

Jakub Krawczyk*

ORCID: 0000-0002-2889-4013

Uniwersytet Jagielloński

DOI: 10.19195/1733-5779.28.5

Uchwały antysmogowe a prawa konsumenta

JEL Classification: K230, K320

Słowa kluczowe: uchwały antysmogowe, ochrona konsumenta, samorząd

Keywords: anti-smog resolutions, consumer protection law, self-government

Abstrakt: Uchwały antysmogowe, których możliwość podejmowania przewiduje art. 96 ustawy — Prawo ochrony środowiska, stały się ostatnimi czasy jednym z najpoważniejszych narzędzi ochrony powietrza w Polsce. Dzięki nim sejmiki województw zyskały możliwość regulowania eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw.

Na ten problem można spojrzeć także od strony prawa ochrony konsumentów, jako że bez wątplenia za takowych należy uznać adresatów wspomnianych uchwał, a więc członków wspólnot regionalnych, mieszkańców województw, którzy wszakże dokonują zakupu paliw i instalacji. W niniejszym opracowaniu na przykładzie kilku podjętych już przez sejmiki województw uchwał antysmogowych zostanie ukazany ich ewentualny wpływ na praktyki konsumenckie.

Anti-smog resolutions and the consumer protection law

Abstract: Anti-smog resolutions, established by the Environment Protection Law, have become one of the most important tools of air quality protection in Poland. The voivodeship councils have gained the competence to regulate the exploitation of installations in which the fuels are combusted.

This very problem can be analyzed as a consumer protection law issue as the addressees of resolutions are undoubtedly consumers buying the fuels. The elaboration of the issue provides the examination of some of the resolutions already enacted and their influence on consumers practices.

* Opiekun naukowy (Scientific Tutor) — prof. dr hab. Jan Zimmermann

Wstęp

Stan jakości powietrza w Polsce od kilku lat nie należy do zadowolających, a nawet uważa się je za najgorsze w Europie. Ma to zasadniczy wpływ na stan zdrowia mieszkańców naszego kraju, a biorąc pod uwagę wdrażanie przez coraz liczniejszych przedsiębiorców zasad społecznej odpowiedzialności biznesu, zgodnie z którymi w dniach, w których prognozowane są największe przekroczenia norm, decydują się oni nie prowadzić działalności i pozwolić swoim pracownikom na pozostanie w domach, może wywoływać także wpływ na jego gospodarkę.

Zgodnie z raportem Najwyższej Izby Kontroli

organy władzy publicznej działają nieskutecznie w sferze ochrony powietrza, nie zapewniając dostatecznej ochrony ludzi i środowiska naturalnego przed negatywnymi skutkami jego zanieczyszczenia. W kontrolowanym okresie w dalszym ciągu nie były dotrzymywane normy jakości powietrza, przyjęte w ustawodawstwie Unii Europejskiej, a implementowane do krajowego porządku prawnego [...]. Przekroczenia poziomów normatywnych pyłu PM10 w skali kraju występowały w ponad 75% wszystkich stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza, a w przypadku benzo(a)pirenu w około 90% stref. Wskazuje to, że dotychczasowe tempo i skala działań naprawczych podejmowanych przez organy publiczne są niewystarczające do osiągnięcia wymaganej jakości powietrza¹.

Nie daje więc on optymistycznego obrazu polskiego systemu ochrony powietrza.

Smog występujący w Polsce zaliczany jest do typu londyńskiego, powstaje przeważnie w okresie zimowym, a jego głównym źródłem jest niska, niezorganizowana emisja gazów do atmosfery będąca efektem spalania w instalacjach grzewczych paliw w trakcie ogrzewania mieszkań i zakładów pracy². Zaczęto więc dostrzegać potrzebę prawnego uregulowania eksploatacji takich urządzeń, między innymi poprzez określenie właściwości fizykochemicznych stosowanych materiałów opałowych. Takiemu celowi mają służyć przewidziane w art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku — Prawo ochrony środowiska (dalej: p.o.ś.)³ uchwały sejmików wojewódzkich, potocznie zwane uchwałami antysmogowymi, jednakże ich wpływ może zdecydowanie wykraczać poza sferę ochrony środowiska przed zanieczyszczeniami.

¹ Informacja o wynikach kontroli pn. „Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami” opublikowana dnia 29 grudnia 2014 roku, numer kontroli P/14/086; <https://www.nik.gov.pl/plik/id,7764,vp,9732.pdf> (dostęp: 20.05.2018).

² W dniu pisania tego artykułu, to jest 23 maja 2018 roku, indeks jakości powietrza w Polsce według danych Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska miał na obszarze całego kraj status „dobry” lub „bardzo dobry”; <http://powietrze.gios.gov.pl/pjp/current#> (dostęp: 23.05.2018).

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 799.

1. Uchwały antysmogowe jako narzędzie ochrony powietrza

Artykuł 96 p.o.ś. w swoim pierwotnym brzmieniu zakładał, że wojewoda może w drodze rozporządzenia w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub dla dobra kultury określić dla terenu województwa bądź jego części rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania, a także sposób realizacji i kontroli tego obowiązku. Następnie kompetencja ta została powierzona sejmikowi województwa, który podejmował właściwe rozstrzygnięcie w drodze uchwały. Taki stan prawny utrzymywał się do 2015 roku, kiedy to na skutek orzeczeń sądów administracyjnych przepis ten został znowelizowany⁴ i uzyskał obecną treść.

Konieczna jest analiza zwłaszcza dwóch wyroków, jako że szczególnie one stanowiły impuls do dokonania omawianych zmian. Pierwszym z nich jest orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 22 sierpnia 2014 roku⁵, w którym sąd ten stwierdził nieważność podjętej na podstawie art. 96 p.o.ś., jedynej wówczas w Polsce, uchwały sejmiku województwa małopolskiego. W motywach wyroku wskazano, że zaskarżona uchwała nie tylko narusza zasadę swobody kontaktowania, lecz przede wszystkim została wydana z przekroczeniem upoważnienia ustawowego do jej wydania, a to ze względu na uzależnienie określania rodzajów lub jakości paliw dopuszczonych do stosowania dla terenu województwa bądź jego części od celu stosowania paliw, za jaki uznano ogrzewanie budynków i przygotowywanie ciepłej wody użytkowej. Kryterium to skutkuje dowolną zmianą kompetencji określonych w ustawie. Sąd wyjaśnia, że

przekroczenie upoważnienia zawartego w art. 96 miało wpływ na naruszenie innych przepisów w tym sensie, że zrodziło niedopuszczalną ingerencję w istniejący porządek prawny (wbrew zasadzie z art. 7 Konstytucji RP), realizowany zgodnie z innymi wyrażonymi w Konstytucji RP zasadami (równości i sprawiedliwości społecznej, zaufania do organów państwa z art. 2, wolności działalności gospodarczej z art. 20 i 22, swobody umów z art. 31 ust. 1 oraz proporcjonalności z art. 31 ust. 3). Powyższe godzi również w porządek prawny regulowany ustawami Prawo energetyczne, Prawo budowlane czy Kodeksem cywilnym. W ten sposób dochodzi bowiem do bezpośredniego wkroczenia w materie regulowane odmiennie tymi aktami rangi ustawowej oraz wydanymi na ich podstawie rozporządzeniami wykonawczymi, w szczególności co do korzystania z paliw w celu ogrzewania lokali i przygotowywania ciepłej wody użytkowej, oraz z tym związanymi praw i obowiązków różnych podmiotów.

Wskazano też, że uchwała nie określa dostatecznie jasno swoich adresatów, a nawet sposobu realizacji przewidywanych przez nią zakazów i ograniczeń.

Drugim wyrokiem, niejako potwierdzającym argumenty podniesione przez WSA w Krakowie, jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 wrze-

⁴ Ustawa z dnia 10 września 2015 roku o zmianie ustawy — Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2015 r. poz. 1593); była to tak zwana ustawa antysmogowa.

⁵ Sygn. II SA/Kr 490/14, Legalis 1119436.

śnia 2015 roku⁶, który to zresztą zapadł w wyniku skargi kasacyjnej na orzeczenie sądu krakowskiego. NSA wyjaśnił, że nie istnieją ustawowe podstawy prawne do wprowadzenia przez sejmik województwa na podstawie art. 96 p.o.ś. kryterium celu stosowania oznaczonego paliwa do ogrzewania lokali lub budynków oraz przygotowania ciepłej wody użytkowej, jak też kolejnego kryterium dotyczącego rodzaju instalacji dopuszczonych do użycia tych paliw, jako że zawarta w nim norma kompetencyjna jest zawężona do stanów faktycznych związanych z cechami paliwa, czyli nie dotyczy kryterium celu stosowania paliw danego rodzaju oraz związanego z nim kryterium cech jakości. Jak argumentowano dalej w uzasadnieniu:

Nie jest dopuszczalne przyjęcie stanowiska, że wprowadzenie przez sejmik województwa dodatkowego kryterium — bez upoważnienia ustawowego — w postaci uzależnienia określenia danego rodzaju lub jakości paliw od celu ich stosowania na terenie województwa lub jego części może być uznane jako dopuszczalne naruszenie praw i wolności obywatelskich i to nawet w sytuacji niewykorzystania możliwości wprowadzenia ograniczeń dla wszystkich tego rodzaju celów. Oznaczałoby to bowiem przyznanie sejmikowi województwa w takim przypadku domniemania kompetencji na zasadzie prawa „co nie jest przez prawo zabronione, to jest dozwolone”.

Między innymi te wskazane w orzecznictwie problemy sprawiły, że korzystanie z art. 96 p.o.ś. w jego dotychczasowej formie było niezwykle utrudnione, dlatego zdecydowano się wprowadzić zasadnicze zmiany w jego treści.

Porównując treść analizowanego przepisu przed i po nowelizacją, można dojść do przekonania, że ustawa antysmogowa w sposób niezwykle szeroki dokonała jego uszczegółowienia: w ust. 6 i 7 znalazły się bowiem odpowiednio elementy obligatoryjne i fakultatywne uchwały sejmiku województwa. Do tych pierwszych zakwalifikowano rodzaje podmiotów i instalacji, dla których ograniczenia i zakazy są wprowadzane, a także rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania, podczas gdy do drugiej kategorii elementów zaliczono sposób lub cel wykorzystania paliw.

W dalszej kolejności zakres przedmiotowy, a przez to także podmiotowy, odnoszący się także do podmiotów eksploatujących określone rodzaje instalacji został ograniczony przez treść ust. 8 analizowanego przepisu, na zasadzie którego uchwały antysmogowe nie będą mieć zastosowania do instalacji, dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia zintegrowanego albo pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, albo dokonanie zgłoszenia. O pozwoleniach zintegrowanych traktuje art. 201 ust. 1 p.o.ś., zgodnie z którym są one niezbędne w wypadku instalacji, których funkcjonowanie, ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej działalności może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości. Z kolei o pozwoleniach na emisję gazów i pyłów do środowiska mówi art. 220 ust. 1 p.o.ś. Należy zaznaczyć, że minister właściwy do spraw środowiska w drodze rozpo-

⁶ Sygn. II OSK 255/15, Legalis 1362485.

rządzenia określi odpowiednio rodzaje instalacji, których prowadzenie wiąże się z koniecznością uzyskania pozwolenia zintegrowanego oraz przypadki, w których uzyskanie pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów nie jest konieczne (art. 220 ust. 2). Regulują je odpowiednio rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 roku w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości⁷ oraz rozporządzenie tegoż z dnia 2 lipca 2010 roku w sprawie wypadków, w których wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza z instalacji nie wymaga pozwolenia⁸. Ich bliższa analiza pozwala wysunąć wniosek, że pozwolenia zintegrowanego wymaga eksploatacja instalacji wykorzystywanych w szeroko zakrojonej działalności gospodarczej (głównie przemysł ciężki, chemiczny, gospodarka odpadami, produkcja), z kolei z uzyskania pozwolenia na wprowadzanie zostały zwolnione instalacje o niewielkiej nominalnej mocy cieplnej, głównie o charakterze energetycznym. Rozporządzeniem z dnia 2 lipca 2010 roku w sprawie rodzajów instalacji, których eksploatacja wymaga zgłoszenia⁹, z obowiązku dokonania zgłoszenia w związku z wprowadzaniem gazów i pyłów do powietrza zwolniono zaś instalacje energetyczne o najmniejszej nominalnej mocy cieplnej.

Takie zaś określenie podmiotów, które mogą być zobowiązane z tytułu uchwał antysmogowych, powoduje, że adresatami staną się w przeważającej części osoby fizyczne, które nie prowadzą działalności gospodarczej związanej w jakimkolwiek stopniu z emisją gazów do atmosfery, a dokonują jej w związku z koniecznością ogrzania budynków lub lokali, w których zamieszkują, jako że taka eksploatacja nie wymaga ani uzyskania pozwolenia zintegrowanego, ani pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza, ani też zgłoszenia właściwym organom na zasadzie art. 152 p.o.ś., przez co mogą one być ostatecznie uznane za konsumentów w rozumieniu art. 22¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku — Kodeks cywilny¹⁰. Pojęcie konsumenta ma wszakże znaczenie normatywne jedynie wtedy, gdy drugą stroną stosunku cywilnoprawnego jest przedsiębiorca¹¹. Taka sytuacja będzie miała miejsce w analizowanym wypadku: dochodzi wszakże do zawarcia umowy sprzedaży paliwa służącego do ogrzania mieszkania, a sprzedającym jest bardzo często przedsiębiorca, na przykład market budowlany. Należy wobec tego zastanowić się, czy uchwały antysmogowe mają wpływ na stosunek konsument–przedsiębiorca i czy mogą mieć wpływ na prawa przysługujące konsumentom.

⁷ Dz.U. z 2014 r. poz. 1169.

⁸ Dz.U. z 2010 r. Nr 130, poz. 881.

⁹ Dz.U. z 2010 r. Nr 130, poz. 880.

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 459.

¹¹ S. Kalus, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, red. M. Habdas, M. Fras, Warszawa 2018, s. 100.

2. Wybrane przykłady uchwał antysmogowych a prawa konsumenta

Zgodnie z art. 96 ust. 9 p.o.ś. uchwała antysmogowa jest aktem prawa miejscowego, a więc źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia odnośnie do elementów obligatoryjnych uchwały, a za taki uznać należy określony w art. 96 ust. 6 pkt 3 p.o.ś. wymóg umieszczenia w treści rodzaju lub jakości paliw dopuszczonych do stosowania lub zakazanych, należy zauważyć, że mogą się rodzić zasadne wątpliwości co do prawidłowego postępowania konsumentów w relacji z przedsiębiorcami. Przedmiotowe zagadnienie najlepiej zilustrować, posługując się przykładami, ponieważ coraz więcej województw przyjmuje omawiane akty prawne.

Warto zwrócić uwagę na sposób określania paliw w takich uchwałach. Przykładowo § 6 uchwały nr V/36/1/2017 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 7 kwietnia 2017 roku¹² stanowi, że w instalacjach, w których następuje spalanie paliw stałych, nie można spalać między innymi paliw, w których udział masowy węgla kamiennego o uziarnieniu poniżej 3 mm wynosi więcej niż 15%, oraz biomasy stałej, której wilgotność w stanie roboczym przekracza 20%. Identyczny zapis pojawia się w § 3 uchwały nr XXXIX/941/17 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 18 grudnia 2017 roku¹³. Dodatkowo rozszerza ona zakaz o węgiel kamienny oraz paliwa stałe produkowane z wykorzystaniem tego węgla, niespełniające któregokolwiek z następujących parametrów jakościowych: a) wartość opałowa co najmniej 23 MJ/kg, b) zawartość popiołu nie więcej niż 10%, c) zawartość siarki nie więcej niż 0,8%. Biorąc pod uwagę, że uchwały są adresowane do konsumentów, a nie przedsiębiorców, rodzi się niezwykle ważne pytanie: skąd konsument ma wiedzieć, że kupowane przez niego paliwo spełnia normy określone w uchwale antysmogowej? Uchwała nie nakłada bowiem żadnego obowiązku informacyjnego na przedsiębiorców sprzedających paliwa, więcej nawet — nie nakłada na nich obowiązku dostosowania oferowanego na sprzedaż paliwa do wymogów uchwały. Są one w pełni przerzucane na konsumentów. Należy przyjmować, że konsumentami są w zdecydowanej mierze osoby mające przeciętną wiedzę¹⁴, nieprofesjoniści w danej dziedzinie, a więc niemające wiedzy specjalistycznej¹⁵, a za taką niewątpliwie należy uznać właściwości paliw. Trudno więc wymagać od nich zorientowania na przykład w stopniu uziarnienia danej partii węgla czy stanu wilgotności roboczej biomasy, którą zamierzają kupić.

¹² Dz. Urz. Woj. Śl 2017.2624.

¹³ Dz. Urz. Woj. 2018.3.

¹⁴ Mimo że rzeczywisty stan wiedzy danej osoby nie ma wpływu na możliwość przydania jej przymiotu konsumenta. Por. S. Kalus, *op. cit.*, s. 101.

¹⁵ A. Wędrychowska-Karpińska, A. Wiercińska-Krużewska, [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji konsumentów. Komentarz*, red. A. Stawicki, E. Stawicki, Warszawa 2016, s. 646.

Podobnie ma się rzecz z określaniem instalacji, w jakich może dochodzić do spalania paliw. Przykładowo w uchwale sejmiku województwa wielkopolskiego jest mowa o instalacjach,

które spełniają minimalne poziomy sezonowej efektywności energetycznej i normy emisji zanieczyszczeń dla sezonowego ogrzewania pomieszczeń, określone w ust. 1 i 2 załącznika II do rozporządzenia Komisji (UE) 2015/1185 z dnia 24 kwietnia 2015 roku w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe.

Z kolei w § 4 uchwały Sejmiku Województwa Śląskiego

dopuszcza się wyłącznie eksploatację instalacji, które spełniają minimum standard emisyjny zgodny z 5 klasą pod względem granicznych wartości emisji zanieczyszczeń normy PN-EN 303-5:2012, co potwierdza się zaświadczeniem wydanym przez jednostkę posiadającą w tym zakresie akredytację Polskiego Centrum Akredytacji lub innej jednostki akredytującej w Europie, będącej sygnatariuszem wielostronnego porozumienia o wzajemnym uznawaniu akredytacji EA (European co-operation for Accreditation).

Ponownie trudno tu wymagać od konsumenta, aby sam miał sprawdzić, czy piec, który chce kupić, ma odpowiednie standardy, czy też sam uzyskał odpowiednie zaświadczenie od właściwej jednostki.

W tym miejscu musimy się zastanowić, czy takie postępowanie organów samorządu terytorialnego nie narusza obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji, uniemożliwiając tym samym dokonanie świadomego, racjonalnego wyboru? Należy bowiem pamiętać, że adresatami obowiązków, o których mowa w uchwałach antysmogowych, są nie przedsiębiorcy, lecz właśnie konsumenci i to oni, a nie przedsiębiorca, który oferował paliwo lub instalację niespełniające określonych wymogów, będą ponosić odpowiedzialność, w tym za wykroczenie określone w art. 334 p.o.s. Artykuł 24 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów¹⁶ uznaje takie naruszenie za praktykę niezgodną ze zbiorowym interesem konsumentów. Szkołę jest to, że jedynie przedsiębiorcy mogą dopuszczać się takowych praktyk.

W tym miejscu rozważmy jednak następującą sytuację: czy samorząd wojewódzki można uznać za przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów? Intuicyjnie wydaje się, że na tak postawione pytanie należy udzielić odpowiedzi negatywnej, gdyż zasadniczo jednostki samorządu terytorialnego nie są nastawione na osiąganie zysku, nie jest to ich cel główny. Kwestia ta jest jednak dużo bardziej złożona i aby możliwe było udzielenie odpowiedzi, konieczne jest dokonanie kilku ważnych ustaleń. Według art. 4 pkt 1 u.o.k.k. przedsiębiorcą jest osoba prawna prowadząca działalność gospodarczą, a także osoba prawna organizująca lub świadcząca usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą. Niewątpliwie samorząd

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 798.

województwa jest osobą prawną, co wynika już chociażby z art. 165 Konstytucji RP, ale też z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa¹⁷. Użyta w art. 4 pkt 1 u.o.k.k. klauzula użyteczności publicznej niejako automatycznie odsyła nas do uregulowań ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej¹⁸, której art. 1 wskazuje, że gospodarka komunalna jednostek samorządu terytorialnego polega na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, a w szczególności poprzez zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Należy zbadać, czy wydawanie takich uchwał antysmogowych może być zakwalifikowane jako działalność użyteczności publicznej. Tylko wówczas bowiem będzie można uznać samorząd wojewódzki za przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów. Po pierwsze, jeśli chodzi o formę prawną analizowanego aktu — jest to akt prawa miejscowego, uchwała, a więc jego uchwalanie przynależy do sfery *imperium* działalności administracji publicznej. Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2008 roku¹⁹ reżim wzmiankowanej ustawy znajdzie zastosowanie również do aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy samorządu terytorialnego. W dalszej kolejności zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 8 u.s.w. ochrona środowiska jest zadaniem własnym samorządu wojewódzkiego. Uchwała antysmogowa może także zostać zakwalifikowana jako akt bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty regionalnej, jako że dostęp do czystego powietrza niezaprzeczalnie należy uznać za taką potrzebę, ma ona także charakter bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania, ponieważ jest to efekt reagowania na bieżące problemy, a większość z tych aktów prawnych została wprowadzona na czas nieoznaczony. Nie jest ona jednak świadczeniem usług komunalnych, zwłaszcza takich, za które w myśl art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. można by ustalić świadczenie opłaty lub ceny. To z kolei przesądzi o tym, że wydawanie takich uchwał nie będzie mogło być uznane za działalność w sferze użyteczności publicznej.

Wynika z tego zatem, że w zakresie wydawania uchwał antysmogowych województwo nie może być uznane za przedsiębiorcę w rozumieniu u.o.k.k. Jednakże w doktrynie przyjmuje się, że przepis art. 24 ust. 2 należy wyklądać w kierunku objęcia zakresem ochrony nie tylko naruszeń, lecz także istotnych zagrożeń obowiązku informacyjnego, za czym zdaje się przemawiać także *ratio legis* tego przepisu, wynikające z jego uzasadnienia²⁰. Niewątpliwie nałożenie na konsumentów wymogu posiadania wiedzy specjalistycznej, z którym przecież skorelowany jest

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 913.

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 827.

¹⁹ Sygn. III SK 12/08, Legalis 212548.

²⁰ R. Stefanicki, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 15, red. P. Kępiński, Warszawa 2014, s. 643.

w jakiś sposób obowiązek informacyjny, z jednoczesnym brakiem umożliwienia im zasięgnięcia tej wiedzy na przykład poprzez zobowiązania przedsiębiorców do informowania o szczegółowym składzie paliw i standardach instalacji, powoduje, że do takiego zagrożenia obowiązku informacyjnego z pewnością dochodzi. W istocie więc w analizowanej sytuacji będziemy mieć do czynienia z nietradycyjnie rozumianym obowiązkiem informacyjnym województwa, a polegającym na tym, że powinno ono nałożyć obowiązek informacyjny w znaczeniu powszechnym na tych przedsiębiorców, którzy już bezpośrednio dokonują czynności sprzedaży paliwa lub instalacji konsumentom, a niezadośćuczynienie temu będzie równoznaczne z dokonaniem naruszenia, o którym mowa w art. 24 ust. 2 pkt 2 u.o.k.k. Mając na uwadze te ustalenia, można więc stwierdzić, że uchwała antysmogowa podejmowana w przedstawionym kształcie przez sejmiki województw może naruszać prawa konsumentów.

Na tym tle najrozsądniejszym rozwiązaniem wydaje się to przyjęte w uchwale nr XVIII/243/16 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 15 stycznia 2016 roku w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Miejskiej Kraków ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw²¹. Tam bowiem posłużono się całkowicie inną metodą, a mianowicie w § 4 określono, jakie substancje mogą być dopuszczone do stosowania. Są to: gaz ziemny, biogaz rolniczy, propan-butan i inny gaz palny, a także lekkie oleje opałowe. Widać więc, że ewentualny obowiązek ciążyący na konsumentach jest zdecydowanie mniejszy, nie opiera się on bowiem na posiadaniu wiedzy specjalistycznej, a raczej bardziej ogólnej.

W tym miejscu należy jednak zaznaczyć, że przedsiębiorcy, mimo iż nie są adresatami bezpośrednimi tych uchwał, mogą być uznani za ich adresatów pośrednich. Wszakże u.o.k.k. zakazuje im naruszania obowiązku informacyjnego, wskazując wprost, że złamanie tego zakazu będzie oznaczało dopuszczenie się praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, z kolei art. 9 ustawy z dnia 6 marca 2018 roku — Prawo przedsiębiorców²² stanowi, że przedsiębiorca wykonuje działalność gospodarczą zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, poszanowania dobrych obyczajów oraz słusznym interesów innych przedsiębiorców i konsumentów. Mając to na uwadze, należy zaznaczyć, że zadośćuczynienie obowiązkowi informacyjnemu jest warunkiem koniecznym prowadzenia działalności gospodarczej w sposób prawidłowy, a skoro tak, to przedsiębiorcy działający na obszarze danego województwa winni zapoznać się z treścią podejmowanych uchwał antysmogowych i informować konsumentów o spełnianiu przez oferowane przez nich paliwa i instalacje wymogów określonych w tych aktach. Jak jednak

²¹ Dz. Urz. Woj. 2016.812.

²² Dz.U. z 2018 r. poz. 646.

wskazuje sąd antymonopolowy w wyroku z dnia 23 czerwca 2000 roku²³, art. 23a ust. 2 (odpowiadający obecnemu art. 24 u.o.k.k.) nie będzie mieć samodzielnego znaczenia prawnego, lecz powinien być interpretowany w określonym kontekście normatywnym, w związku z czym należy sięgnąć do innych przepisów, określających wprost, jakie informacje powinny być udzielone konsumentowi i na jakim etapie relacji z konsumentem. Dopiero wówczas możliwe jest dokonanie oceny działań przedsiębiorcy. W analizowanej przez nas sytuacji te inne przepisy, czyli akty prawa miejscowego, jakimi są uchwały antysmogowe, nie dość, że wprost nie odnoszą się do przedsiębiorców, to dodatkowo nie formułują *expressis verbis* żadnego wymogu udzielania konsumentom informacji konkretnego rodzaju. Z tego też względu trudno uznać, że przepisy o ochronie konkurencji i konsumentów nakładałyby na przedsiębiorcę jakiegokolwiek obowiązek, do tego bowiem konieczne jest ich uszczegółowienie w treści samej uchwały antysmogowej, którego brakuje.

Kolejnym problemem, jaki można dostrzec w regulacji rodzajów i jakości paliw w uchwałach antysmogowych, jest ich rozbieżność w poszczególnych województwach. Widać to dobrze na przykładzie wspomianej uchwały sejmiku województwa wielkopolskiego oraz uchwały nr XXXV/527/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 24 kwietnia 2017 roku w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Miejskiej Kraków w okresie od dnia 1 lipca 2017 roku do dnia 31 sierpnia 2019 roku zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw²⁴. W pierwszej z nich zakazuje się korzystania z paliw, w których udział masowy węgla kamiennego o uziarnieniu poniżej 3 mm wynosi więcej niż 15%, podczas gdy w drugiej mowa jest o paliwach, w których udział masowy węgla kamiennego lub węgla brunatnego o uziarnieniu 0–5 mm wynosi powyżej 5%. Mamy tu więc do czynienia z całkowicie odmiennymi wymogami co do właściwości paliwa. Jeżeli założymy, że przedsiębiorcy dostosują się do treści uchwał i będą sprzedawać tylko takie paliwo, które spełnia określone w nich kryteria, to na przykład węgiel zakupiony na terenie województwa wielkopolskiego nie będzie nadawał się do spalania na obszarze województwa małopolskiego i *vice versa*.

Wydaje się, że wskazane problemy mogą zostać złagodzone poprzez odwołanie się do dwóch instytucji. Po pierwsze, art. 96 ust. 3 p.o.ś. nakłada na właściwych wójtów, burmistrzów, prezydentów miast oraz starostów obowiązek zaopiniowania projektu uchwały antysmogowej. Istnieje możliwość, że zwrócą oni uwagę na wymagające wiedzy specjalistycznej wymogi postawione konsumentom w projekcie tego aktu prawa miejscowego. Należy jednak przyznać że taka możliwość jest raczej wątpliwa, gdyż opinia właściwych organów nie będzie przeważnie do-

²³ Sygn. XVII AmA 32/05, niepubl., cyt. za: A. Wędrychowska-Karpińska, A. Wiercińska-Krużewska, *op. cit.*, s. 648.

²⁴ Dz. Urz. Woj. 2017.3199.

tyczyć metody określenia wymogów, ale ich merytorycznego aspektu, to znaczy czy ustalenie danych parametrów paliwa na takim poziomie rzeczywiście przyczyni się do polepszenia jakości powietrza. Co więcej, wydanie opinii nie wiąże ostatecznie sejmiku województwa.

Po wtóre, według art. 96 ust. 5 p.o.ś. postępowania w sprawie opracowania przedmiotowej uchwały należy uznawać za postępowania wymagające udziału społeczeństwa, o których mowa w ustawie z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²⁵. Z tego względu organ opracowujący projekt dokumentu, to jest zarząd województwa, jest zobligowany podać do publicznej wiadomości informacje między innymi o możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu, możliwości składania uwag i wniosków, sposobie i miejscu składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie co najmniej dwudziestojednodniowy termin ich składania, a także o organie właściwym do rozpatrzenia uwag i wniosków (art. 39). Ważnym narzędziem jest zwłaszcza możliwość składania wniosków i uwag, procedura ta bowiem będzie mieć zastosowanie niezależnie od interesu prawnego lub faktycznego²⁶. Uwagi, zgłaszane pisemnie, ustnie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej, są krytycznymi wypowiedziami dotyczącymi treści dokumentu objętego postępowaniem²⁷. Jest więc możliwe złożenie w ten sposób zastrzeżeń odnośnie do ustalonych wymogów dotyczących rodzaju i jakości paliwa oraz instalacji dopuszczonych do stosowania. Artykuły 42 i 43 u.u.i.ś. nakładają na organ obowiązek rozpatrzenia zgłoszonych uwag oraz wskazania w uzasadnieniu dokumentu, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione, a także podać je do publicznej wiadomości. Niestety, jak wskazuje sądownictwo administracyjne, co dobitnie podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 13 marca 2013 roku²⁸, nie ma określonego prawnie obowiązku odpowiadania na każdy wniosek, ponadto nie ma również obowiązku uwzględniania wszystkich uwag ze względu na to, że nie każda z nich musi być zasadna, jak również uwzględnienie wszystkich uwag może być technicznie niemożliwe. Zgłoszenie jednak wielu uwag dotyczących zbytniego poziomu specjalizacji wymogów dotyczących jakości paliwa i instalacji nałożonych na konsumentów nie powinno umknąć właściwym organom administracji publicznej.

²⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1405.

²⁶ A. Modrzejewski, [w:] *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 244.

²⁷ *Ibidem*, s. 245.

²⁸ Sygn. II SA/Sz 1035/13, Legalis 789227.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza wpływu uchwał antysmogowych podejmowanych przez sejmiki województw pozwala na konstatację, iż pomimo że w tych konkretnych sprawach nie można samorządom województw przydać przymiotu przedsiębiorców, to jednak akty prawa miejscowego będą wywierać pewien wpływ na prawa konsumentów, zwłaszcza na prawo do rzetelnej, pełnej informacji umożliwiającej podjęcie swobodnego wyboru. Przerzucenie na konsumenta obowiązku posiadania wiedzy specjalistycznej jest wymogiem nieproporcjonalnie wysokim w porównaniu do ich pozycji rynkowej i posiadanej wiedzy.

Można też zauważyć całkowity brak koordynacji przedmiotowej materii na szczeblu centralnym, co również niekorzystnie może wpływać na dokonywanie swobodnego wyboru przez konsumentów. Wobec tego należy postulować określanie, przynajmniej za pomocą widełek, a nie sztywnych wyznaczników, tak, aby zapewnić organom samorządu terytorialnego możliwość manewru, zakresów poszczególnych właściwości danych paliw w rozporządzeniu właściwego ministra.

Bibliografia

- Modrzejewski A., [w:] *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2017.
- Kalus S., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, red. M. Habdas, M. Fras, Warszawa 2018.
- Stefanicki R., [w:] *System prawa prywatnego*, t. 15, red. P. Kępiński, Warszawa 2014.
- Wędrychowska-Karpińska A., Wiercińska-Krużewska A., [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji konsumentów. Komentarz*, red. A. Stawicki, E. Stawicki, Warszawa 2016.

Źródła prawa

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 roku 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).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 roku w sprawie rodzajów instalacji, których eksploatacja wymaga zgłoszenia (Dz.U. z 2010 r. Nr 130, poz. 880).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 roku w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (Dz.U. z 2014 r. poz. 1169).
- Uchwała nr XVIII/243/16 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 15 stycznia 2016 roku w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Miejskiej Kraków ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. 2016.812).
- Uchwała nr V/36/1/2017 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 7 kwietnia 2017 roku w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa śląskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Ślą 2017.2624).
- Uchwała nr XXXV/527/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 24 kwietnia 2017 roku w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Miejskiej Kraków, w okresie od dnia 1 lipca 2017

roku do dnia 31 sierpnia 2019 roku, zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. 2017.3199).

Uchwała nr XXXIX/941/17 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia, na obszarze województwa wielkopolskiego, ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. 2018.3).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku — Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 459).

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 827).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 913).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku — Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 799).

Ustawa z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 798).

Ustawa z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1405).

Ustawa z dnia 10 września 2015 roku o zmianie ustawy — Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2015.1593).

Ustawa z dnia 6 marca 2018 roku — Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2018 r. poz. 646).

Orzecznictwo

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 września 2015 roku, II OSK 255/15, Legalis 1362485.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2008 roku, III SK 12/08, Legalis 212548.

Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 23 czerwca 2000 roku, XVII AmA 32/05, niepubl.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 13 marca 2013 roku, II SA/Sz 1035/13, Legalis 789227.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 22 sierpnia 2014 roku, II SA/Kr 490/14, Legalis 1119436.

Źródła internetowe

<https://www.nik.gov.pl/plik/id,7764,vp,9732.pdf> (dostęp: 20.05.2018).

<http://powietrze.gios.gov.pl/pjp/current#> (dostęp: 20.05.2018).

Anti-smog resolutions and the consumer protection law

Summary

The above analysis of the anti-smog resolutions' influence on consumers' rights lets us conclude that the latter could be impacted by those acts even if the territorial self-government cannot be regarded as an entrepreneur in those cases. Drafting the obligation to have specialist knowledge on the consumers is a disproportionate requirement in comparison with their position on the market and the knowledge already possessed.

It is also noticeable that the issues at hand are not coordinated on the level of the central administrative entities, which can have a negative impact on consumers as well. It is worthy to propose establishing the scope of particular attributes of fuels in the minister's regulation.

