

Kontrola antysmogowa z wykorzystaniem bezzałogowego statku powietrznego w polskim systemie prawnym

Tobiasz Gajda¹

Celem niniejszego opracowania jest teoretyczne oraz praktyczne przedstawienie czynności kontrolnych oraz pre-kontrolnych na mocy art. 379 ustawy z 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska², podejmowanych za pomocą bezzałogowego statku powietrznego. Ponadto autor poddaje analizie bieżącą podstawę prawną w przedmiotowym zakresie oraz opisuje przełożenie wykorzystania nowych technologii w procesie kontroli jakości spalanych paliw – na jakość powietrza w Polsce. Źródło praktycznego ujęcia tematu dla autora stanowią jego badania empiryczne wykonane w gminie Twardogóra – pierwszej jednostce samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim wykorzystującej bezzałogowy statek powietrzny w procesie kontrolnym jakości spalanej paliwa.

Uwagi wstępne

Walka z zanieczyszczeniem powietrza w Polsce u progu trzeciej dekady XXI w. niewątpliwie stanowi oś priorytetową. Zarówno w świadomości i działaniach władz centralnych oraz samorządowych, jak i mieszkańców jest to istotny komponent planowania dalszych zadań. Nowe technologie, także w transporcie, stanowią narzędzie wspierające m.in. kontrolę jakości spalanych paliw oraz egzekwowanie przepisów w tym zakresie. Bezzałogowe statki powietrzne coraz chętniej są eksploatowane przez kolejne jednostki samorządu terytorialnego, celem przeprowadzania wstępnej kontroli w ramach procedury opisanej w art. 379 PrOchŚrod. Ograniczenie osobistych odwiedzin gospodarstw domowych przez kontrolerów, spowodowane pandemią wirusa SARS-CoV-2, wymaga stosowania na jeszcze szerszą skalę nowych, zdalnych metod. Problem wykorzystywania niskiej jakości paliw oraz spalania odpadów nadal istnieje i jest potęgowany przez wywołany recesją czynnik ekonomiczny, tj. gorszy status majątkowy mieszkańców oraz niższą kondycję finansową przedsiębiorstw. Gdzie zatem znajduje się styk przepisów prawa lotniczego i prawa ochrony środowiska umożliwiający stosowanie powyżej wspomnianego środka kontroli?

Jakość powietrza w Polsce w Europie warunkująca potrzebę stałej kontroli

Europejska Agencja Środowiska 23.11.2020 r. opublikowała raport pt. Jakość powietrza w Europie – 2020. Zawiera on holistyczną analizę zanieczyszczenia powietrza w 2018 r., a także wskaźniki tego, jak zmieniały się stężenia głównych zanieczyszczeń powietrza – pyłu zawieszonego, dwutlenku azotu, ozonu troposferycznego i benzo(a)pirenu – w latach 2009–2018. Według oceny EEA narażenie na drobny pył o średnicy równej 2,5 µg lub mniej-

szej spowodowało około 417 000 przedwczesnych zgonów w 41 państwach europejskich w 2018 r. Do około 379 000 z tych zgonów doszło w UE. To o 13% mniej niż w 2009 r. Dlatego tak ważna jest stała kontrola wykorzystywanych do ogrzewania budynków paliw, ponieważ to one są głównym źródłem zanieczyszczeń w miesiącach zimowych, czyli wtedy kiedy to zanieczyszczenie powietrza jest najwyższe. Jednym z sześciu państw UE, w których wartość drobnego pyłu zawieszonego PM_{2,5}, tj. 25 µg/m³, została przekroczona, jest Polska. W 2018 r. Polska przekroczyła także unijną wartość dopuszczalną dla pyłu zawieszonego PM₁₀, która wynosi 40 µg/m³. Ciekawą zależnością ukazaną w raporcie jest również opis powiązań między okresem lockdownu, wywołanym pandemią COVID-19, a jakością powietrza. Analiza podparta modelowaniem w ramach Copernicus Atmospheric Monitoring Service (CAMS) co prawda potwierdza oceny wskazujące na ograniczenie emisji niektórych (w szczególności przemysłowych) zanieczyszczeń powietrza o nawet 60%, natomiast sugeruje intensyfikację poziomu zanieczyszczeń, których źródło emisji stanowią gospodarstwa domowe³. Problem wciąż jest aktualny. Nad ranem, 18.1.2021 r., stacje pomiarowe znów były rekordy przekroczeń stężeń dopuszczalnych zanieczyszczeń w powietrzu. Niechlubnym rekordzistą był podwarszawski Józefów, gdzie normy smogowe zostały przekroczone o 1300%⁴. „W dniu 23.2.2021 r. na obszarze całego województwa mazowieckiego, w tym na obszarze całej Warszawy, istnieje ryzyko wystąpienia przekroczenia poziomu informowania dla pyłu PM₁₀ (100 µg/m³)” – zakomunikował zaś Urząd Miasta Stołecznego Warszawy.

¹ Centrum Badań Problemów Prawnych i Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej Uniwersytetu Wrocławskiego.

² T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.; dalej jako: PrOchŚrod.

³ Raport „Jakość powietrza w Europie – 2020”, <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report> (dostęp z 28.2.2021 r.).

⁴ R. Jurszo, OKO.press, <https://oko.press/normy-zanieczyszczen-przekroczone-nawet-o-1300-proc-smog-dusi-polske/> (dostęp z 28.2.2021 r.).

Przepisy materialnoprawne warunkujące konieczność przeprowadzenia kontroli

Brak jest legalnej definicji „kontroli antysmogowej”. *De facto*, czynność ta dotyczy *stricte* jakości spalnego paliwa, które powinno być zgodne z obowiązującymi przepisami prawa materialnego w tymże zakresie. Zgodnie z art. 191 ustawy z 14.12.2012 r. o odpadach⁵, kto wbrew art. 155 tej ustawy, termicznie przekształca odpady poza spalarnią odpadów lub współspalarnią odpadów podlega karze aresztu albo grzywny. Każdy jest zobowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zgodnie z art. 182 KK, kto zanieczyszcza wodę, powietrze lub powierzchnię ziemi substancją albo promieniowaniem jonizującym w takiej ilości lub w takiej postaci, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza bądź powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach, podlega karze pozbawienia wolności od trzech miesięcy do lat pięciu. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 działa nieumyślnie, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch. Jeżeli czyn został popełniony w związku z eksploatacją instalacji działającej w ramach zakładu, w zakresie korzystania ze środowiska, na które wymagane jest pozwolenie, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od sześciu miesięcy do lat ośmiu. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 3 działa nieumyślnie, podlega karze pozbawienia wolności do lat trzech.

Podstawa prawna kontroli antysmogowej

Kontrola jakości spalanych paliw to realne narzędzie w rękach samorządowców. O ile nie zawsze postępowanie kończy się nałożeniem grzywny, o tyle jednak stanowi skuteczny czynnik dyscyplinujący mieszkańców do przestrzegania przepisów w zakresie większej dbałości o środowisko naturalne. W znakomitej większości wystarczy pouczenie o obowiązku przestrzegania norm oraz ostrzeżenie o ponownej kontroli wstępnej, celem dokonania właściwego badania. Zgodnie bowiem z art. 379 PrOchŚrod marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów. Wymienione organy mogą upoważnić do wykonywania funkcji kontrolnych pracowników podległych im urzędów marszałkowskich, powiatowych, miejskich lub gminnych lub funkcjonariuszy straży gminnych. Kontrolujący, wykonując kontrolę, jest uprawniony m.in. do wstępu wraz z rzeczoznawcami i nie-

zbędnym sprzętem przez całą dobę na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których prowadzona jest działalność gospodarcza, a w godzinach od 6:00 do 22:00 – na pozostały teren, czy przeprowadzania badań lub wykonywania innych niezbędnych czynności kontrolnych. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta, starosta, marszałek województwa lub osoby przez nich upoważnione są uprawnieni do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia przeciw przepisom o ochronie środowiska. Kierownik kontrolowanego podmiotu oraz kontrolowana osoba fizyczna są obowiązani umożliwić przeprowadzanie kontroli, a w szczególności dokonanie czynności kontrolnych. Zgodnie z art. 380 PrOchŚrod z czynności kontrolnych kontrolujący sporządza protokół, którego jeden egzemplarz doręcza kierownikowi kontrolowanego podmiotu lub kontrolowanej osobie fizycznej.

Bezzałogowy statek powietrzny jako narzędzie kontroli

Mając na uwadze przytoczoną podstawą prawną, uprawnienie organu do kontroli jakości spalnego w kotle grzewczym paliwa nie zakazuje wykonywania badania dymu wydobywającego się z kotła grzewczego na odległość, z wykorzystaniem odpowiednio przystosowanego bezzałogowego statku powietrznego. Zarówno w przypadku gospodarstw domowych, jak i zakładów produkcyjnych. Stosujemy w tym zakresie wykładnię rozszerzającą przepisów – co nie jest zakazane, jest dozwolone. W ujęciu praktycznym sprawy, kierowane przez pilota statek, na podstawie upoważnienia z art. 379 ust. 2 PrOchŚrod oraz stosownych przepisów prawa lotniczego, dokonuje szybkiej i natychmiastowej oceny przedwstępnej – będącej podstawą do rozpoczęcia kontroli jakości spalnego paliwa, w trybie art. 379 PrOchŚrod. Wyposażenie statku pozwala na skuteczny pomiar i pobranie próbek. Dowód z kontroli właściwej powinny jednak stanowić odpowiednio zaplombowane próbki popiołu z wnętrza kotła grzewczego, a nie jedynie dymu wydobywającego się z komina.

Podstawa prawna wykorzystania bezzałogowego statku powietrznego do kontroli w trybie art. 379 PrOchŚrod

Podstawą łączenia przez autora analizy przedmiotowego manewru w przestrzeni oraz trybu kontroli jest art. 126 ust. 1 ustawy z 3.7.2002 r. – Prawo lotnicze⁶, zgodnie z którym w polskiej przestrzeni powietrznej mogą być wykonywane

⁵ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 797 ze zm.

⁶ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1970 ze zm.; dalej jako: PrLot.

loty bezzałogowych statków powietrznych. Szczegółowe warunki w tym zakresie dookreśla, zgodnie z ust. 5 art. 126 PrLot – minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, w drodze rozporządzenia. Co za tym idzie, loty w zasięgu wzroku zostały uregulowane w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 26.3.2013 r. w sprawie wyłączenia zastosowania niektórych przepisów ustawy – Prawo lotnicze do niektórych rodzajów statków powietrznych oraz określenia warunków i wymagań dotyczących używania tych statków⁷, a loty statków powyżej 25 kg w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 26.4.2013 r. w sprawie przepisów technicznych i eksploatacyjnych dotyczących statków powietrznych kategorii specjalnej, nieobjętych nadzorem Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego⁸.

W dniu 31.1.2020 r. weszło w życie rozporządzenie delegowane KE 2019/945, rozporządzenie wykonawcze KE 2019/947 oraz przepisy właściwe, dookreślone przez Polską Agencję Żeglugi Powietrznej. Z uwagi na pandemię COVID-19 ich bezwzględne obowiązywanie przesunięto na 31.12.2020 r. Ponadto od 18.4.2020 r. do odwołania każdy lot bezzałogowcem, niezależnie od masy i wysokości lotu, należy zgłosić w aplikacji DroneRadar⁹. W dniu 18.4.2020 r. weszły w życie przepisy ustawy z 16.4.2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2¹⁰, które określają nowe wymogi wykonywania operacji z użyciem bezzałogowych statków powietrznych. Zgodnie z art. 15zzzzl tej ustawy, w okresie obowiązywania ustawy, operacje bezzałogowych statków powietrznych mogą być realizowane po poinformowaniu Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej o zamiarze wykonania lotu za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, określonego przez Agencję oraz zgodnie z warunkami wykonywania lotów określonymi w rozporządzeniu ministra właściwego ds. transportu.

Badania empiryczne w gminie Twardogóra

Pierwszym samorządem na Dolnym Śląsku, który zdecydował się na wykonywanie tego typu badań, była gmina Twardogóra w powiecie oleśnickim. Autor artykułu, podczas wizji lokalnej 20.2.2020 r., w asyście burmistrza *P. Czulińskiego*, miał okazję wziąć udział w kontroli przedwstępnej jakości powietrza, z wykorzystaniem bezzałogowego statku powietrznego. Faktycznym realizatorem manewru był pracownik Urzędu Miasta i Gminy Twardogóry oddelegowany do zadania na podstawie art. 379 ust. 2 PrOchŚrod, posiadający stosowne uprawnienia. Badanie zakończyło się bezzwłocznym odczytem zawierającym dane dotyczące ro-

dzaju używanego w kotle gospodarstwa domowego paliwa, a także pomiarem stężenia pyłów zawieszonych: PM2.5 oraz PM10. Mieszkaniec otrzymał słowne upomnienie, które w małych społecznościach ma walor dyscyplinujący. Przy ponownej kontroli może zostać podjęta decyzja o ukaraniu grzywną, od której mieszkaniec może się odwołać do sądu. Wtedy konieczne byłoby przeprowadzenie procesu kontrolnego całościowo, z wizją lokalną kotła grzewczego włącznie w celu pobrania odpowiedniej ilości popiołu do zaplombowanego pojemnika.

W 2021 r. procedura wyglądałaby nieco inaczej, z uwagi na wejście w życie nowych, długo zapowiadanych przepisów ujednolicających ruch bezzałogowych statków powietrznych w UE. Lot musiałby zostać uprzednio zgłoszony przez pilota (jeszcze rok wcześniej, nazywanego operatorem), a sam bezzałogowy statek powietrzny bezwarunkowo powinien posiadać numer rejestracyjny. Jak wynika jednak z lokalnych doświadczeń miasta i gminy Twardogóra, bardzo często kontrola wstępna (prekontrola) w trybie zdalnym z wykorzystaniem BSP oraz ryzyko kolejnej (zakończzonej pełnym postępowaniem) wystarczają do skutecznego zdyscyplinowania mieszkańców i tym samym poprawy jakości powietrza (co jest celem samej kontroli). Podobne zdanie mają również inni samorządowcy.



Fot. 1. Bezzałogowy statek powietrzny będący własnością miasta i gminy Twardogóra (nazywany Ilpeuszem) po przeprowadzonym 20.2.2020 r. badaniu

⁷ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1497.

⁸ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1122.

⁹ *M. Ostrihansky, M. Szmigiero*, Prawo dronów. Bezzałogowe statki powietrzne w prawie Unii Europejskiej oraz krajowym, Warszawa 2020, s. 39–41.

¹⁰ Dz.U. poz. 695.



Fot. 2. Odczyt z monitora relacjonującego w czasie rzeczywistym wyniki przeprowadzanego badania jakości powietrza z użyciem bezzałogowego statku powietrznego

Kontrola z art. 379 PrOchŚrod w doktrynie

Nawiązując do stanowiska K. Gruszeckiego, wyrażonego w Komentarzu do ustawy – Prawo ochrony środowiska, aby działalność organów ochrony środowiska była w pełni skuteczna, powinny zostać im przyznane uprawnienia pozwalające ustalić, czy zachodzą przesłanki wydania rozstrzygnięć nakładających określone obowiązki w zakresie ochrony środowiska. Podstawowym środkiem prawnym mogącym służyć realizacji tego celu jest możliwość przeprowadzenia przez organy ochrony środowiska kontroli. Dlatego mając świadomość tego stanu, ustawodawca w art. 379 ust. 1 PrOchŚrod upoważnił wymienione w nim organy do podejmowania czynności kontrolnych.

Upoważnienie musi mieć charakter generalny, co powinno w sposób znaczący przyspieszyć postępowanie, a jednocześnie zwiększyć efektywność przeprowadzanych kontroli¹¹.

W art. 379 ust. 3 PrOchŚrod określono, jakie uprawnienia przysługują osobom wykonującym kontrolę. Każda kontrola służy jednak realizacji określonych celów (w rozpatrywanym przypadku – związanych z ochroną śro-

dowiska). Dlatego bardzo istotne staje się precyzyjne ustalenie, jakiego rodzaju środki prawne mogą być zastosowane w sytuacji, gdy zachowanie podmiotu kontrolowanego odbiega od wzorca kontrolnego.

W celu zagwarantowania właściwego przebiegu czynności kontrolnych w art. 379 ust. 6 PrOchŚrod¹² nałożono na wymienione w nim podmioty kontrolowane obowiązek umożliwienia przeprowadzenia kontroli. Niepodporządkowanie się postanowieniom tego przepisu wyczerpuje znamiona przestępstwa z art. 225 § 1 KK, stanowiącego, że kto osobie uprawnionej do przeprowadzenia kontroli w zakresie ochrony środowiska lub osobie przybranej jej do pomocy udaremnia lub utrudnia wykonanie czynności służbowych, ten podlega karze pozbawienia wolności do lat trzech¹³.

Podsumowanie

Reasumując, pojęcie „kontrola antysmogowa” w Polsce 2021 r. używa się w stosunku do czynności polegających na sprawdzeniu jakości spalanych paliw w kotłach grzewczych, pod kątem zgodności z przepisami ustawy o odpadach, Prawa ochrony środowiska oraz Kodeksu karnego. Wykonywanie czynności kontrolnych jest możliwe na podstawie art. 379 PrOchŚrod. Rozwój technologiczny, w tym popularyzacja i dostępność bezzałogowych statków powietrznych, spowodował wykorzystywanie tego typu sprzętu do wykonywania pomiarów. Próbkę pobraną przez statek nie stanowią jednak należytego dowodu na użycie niewłaściwego rodzaju paliwa i mogą zostać podważone na drodze sądowej. Celem pobrania niezbitego dowodu nadal jest konieczne pobranie powstałego w trakcie spalania popiołu podczas wizji lokalnej (również w trybie art. 379 PrOchŚrod). Wykonywanie prekontroli przy użyciu bezzałogowego statku powietrznego ma jednak walor widowiskowy i stanowi jedną z czynności wstępnych, polegającą na sprawdzeniu ryzyka wykorzystywania surowców niezgodnych z prawem i przeznaczeniem. Ostracyzm lokalnych społeczności wobec łamiących prawo oraz strach przed kontrolą właściwą sprawiają, iż użycie bezzałogowego statku powietrznego podczas kontroli jest skutecznym narzędziem dyscyplinującym obywateli do przestrzegania prawa, co przyczynia się do poprawy jakości powietrza w Polsce.

¹¹ K. Gruszecki, Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, Warszawa 2010, s. 300.

¹² *Ibidem*.

¹³ K. Gruszecki, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, wyd. V, Warszawa 2019, s. 746.

Słowa kluczowe: bezzałogowy statek powietrzny, kontrola, smog, jakość powietrza, prawo lotnicze, prawo ochrony środowiska.

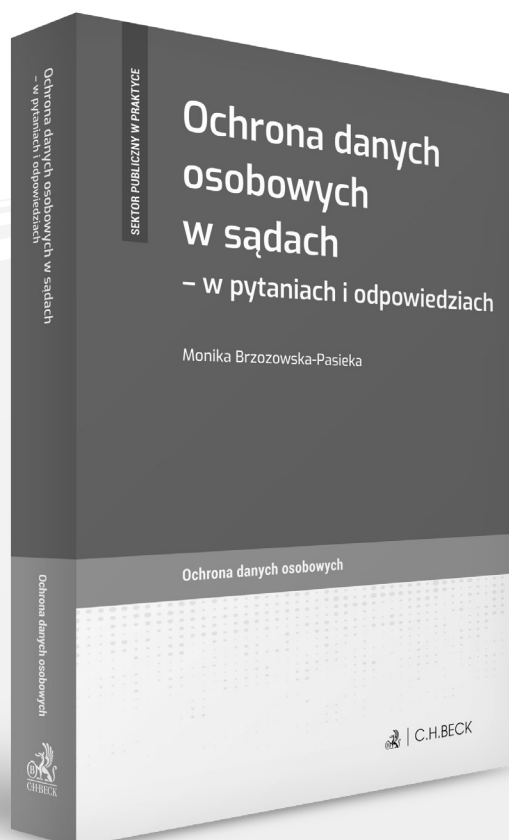
Anti-smog control with the use of the unmanned aerial vehicle in the Polish legal system

The purpose of the present article is a theoretical and practical presentation of control and pre-control activities by virtue of article 379 of the act of 27 April 2001 – environmental law, with the use of the unmanned aerial vehicle. Moreover, the author analyzes the current legal ground within the subject scope and describes a comparison of using new technologies in the process of quality control of combustion – and the quality of air in Poland. For the author, a practical source of the topic is empirical research conducted in the municipality of Twardogóra – the first unit of a municipal government in the Lower Silesia Province which uses unmanned aerial vehicle for a quality control process regarding combustion.

Keywords: unmanned aerial vehicle, control, smog, air quality, air law, environmental law.



Sektor publiczny w praktyce



ksiegarnia.beck.pl

Zadzwoń: 81 46 13 300

E-mail: kontakt@beck.pl