

RYNEK ENERGII ELEKTRYCZNEJ  
WYBRANE ASPEKTY PRAWNE I TECHNICZNE

pod redakcją naukową Rajmunda Molskiego

SZCZECIN 2013

### **Rada Wydawnicza**

Adam Bechler, Tomasz Bernat, Anna Cedro, Paweł Cięższyk  
Piotr Michałowski, Małgorzata Ofiarska, Aleksander Panasiuk  
Grzegorz Wejman, Dariusz Wysocki, Renata Ziemińska  
Marek Górski – przewodniczący Rady Wydawniczej  
Edyta Longiewska-Wijas – redaktor naczelna, dyrektor Wydawnictwa Naukowego

### **Recenzent**

dr hab. Marek Szydło prof. UWyr

### **Redaktor Wydawnictwa**

Elżbieta Blicharska

### **Korektor**

Małgorzata Szczęsna

### **Skład komputerowy**

Joanna Dubois-Mosora

### **Projekt okładki**

Joanna Dubois-Mosora



© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2013

**ISBN 978-83-7241-936-1**

**ISSN 0860-2751**

---

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

Wydanie I. Ark. wyd. 11,0. Ark. druk. 13,7. Format A5.

*Uczynimy oświetlenie elektryczne tak tanie,  
że tylko zamożni będą palić świece.*

Thomas Alva Edison, 1880



## Spis treści

<b>Przedmowa</b> .....	7
<b>Marlena Ballak</b> , Wspólny rynek energii elektrycznej w Unii Europejskiej ...	13
<b>Wojciech Jerzy Piwowarczyk</b> , Przekształcenia strukturalne polskiego rynku energii elektrycznej w perspektywie wieloletniej w kontekście rynku wewnętrznego energii elektrycznej .....	43
<b>Jacek Walski, Jadwiga Rajkiewicz, Marzena Budnik-Róź, Agnieszka Myszkowska</b> , Spostrzeżenia i wnioski wynikające z realizacji zadań nałożonych na samorząd województwa ustawą Prawo energetyczne ...	73
<b>Daniel Wacinkiewicz</b> , Konsekwencje otwarcia rynku energii elektrycznej dla stosowania procedur zamówień publicznych w polskim systemie prawnym .....	89
<b>Jakub Kasnowski</b> , Fotowoltaika w perspektywie ustawy o odnawialnych źródłach energii .....	113
<b>Kornelia Łuczejko</b> , Projekt ustawy o korytarzach przesyłowych – ogólna charakterystyka i konsekwencje wprowadzenia nowych regulacji prawnych .....	137
<b>Marek Górski</b> , Zmiany w regulacjach prawnych dotyczących ochrony jakości powietrza .....	161
<b>Małgorzata Weronika Greßler</b> , Wybrane problemy związane z transformacją energetyczną w Niemczech (w najnowszym orzecznictwie tego państwa) .....	179
<b>Michał Zeńczak</b> , Techniczne aspekty przyłączania elektrowni wiatrowych i farm wiatrowych do systemu elektroenergetycznego .....	195
<b>Informacje o autorach i redaktorze naukowym</b> .....	219

## Contents

<b>Preface</b> .....	8
<b>Marlena Ballak</b> , The common electricity market of the European Union .....	13
<b>Wojciech Jerzy Piwowarczyk</b> , The structural transformations of the Polish electricity market in the long-term perspective in the context of internal electricity market .....	43
<b>Jacek Walski, Jadwiga Rajkiewicz, Marzena Budnik-Róź,</b> <b>Agnieszka Myszkowska</b> , Remarks and findings on the implementation of tasks levied on province self-government by the energy law Act .....	73
<b>Daniel Wacinkiewicz</b> , The consequences of the opening of the electricity market for the use of public contracts award procedures in the Polish legal system .....	89
<b>Jakub Kasnowski</b> , Photovoltaic in the perspective of the Act on renewable energy sources .....	113
<b>Kornelia Łuczejko</b> , The draft Act on transmission corridors – general overview and the consequences of the implementation of new regulations .....	137
<b>Marek Górski</b> , Amendments to regulations concerning air quality protection .....	161
<b>Małgorzata Weronika Greßler</b> , Selected problems connected with Germany’s energy transformation (in the latest case law of this state) .....	179
<b>Michał Zeńczak</b> , Technical aspects of connection of wind power plants and wind power farms to power system .....	195
<b>About the Authors and the Editor</b> .....	219

## Zmiany w regulacjach prawnych dotyczących ochrony jakości powietrza

Wiosną 2012 roku w polskim prawie wewnętrznym, dotyczącym zagadnień ochrony środowiska, pojawiły się nowe przepisy regulujące kwestie ochrony jakości powietrza. Zmiany te, wprowadzone ustawą z dnia 13 kwietnia 2012 roku o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw<sup>1</sup>, wydają się na tyle istotne, że warto przyjrzeć im się bliżej, co w odniesieniu do najważniejszych ich elementów jest przedmiotem zainteresowania autora rozdziału<sup>2</sup>. Nowelizacja dokonana wskazaną ustawą transponuje do polskiego prawa dyrektywę w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy<sup>3</sup>. Transpozycja została dokonana, niestety zgodnie z wyraźnie ostatnio widoczną w Polsce tradycją, ze sporym opóźnieniem, bowiem jej termin przewidziany dyrektywą minął 11 czerwca 2011 roku. Niewątpliwym impulsem, jak można sądzić, dla przyspieszenia prac i dokonania transpozycji stała się interwencja Komisji Europejskiej, która 24 listopada 2011 roku oficjalnie poinformowała o wszczęciu przeciwko Polsce postępowania w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej z powodu braku transpozycji do prawa krajowego dwóch, według

---

<sup>1</sup> DzU 2012, nr 460.

<sup>2</sup> Wykorzystano w nim elementy innych tekstów autora, kompleksowo omawiających nowy system ochrony jakościowej powietrza, publikowanych od grudnia 2012 r. do marca 2013 r. w „Przebiegu Komunalnym”, zwracając jednak poniżej uwagę w szczególności na konstrukcję prawną systemu ochrony jakościowej, opartego na ustanowieniu i dotrzymywaniu standardów jakości, w ochronie powietrza analizowanymi zmianami istotnie przebudowanego; w rozdziale tym uwzględniono stan prawny na czerwiec 2013 r.

<sup>3</sup> Tzw. dyrektywa CAFE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy – Dz. Urz. UE L 2008.152.1.

Komisji szczególnie istotnych, aktów prawa unijnego, czyli właśnie dyrektywy CAFE oraz dyrektywy 2008/56/WE, ustanawiającej ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego<sup>4</sup>.

Zmienione regulacje odnoszące się do ochrony powietrza nie są oczywiście absolutną nowością, stanowią pewne rozbudowanie i modyfikację przepisów, tworzących system ochrony jakościowej tego komponentu środowiska, wprowadzonych do naszego ustawodawstwa środowiskowego wraz z jego przebudową dokonaną ustawą Prawo ochrony środowiska<sup>5</sup>. Wprowadzony wówczas system był oczywiście również transpozycją ówczesnych wymagań prawa wspólnotowego, wynikających głównie z postanowień tzw. dyrektywy ramowej w sprawie jakości powietrza<sup>6</sup>. Postanowienia dyrektywy ramowej stopniowo były uzupełniane aktami szczegółowymi, wśród których należy przede wszystkim wskazać:

- dyrektywę Rady 1999/30/WE z dnia 22 kwietnia 1999 r. odnoszącą się do wartości dopuszczalnych dla dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu oraz pyłu i ołowiu w otaczającym powietrzu<sup>7</sup>,
- dyrektywę 2000/69/WE dotyczącą wartości dopuszczalnych benzenu i tlenku węgla w otaczającym powietrzu<sup>8</sup>,
- dyrektywę 2002/3/WE z dnia 12 lutego 2002 r. odnoszącą się do ozonu w otaczającym powietrzu<sup>9</sup>,

---

<sup>4</sup> Dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej – nawiasem mówiąc tu transpozycja nastąpiła dopiero w styczniu 2013 r. przez Ustawę z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (DzU 2013, nr 165), dobrze ponad dwa lata po terminie wyznaczonym na 15 lipca 2010 r.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska – DzU 2008, nr 25, poz. 150 z późn. zm.; dalej określana jako ustawa P.o.ś.

<sup>6</sup> Dyrektywa Rady 96/62/WE z dnia 27 września 1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza – Dz. Urz. WE L 296 z 21.11.1996, s. 55; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 3, s. 95.

<sup>7</sup> Dz. Urz. WE L 163 z 29.06.1999, s. 41; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 4, s. 164.

<sup>8</sup> Dz. Urz. WE L 313 z 13.12.2000, s. 12; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 5, s. 262.

<sup>9</sup> Dz. Urz. WE L 67 z 09.03.2002, s. 14; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 6, s. 497.



- dyrektywę 2004/107/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu<sup>10</sup>.

Pierwsze trzy z wymienionych aktów zostały włączone do dyrektywy CAFE i zakłada się, że po zebraniu odpowiednich doświadczeń konsolidacja taka obejmie także postanowienia zawarte w utrzymanej na razie dyrektywie 2004/107/WE.

Główne cele i założenia dyrektywy CAFE ustalono w preambule, co jest praktykowane w tego typu aktach. Po pierwsze założono, że zadaniem przepisów dyrektywy powinna być realizacja postanowień szóstego wspólnotowego programu działań w zakresie środowiska naturalnego, przyjętego na mocy decyzji nr 1600/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 lipca 2002 r., w szczególności w kontekście działań na rzecz redukcji zanieczyszczeń środowiska do poziomów, które minimalizują skutki ich szkodliwego działania na zdrowie ludzkie, ze szczególnym uwzględnieniem populacji wrażliwych oraz środowiska jako całości, w tym podjęcia działań uwzględniających potrzebę poprawy monitorowania i oceny jakości powietrza, a także wymagań programu dotyczących zapewnienia pełnego informowania społeczeństwa o podejmowanych działaniach i ich efektach. W preambule odwołano się do zasady prewencji, wskazując, że dla ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska jako całości szczególną wagę należałoby przyłożyć do przeciwdziałania emisjom zanieczyszczeń u źródła oraz identyfikacji i wdrażaniu, na szczeblu lokalnym, krajowym i wspólnotowym, możliwie najskuteczniejszych środków służących redukcji emisji. Założenia te należałoby realizować przez zapobieganie lub ograniczanie szkodliwych emisji skutkujących zanieczyszczeniem powietrza oraz przez ustanowienie wymagań dotyczących jakości powietrza, uwzględniających wytyczne i programy Światowej Organizacji Zdrowia. W preambule podkreślono także konieczność ujednolicenia i doprecyzowania wymagań odnoszących się do prowadzenia monitoringu przestrzegania wymagań jakościowych dotyczących powietrza. Pewną istotną nowością (co do przedmiotowego zakresu regulacji, odnoszącego się do rodzajów zanieczyszczeń), znajdującą potem odzwierciedlenie w przepisach szczegółowych dyrektywy, stało się podkreślenie negatywnego oddziaływania na ludzi

<sup>10</sup> Dz. Urz. UE L 23 z 26.01.2005, s. 3.

i środowisko drobnego pyłu zawieszonego ( $PM_{2,5}$ ) i tym samym konieczności podejmowania działań zmierzających do ograniczenia zawartości takiego pyłu w powietrzu, a przede wszystkim prowadzenia monitoringu zgodnie z programem współpracy w zakresie monitoringu i oceny przenoszenia na dalekie odległości zanieczyszczeń powietrza w Europie (program EMEP – Protokół do Konwencji z 1979 r. w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości, dotyczący długofalowego finansowania wspólnego programu monitoringu i oceny przenoszenia zanieczyszczeń powietrza na dalekie odległości w Europie sporządzony w Genewie dnia 28 września 1984 r.<sup>11</sup>) ustanowionym na mocy Konwencji genewskiej z 1979 roku w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości<sup>12</sup>.

W konsekwencji, art. 1 dyrektywy jako jej podstawowe elementy, określające przedmiot regulacji, wylicza następujące zagadnienia:

- zdefiniowanie i określenie celów dotyczących jakości powietrza, wyznaczonych w taki sposób, aby unikać, zapobiegać lub ograniczać szkodliwe oddziaływanie na zdrowie ludzi i środowisko jako całość,
- ocena jakości powietrza w państwach członkowskich na podstawie wspólnych metod i kryteriów,
- uzyskiwanie informacji na temat jakości powietrza, pomocnych w walce z zanieczyszczeniami powietrza i uciążliwościami oraz w monitorowaniu długoterminowych trendów i poprawy stanu powietrza wynikających z realizacji środków krajowych i wspólnotowych,
- zapewnienie, aby informacja na temat jakości powietrza była udostępniana społeczeństwu,
- utrzymanie jakości powietrza, tam gdzie jest ona dobra, oraz jej poprawa w pozostałych przypadkach,
- promowanie ścisłej współpracy między państwami członkowskimi w zakresie ograniczania zanieczyszczenia powietrza.

Poszczególne punkty rozwinięte zostały w szczegółowych postanowieniach dyrektywy, zarówno przez przepisy zawarte bezpośrednio w tekście aktu, jak i przez bardzo rozbudowany zbiór załączników (łącznie jest ich siedemnaście,

---

<sup>11</sup> DzU 1988, nr 40, poz. 313.

<sup>12</sup> DzU 1985, nr 60, poz. 311.

w tym szesnaście merytorycznych, rozwijających różne kwestie regulowane dyrektywą). W treści dyrektywy, także typowo dla tego rodzaju aktu, nie uregulowano kwestii odnoszących się do egzekucji i sankcjonowania czynów naruszających jej postanowienia. Dyrektywa w sposób zwyczajowy wymaga w tym względzie, aby państwa członkowskie ustanowiły zasady dotyczące kar nakładanych w wypadku naruszenia jej przepisów i zapewniły wykonanie ustanowionych regulacji sankcyjnych. Przewidziane kary powinny być „skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające” (art. 30 dyrektywy).

Podobnie skonstruowano postanowienia dyrektywy odnoszące się do kwestii kompetencyjnych. Prawo unijne nie narzuca państwom członkowskim żadnych szczegółowych wytycznych, określających które organy wewnętrzne i jakie zadania miałyby wykonywać. Artykuł 3 dyrektywy jednak wyraźnie podkreśla, że państwo te kwestie musi rozstrzygnąć (są one niezbędnym elementem transpozycji jej wymagań) i w tym zakresie ustanowić właściwe organy, bądź inne podmioty odpowiedzialne za:

- ocenę jakości powietrza,
- akceptację systemów pomiarowych (metod, sprzętu, sieci i laboratoriów),
- zapewnienie właściwości pomiarów,
- analizę metod oceny,
- koordynację na swoim terytorium wspólnotowych programów zapewniania jakości, opracowanych przez Komisję,
- współpracę z innymi państwami członkowskimi oraz Komisją<sup>13</sup>.

Warto na to wyliczenie wskazać i podkreślić jego znaczenie, w sposób enumeratywny bowiem ustala ono zakres zadań niezbędnych do wykonania i za które to wykonanie odpowiada właśnie państwo członkowskie za pośrednictwem swoich organów. Dokonywana przez Komisję ocena prawidłowości transpozycji wymagań dyrektywy do prawa wewnętrznego oczywiście bierze pod uwagę, czy wszystkie zadania zostały przydzielone odpowiednim organom bądź innym podmiotom, ocena implementacji zaś weźmie pod uwagę, czy odpowiedzialne

---

<sup>13</sup> Założenie to wynika z zasady autonomii instytucjonalnej państw członkowskich zakładającej, że zadania i kompetencje przewidziane w prawie unijnym lub z niego wynikające na szczeblu krajowym, państwa członkowskie powinny realizować w sposób efektywny (skuteczny), jednak repartycja tych zadań i kompetencji w ramach systemu organów państwa (ewentualnie innych podmiotów zadania państwowe wykonujących) oraz przydzielenie konkretnego zadania na rzecz danej instytucji krajowej jest zasadniczo rzeczą każdego państwa członkowskiego.

podmioty przydzielone im zadania wykonują. Państwo powinno więc przewidzieć i możliwość egzekucji wykonania takich zadań w sytuacjach, w których miałyby być wykonywane przez organy lub podmioty niepoddane oddziaływaniom kierowniczym rządu.

Dyrektywa w art. 2 zawiera wiele definicji, o tyle ważnych, że dookreślających pewne pojęcia istotne dla ustalania jej głównych założeń, wiążących się z określaniem wymagań jakościowych dla powietrza i prowadzeniem monitoringu przestrzegania tych wymagań. W pierwszej kwestii chodzi o skonstruowanie całego systemu standardów jakości powietrza, zróżnicowanych dla poszczególnych grup bądź typów substancji, ewentualnie także w odniesieniu do rodzajów i zakresu możliwych naruszeń wymagań jakościowych. Dotyczy to naruszeń „typowych” w sensie powiązania ich z normalnymi emisjami, ewentualnie narastających, ale w sposób stopniowy i w miarę przewidywalny, oraz naruszeń o charakterze stosunkowo nagłym i gwałtownym, związanych głównie z niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi, czyli tzw. sytuacji smogowych). Wszystkie te konstrukcje zostały przeniesione do naszego prawa wewnętrznego i zostaną omówione na gruncie regulacji ustawy P.o.ś.

Dyrektywa CAFE za podstawowy instrument, stosowany w wypadku stwierdzenia występujących bądź potencjalnych naruszeń wymaganego stanu jakości powietrza, uznaje plany działania, poświęcając temu instrumentowi odrębny rozdział. Charakterystyczne jest założenie, że jest to instrument o charakterze nadzwyczajnym, stosowany w przypadku potencjalnego lub już występującego naruszenia. Wymagana jakość powietrza ma bowiem być dotrzymywana przede wszystkim przez stosowanie regulacji kształtujących emisje do powietrza. Na szczeblu prawa unijnego głównym aktem dotyczącym tych ostatnich kwestii jest obecnie dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2010/75/UE z 24 listopada 2010 roku w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola)<sup>14</sup>; wymagany termin transpozycji do prawa wewnętrznego to początek stycznia 2013 roku.

Nowelizacja nie zmienia zasadniczej konstrukcji systemu jakościowej ochrony powietrza, realizowanej według koncepcji wspólnych, dla różnych elementów

---

<sup>14</sup> Dz. Urz. UE L 334, s. 17.

środowiska, i opartej na trzech podstawowych założeniach i realizujących je działaniach:

- a) konieczności prawnego ustalenia wiążących wymagań jakościowych dla danego elementu środowiska, czyli w tym wypadku powietrza atmosferycznego (pod takim określeniem rozumiane jest powietrze na zewnątrz budynków i poza terenami zakładów przemysłowych; dyrektywa CAFE używa określenia „powietrze troposferyczne”);
- b) obowiązku prowadzenia monitoringu przestrzegania ustalonych wymagań jakościowych;
- c) obowiązku podejmowania przeciwdziałań w wypadku stwierdzenia, w wyniku prowadzonego monitoringu, naruszenia obowiązujących wymagań co do stanu jakościowego danego elementu środowiska (tu – powietrza).

Odrębnym elementem (w sensie poddania odrębnej regulacji prawnej), ale ściśle powiązanim i uzupełniającym całą konstrukcję, są rozwiązania określające odpowiedzialność prawną podmiotów, których działania spowodowały naruszenie wymagań jakościowych.

Wprowadzone nowelizacją zmiany modyfikują poszczególne elementy przedstawionego schematu, głównie przez doprecyzowywanie ustanowionych już instrumentów prawnych czy też ich uzupełnianie. Dookreślono także przepisy kompetencyjne, ustalające zadania określonych organów administracji publicznej, służące realizacji poszczególnych założeń.

W systemie ochrony jakościowej określenie wymagań jakościowych jest realizowane przez ustanowienie parametrów jakości środowiska, mających po pierwsze charakter „standardów jakości środowiska”. Ogólna definicja tego pojęcia, zawarta w art. 3 pkt 34 ustawy P.o.ś., ostatnią nowelizacją została zmodyfikowana, głównie w związku ze zmianami wprowadzonymi w odniesieniu do standardów jakości powietrza. Przez pojęcie „standard jakości środowiska” należy w konsekwencji rozumieć „poziomy dopuszczalne substancji lub energii oraz pułap stężenia ekspozycji, które muszą być osiągnięte w określonym czasie przez środowisko jako całość lub jego poszczególne elementy przyrodnicze”. W definicji należy zwrócić uwagę na słowo „muszą”, wskazujące że standardy jakości mają charakter wiążący, ich ustanowienie wprowadza prawny obowiązek dotrzymywania parametrów jakości elementu środowiska ustalonych danym standardem. Obowiązek ten z jednej strony kierowany jest do podmiotów prowa-

dzących działalność, skutkującą możliwością naruszenia standardu, co wyraźnie zostało stwierdzone w odpowiednich przepisach ustawy P.o.ś. (art. 144 ust. 1 – „Eksploatacja instalacji nie powinna powodować przekroczenia standardów jakości środowiska”; w konsekwencji zakaz prowadzenia eksploatacji instalacji mogącej powodować taki skutek<sup>15</sup>), z drugiej strony zaś – wynika z niego kierowany do właściwych organów państwa obowiązek podejmowania przeciwdziałań w wypadku stwierdzenia wystąpienia naruszeń (trzeci punkt założeń ochrony jakościowej).

Wymagania jakościowe odnoszące się do powietrza określają także parametry w postaci poziomów docelowych i poziomów celu długookresowego, nienazywane jednak przez ustawę „standardami jakości powietrza”. Związane jest to, jak można sądzić, głównie z przypomnianym wyżej obowiązkiem przestrzegania standardów jakości przez podmioty oddziałujące na środowisko. W konsekwencji, zakaz naruszania takich standardów obejmuje tylko parametry, którym taki charakter ustawa wyraźnie nadała. Nie oznacza to jednak, że obowiązek przeciwdziałania naruszeniom wymagań jakościowych, adresowany do organów administracji, też jest w ten sam sposób ograniczony, obowiązek ten dotyczy również innych parametrów niż te mające charakter standardu jakości.

Konstrukcja parametrów jakości powietrza przepisami dyrektywy CAFE została zmodyfikowana, co uwzględnia oczywiście nowelizacja ustawy P.o.ś., przy czym modyfikacje te odnoszą się zarówno do samej konstrukcji (wprowadzono nowy typ standardu), jak i zakresu ochrony jakościowej realizowanej za pomocą standardów i innych parametrów (co do rodzajów substancji objętych normowaniem). Standardy jakości powietrza to po nowelizacji nie tylko „poziomy substancji” (jak wskazano, tylko „poziom dopuszczalny” jest standardem, natomiast już nie „poziom docelowy” – należy wskazać też modyfikację pojęcia i tym samym jego zakresu oraz „poziom celu długookresowego”), ale także „pułap stężenia ekspozycji”, czyli nowy typ standardu.

Zgodnie z odpowiednią definicją z ustawy P.o.ś. (art. 3 pkt 28 zdanie wstępne) „poziomy substancji w powietrzu” określają stężenie substancji w powietrzu w odniesieniu do ustalonego czasu lub opad takiej substancji w odniesieniu do

---

<sup>15</sup> Zob. komentarz autora do przepisu M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Ustawa Prawo ochrony środowiska, Komentarz*, Warszawa 2011, s. 619 i n.

ustalonego czasu i powierzchni. W rozumieniu ustawy wiążącym standardem jakości powietrza jest jednak, jak wskazano, tylko „poziom dopuszczalny”, rozumiany jako poziom substancji, który ma być osiągnięty w określonym terminie i który po tym terminie nie powinien być przekraczany (art. 3 pkt 28 pdpkt a).

Pozostałe dwa typy „poziomów substancji” wyznaczają cele o dalszej perspektywie czasowej, określone w sposób bardziej miękki, z uwzględnieniem pewnych uwarunkowań wpływających na możliwość ich osiągnięcia. I tak „poziom docelowy” dla danej substancji to poziom, który ma być osiągnięty w określonym czasie za pomocą ekonomicznie uzasadnionych działań technicznych i technologicznych. Celem ustalenia tego poziomu powinno być unikanie, zapobieganie lub ograniczanie szkodliwego wpływu danej substancji na zdrowie ludzi lub środowisko jako całość (art. 3 pkt 28 pdpkt b). Z kolei „poziom celu długoterminowego” to taki poziom substancji, poniżej którego, zgodnie ze stanem współczesnej wiedzy, bezpośredni szkodliwy wpływ na zdrowie ludzi lub środowisko jako całość jest mało prawdopodobny. Ten poziom powinien być osiągnięty w długim okresie, z wyjątkiem sytuacji, gdy nie może być osiągnięty za pomocą ekonomicznie uzasadnionych działań technicznych i technologicznych (art. 3 pkt 28 pdpkt c).

W definicyjnej konstrukcji „poziomów substancji” można próbować doszukać się idei ich zastosowania w ochronie jakościowej, zakładającej stopniowe dochodzenie do coraz wyższych poziomów takiej ochrony. Wiążący „poziom dopuszczalny” to bowiem obowiązkowa ochrona minimalna, która musi być realizowana już obecnie, ale przez dochodzenie do wymaganego stanu tej ochrony w określonym czasie. „Poziom docelowy” to poziom ochrony dalej idącej, do którego należy dążyć, ale uwzględniając różnorakie uwarunkowania; osiągnięcie tego poziomu ochrony powinno jego wartość przekształcić w „poziom dopuszczalny”. „Poziom celu długoterminowego” natomiast to przy dzisiejszym stanie wiedzy ochrona optymalna, jego osiągnięcie jest wytyczną do realizacji w dłuższej perspektywie czasowej, z uwzględnieniem uwarunkowań na to wpływających, etapem pośrednim byłoby przekształcenie go w „poziom docelowy” (z chwilą osiągnięcia tego poziomu i jego przekształcenia w standard wiążący).

Idea ta praktycznie jednak miała dotychczas stosunkowo niewielkie odzwierciedlenie w rzeczywistej konstrukcji instrumentu, konstrukcję tę opierano bowiem na innych założeniach. Poziom docelowy i celu długoterminowego

wykorzystane zostały nie tyle do perspektywicznego zaostrzania poziomów dopuszczalnych, ustalonych dla określonych substancji, co raczej dla rozwijania zakresu ochrony jakościowej przez objęcie poziomem docelowym i celu długoterminowego innych substancji niż objęte poziomem dopuszczalnym. Jedynym wyjątkiem był standard dla stężenia ozonu, ustalony jako poziom docelowy i rozwinięty w poziomie celu długoterminowego. Dyrektywa CAFE wskazaną ideę w pewnym zakresie wykorzystuje jednak także do ochrony przed pyłem  $PM_{2,5}$ , co poddano analizie w dalszej części rozdziału.

Obowiązujące dotychczas w prawie wewnętrznym konstrukcje rozwinięte były w przepisach rozporządzenia wykonawczego do ustawy P.o.ś., ustanawiającego zgodnie z delegacją z art. 86 ust. 1 m.in. omawiane rodzaje standardów jakości (rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 marca 2008 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu<sup>16</sup>). Rozporządzenie to zostało, na podstawie zmienionej delegacji z art. 86 ust. 1 ustawy P.o.ś., zastąpione nowym aktem – rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu<sup>17</sup>.

System przewidywany nowym rozporządzeniem obejmuje:

- poziomy dopuszczalne dla niektórych substancji w powietrzu, zróżnicowane ze względu na ochronę zdrowia ludzi oraz ochronę roślin,
- poziomy docelowe dla niektórych substancji w powietrzu, zróżnicowane ze względu na ochronę zdrowia ludzi oraz ochronę roślin,
- poziomy celów długoterminowych dla niektórych substancji w powietrzu, zróżnicowane ze względu na ochronę zdrowia ludzi oraz ochronę roślin,
- alarmowe poziomy dla niektórych substancji w powietrzu, których nawet krótkotrwałe przekroczenie może powodować zagrożenie dla zdrowia ludzi,
- poziomy informowania dla niektórych substancji w powietrzu,
- pułap stężenia ekspozycji.

Taki zestaw standardów wynika z wymagań prawa unijnego, stopniowo ustanawiającego poziomy o różnym charakterze i dla różnych substancji. Wymóg ustanowienia poziomu dopuszczalnego dla wskazanych substancji, w sposób ustalony w Polsce rozporządzeniem, wynika obecnie z dyrektywy CAFE (kon-

---

<sup>16</sup> DzU 2008, nr 47, poz. 281.

<sup>17</sup> DzU 2012, nr 1031.



solidacja wymagań wynikających wcześniej z kilku dyrektyw). Obowiązek określenia poziomów docelowych dla innych substancji wskazanych w rozporządzeniu ma swoje źródło w dyrektywie 2004/107/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r., nieobjętej dyrektywą CAFE. Ta ostatnia natomiast wprowadza nowy wymóg, dotyczący objęcia poziomem dopuszczalnym i docelowym pyłu zawieszonego  $PM_{2,5}$ .

Szczególne miejsce w postanowieniach dyrektywy CAFE zajmują przepisy odnoszące się do stopniowego ograniczenia zawartości w powietrzu pyłu zawieszonego  $PM_{2,5}$ . W uzasadnieniu do projektu dyrektywy i projektu nowelizacji ustawy P.o.ś. wskazywano, że pył taki to jedna z najgroźniejszych dla życia i zdrowia ludzi mieszanin bardzo drobnych cząstek stałych i ciekłych. W składzie takiego pyłu znajdują się głównie tlenki siarki, tlenki azotu i amoniak, może on także zawierać substancje toksyczne, takie jak metale ciężkie i wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne, m.in. benzopiren. Cechą charakterystyczną pyłu  $PM_{2,5}$  jest to, że jego cząstki ze względu na swój rozmiar mogą przenikać z układu oddechowego bezpośrednio do krwi. Skutkuje to zachorowaniami na takie choroby, jak astma czy alergie, może powodować zawały serca i przedwczesne zgony.

Dla realizacji celu polegającego na ograniczeniu zawartości w powietrzu pyłu zawieszonego  $PM_{2,5}$  dyrektywa i oparta na jej postanowieniach ustawa nowelizująca przyjęły kilka nowych instrumentów prawnych. Nowym standardem jakości powietrza, w ten sposób wprowadzonym do obowiązujących regulacji, jest „pułap stężenia ekspozycji”. Według odpowiedniej definicji (art. 3 pkt 31a ustawy P.o.ś.) standard ten określa poziom substancji w powietrzu (chodzi tylko o pył  $PM_{2,5}$ ), wyznaczony na podstawie wartości krajowego wskaźnika średniego narażenia, w celu ograniczenia szkodliwego wpływu danej substancji na zdrowie ludzi, który ma być osiągnięty w określonym terminie; definicja jest identyczna z odpowiednią zawartą w art. 2 pkt 21 dyrektywy.

W samej definicji, dla osiągnięcia określonego celu, wskazano jeden z powiązanych ze standardem innych instrumentów, przygotowanych w postaci „krajowego wskaźnika średniego narażenia”, także dookreślonego nową definicją (art. 3 pkt 8c). Wskaźnik taki to według definicji średni poziom substancji w powietrzu wyznaczony na podstawie pomiarów przeprowadzonych na obszarach tła miejskiego, w miastach o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy

i aglomeracjach na terenie całego kraju. Definicję przeniesiono z dyrektywy CAFE (art. 2 pkt 20) i w konsekwencji tej dosłownej recepcji znalazło się w niej zdanie, które już nie ma charakteru elementu definicji, określa natomiast sposób wykorzystania instrumentu i w dyrektywie właściwie z definicji zostało wyodrębnione. Tym sposobem ma być wykorzystanie wskaźnika do określenia i dotrzymania krajowego celu redukcji narażenia oraz dotrzymania pułapu stężenia ekspozycji. Z kolei „krajowy cel redukcji narażenia” to, według art. 3 pkt 8b ustawy P.o.ś., procentowe zmniejszenie krajowego wskaźnika średniego narażenia dla roku odniesienia, w celu ograniczenia szkodliwego wpływu danej substancji na zdrowie ludzi, który ma być osiągnięty w określonym terminie<sup>18</sup>. Wskazane definicje stanowią punkt wyjścia do wprowadzenia w Polsce systemu ochrony przed pyłem PM<sub>2,5</sub> przewidywanego przez dyrektywę CAFE, który następnie powinien być realizowany na podstawie przepisów wprowadzonych do działu II w tytule II ustawy P.o.ś.

Koncepcja ochrony przed pyłem PM<sub>2,5</sub>, jaką można zrekonstruować na podstawie postanowień art. 15 i 16 oraz załącznika XIV dyrektywy CAFE, wydaje się być następująca. Po pierwsze, państwo powinno, na podstawie pomiarów prowadzonych na obszarach tła miejskiego w strefach i aglomeracjach na całym terytorium państwa członkowskiego<sup>19</sup>, ustalić wskaźnik średniego narażenia wyrażony w  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  (AEI – Average Exposure Indicator). Wskaźnik powinien zostać określony jako 3-letnia średnia krocząca z wartości średnich rocznych uśrednionych dla wszystkich punktów pomiarowych ustanowionych w sposób wskazany w załączniku XIV, przy czym wyjściowym rokiem odniesienia ma być rok 2010. Kolejnym krokiem powinna być ocena wartości ustalonego wskaźnika dla wyjściowego roku odniesienia i w zależności od poziomu tej wartości ustalenie wiążącego państwo celu redukcji, określonego w procentach redukcji tej wartości, co ustalono odpowiednią tabelą. Dla przykładu w sytuacji, w której stężenie wyjściowe wyrażone w  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  wynosi dla roku odniesienia co najwyżej 8,5 (bądź mniej), cel redukcji to 0% (państwo nie musi podejmować żadnych

---

<sup>18</sup> Cel ten określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 sierpnia 2012 r. w sprawie krajowego celu redukcji narażenia (DzU 2012, nr 1030); wynosi on 18  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ .

<sup>19</sup> Sposób prowadzenia wymaganych pomiarów określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 września 2012 r. w sprawie sposobu obliczania wskaźników średniego narażenia oraz sposobu oceny dotrzymania pułapu stężenia ekspozycji (DzU 2012, nr 1029).

działań zmierzających do ograniczenia, musi jednak ten poziom utrzymywać). Przy wartości między 8,5 a 13 cel redukcji wynosi 10%, dla wartości między 18 a 22 – cel to 20%, natomiast przy wartości przekraczającej 22 obowiązkiem państwa jest osiągnięcie poziomu  $18 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ; każdy z tak ustalonych celów powinien być osiągnięty do 2020 roku. Z konstrukcji można wnioskować, że celem ostatecznym powinien być poziom 8,5 bądź mniejszy, tak więc po roku 2020 można spodziewać się wprowadzenia kolejnych perspektyw czasowych ograniczania poziomów wyższych niż  $8,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$  jako średnia krajowa.

Równocześnie jednak art. 15 ust. 2 dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do zagwarantowania, że wskaźnik średniego narażenia na działanie obowiązujący w 2015 roku, ustalony zgodnie z załącznikiem XIV (sekcja A), nie przekroczy pułapu stężenia ekspozycji określonego w sekcji C tego załącznika (jest to poziom  $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ); w takim przede wszystkim sensie pułap stężenia ma charakter wiążącego standardu jakości powietrza. Teoretycznie można sobie wyobrazić, że państwo członkowskie, realizując wymagany cel redukcji i mając perspektywę dotrzymania wymaganego pułapu stężenia w roku 2015, na wcześniejsze lata ustali ten pułap na poziomach wyższych, zakładając stopniowe coroczne obniżanie. Tak wyglądałoby to z perspektywy dyrektywy, przyjmującej termin wdrożenia jej postanowień na połowę 2010 roku, opóźnienie przez Polskę transpozycji mocno te perspektywy czasowe skraca, jednak terminy określone w dyrektywie wiążą.

We wskazanej konstrukcji mamy więc do czynienia po pierwsze z obowiązkiem realizacji celu redukcji emisji, uzupełnianym obowiązkiem dotrzymania w określonym czasie pułapu stężenia. Pułap stężenia ma charakter standardu, czyli wartości bezwzględnie wiążącej, osiągnięcie pułapu nie zwalnia jednak z dalszej realizacji celu redukcji, czego wymaga dyrektywa. Sytuacja jest w oczywisty sposób najtrudniejsza dla państw o wysokim wskaźniku wyjściowym. W Polsce wskaźnik narażenia dopiero zostanie określony. Wchodzący w życie dopiero z początkiem 2013 roku art. 86b ustawy P.o.ś. wymaga podania w formalny sposób do wiadomości wykazu miast o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy i aglomeracji, dla których wartość wskaźnika średniego narażenia przekracza wartość pułapu stężenia ekspozycji (pierwsze takie ogłoszenie powinno nastąpić do 30 września 2013 r.). Oznacza to, że dla takich terenów pozostaną dwa lata (zamiast potencjalnych prawie pięciu) na zrealizowanie

obowiązku z art. 15 ust. 2 dyrektywy, czyli dla Polski wykonania obowiązku implementacji w tym zakresie. Tak pomyślana konstrukcja obowiązku związana jest przede wszystkim, jak się wydaje, z okolicznością podniesioną w tezie 11 preambuły dyrektywy. Zwrócono tam bowiem uwagę na to, że pomimo wiedzy o negatywnych konsekwencjach oddziaływania pyłu  $PM_{2,5}$  na człowieka do tej pory nie określono progu, poniżej którego pył ten nie stanowi zagrożenia. W konsekwencji, poziomy ustalane liczbowo, konkretnymi wartościami, mają charakter dość hipotetyczny, należy więc dążyć przede wszystkim do generalnego obniżania tych poziomów, co najmniej do wskazywanych wartości; według wspomnianej tezy 11 – celem jest ogólna redukcja tego zanieczyszczenia.

Obowiązek osiągnięcia pewnego poziomu średniego narażenia w skali kraju i postępującej redukcji tego poziomu jest jednak tylko jednym z realizowanych elementów ochrony jakościowej powietrza przed pyłem  $PM_{2,5}$ . W odniesieniu do tego zanieczyszczenia powinny być także stosowane niejako „klasyczne” już instrumenty, czyli dotrzymywane standardy jakości w postaci poziomu dopuszczalnego, a także parametr jakości w postaci poziomu docelowego. Wymagania stawiane przez dyrektywę w tym zakresie zakładają, że oba te instrumenty mają zastosowanie we wzajemnym powiązaniu i z wykorzystaniem pewnej perspektywy czasowej dochodzenia do zakładanego poziomu ochrony. I tak w pierwszej kolejności państwa mają zapewnić, o ile to możliwe, biorąc pod uwagę współmierność ponoszonych kosztów do osiągniętych efektów, przestrzeganie poziomu docelowego dla stężenia pyłu  $PM_{2,5}$ . Obowiązek ustanawia art. 16 ust. 1, a poziom o wartości  $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$  obowiązuje od 1 stycznia 2010 roku. Wartość ta z dniem 1 stycznia uzyska status poziomu dopuszczalnego, z perspektywą obniżenia jej do wartości  $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$  od dnia 1 stycznia 2020 roku. Wskazane wartości są wartościami uśrednianymi dla roku i ich przestrzeganie badane jest w ramach monitoringu jakości w obrębie stref. W odniesieniu do tych instrumentów wykonanie zobowiązań określonych dyrektywą może stanowić dla Polski problem, spotęgowany opóźnieniem transpozycji i ograniczeniem terminów uzyskiwania ustalonych efektów działań ochronnych.

Swoistym uzupełnieniem systemu podstawowych standardów i parametrów określających wymagania jakościowe, jakim powinno odpowiadać powietrze, są parametry odnoszące się do sytuacji o charakterze nadzwyczajnym, czasem określanymi jako tzw. sytuacje smogowe. Chodzi o okoliczności, w których

ze względu na specyficzny układ różnych warunków środowiskowych, w tym warunków atmosferycznych, następuje nietypowy wzrost poziomu zanieczyszczenia powietrza, niewystępujący zwykle w takim stopniu. Parametry jakości, mające w takich sytuacjach zastosowanie, to poziomy informowania i poziomy alarmowe, przy czym poziomy informowania są nowością wprowadzoną nowelizacją opartą na wymaganiach dyrektywy CAFE.

Parametr w postaci „poziomów informowania” został zdefiniowany w ustawie P.o.ś. (art. 3 pkt 28a), na wzór definicji zawartej w dyrektywie (art. 2 pkt 11 – próg informowania) – jest to takie stężenie substancji w powietrzu, powyżej którego istnieje zagrożenie zdrowia ludzkiego, wynikające z krótkotrwałego narażenia na działanie zanieczyszczeń wrażliwych grup ludności i w przypadku którego niezbędna jest natychmiastowa i właściwa informacja. Z definicji wynikają więc obowiązki, adresowane do organów państwa, związane ze stwierdzeniem przekroczenia poziomu.

W odniesieniu do „poziomów alarmowych” sytuacja wygląda nieco inaczej, parametr funkcjonuje w ustawie P.o.ś. od początku, nie był zdefiniowany w słowniczku, a jedynie przez wskazanie, czym mają być takie poziomy w kierowanej do ministra delegacji do ich ustanowienia (art. 86 ust. 1 pkt 4). Przepis stwierdza, że „poziom alarmowy” to taki poziom substancji w powietrzu, którego nawet krótkotrwałe przekroczenie może powodować zagrożenie dla zdrowia ludzi. Określenie jest zbliżone do definicji odpowiedniego pojęcia z dyrektywy CAFE, która jest jednak nieco szersza. Zgodnie bowiem z art. 2 pkt 10 „próg alarmowy” oznacza taki poziom substancji w powietrzu, powyżej którego istnieje zagrożenie dla zdrowia całej ludności, wynikające z krótkotrwałego narażenia na działanie zanieczyszczeń i w przypadku którego państwa członkowskie podejmują natychmiastowe działania. Wydaje się, że definicja ta powinna podlegać transpozycji, nie wiadomo także z jakiego powodu nie wprowadzono jej do ustawy. W konstrukcji definicji ważny jest element obowiązków wiążących się z przekroczeniem poziomu alarmowego, którego w polskim określeniu nie ma. Nie oznacza to jednak, że obowiązkami takimi odpowiednich organów ustawa nie obciąża i być może uznając istnienie tych obowiązków za oczywiste, zrezygnowano z pełnej transpozycji definicji.

Kończąc analizę zmian wymagań dotyczących ochrony wymaganej jakości powietrza atmosferycznego, mimo wszystko warto podkreślić rzecz wydaje się

dość oczywistą – zmiany te będą w istotny sposób oddziaływać na funkcjonowanie podmiotów odprowadzających substancje zanieczyszczające do powietrza, w tym naturalnie i producentów energii. Konieczność dotrzymania parametrów jakościowych będzie musiała wpłynąć na ustalenia dotyczące poziomu dopuszczalnej emisji, czyli treść pozwoleń emisyjnych, co będzie wiązało się z koniecznością podejmowania działań modernizacyjnych posiadanych urządzeń ochronnych. Inwestycje tego rodzaju są niewątpliwie kosztowne, wymagają też czasu, niedotrzymywanie wymagań zaś może skutkować sankcjami w postaci kar pieniężnych. Przeprowadzenie modernizacji to wyższy koszt produkcji energii, nieprzeprowadzenie może skutkować likwidacją działalności i tym samym ograniczeniem poziomu dostaw energii. Należy jednak pamiętać, że na szali stoi zdrowie i jakość życia ludzi, także stan innych elementów środowiska.

### Streszczenie

Wiosną 2012 roku w polskim prawie wewnętrznym dotyczącym zagadnień ochrony środowiska pojawiły się nowe przepisy regulujące kwestie ochrony jakości powietrza. Przepisy te transponują do prawa polskiego dyrektywę w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (dyrektywa CAFE). W rozdziale tym, analizując postanowienia dyrektywy, pokazano sposób przeniesienia jej wymagań do prawa krajowego.

Nowelizacja nie zmienia zasadniczej konstrukcji systemu jakościowej ochrony powietrza, realizowanej według koncepcji wspólnych dla różnych elementów środowiska i opartej na trzech podstawowych założeniach i realizujących je działaniach:

- konieczności prawnego ustalenia wiążących wymagań jakościowych dla danego elementu środowiska, czyli w tym wypadku powietrza atmosferycznego,
- obowiązku prowadzenia monitoringu przestrzegania ustalonych wymagań jakościowych,
- obowiązku podejmowania przeciwdziałań w wypadku stwierdzenia, na podstawie prowadzonego monitoringu, naruszenia obowiązujących wymagań co do stanu jakościowego danego elementu środowiska (powietrza).

Wprowadzone zmiany wymuszają podjęcie, we wskazanych terminach, wielu działań, ich skutkiem będzie też konieczność podjęcia działań modernizacyjnych przez przedsiębiorstwa wprowadzające zanieczyszczenia do powietrza, w tym zwłaszcza wytwórców energii bazujących na węglu. Będzie to wymagać zaangażowania znacznych nakładów finansowych, skutkiem może być także ograniczenie poziomu dostaw energii.

## **AMENDMENTS TO REGULATIONS CONCERNING AIR QUALITY PROTECTION**

### **Abstract**

With spring of 2012 year in internal Polish law concerning issues of the environmental protection new provisions resolving issues of the protection of the quality of air appeared. These provisions are transposing to the Polish law the directive on the quality of air and the clear atmosphere for Europe (CAFE directive). The article, analysing provisions of the directive, is showing a way of moving these requirements to domestic law.

The amendment isn't changing the fundamental structure of the system of the quality air protection, carried out according to shared concepts for different elements of the environment and based on the three fundamental assumptions and action carrying them out –

- 1) needs for legal establishing tying quality requirements for the given element of the environment, that is in this case of atmospheric air;
- 2) duty of conducting the monitoring of observing established quality requirements,
- 3) duty of taking counteracting in case of stating, as a result of the conducted monitoring, violating requirements being in force as for the quality state of given element of the environment (airs).

Implemented changes are forcing into taking, in indicated times, many action, also a need of taking modernization action by enterprises entering pollutants into air, in it especially producers of the energy relying on the coal. To require it will be of employ-

ing the considerable financial outlays, also limiting the level of supplies of the energy can be an effect.

*Translated by Marek Górski*

### **Literatura**

Górski M., Pchalek M., Radecki W., Jerzmański J., Bar M., Urban S., Jendrośka J.,  
*Ustawa Prawo ochrony środowiska, Komentarz*, Warszawa 2011.