

ROBERT ANDRZEJCZUK

OCHRONA POWIETRZA NA TLE PRZEPISÓW PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

Celem niniejszego artykułu jest analiza zagadnień związanych z ochroną powietrza. Problematyka ta, należąca do tzw. prawa emisyjnego, spotyka się z dużym zainteresowaniem doktryny, co uzasadnia wybór tematu niniejszego artykułu.

W prawie ochrony środowiska możemy wyróżnić dwojakiego rodzaju emisje, mianowicie:

- substancje, pod pojęciem których rozumiemy pierwiastki chemiczne oraz ich związki, mieszaniny lub roztwory występujące w środowisku, a także powstałe w wyniku działalności człowieka,
- energie, gdzie możemy wyodrębnić ciepło, hałas, wibracje, pola elektromagnetyczne¹.

Ochrona powietrza polega na zapewnieniu jak najlepszej jego jakości poprzez ograniczanie emisji substancji zanieczyszczających do dopuszczalnych dla nich poziomów. Uregulowana jest przepisami zawartymi w art. 85 do 96 i 137 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska², a także wydanymi na jej podstawie aktami wykonawczymi, tj.:

- rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 6 czerwca 2002 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powie-

¹ Por. A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Zakamycze 2002, s. 200.

² Dz. U. Nr 62, poz. 627, z późn. zm.

trzu, alarmowych poziomów niektórych substancji w powietrzu oraz marginesów tolerancji dla dopuszczalnych poziomów niektórych substancji³,

– rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 5 grudnia 2002 r. w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu⁴,

– rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 30 lipca 2001 r. w sprawie wprowadzania do powietrza substancji zanieczyszczających z procesów technologicznych i operacji technicznych⁵,

– rozporządzeniem Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 18 września 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania dopuszczalnych do wprowadzania do powietrza rodzajów i ilości substancji zanieczyszczających oraz wymagań, jakim powinna odpowiadać dokumentacja niezbędna do wydania decyzji ustalającej rodzaje i ilości substancji zanieczyszczających dopuszczonych do wprowadzania do powietrza⁶.

W myśl ustawy ochrona powietrza polega na zapobieganiu, ograniczaniu lub eliminowaniu wprowadzanych do powietrza substancji zanieczyszczających, a celem jej jest zmniejszenie stężeń substancji zanieczyszczających w powietrzu do dopuszczalnego poziomu lub utrzymanie ich na poziomie nieprzekraczającym obowiązujących wielkości dopuszczalnych stężeń substancji. Zanieczyszczeniem powietrza jest wprowadzanie do powietrza substancji stałych, ciekłych lub gazowych w ilościach, które mogą ujemnie wpłynąć na zdrowie człowieka, klimat, przyrodę żywą, glebę, wodę lub spowodować inne szkody w środowisku.

Artykuł obejmuje rozważania według stanu prawa i literatury na dzień 1 kwietnia 2003 r.

³ Dz. U. Nr 87, poz. 796.

⁴ Dz. U. z 2003 r., Nr 1, poz. 12.

⁵ Dz. U. Nr 87, poz. 957. Rozporządzenie to straciło moc z dniem 30 czerwca 2003 r. poprzez uchylene pośrednie zgodne z dyspozycją art. 4.1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2001 r., Nr 100, poz. 1085).

⁶ Dz. U. Nr 124, poz. 819. Rozporządzenie to straciło moc z dniem 30 czerwca 2003 r. poprzez uchylene pośrednie zgodne z dyspozycją art. 4.1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2001 r., Nr 100, poz. 1085).

I. NORMY IMISYJNE I EMISYJNE

Do najważniejszych instrumentów prawnych w dziedzinie ochrony powietrza należą normy dopuszczalnych stężeń substancji zanieczyszczających w powietrzu oraz generalne normy emisji określone tylko dla niektórych zanieczyszczeń, pochodzących z określonych rodzajów procesów technologicznych.

1. NORMY IMISYJNE

Tego typu normy zawarte są w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 5 grudnia 2002 r. w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu i uzupełnione w rozporządzeniu z dnia 6 czerwca 2002 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu, alarmowych poziomów niektórych substancji w powietrzu oraz marginesów tolerancji dla dopuszczalnych poziomów niektórych substancji⁷.

Na podstawie takich norm ustala się stopień zanieczyszczenia powietrza, uwzględniany przy podejmowaniu wszelkich przedsięwzięć, z którymi związane jest wprowadzanie do powietrza substancji zanieczyszczających. Dopuszczalne stężenia uwzględniane są na etapie planowania i realizacji inwestycji oraz przy ustalaniu indywidualnych norm emisji zanieczyszczeń dla poszczególnych podmiotów.

Rozporządzenie z dnia 5 grudnia 2002 r. zawiera bardzo obszerną listę substancji zanieczyszczających: łącznie 167 pozycji⁸. Na liście znajdują się substancje zanieczyszczające występujące powszechnie i te, których unormowanie wynika z dużej szkodliwości dla ludzi; należy je uwzględniać przy dokonywaniu oceny stanu zanieczyszczenia powietrza na drodze pomiarowej. Stąd tło substancji, będące treścią tejże listy, jest aktualnym stanem jakości powietrza – okreś-

⁷ Por. np. dyspozycję § 4.2 rozporządzeniu z dnia 5 grudnia 2002 r. (Dz. U. z 2003 r., Nr 1, poz. 12).

⁸ Por. Załącznik nr 1 rozporządzenia.

lonym przez właściwy inspektorat ochrony środowiska – stanowiącym uśrednione stężenie dla roku. Dla substancji niezawartych w wymienionym załączniku tło uwzględnia się w wysokości 10% wartości odniesienia uśrednionej dla roku. Należy dodać, iż wyjątkiem są tu zakłady, z których substancje wyprowadzane są do powietrza za pomocą wyłącznie emitorów o wysokości nie mniejszej niż 100 metrów. W tym wypadku nie uwzględnia się tła przy obliczeniach poziomów substancji w powietrzu.

Warto zauważyć, że zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego warunkiem koniecznym do ustalenia indywidualnej emisji dopuszczalnej jest ustalenie w rozporządzeniu jej dopuszczalnego stężenia w powietrzu.

Listy substancji wraz z ich dopuszczalnymi wartościami stężeń znajdują się w załącznikach do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 6 czerwca 2002 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu, alarmowych poziomów niektórych substancji w powietrzu oraz marginesów tolerancji dla dopuszczalnych poziomów niektórych substancji⁹. Załącznik nr 1 cytowanego rozporządzenia zawiera dopuszczalne wartości stężeń substancji zanieczyszczających w powietrzu obowiązujące na terenie całego kraju, a w załącznikach 2 i 3 określono ostrzejsze normy dla niektórych substancji, kierując się wrażliwością ekosystemów na działanie tych substancji. Ostrzejsze wartości ustalono dla obszarów ochrony uzdrowiskowej i parków narodowych. Natomiast załącznik nr 4 obejmuje substancje, dla których podano poziomy alarmowe. Wartości dopuszczalnych stężeń niektórych substancji zanieczyszczających będą ulegały zaostrzeniu, począwszy od 2005 r.

2. NORMY EMISYJNE

Generalne normy emisji określone zostały w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 30 lipca 2001 r. w sprawie wprowadzania do powietrza substancji zanieczyszczających z procesów technologicz-

⁹ Dz. U. Nr 87, poz. 796.

nych i operacji technicznych¹⁰. Mają one zastosowanie do źródeł będących urządzeniami technicznymi, w których następuje proces spalania paliw w celu wytworzenia energii elektrycznej i/lub energii cieplnej w wodzie, parze wodnej lub innym nośniku, z wyłączeniem jednak procesów, w których produkty spalania wykorzystywane są bezpośrednio w procesach wytwórczych, a także z wyłączeniem procesów spalania odpadów komunalnych i niebezpiecznych. Rozporządzenie to nie ma zastosowania do spalania w silnikach spalinowych.

Rozporządzenie określa dopuszczalne normy emisyjne dla dwutlenku siarki, tlenków azotu w przeliczeniu na dwutlenek azotu, pyłu i tlenku węgla¹¹. Normy te są zróżnicowane w zależności od tego, czy proces spalania przebiega w tzw. źródle nowym czy też w tzw. źródle istniejącym. Za „źródło nowe” rozporządzenie uznaje takie, do którego użytkowania przystąpiono po dniu 28 marca 1990 r. – dla tych normy są ostrzejsze i zawiera je załącznik nr 1 do rozporządzenia¹². „Źródła istniejące” to te, do użytkowania których przystąpiono przed dniem 29 marca 1990 r.¹³ Normy emisyjne dla tych źródeł zawiera załącznik nr 2 do rozporządzenia, przy czym podaje on również czas ich obowiązywania. Do 31 grudnia 2005 r. obowiązują dla tych źródeł normy łagodniejsze (w zasadzie na poziomie wymagań ustalonych według poprzednio obowiązującego rozporządzenia). Od 1 stycznia 2006 r. wymagania te wzrosną, zwłaszcza w odniesieniu do emisji dwutlenku siarki i pyłu ze spalania węgla kamiennego, brunatnego oraz koksu, a także w odniesieniu do emisji dwutlenku siarki pochodzącej ze spalania paliw ciekłych. Normy te są określone do 31 grudnia 2010 r.¹⁴

Rozporządzenie przewiduje również szczególne przypadki określenia dopuszczalnej emisji. Rozwiązania te dotyczą źródeł, z których

¹⁰ Dz. U. Nr 87, poz. 957. Rozporządzenie to straciło moc z dniem 30 czerwca 2003 r. poprzez uchylenie pośrednie zgodne z dyspozycją art. 4.1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2001 r., Nr 100, poz. 1085).

¹¹ Dz. U. z 2001 r., Nr 87, poz. 957, § 6.1.

¹² Tamże.

¹³ Dz. U. z 2001 r., Nr 87, poz. 957, § 6.2.

¹⁴ Dz. U. z 2001 r., Nr 87, poz. 957, § 15.1.

gazy odlotowe odprowadzane są wspólnym emitorem, źródeł tzw. szczytowych, pracujących tylko w okresie zwiększonego zapotrzebowania na energię, oraz źródeł wielopaliwowych, w tym źródeł eksploatowanych przez rafinerie ropy naftowej, w których spalane są na własne potrzeby pozostałości z przerobu ropy naftowej. Jako zasadę przyjęto uznawanie za dotrzymane wymagania z zakresu ochrony powietrza – w przypadku źródeł włączonych do wspólnego emitora – jeżeli nie jest przekroczona średnia z dopuszczalnych emisji odpowiadających tym źródłom, ważona względem nominalnego natężenia przepływu objętości gazów odlotowych¹⁵. Zasadę tę rozszerzono, ale tylko do końca 2005 r., w przypadku źródeł istniejących należących do jednego zakładu, zlokalizowanych na jednym terenie oraz gdy źródło istniejące zostało zlikwidowane i zastąpione źródłem nowym. W tych sytuacjach wystarczy dotrzymać średniej z dopuszczalnych emisji odpowiadających źródłom pracującym w zakładzie, ważonej względem nominalnego natężenia przepływu objętości gazów odlotowych.

II. OBOWIĄZKI

Jednostki organizacyjne, tj. przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy o działalności gospodarczej i jednostki organizacyjne nie prowadzące działalności gospodarczej, są obowiązane stosować metody, technologie i środki techniczne chroniące powietrze przed zanieczyszczeniem. Użytkownicy silników spalinowych są obowiązani do utrzymania tych silników w stanie technicznym zabezpieczającym powietrze przed zanieczyszczeniem ponad wielkości określone w odrębnych przepisach.

Jednostka organizacyjna wprowadzająca do powietrza substancje zanieczyszczające jest obowiązana, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie, posiadać decyzję ustalającą rodzaje i ilości substancji zanieczyszczających dopuszczonych do wprowadzania do powie-

¹⁵ Tamże.

trza (decyzja o dopuszczalnej emisji)¹⁶. Obowiązek ten nie dotyczy jednostek organizacyjnych wprowadzających do powietrza substancje zanieczyszczające powstałe w wyniku parowania paliw przy przedładunku oraz substancje zanieczyszczające powstające w procesach spalania w silnikach spalinowych i w źródłach o łącznej wydajności cieplnej do 0,5 MW opalanych węglem kamiennym lub olejem oraz do 1 MW opalanych koksem, drewnem, słomą lub gazem.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 lipca 2001 r. w sprawie wprowadzania do powietrza substancji zanieczyszczających z procesów technologicznych i operacji technicznych¹⁷ zawiera przepisy dotyczące prowadzenia pomiarów stężeń substancji w gazach odlotowych. Ze względu jednak na jego zakres przedmiotowy odnosić się to będzie tylko do źródeł emisji, których to rozporządzenie dotyczy. Zgodnie z rozporządzeniem pomiary stężeń substancji zanieczyszczających w gazach odlotowych należy prowadzić w sposób ciągły, jeżeli moc źródła wynosi co najmniej 300 MW lub gdy wspólnym emitorem odprowadzane są gazy odlotowe ze źródeł o łącznej mocy cieplnej co najmniej 300 MW.

Pomiary stężeń substancji zanieczyszczających w gazach odlotowych z innych źródeł energetycznych niż wyżej opisane należy prowadzić okresowo, w seriach pomiarowych, co najmniej dwukrotnie w ciągu roku kalendarzowego. Ten obowiązek dotyczy tylko jednostek organizacyjnych, które są obowiązane posiadać decyzję o dopuszczalnej emisji.

Niezależnie od powyższych regulacji, na obszarze, na którym nastąpiło przekroczenie dopuszczalnych stężeń substancji zanieczyszczających, starosta może – w drodze decyzji – nałożyć na jednostkę organizacyjną prowadzącą działalność powodującą wprowadzanie substancji zanieczyszczających obowiązek rejestrowania pomiarów stężeń tych substancji w powietrzu. Decyzję taką dla obiektów zali-

¹⁶ Obowiązek posiadania decyzji określa art. 180 w powiązaniu z art. 183.1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.

¹⁷ Dz. U. Nr 87, poz. 957. Rozporządzenie to straciło moc z dniem 30 czerwca 2003 r. poprzez uchylene pośrednie zgodne z dyspozycją art. 4.1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2001 r., Nr 100, poz. 1085).

czonych do inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi wydaje wojewoda.

Na mocy art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁸ wojewoda został upoważniony do wydania rozporządzenia, w którym może określić dla terenu województwa lub jego części jakość albo rodzaje paliw dopuszczonych do stosowania przez wymienione jednostki organizacyjne oraz przez osoby fizyczne, a także sposób realizacji i kontroli tego obowiązku. Rozporządzenie to może wydać tylko w celu ograniczenia zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzi, zapobieżenia zniszczeniu środowiska lub zabytków. Jest ono aktem prawa miejscowego i jako takie podlega ogłoszeniu w dzienniku urzędowym województwa. Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone przepisem aktu prawa miejscowego wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu organu, który wydał przepis, lub organu upoważnionego do uchylecia przepisu w trybie nadzoru (Prezes Rady Ministrów) do usunięcia naruszenia – zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego.

Kolejnym źródłem reglamentacji emisji substancji zanieczyszczających do powietrza jest art. 86.1 cytowanej ustawy.

Minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia określa alarmowe poziomy stężeń zanieczyszczeń dla stref. Natomiast zgodnie z dyspozycją art. 89.1 wojewoda co roku dokonuje oceny poziomu substancji w powietrzu w danej strefie, a przypadku ryzyka wystąpienia ich przekroczeń lub poziomów alarmowych określa plan działań krótkoterminowych obejmujących:

1. Listę podmiotów korzystających ze środowiska, obowiązanych do ograniczenia lub zaprzestania wprowadzania z instalacji gazów lub pyłów do powietrza;
2. Sposób organizacji i ograniczeń lub zakazu ruchu pojazdów, maszyn i urządzeń napędzanych silnikami spalinowymi;
3. Postępowanie organów, instytucji i jednostek organizacyjnych oraz zachowanie się obywateli w razie wystąpienia przekroczeń;

¹⁸ Dz. U. Nr 62, poz. 627, z późn. zm.

4. Określenie trybu i sposobu ogłaszania o zaistnieniu przekroczeń¹⁹.

Dalsze czynności wojewody zależą od tego, czy przekroczenie stężeń może w pewnych warunkach nastąpić, czy też już nastąpiło. W przypadku ryzyka wystąpienia przekroczeń dopuszczalnych lub alarmowych poziomów substancji w powietrzu na podstawie udostępnionych przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska wyników badań i obserwacji oraz ocen i prognoz stanu środowiska wojewoda ogłasza stan alarmowy w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie²⁰. W drugim przypadku dodatkowo w odniesieniu do przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko wojewoda może w drodze decyzji nałożyć na podmiot prowadzący działalność powodującą wprowadzanie substancji do powietrza obowiązek rejestrowania pomiarów poziomów tych ostatnich²¹. W obydwu przypadkach wojewoda informuje o sytuacji Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, a w sytuacji alarmowej także ministra właściwego do spraw środowiska.

III. WNIOSKI

Konieczność dbania o środowisko naturalne wymaga także zapewnienia jak najlepszej jakości powietrza poprzez ograniczanie emisji substancji zanieczyszczających do dopuszczalnych dla nich poziomów. Stąd zasadą jest, że emisja dokonywana z instalacji wymaga pozwolenia. Dla jego uzyskania niezbędne jest uwzględnienie norm regulujących dopuszczalne stężenia substancji zanieczyszczających w powietrzu oraz emisji określonych tylko dla niektórych zanieczyszczeń, pochodzących ze specyficznych rodzajów procesów technologicznych, przez organ wydający decyzję.

¹⁹ Dz. U. z 2001 r., Nr 62, poz. 627, art. 92.

²⁰ Dz. U. z 2001 r., Nr 62, poz. 627, art. 93.1.

²¹ Dz. U. z 2001 r., Nr 62, poz. 627, art. 95.1.

Należy zauważyć, że przedstawione tu instrumenty jurystyczne stawiają wymogi, by podmioty stosowały metody, technologie i środki techniczne chroniące powietrze przed zanieczyszczeniem. Zatem otrzymanie pozwolenia na emisję do powietrza substancji zanieczyszczających pociąga za sobą konieczność sprostania takim obowiązkom, jak: posiadanie decyzji o dopuszczalnej emisji, prowadzenie pomiarów emisji wynikających z reglamentacji rodzajów i jakości paliw oraz wynikających z alarmowych poziomów stężeń zanieczyszczeń.