionárního zdroje*];
- c) ekonomiczne (np. opłata za zanieczyszczenie [*poplatek za znečišťování*]<sup>52</sup>)<sup>53</sup>;
- d) specjalne:
- rozporządzenie w przypadku wystąpienia smogu<sup>54</sup> [*regulační řád pro případ vyhlášení smogové situace*]<sup>55</sup>;
  - ustanowienie aktem prawnym stanowiącym formę pośrednią między decyzją a aktem normatywnym<sup>56</sup> [*opatření obecné povahy*] strefy niskoemisyjnej [*nízkoemisní zóny*]<sup>57</sup>.

Wyjść należy od tego, że w przeciwieństwie do polskiego porządku prawnego, w Czechach ochronę powietrza uregulowano w odrębnej ustawie. Czeska ustawa o ochronie powietrza wyróżnia dwie główne kategorie źródeł zanieczyszczeń

<sup>49</sup> Szerzej: T. Fabšíková, *op. cit.*, s. 4 i nast.

<sup>50</sup> Są to różnego rodzaju wymagania dotyczące zachowania stanu powietrza, m.in. limity emisji, limity emisji, dopuszczalna ciemność dymu. B. Křížová, *op. cit.*, s. 34–42; A. Mácha, O. Vicha, *Ochrana a veřejné užívání ovzduší*, Správní právo, „Roč” 2020, 2, s. 65–91.

<sup>51</sup> Zob. § 17 czeskiej ustawy o ochronie powietrza.

<sup>52</sup> Zob. § 15 czeskiej ustawy o ochronie powietrza.

<sup>53</sup> M. Mrlina, I. Jančářová, *Poplatek za znečišťování – prokazování nároku na snížení či osvobození od poplatku*, „České právo životního prostředí” 2021, 3(61), s. 65.

<sup>54</sup> W Czechach wskazano wybrane punkty, które są miejscami reprezentatywnymi przy ocenie, czy mamy do czynienia w sytuacją smogową. Zob. Komunikat Departamentu Ochrony Powietrza Ministra Środowiska w sprawie ustalenia wykazu reprezentatywnych miejsc pomiarowych do celów stwierdzenia wystąpienia lub zakończenia sytuacji smogowych, 2022 [*Sdělení odboru ochrany ovzduší MŽP, kterým se stanoví seznam reprezentativních měřicích lokalit pro vyhlášení vzniku nebo ukončení smogových situací*, 2022]. Pozyskano z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik\\_mzp\\_2022/\\$FILE/SOTPR-Vestnik\\_duben\\_2022-20220426.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_mzp_2022/$FILE/SOTPR-Vestnik_duben_2022-20220426.pdf) (dostęp: 17.02.2024).

Zob. także: K. Švarcova, *The regulation rules of municipality*, „International Multidisciplinary Scientific GeoConference Surveying Geology and Mining Ecology Management” 2018, 18(5.4), s. 521–530.

<sup>55</sup> Zob. więcej § 10 czeskiej ustawy o ochronie powietrza.

<sup>56</sup> P. Poniatowski, W. Radecki, *Samochód a środowisko na tle rozważań prawników czeskich i rozwiązań przyjętych w Polsce*, cz. I, „Prokuratura i Prawo” 2022, 1, s. 85–109.

<sup>57</sup> Zob. więcej § 14 czeskiej ustawy o ochronie powietrza. Jedną z głównych różnic pomiędzy tymi instrumentami w wariantach polskim i czeskim polega jednak na tym, że strefa ta w Polsce nie jest ustanawiana w chwili wystąpienia alarmu smogowego.

powietrza – mobilne<sup>58</sup> [*mobilní zdroj*]<sup>59</sup> i stacjonarne<sup>60</sup> [*stacionární zdroj*]<sup>61</sup>. Te ostatnie również dzielą się na dwie grupy: wymienione w załączniku nr 2 do czeskiej ustawy o ochronie powietrza oraz te niewymienione ww. załączniku (np. lokowane w domach)<sup>62</sup>. Ustawa ta jest przede wszystkim ukierunkowana na regulację źródeł stacjonarnych; jednakże niektóre przepisy odnoszą się ściśle do źródeł mobilnych (strefy niskoemisyjnej, rozporządzenie w przypadku wystąpienia smogu, wymagania dotyczące paliw itp.)<sup>63</sup>.

Poruszając zaś kwestię stacjonarnych źródeł zanieczyszczenia powietrza nieumieszczonych w aneksie nr 2, które są powszechnie stosowane jako źródła ciepła w gospodarstwach domowych (mowa tutaj o tych o mocy od 10 do 300 kW, czasami określa się je w uproszczony sposób mianem „kotłów domowych”<sup>64</sup>). Wprawdzie ich eksploatacja odbywa się bez zezwolenia, to jednak wiążą się z tym pewne obowiązki. Głównie ich działania muszą być zgodne z ustawą o ochronie powietrza<sup>65</sup> i warunkami określonymi przez producenta. Ponadto operator jest również zobowiązany do przestrzegania ogólnych limitów emisji<sup>66</sup>. Jeśli zaś mowa o działaniach zgodnych z ustawą, warto wspomnieć o regularnym, co najmniej raz na 3 lata, obowiązku kontroli stanu technicznego i działania stacjonarnego źródła spalania na paliwo stałe o łącznej mocy nominalnej od 10 do 300 kW łącznie (§ 17 ust. 1 lit. h). Przegląd ten musi przeprowadzić tzw. osoba wykwalifikowana zawodowo, będąca

<sup>58</sup> Należy je rozumieć jako samobieżny lub inny ruchomy lub przenośny zespół techniczny, wyposażony w silnik spalinowy, jeżeli służy do własnego napędu lub jest zabudowany jako integralna część urządzeń technologicznych. Zob. § 2 lit f) czeskiej ustawy o ochronie powietrza.

<sup>59</sup> Szczegółowo zagadnienia z tym związane regulują akty odrębne. Zob. ustawa nr 56/2001 o warunkach ruchu pojazdów na drogach [*Zákon č. 56/2001 Sb. Zákon o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích*]. Zob. także: J. Vodička, I. Jančářová, *Vozidla s alternativním pohonem. Jsme na ně připraveni?*, „České právo životního prostředí” 2017, 4(46), s. 61–63; I. Jančářová, J. Hanák i in., *Auta, auta, auta... a životní prostředí*, Brno 2019.

<sup>60</sup> Ujmowane jako technicznie niepodzielna stacjonarna jednostka lub działalność, która zanieczyszcza lub może zanieczyszczać, chyba że jest to stacjonarna jednostka techniczna wykorzystywana wyłącznie do badań, rozwoju lub testowania nowych produktów i procesów. Zob. więcej: § 2 lit e) czeskiej ustawy o ochronie powietrza.

<sup>61</sup> Zob. więcej: P. Bejčková, *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*, Praga 2018, s. 9–11.

<sup>62</sup> Por. z § 4 ust. 4 lit. a ustawy nr 86/2002 o ochronie powietrza [*Zákon č. 86/2002 Sb. o ochraně ovzduší*], gdzie podział wyglądał następująco:

a) źródła stacjonarne według stopnia ich wpływu na jakość powietrza według kategorii z wyróżnieniem na: szczególnie duże [*zvláště velké*], duże [*velké*], średnie [*střední*], małe [*malé*];

b) źródła stacjonarne w zależności od ustaleń technicznych i technologicznych.

<sup>63</sup> T. Fabšíková, *op. cit.*, s. 3.

<sup>64</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>65</sup> W § 17 ustawy o ochronie powietrza jest napisane, że takie źródła muszą być eksploatowane wyłącznie zgodnie z minimalnymi normami emisji określonymi w załączniku Nr 11 do ustawy o ochronie powietrza. Planowano, że wszystkie kotły domowe do dnia 1 września 2022 r. będą spełniać wymagania zawarte w Załączniku, ale termin ten przesunięto na 31 sierpnia 2024 r. *Ibidem*, s. 10.

<sup>66</sup> *Ibidem*, s. 12.

osobą fizyczną przeszkoloną przez producenta stacjonarnego źródła spalania, od której ma uprawnienia do montażu, obsługi i konserwacji źródła<sup>67</sup>. Od 2020 r. wyniki tej kontroli powinny być wprowadzane do zintegrowanego systemu wypełniania obowiązków sprawozdawczych, gdzie są one dostępne dla organów ochrony powietrza<sup>68</sup>.

Co ważne, w § 16 ust. 7 czeskiej ustawy o ochronie powietrza nakłada się obowiązek [*povinnost*] przyłączenia się do istniejącej sieci ciepłowniczej lub stosowania jednego z bardziej ekologicznych sposobów ogrzewania, przy czym obowiązek ten jest osłabiany ze względu na możliwości techniczne i akceptowalność ekonomiczną rozwiązania dla danej osoby.

Warto podkreślić, że w § 17 ust. 2 przewidziano dwustopniowy mechanizm postępowania w przypadku uzasadnionego podejrzenia naruszenia obowiązków z § 17 ust. 1, a mianowicie najpierw organ gminy posiadający rozszerzone uprawnienia powiadomi pisemnie o tym fakcie operatora i poinstruuje go o obowiązkach operatora stacjonarnego źródła spalania oraz o skutkach powtarzającego się uzasadnionego podejrzenia ich naruszenia w postaci przeprowadzania kontroli. Jeżeli jednak istnieje uzasadnione podejrzenie, że podmiot ten w dalszym ciągu lub wielokrotnie narusza obowiązki ustawowe, inspektor ma prawo wejść do jego domu w celu sprawdzenia przestrzegania obowiązków wynikających z tej ustawy<sup>69</sup>. Szczegóły kontroli są sprecyzowane nawet w takim zakresie jak sposób dokonywania wizualnej oceny próbki popiołu i jak należy ją pobierać<sup>70</sup>.

<sup>67</sup> Zob. więcej § 17a czeskiej ustawy o ochronie powietrza.

<sup>68</sup> [https://www.mzp.cz/cz/lokalni\\_topeniste](https://www.mzp.cz/cz/lokalni_topeniste) (dostęp: 12.02.2024).

<sup>69</sup> Kwestię wejścia do mieszkania przez inspektorów w kontekście naruszenia miru domowego rozstrzygał czeski Trybunał Konstytucyjny. Zob. więcej: M. Damohorský, *Ochrana ovzduší v rozhodovací činnosti soudů, Právne aspekty boja proti klimatickej zmene*, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2018, Bratislava 2018, s. 12–15; V. Ondřej, *Vybrané ústavněprávní aspekty kontrol lokálních topenišť a plateb poplatků za svoz komunálního odpadu, „České právo životního prostředí“* 2017, 2(44)/2017, s. 122–133; M. Frankova, *Kontrola osob fyzických niebędących przedsiębiorcami w dziedzinie środowiska i jej limity*, [w:] *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2021, s. 248–260; J. Hanák, I. Průchová i in., *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*, Brno 2017, s. 26; A. Hálková, *Ochrana ovzduší versus nedotknutelnost obydlí provozovatelů spalovacích stacionárních zdrojů (kotle na tuhá paliva)*. Pozyskano z: <https://www.mvcr.cz/soubor/sp-6-18-priloha-halkova-pdf.aspx> (dostęp: 14.02.2024); P. Bejčková, [w:] *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretace práva*, H. Müllerová i in., Ústav státu a práva AV ČR, s. 217–236; P. Šedina, *Ochrana ovzduší na komunální úrovni – problematika kontroly lokálních topenišť*, [w:] *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*, M. Damohorský, T. Snopková i in., Praga 2015, s. 129–141.

<sup>70</sup> Komunikat Ministerstwa ochrony środowiska Departament ochrony powietrza w sprawie eksploatacji i kontroli stacjonarnych źródeł spalania o nominalnej mocy cieplnej do 300 kW, Załącznik nr 4 [Sdělení odboru ochrany ovzduší MŽP k provozování a ke kontrole spalovacích stacionárních zdrojů o jmenovitěm tepelném příkonu 300 kW a nižším, Příloha č. 4]. Pozyskano z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/lokalni\\_topeniste/\\$FILE/000-Sdeleni\\_male\\_zdroje\\_000\\_aktualizace\\_220901-20220915.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/lokalni_topeniste/$FILE/000-Sdeleni_male_zdroje_000_aktualizace_220901-20220915.pdf)

Ponadto już na poziomie ustawowym (§ 17 ust. 5) zakazuje się spalania węgla brunatnego, mułów węglowych i odpadów. Dodatkowo nadaje się uprawnienia gminom, które mogą zakazać [w drodze *vyhláška/vyhlášky obce*] spalania również innych paliw stałych w źródłach stacjonarnych.

Przejsć należy do prawnych możliwości przewidzianych w sytuacji postępowania sprzecznego z ustawą. W przypadku, gdy osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą wykorzystujące źródło stacjonarne niewymienione w załączniku nr 2 do czeskiej ustawy, nie realizuje postanowień zawartych w tym akcie prawnym, można zastosować względem niego środki naprawcze [*nápravná opatření*]<sup>71</sup>. Ich celem jest możliwie najszybsze wyeliminowanie i naprawienie aktualnie wykrytej nieprawidłowości w postępowaniu podmiotu. Jak podaje § 22 ust. 1, kontrolę względem osób fizycznych wykorzystujących źródło stacjonarne niewymienione w załączniku nr 2 do czeskiej ustawy, przeprowadza inspekcja lub urząd gminy posiadającej rozszerzone uprawnienia.

Drugim rodzajem postępowania, istotniejszym z perspektywy przyjętego zakresu opracowania, jest to dotyczące odpowiedzialności osób fizycznych niebędących przedsiębiorcą za np.:

- a) postępowanie wbrew § 16 ust. 4, czyli spalanie w otwartym ogniu np. mokrych liści, mokrej trawy, mokrego drewna, drewna impregnowanego substancjami chemicznymi (deski lakierowane, sklejka itp.), ale także odpadów, w tym zużytego oleju (tak § 23 ust. 1 lit. a),
- b) użytkowanie stacjonarne źródło spalania, w taki sposób, że nie przestrzega dopuszczalnej ciemności dymu zgodnie z § 17 ust. 1 lit. b<sup>72</sup> (tak § 23 ust. 1 lit. c),
- c) palenie przez osobę fizyczną w źródle stacjonarnym innego paliwa niż określone przez producenta dla danego rodzaju źródła stacjonarnego (tak § 23 ust. 1 lit. d),

(dostęp: 17.02.2024) w zw. z Katalogiem popiołu [*Katalog popelů*] [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/lokalni\\_topeniste/\\$FILE/000-Katalog\\_popelu-20190708.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/lokalni_topeniste/$FILE/000-Katalog_popelu-20190708.pdf) (dostęp: 17.02.2024).

<sup>71</sup> Zob. szerzej: I. Jančářová, *Opatření k nápravě v právu životního prostředí*, „Právní rozhledy” 2010, 16, s. 575–580.

<sup>72</sup> Dopuszczalny poziom zanieczyszczeń określa się m.in. na podstawie dopuszczalnej ciemności dymu. Ministerstwo Środowiska w postanowieniach § 10 i 11 *vyhlásky* nr 415/2012 określa dopuszczalną ciemność dymu [*vyhláška č. 415/2012 Sb. stanoví přípustnou tmavost kouře, způsob jejího zjišťování a podmínky, za kterých je považována za plněnou*]. Do wykrywania ciemności dymu, stosuje się tzw. metodę Ringelmana, która została szerzej opisana w Załączniku do Komunikatu Ministra Środowiska Departamentu Ochrony Powietrza w sprawie eksploatacji i kontroli stacjonarnych źródeł spalania o nominalnym poborze ciepła do 300 kW, 2022 [*Sdělení ministerstva životního prostředí, odboru ochrany ovzduší, k provozování a ke kontrole spalovacích stacionárních zdrojů o jmenovitém tepelném příkonu 300 kW a nižším, 2022*]. Pozyskano: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/lokalni\\_topeniste/\\$FILE/000-Sdeleni\\_male\\_zdroje\\_000\\_aktualizace\\_220901-20220915.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/lokalni_topeniste/$FILE/000-Sdeleni_male_zdroje_000_aktualizace_220901-20220915.pdf) (dostęp: 12.02.2024).

- d) postępowanie wbrew zakazowi z § 17 ust. 5, czyli za naruszenie ustawowego zakazu spalania węgla brunatnego, mułu węglowego lub żużla w stacjonarnym źródle spalania o nominalnej mocy cieplnej 300 kW (tak § 23 ust. 1 lit. f),
- e) uniemożliwienie inspektorowi dostępu do stacjonarnego źródła spalania (tak § 23 ust. 1 lit. j),
- f) postępowanie wbrew § 17 ust. 1 lit g), czyli użytkowanie stacjonarnego źródła spalania niespełniające wymagań określonych w załączniku nr 11<sup>73</sup> (tak § 23 ust. 1 lit. g)<sup>74</sup>.

Pełnienie tych wykroczeń [*přestupky*]<sup>75</sup> zagrożone jest karą grzywny [*pokuta*] w wysokości do 50 000 CZK (tak § 23 ust. 2 lit. a)<sup>76</sup>. Celem tej kary jest zapobieżenie dalszym naruszeniom obowiązków wynikającym z ustawy. Organami właściwymi do dozoru/kontroli<sup>77</sup> w tym przypadku są gminy z rozszerzonymi kompetencjami [*úřad obce s rozšířenou působností*]<sup>78</sup> (tak § 24 czeskiej ustawy o ochronie powietrza). Przy wymierzaniu tych kar to od organu i jego oceny zależy, jaki środek zostanie zastosowany, tzn. czy będzie to postępowanie mandatowe, czy też przeprowadzone zostanie standardowe postępowanie administracyjne zakończone rozstrzygnięciem.

<sup>73</sup> Wymogom załącznika nr 11 nie odpowiadają stare kotły na paliwo stałe zaklasyfikowane do klasy niższej niż 3 (wg ČSN EN 303-5). Nowelizacja ustawy o ochronie powietrza (142/2022 Sb.) przesunęła termin zakazu eksploatacji kotłów niespełniających ww. wymagań do 31 sierpnia 2024 roku.

<sup>74</sup> Zob. także: Komunikat Ministra Środowiska Departamentu Ochrony Powietrza w sprawie eksploatacji i kontroli stacjonarnych źródeł spalania o nominalnym poborze ciepła do 300 kW, 2022 [*Sdělení ministerstva životního prostředí, odboru ochrany ovzduší, k provozování a ke kontrole spalovacích stacionárních zdrojů o jmenovitém tepelném příkonu 300 kW a nižším*, 2022], [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/lokalni\\_topeniste/\\$FILE/000-deleni\\_male\\_zdroje\\_000\\_aktualizace\\_220901-20220915.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/lokalni_topeniste/$FILE/000-deleni_male_zdroje_000_aktualizace_220901-20220915.pdf) (dostęp: 12.02.2024).

<sup>75</sup> Jak podaje W. Radecki, w Czechach mamy do czynienia z dwupodziałem czynów zabronionych na przestępstwa [*trestné činy*] i wykroczenia [*přestupky*], przy czym odpowiedzialność za przestępstwa należy do prawa karnego, a odpowiedzialność za wykroczenia do prawa administracyjnego. W. Radecki, *Rola inspekcji środowiska w ściganiu przestępstw, wykroczeń i deliktów administracyjnych w Polsce, Czechach i Słowacji*, [w:] *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2021, s. 71. Zob. też M. Damohorský, *Trestní a správní odpovědnost v ochraně životního prostředí*, [w:] *Bratislavské právnické fórum 2022: Zefektívňovanie boja proti nelegálnej činnosti v oblasti starostlivosti o životné prostredie*, Bratislava 2022, s. 7–11.

<sup>76</sup> Zobacz też: ustawa nr 250/2016 o odpowiedzialności za wykroczenia i postępowanie w ich sprawie [*Zákon č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*].

<sup>77</sup> Zob. rozważania dot. dozoru i kontroli w tekście V. Stejskal, *Wprowadzenie do mechanizmów kontroli w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2021, s. 11–22.

<sup>78</sup> T. Snopková, *Rola kontrolna gminy w ochronie środowiska*, [w:] *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2021, s. 152 i nast.; M. Sobotka, *Zadania gminy w ochronie środowiska*, [w:] *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, red. A. Barczak, A. Ogonowska, Szczecin 2016, s. 217–224.

## Wnioski

Zarówno w Polsce, jak i w Czechach występuje sporo instrumentów, które mają w założeniach chronić jakość powietrza i występują nie tylko na szczeblu krajowym, lecz także lokalnym. Przeprowadzone w ramach dotychczasowej analizy badania uwidoczniły pewne odmienności pomiędzy polskim a czeskim porządkiem prawnym.

Różnice te widoczne są chociażby w tak z pozoru błażej kwestii jak uregulowanie tej tematyki w jednej kompleksowej ustawie. Rozwiązanie czeskie w tym zakresie wydaje się bardziej przejrzyste i całościowe. Odmienności zauważyć można również w zakresie charakteru regulacji i ich zastosowania w praktyce, np. w Polsce uchwała antysmogowa według zamysłu ustawodawcy miała być instrumentem interwencyjnym, jednak stała się podstawowym narzędziem w walce o dobrą jakość powietrza na obszarze prawie całego państwa. W Czechach kiedy mowa o instrumencie o charakterze interwencyjnym (rozporządzenie w przypadku wystąpienia smogu) ono takim pozostaje, gdyż liczba dni smogowych w Czechach jest relatywnie niewielka.

Jakkolwiek pozytywnie należy ocenić zastosowany w Czechach obowiązek zakładający przyłączenie się do istniejącej sieci ciepłowniczej lub stosowania jednego z bardziej ekologicznych sposobów ogrzewania, wydaje się, że zaadoptowanie podobnego na polski grunt było by trudne do zastosowania w praktyce. Być może pomocniczo w celach usprawnienia i większej przejrzystości kontroli indywidualnych źródeł grzewczych warto byłoby wprowadzić w Polsce narzędzie pomocnicze, jakim jest ciemność dymu<sup>79</sup>.

Konkludując, należy jednak stanowczo podkreślić, że nawet dobra legislacja nie zapewni lepszej jakości powietrza w Polsce, czy to krótko-, czy długoterminowo. Nie doprowadzą do tego wyłącznie liczne programy dofinansowujące działania na rzecz poprawy jakości powietrza. Niezbędne są działania kompleksowe, które skupią się nie tylko na efektywnych normach prawnych czy środkach finansowych, ale także na inicjatywach edukacyjnych i kampaniach społecznych. To wszystko jednak bez należytego egzekwowania prawa zdaje się staraniami, które nie przyniosą zakładanych skutków. Tej niezwykle ważnej tematyce egzekwowania prawa w odniesieniu do uchwał antysmogowych poświęcony zostanie kolejny artykuł.

---

<sup>79</sup> Analiza załącznika do wspomnianego rozporządzenia Ministra Energii z dnia 27 września 2018 r. w sprawie metod badania jakości paliw stałych to wizualne i organoleptyczne metody kontroli, które skupiają się na np. uziarnieniu paliwa, czy jego wilgotności.

## Bibliografia

- Albin A., *Krajowe regulacje prawne dotyczące likwidacji niskiej emisji z sektora bytowo-komunalnego a poprawa stanu czystości powietrza*, „Samorząd Terytorialny” 2021, 10, s. 53–70.
- Bejčková P. [w:] *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*, H. Müllerová i in., *Ústav státu a práva AV ČR*, s. 217–236.
- Bejčková P., *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*, Praha 2018.
- Boć J., Rotko J., *Organizacja i instrumenty prawnej ochrony powietrza w Polsce*, [w:] *Prawna ochrona powietrza i handel uprawnieniami emisijnymi, w Polsce i w Niemczech*, red. J. Boć, K. Nowacki, Wrocław 2006, s. 71–84.
- Damohorský M., *Ochrana ovzduší v rozhodovací činnosti soudů, Právne aspekty boja proti klimatickej zmene*, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2018, Bratislava 2018, s. 12–15.
- Damohorský M., *Trestní a správní odpovědnost v ochraně životního prostředí*, [w:] *Bratislavské právnické fórum 2022: Zefektívňovanie boja proti nelegálnej činnosti v oblasti starostlivosti o životné prostredie*, Bratislava 2022.
- Dobrowolski G., *Ochrona powietrza. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Kraków 2000.
- Dubowska A., *Plan działań krótkoterminowych jako prawny instrument ochrony powietrza*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, 2, s. 95–110. doi: 10.12775/PPOS.2015.017.
- Dvořák L., *Historie legislativy na ochranu ovzduší na území ČR*, „České právo životního prostředí” 2012, 2, s. 7–16.
- Fabšíková T., *Selected issues of the Czech legal regulation of stationary sources of air pollution*, “Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2022, 2, s. 1–15. doi: 10.31261/PPGOS.2022.02.07
- Fiala Z., *K uplatňování správněprávní odpovědnosti při složkové ochraně životního prostředí se zaměřením na ochranu ovzduší*, “Acta Universitatis Carolinae. Iuridica” 2022, 1, s. 91–106.
- Fiala Z., *Úvahy nad efektívností správního trestání z pohledu ochrany životního prostředí*, [w:] *Bratislavské právnické fórum 2022: Zefektívňovanie boja proti nelegálnej činnosti v oblasti starostlivosti o životné prostredie*, Bratislava 2022, s. 25–32. doi: 10.14712/23366478.2022.6.
- Frankova M., *Kontrola osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami w dziedzinie środowiska i jej limity*, [w:] *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2021, s. 248–260.
- Hálková A., *Životní prostředí, ochrana ovzduší: přezkum programu zlepšování kvality ovzduší*. Pozyskano z: <https://www.mvcr.cz/soubor/sp-6-18-priloha-halkova-pdf.aspx> (dostup: 13.02.2024).
- Hanák J., Průchová I. i in., *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*, Brno 2017.
- Hálková A., *Ochrana ovzduší versus nedotknutelnost obydlí provozovatelů spalovacích stacionárních zdrojů (kotle na tuhá paliva)*. Pozyskano z: <https://www.mvcr.cz/soubor/sp-6-18-priloha-halkova-pdf.aspx> (dostup: 14.02.2024).



- Jančářová I., *Conception documents as a pollution reduction tool – the Czech experience*, *Journal of International Scientific Publications, "Ecology & Safety"* 2017, 11, s. 24–32.
- Jančářová I., Hanák J. i in., *Auta, auta, auta... a životní prostředí*, Brno 2019.
- Jančářová I., *Opatření k nápravě v právu životního prostředí*, "Právní rozhledy" 2010, 16, s. 575–580.
- Jančářová I., *Significance of Air Quality Plans – the Czech Experience*, [w:] *Sustainable Management of Natural Resources: Legal Instruments and Approaches*, red. H. Tegner Anker, B. Olsen, Cambridge 2018, s. 195–210. doi: 10.1017/9781780687834.012.
- Jančářová I., Vodička J., *Kam se poděly krátkodobé akční plány?*, „Časopis pro právní vědu a praxi" 2018, 2, s. 337–355. doi: 10.5817/CPVP2018-2-8.
- Kaczmarczyk M., *Niska emisja – od przyczyn występowania do sposobów eliminacji*, Kraków 2015.
- Karpus K., *Not easy to "green" old ways: National courts smog cases in Poland*, "Review of European, Comparative & International Law" 2023, 32(1), s. 1–9. doi: 10.1111/reel.12495.
- Kaźmierska-Patrzyzna A., *Realizacja uprawnień sejmiku województwa w zakresie ochrony jakości powietrza, związanych z przyjmowaniem uchwał antysmogowych*, „Studia Prawnoustrojowe" 2022, 57, s. 245–262. doi: 10.31648/sp.7982.
- Kopecký M., *Správní právo*, Praha 2021.
- Korzeniowski P., *Pozwolenie emisyjne w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2020.
- Křížová B., *Legislation of air protection against polluting*, [w:] *Adaptation to climate changes from the perspective of law*, red. M. Damohorský, A. Proelß, V. Stejskal, Praha 2019.
- Król M.A., Wieczorek I., *Rozwój gospodarki niskoemisyjnej w gminach jako instrument zarządzania jakością powietrza*, Łódź 2020.
- 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, 4, s. 77–91.
- Krzyżanowska M., *Akty prawa miejscowego z zakresu ochrony powietrza w świetle wybranego orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2015, 2, s. 133–158. doi: 10.12775/PPOS.2015.019.
- Kučerová H., Horzinková E., *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*, Praha 2019.
- Lach A., [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzosek, Warszawa 2023, art. 225, s. 1193–1194.
- Lemańska J., *Uchwały „antysmogowe"*, [w:] *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna (red.), Warszawa 2017.
- Łuczak K., *Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lipca 2022 r., III OSK 1510/22 Glosa*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 2023, 11, s. 122–142.
- Mácha A., Vícha O., *Ochrana a veřejné užívání ovzduší*, „Správní právo" 2020, 2, s. 65–91.
- Mrlina M., Jančářová I., *Poplatek za znečištění – prokazování nároku na snížení či osvobození od poplatku*, „České právo životního prostředí" 2021, 3(61), s. 65–83.

- Mrlina M., Jančářová I., *Programy zlepšování kvality ovzduší – právní forma v průběhu času*, „Časopis pro právní vědu a praxi“ 2021, 4, s. 779–799. doi: 10.5817/CPVP2021-4-4.
- Müllerová H. i in., *Klimatické právo*, Praga 2022.
- Olejarczyk E., Moźdzyn O., *Projektowane zmiany instrumentów ochrony powietrza w Prawie ochrony środowiska*, „Ekologia“ 2015, 3/2015, s. 26–29. <https://doi.org/10.12775/PPOS.2016.002>.
- Olejarczyk E., *Uchwała sejmiku województwa podejmowana na podstawie art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska“ 2015, 2, s. 11–131. doi: 10.12775/PPOS.2015.018.
- Ondřej V., *Vybrané ústavněprávní aspekty kontrol lokálních topenišť a plateb poplatků za svoz komunálního odpadu*, „České právo životního prostředí“ 2017, 2(44), s. 122–133.
- Poniatowski P., Radecki W., *Samochód a środowisko na tle rozważań prawników czeskich i rozwiązań przyjętych w Polsce*, cz. I, „Prokuratura i Prawo“ 2022, 1, s. 85–109.
- Prášková H., *Přestupkové právo*, Praga 2022.
- Przybojewska I., *Problem niskiej emisji i dostępne rozwiązania prawne*, „Europejski Przegląd Sądowy“, lipiec 2017, s. 39–49.
- Radecka E., *Prawna ochrona powietrza w Polsce i Czechach – wybrane zagadnienia (cz. I)*, „Roczniki Administracji i Prawa“, w druku.
- Radecka E., *A legal model of air protection in Poland – selected issues*, „Bratislava Law Review“ 2021, 1, s. 159–166.
- Radecka E., *The National Air Pollution Control Programme in Poland: Selected Legal Issues*, „Review of European and Comparative Law“ 2020, 40(1), s. 7–23. doi: 10.46282/blr.2021.5.1.231.
- Radecki W., *Nowa czeska koncepcja odpowiedzialności za wykroczenia na kanwie monografii H. Praškovéj*, „Prokuratura i Prawo“ 2018, 4, s. 5–32.
- Radecki W., *Rola inspekcji środowiska w ściganiu przestępstw, wykroczeń i deliktów administracyjnych w Polsce, Czechach i Słowacji*, [w:] *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2021.
- Šedina P., *Ochrana ovzduší na komunální úrovni – problematika kontroly lokálních topenišť*, [w:] *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*, M. Damohorský, T. Snopková i in., Praga 2015.
- Snopková T., *Rola kontrolna gminy w ochronie środowiska*, [w:] *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2021.
- Sobotka M., *Zadania gminy w ochronie środowiska*, [w:] *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, red. A. Barczak, A. Ogonowska, Szczecin 2016, s. 217–224.
- Stejskal V., *Wprowadzenie do mechanizmów kontroli w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, red. Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2021, s. 11–22.

- Sumara M., *Propozycje rozwiązań związanych z ograniczeniem niskiej emisji wynikających z uchwały antysmogowej w kontekście podejmowanych działań kontrolnych przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej w Katowicach*, [w:] *Prawne instrumenty ochrony powietrza*, red. E. Radecka, F. Nawrot, Katowice 2018, s. 108–123.
- Švarcova K., *The regulation rules of municipality*, “International Multidisciplinary Scientific GeoConference Surveying Geology and Mining Ecology Management” 2018, 18, 5.4, s. 521–530.
- Szalewska M., *Uchwała „antysmogowa” jako narzędzie ograniczenia zanieczyszczenia powietrza*, [w:] *Prawne aspekty ochrony powietrza*, red. B. Rakoczy, Toruń 2018.
- Tomášková V., *Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší*, „České právo životního prostředí” 2012, 2(32), s. 17–39.
- Vodička J., Jančářová I., *Vozidla s alternativním pohonem. Jsme na ně připraveni?*, “České právo životního prostředí” 2017, 4(46), s. 61–63.
- Warso-Buchanan A., Jakubowski M., *Programy ochrony powietrza – prawo do sądu (w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości oraz sądów krajowych)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, październik, s. 45–51.
- Židek D., *Classification of Environmental Administrative Acts in the Czech Legislation*, [w:] *ERAZ Conference – Knowledge Based Sustainable Development: Conference Proceedings, Association of Economists and Managers of the Balkans*, red. V. Bevanda, Belgrade 2022, s. 299–306. doi: 10.31410/ERAZ.2022.299.