

Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony powietrza

dr Agnieszka Jaworowicz-Rudolf

1. Jakość powietrza atmosferycznego w Polsce

Powietrze nad Polską należy do najbardziej zanieczyszczonego w całej Unii Europejskiej. Największym problemem są wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne, pył zawieszony PM10 (składający się z cząstek o średnicy poniżej 10 mikrometrów), jak również drobniejsza frakcja pyłu - PM 2,5 (składającego się z cząstek o średnicy poniżej 2,5 mikrometra). W odniesieniu do tych zanieczyszczeń Polska przoduje w rankingach porównujących stężenia w poszczególnych krajach UE¹. Określone prawem normy jakości powietrza są przekraczane w licznych polskich miejscowościach. Często są to przekroczenia kilku a nawet kilkunastokrotne².

Tzw. niska emisja, czyli emisja produktów spalania paliw stałych, ciekłych i gazowych do atmosfery ze źródeł emisji (emiterów) znajdujących się na wysokości nie większej niż 40 m³, w miejscowościach o słabej wentylacji jest główną przyczyną powstawania smogu, jednego z największych zagrożeń cywilizacyjnych. Występowanie niskiej emisji jest w praktyce najczęściej utożsamiane właśnie ze smogiem. Należałoby jednak zauważyć, iż nie są to pojęcia tożsame, ponieważ smog można określić jako zauważalne dla ludzkiego oka zjawisko będące potwierdzeniem występowania na danym obszarze niskiej emisji. Jego powstaniu towarzyszą określone warunki atmosferyczne, przede wszystkim brak występowania wiatru oraz duża wilgotność powietrza. Nie oznacza to, że jeżeli smog nie jest widoczny, niska emisja nie ma miejsca, niska emisja ma miejsce, a smog jest tylko potwierdzeniem jej występowania⁴.

Najistotniejszymi przyczynami niskiej emisji są: ogrzewanie domów słabej jakości paliwami (węglem i drewnem), palenie w piecach śmieci, korzystanie z przestarzałych pieców, nieodpowiednia izolacja domów i utrata energii w procesie ogrzewania, ruch samochodowy, mała popularność odnawialnych źródeł energii, a także brak właściwej polityki urbanistycznej,

1 Zob. dane z państwowego monitoringu jakości powietrza: <http://powietrze.gios.gov.pl>

2 Według raportu Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) na 50 europejskich miast najbardziej zanieczyszczonych smogiem aż 33 są w Polsce. W pierwszej piątce znajdują się Żywiec, Pszczyna, Rybnik i Wodzisław Śląski.

Warto przy tym zauważyć, że w małych miejscowościach brakuje stacji pomiarowych, a w sezonie grzewczym jakość powietrza jest tam często znacznie gorsza niż w dużych aglomeracjach. Sieć monitoringu jest i tak wystarczająco gęsta, by wyraźnie pokazywać że jakość polskiego powietrza jest bardzo zła. Dane pochodzące z państwowego monitoringu jakości powietrza wykorzystywane są w mobilnych aplikacjach pozwalających samodzielnie analizować stan jakości powietrza m.in.:

1) Aplikacji GIOŚ – Aplikacja mobilna „Jakość powietrza w Polsce” na Android

<https://play.google.com/store/apps/details?id=pl.evertop.jakoscpowietrzawpolsce>

<http://www.gios.gov.pl/pl/aktualnosci/307-sprawdz-jakosc-powietrza-w-swoim-telefonie>

2) SmokSmog (aplikacja dla Polski południowej)

<https://play.google.com/store/apps/details?id=pl.malopolska.smoksmog>

3) Zanieczyszczenie Powietrza

<https://play.google.com/store/apps/details?id=pl.anddev.polishairpollution>

4) Global Air Quality Index- pm25 – dla podróżujących

<https://play.google.com/store/apps/details?id=me.storm.ninegag>

5) Kanarek

<https://play.google.com/store/apps/details?id=pl.tajchert.canary>

3 Do produktów spalania wpływających na występowanie niskiej emisji zaliczyć można gazy: dwutlenek węgla CO₂, tlenek węgla CO, dwutlenek siarki SO₂, tlenki azotu NO_x, wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne, np. benzo(a)piren oraz dioksyny, a także metale ciężkie (ołów, arsen, nikiel, kadm) i pyły zawieszony PM₁₀, PM_{2,5}.

4 M. Kaczmarczyk (red.), *Niska emisja – od przyczyn występowania do sposobów eliminacji*, Geosystem Burek, Kotyza s.c., Kraków 2015, s. 144.

w szczególności zabudowywanie stref napowietrzania miasta. Cechą charakterystyczną niskiej emisji jest to, że powodowana jest przez liczne źródła wprowadzające do powietrza niewielkie ilości zanieczyszczeń w postaci szkodliwych gazów i pyłów. Zanieczyszczenia te pochodzą głównie z domowych pieców grzewczych i lokalnych kotłowni węglowych, w których spalanie węgla odbywa się w nieefektywny sposób (najczęściej węglem tanim, a więc o złej charakterystyce i niskich parametrach grzewczych), a także z sektora przemysłu, oraz z transportu spalinowego.

Niska emisja powoduje poważne problemy zdrowotne ludności, takie jak częstsze występowanie chorób układu krążenia i oddychania (m.in. chorób alergicznych, przewlekłej obturacyjnej choroby płuc, astmy), nowotworów (w tym raka płuc), zapalenia spojówek, poronień i niższej wagi urodzeniowej noworodków. Długa ekspozycja na niską emisję przyczynia się do przedwczesnej śmierci. Niezależnie, powoduje także m.in. globalne zmiany klimatyczne, przenikanie zanieczyszczeń do wód i gleb, niszczenie zabytków i fasad budynków (w wyniku osadzania się na nich dwutlenku siarki). Należy jednak zauważyć, iż w mniejszym stopniu niż się powszechnie uważa odpowiada za powstawanie tzw. kwaśnych deszczy⁵.

W lutym 2018 r., na skutek wniesionej przez Komisję Europejską skargi na Polskę, Trybunał Sprawiedliwości UE w Luksemburgu⁶ uznał, że nasze państwo naruszyło unij-

ne przepisy dotyczące jakości powietrza (wyrok w sprawie C-336/16 Komisja/Polska)⁷. Stwierdzono, że nasz kraj nie wypełnił zobowiązań odnoszących się do przestrzegania rocznych i dziennych dopuszczalnych wartości związanych z istnieniem w powietrzu pyłu zawieszonego (PM10), a także przygotowania planów, które pozwolą skrócić liczbę dni z przekroczeniami⁸. W uzasadnieniu TSUE stwierdził, iż sam fakt przekroczenia dopuszczalnych wartości stężenia PM10 w otaczającym powietrzu wystarczy do stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Uznano, że okresy przewidziane na poprawę jakości powietrza w polskich programach ochrony powietrza są zbyt długie.

Zapadły wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 22 lutego 2018 r. dotyczący przekroczeń poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM10 w latach 2007-2015 wymusza na polskich władzach publicznych podjęcie szybkich i skutecznych działań na rzecz poprawy jakości stanu powietrza i walki z jego zanieczyszczeniem, także z powodu realnej groźby nałożenia na nasz kraj niebagatelnych sankcji finansowych⁹. W szczególności wykonuje wyrok Trybunału przyjęta 13 czerwca 2019 r. ustawa o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o zarządzaniu kryzysowym¹⁰, która wyraźnie zobowiązuje organy sporządzające programy

5 Można zaryzykować twierdzenie, iż obecnie kwaśne deszcze przestały być istotnym problemem, gdyż powstawały w wyższych warstwach atmosfery, gdzie spaliny wyrzucały elektrownie. Dziś, gdy praktycznie wszystkie zakłady mają instalacje odsiarczania i odazotowania spalin, woda nie ma z czym reagować, żeby powstał kwaśny deszcz. Współczesny smog pochodzący z niskiej emisji utrzymuje się na wysokościach, na których woda spada w postaci deszczu, a nie pary wodnej i nie reaguje już tak ze związkami siarki z węgla spalanego w domowych piecach.

6 Komisja Europejska już wcześniej miała zastrzeżenia do prowadzenia przez Polskę działań na rzecz poprawy jakości powietrza. Już w 2008 udzieliła Polsce ostrzeżenia, w którym stwierdziła, że z uwagi na zgłoszone przekroczenia dopuszczalnych wartości stężenia pyłu PM10 w przypadku nieprzedłożenia stosownych wyjaśnień ma zamiar wszcząć postępowanie w sprawie naruszenia przepisów na mocy art. 226 traktatu (obecnie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Polska wysłała odpowiedź na zarzuty i wyjaśnienia, a Komisja Europejska wezwała nasz kraj do usunięcia uchybień w związku z przekroczeniami poziomów dopuszczalnych pyłu PM10 na obszarze województwa śląskiego. Następny epizod miał miejsce 31 stycznia 2012 r., kiedy to Komisja Europejska skierowała skargę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w której zarzucono Polsce nieprzyjęcie do krajowego porządku prawnego i niewprowadzenie w życie wszystkich niezbędnych przepisów, wymaganych przez Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy, tzw. Dyrektywą Clean Air For Europe – CAFE (Dz.Urz. UE L 152 z 11.06.2008, s. 1–44). Wraz ze skargą KE wniosowała o nałożenie na Polskę kary wysokości 71 521,38 EUR dziennie (naliczanej aż do usunięcia uchybień). Rok później KE wycofała

skargę, a sprawa została wykreślona z rejestru Trybunału Sprawiedliwości UE, ponieważ Polska dokonała zmian w prawie krajowym i przesłała informację o dokonaniu prawidłowej transpozycji dyrektywy. Niestety, transpozycja dyrektywy nie sprawiła, że powietrze w Polsce uległo istotnej poprawie, a przekroczenia obowiązujących norm nie mają już miejsca. Co więcej, dyrektywa nie została transponowana prawidłowo. W związku z tym, w grudniu 2015 r. Komisja Europejska wniosła nową skargę do Trybunału Sprawiedliwości UE.

7 Zob. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-02/cp180019pl.pdf> [dostęp: 15.07.2019].

8 Podobny wyrok zapadł wcześniej w sprawie przeciwko Bułgarii (Komisja Europejska przeciwko Republice Bułgarii; nr sprawy C-488/15). Komisja Europejska pozwała Bułgarię do Trybunału Sprawiedliwości UE 14 września 2015 r., a 5 kwietnia 2017 r. Trybunał Sprawiedliwości UE ogłosił wyrok w sprawie naruszenia przepisów tzw. Dyrektywy CAFE (zob. InfoCuria – Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości CLI:EU:C:2017:267). Polska wspierała Bułgarię w tej sprawie występując w charakterze tzw. interwenienta przed Trybunałem. Zob. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-488/15&language=PL> oraz [http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62015CJ0488&lang1=pl&type=TXT&ancr=\[dostęp: 15.08.2019\].](http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62015CJ0488&lang1=pl&type=TXT&ancr=[dostęp: 15.08.2019].) Warto dodać, że oprócz Polski i Bułgarii jeszcze dziewięć innych krajów, które przekroczyły limity PM10 i dwutlenku azotu (NO₂), aby uniknąć pozwu w ETS zostało wezwanych do przedstawienia danych, mających przekonać Komisję, że podejmują wystarczające kroki w celu zmniejszenia zanieczyszczenia.

9 Polska musi jak najszybciej podjąć działania zmierzające do poprawy jakości powietrza w kraju, gdyż w przeciwnym wypadku Komisja Europejska może domagać się sankcji finansowych. Według szacunków NIK Polsce grożą nawet 4 mld złotych kary oraz dodatkowe dziesiątki tysięcy EUR za każdy dzień zwłoki.

10 Dz. U. z 2019 r. poz. 1211

ochrony powietrza (POP) do uwzględnienia wymogu, by działania naprawcze w nim przewidziane umożliwiały ograniczenie przekroczeń wartości dopuszczalnych w możliwie najkrótszym terminie. Znowelizowane przepisy dotyczące programu ochrony powietrza, przewidują przyspieszenie eliminacji zagrożeń związanych z przekroczeniami dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń powietrza, przy czym odnosząc się do zadań samorządu terytorialnego wprowadzają dwa istotne obowiązki: 1) zarząd województwa będzie monitorował postęp działań na rzecz ochrony powietrza w gminach i przygotowywał informacje dla ministra środowiska; 2) sejmiki województwa będą musiały wcześniej uchwalić programy ochrony powietrza, gdyż termin na ich przygotowanie został skrócony. Zgodnie z ustaleniami z Komisją Europejską, która zobowiązała Polskę do przedstawienia do 30 czerwca 2020 r. nowych POP spełniających wymogi dyrektywy oraz wyroku Trybunału Sprawiedliwości, sejmiki przygotowują programy do 15 czerwca 2020 roku.

2. Program ochrony powietrza jako narzędzie poprawy jakości powietrza

Zgodnie z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹¹ podstawą do działań naprawczych za przekroczenie poziomu PM10 jest uchwała sejmiku województwa w sprawie programu ochrony powietrza. Przed nowelizacją z czerwca 2019 r. sejmik województwa – w terminie 18 miesięcy od dnia otrzymania wyników wykonanej przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska oceny poziomów substancji w powietrzu i klasyfikacji stref – określał POP w uchwale¹². Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o zarządza-

niu kryzysowym termin na przygotowanie POP skróciła o 3 miesiące. Programy będą realizowane po otrzymaniu oceny jakości powietrza za 2018 r., a ich przyjęcie przez sejmik województwa wyznaczono na 15 czerwca 2020 r. (termin ten, jak już wspomniano, wynika z ustaleń z Komisją Europejską, która zobowiązała Polskę do przedstawienia do 30 czerwca 2020 r. nowych POP spełniających wymogi dyrektywy CAFE oraz przywołanego powyżej wyroku Trybunału Sprawiedliwości).

Programy ochrony powietrza są aktami prawa miejscowego, które określa w drodze uchwał sejmik województwa, po zasięgnięciu opinii właściwych wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast i starostów, dla stref, w których poziom choćby jednej substancji przekracza poziom dopuszczalny powiększony o margines tolerancji lub poziom docelowy. Programy ochrony powietrza mają na celu osiągnięcie dopuszczalnych i docelowych poziomów substancji w powietrzu. Program ochrony powietrza składa się z: części opisowej, części wyszczególniającej zadania i ograniczenia wynikające z realizacji programu, uzasadnienia zakresu określonych i ocenionych zagadnień. Nowy zakres programów ochrony powietrza został szczegółowo określony w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2019 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych¹³.

Odnosząc się jedynie sygnalizacyjnie do zasad sporządzania i realizacji programów ochrony powietrza, należy wskazać, iż:

- tak jak dotychczas, będą przygotowywane przez zarządy województw;
- mają przewidywać konkretne działania, by w jak najkrótszym czasie jakość powietrza się poprawiła;
- zarząd województwa raz w roku sprawdzi, czy gminy wdrażają program;
- minister środowiska będzie dostawał od zarządów województw informacje z wdrażania programów;
- gminom, które nie realizują programów, mają grozić bardzo wysokie kary, wynoszące pół miliona złotych¹⁴.

Należałoby wskazać, iż podstawowymi działaniami naprawczymi podejmowanymi w celu doprowadzenia do przywrócenia poziomów pyłu zawieszonego PM10 i pyłu zawie-

11 Tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1396. Ustawa ta określana jest dalej skrótem: p.o.ś.

12 Podstawą określenia programu ochrony powietrza jest roczna ocena jakości powietrza. Oceny jakości powietrza tj. oceny poziomów substancji w powietrzu dokonuje wojewódzki inspektor ochrony środowiska, w ramach państwowego monitoringu środowiska w terminie do 30 kwietnia każdego roku, w danej strefie za rok poprzedni (odrębnie dla każdej substancji, dla której w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu określone zostały poziomy w powietrzu). Wynikiem oceny jakości powietrza jest klasyfikacja stref, pod kątem poziomu określonej substancji. Substancje, ze względu na które dokonywana jest roczna ocena jakości powietrza i obejmowane programami ochrony powietrza to: benzen, dwutlenek azotu, tlenki azotu, dwutlenek siarki, ołów, pył zawieszony PM10, pył zawieszony PM2,5, tlenek węgla, arsen, benzo(a)pirenu, kadm, nikiel, ozon.

13 Dz. U. z 2019 r. poz. 1159

14 Należy tu podkreślić, iż programy ochrony powietrza narzucają gminom konkretne cele, tj. np. ile ton pyłów powinno zostać wyeliminowanych z powietrza. Niestety dotychczas dla wielu samorządów programy ochrony powietrza widniały tylko na papierze i nie podejmowano żadnych kroków, by poprawić jego jakość. Zagrożenie karą może je mobilizować do działania - można się spodziewać, że władze samorządowe zaczną szukać środków np. unijnych, albo zmieniać swoje priorytety. Gminy coraz częściej stać na np. na inwestycje drogowe, przedszkola, szkoły. Wydaje się, że nadszedł już czas, by zatroszczyły się o środki na wymianę pieców i wdrożyły wieloletnie programy ich wymiany.

szzonego PM_{2,5} do poziomów dopuszczalnych powinny być działania w zakresie: wprowadzenia ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, opracowanie i realizacja Programów Ograniczenia Niskiej Emisji (PONE), ograniczania emisji powierzchniowej (niskiej, rozproszonej emisji komunalno-bytowej i technologicznej), ograniczania emisji liniowej (komunikacyjnej), edukacji ekologicznej i informacji, planowania przestrzennego.

Jako kluczowe kierunki działań naprawczych można uznać m.in.: podłączanie budynków do sieci ciepłowniczej, podłączanie do sieci gazowej, likwidację lub wymianę starych, niskosprawnych kotłów na paliwa stałe na mniej emisyjne źródła ciepła (w tym odnawialne źródła energii - OZE) - w lokalach mieszkalnych, handlowych, usługowych oraz użyteczności publicznej, termomodernizację budynków.

Nowym, dodatkowym zadaniem samorządu województwa, wprowadzonym w celu wzmocnienia kontroli realizacji programu ochrony powietrza jest nałożony na zarząd województwa obowiązek corocznego monitorowania postępu działań naprawczych na szczeblu gminnym, wynikających z POP oraz tzw. planów działań krótkoterminowych (PDK). Ma to umożliwić monitorowanie skuteczności realizowanych zadań na poziomie województwa.

Zmiany dotyczące systemu zarządzania jakością powietrza na poziomie województwa i zmiany zakresu programów ochrony wiążą się z też obowiązkiem przygotowania dodatkowej dokumentacji i sprawozdawczości oraz monitorowanie stopnia realizacji działań z poziomu gminy do województwa. Prawodawca szczegółowo określił zasady sprawozdawczości. W terminie do 31 marca roku następnego po roku sprawozdawczym, organowi określającym program ochrony powietrza:

- 1) 1. starostowie właściwi miejscowo dla obszarów przekroczeń przekazują informacje o wydawanych decyzjach, których ustalenia zmierzają do osiągnięcia celów programu ochrony powietrza,
- 2) 2. wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) właściwi miejscowo dla obszarów przekroczeń przekazują informacje o wydawanych decyzjach, których ustalenia zmierzają do osiągnięcia celów programu ochrony powietrza,
- 3) 3. wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) właściwi miejscowo dla obszarów przekroczeń oraz zarządzający komunikacją miejską właściwi miejscowo dla obszarów przekroczeń przekazują, informacje o realizacji działań naprawczych, w układzie określonym w programie ochrony powietrza.

Do nowych zadań urzędu marszałkowskiego należeć będzie m.in.:

- prowadzenie monitorowania na poziomie wojewódzkim stanu realizacji poszczególnych działań naprawczych, określonych programami ochrony powietrza i planami

działań krótkoterminowych, co w efekcie przełoży się na skuteczniejszą realizację tych działań;

- stała weryfikacja stanu zaawansowania realizacji poszczególnych działań przez podmioty wskazane w harmonogramach realizacji działań naprawczych do POP;
- przygotowywanie zestawienia szczegółowych informacji oraz sprawozdań dla ministra środowiska związanych z przyjęciem i realizacją POP oraz PDK.

3. Art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska jako podstawa prawna stanowienia lokalnych przepisów antysmogowych

W systemie polskiego prawa podstawowe narzędzia zarządzania jakością powietrza są przedmiotem regulacji ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (dział „Ochrona powietrza” w Tytule II. „Ochrona zasobów środowiska”). Jednym z nich jest delegacja dla prawodawcy lokalnego do stanowienia w drodze aktów prawa miejscowego przepisów mających na celu przeciwdziałanie problemom niskiej emisji.

Należy tu podnieść, iż pierwotne brzmienie art. 96 p.o.ś. upoważniało wojewodę do uregulowania w drodze rozporządzenia, jako aktu prawa miejscowego, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub na dobra kultury, rodzajów i jakości paliw dopuszczonych do stosowania na obszarze całości lub części województwa, a także określenia sposobu realizacji i kontroli tego obowiązku. Następnie, na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej¹⁵ z dniem 1 stycznia 2008 r. kompetencja ta została przekazana sejmikom województw. Ponieważ delegacja została określona zbyt ogólnie, w szczególności nie wynikało z niej, czy ograniczenie w zakresie stosowania paliw może odnosić się do wszystkich użytkowników środowiska, czy też tylko do niektórych ich kategorii, nie określono także czasowych ograniczeń wprowadzanych zakazów, co budziło zastrzeżenia co do zgodności z zasadą proporcjonalności, deklarowaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, powyższy przepis pozostawał w istocie martwy. Jedynym przykładem wykorzystania powołanego przepisu była uchwała Sejmiku Województwa Małopolskiego nr

¹⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 175, poz. 1462 z późn. zm.

XLIV/703/13 z dnia 25 listopada 2013 r. w sprawie określenia rodzajów paliw dopuszczonych do stosowania na obszarze Gminy Miejskiej Kraków, która ograniczała ogrzewanie domów węglem. Jej nieważność stwierdził w wyroku z dnia 22 sierpnia 2014 r. WSA w Krakowie¹⁶. W szerokim uzasadnieniu podniesiono, iż sformułowanie upoważnienia ustawowego wręcz uniemożliwiało skorzystanie z kompetencji prawodawczej organów samorządowych.

Biorąc powyższe pod uwagę, w dniu 10 września 2015 r. Sejm przyjął ustawę o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska¹⁷, określaną niekiedy mianem „ustawy antysmogowej”, likwidując tym samym formalne przeszkody dotyczące stosowania tego przepisu. Znowelizowany art. 96 p.o.ś., daje samorządom województw oręż do walki o poprawę jakości powietrza i zdrowia mieszkańców zanieczyszczonych terenów, przy czym ustawodawca precyzyjnie określił obligatoryjne i fakultatywne elementy tzw. „uchwał antysmogowych” oraz tryb ich opracowywania.¹⁸ W celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko, na podstawie delegacji o charakterze fakultatywnym z art. 96 p.o.ś. sejmik województwa ma uprawnienie do przyjmowania uchwał, wprowadzających ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Niewątpliwie celem tychże uchwał jest przeciwdziałanie problemowi niskiej emisji oraz realizacja jednej z kluczowych zasad prawa ochrony środowiska, jaką jest zasada prewencji. Sejmiki województw mogą podejmować uchwały zawierające zakazy i ograniczenia dotyczące np. ogrzewania domów na danym terenie węglem albo jego najgorszymi gatunkami, takimi jak miał, muł, flot węglowy, czy określać parametry techniczne eksploatowanych kotłów. Należy przy tym podkreślić, iż bezpośrednio z przepisu art. 96 ust. 8 p.o.ś. wynika, że uchwała nie ma zastosowania do instalacji, dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia zintegrowanego albo pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, czy też dokonanie zgłoszenia. Upraszczając można powiedzieć, że

uchwała nie dotyczy instalacji o mocy powyżej 1 MW. Można stwierdzić, iż umożliwiono samorządom reakcję na przyczyny występowania wysokich poziomów zanieczyszczenia powietrza i zabiegania o jakość powietrza, by w najbardziej zakopconych rejonach kraju normy szkodliwych dla zdrowia pyłów i innych zanieczyszczeń nie były kilkakrotnie przekraczane¹⁹.

19 Analizując dane zebrane przez stację pomiarową Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska na liście miast z najgorszym powietrzem tradycyjnie zajmują czołowe miejsca Kraków, Katowice i Warszawa, ale pojawiły się również miasta z uznawanego za czyste Pomorza. Zob. <http://powietrze.gios.gov.pl> Jak wspomniano, w zestawieniach ujęte zostały tylko te miejscowości, w których znajdowała się stacja pomiarowa. Oznacza to, że podobne zanieczyszczenie występować może w miejscach o zbliżonym typie zabudowy i sposobie ogrzewania domów. Na liście miast, w których dopuszczalny średnioroczny poziom stężenia pyłu PM10 przekracza normę 40 mikrogramów na metr sześcienny znajdują się poza Krakowem, Katowicami i Warszawą głównie miejscowości średniej wielkości bądź nawet tak małe jak śląski Godów liczący zaledwie 2000 mieszkańców. Większość najbardziej zanieczyszczonych miast znajduje się na terenie Śląska, Małopolski i woj. łódzkiego. Nie brakuje paradoksów – fatalną jakość powietrza notowano m.in. w Żywcu, który uchodzi za miejscowość uzdrowską. W tym kontekście zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 lipca 2017 r. sygn. akt III SA/Kr 535/15 *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*, stwierdzający nieważność uchwały Rady Miasta Zakopane z dnia 27 marca 2008 r. nr XXII/250/2008 w przedmiocie ustalenia miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2008 r., Nr 291, poz. 1908). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie uznał, że z uwagi na zanieczyszczenie powietrza Urząd Miasta Zakopane bezpodstawnie pobrał od turysty opłatę miejscową. Do postępowania w tej sprawie przyłączył się Rzecznik Praw Obywatelskich. Sąd stwierdził, że uchwała Rady Miasta dotycząca pobierania opłaty miejscowej z 2008 r. jest wadliwa i zachodzą przesłanki do uznania jej nieważności. Sąd uznał, że uchwała Rady Miasta została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, m.in. dlatego, że: dopuszczalne normy zanieczyszczeń powietrza w momencie podejmowania uchwały zostały przekroczone, co wynika z raportów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska, a ponadto uchwała nie posiada uzasadnienia. Na wniosek władz Zakopanego pod koniec 2016 r. WSA skierował sprawę opłat miejscowych do Trybunału Konstytucyjnego, jednak Naczelny Sąd Administracyjny po rozpatrzeniu zażalenia Fundacji ClientEarth Prawnicy dla Ziemi wycofał skargę z TK i odwieścił postępowanie sądowe. Co warto podkreślić, była to jedna ze spraw strategicznych prowadzonych w Biurze RPO. Problem ten może dotyczyć wszystkich gmin w Polsce, które pobierają opłatę miejscową, a nie spełniają wymogów czystości powietrza, określonych w obowiązujących przepisach. Zob. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/oplata-miejscowa-w-zakopanem-niezgodna-z-prawem-wyrok-wsa-w-krakowie>

16 II SA/Kr 490/14,LEX nr 1596259. Skarga kasacyjna została oddalona wyrokiem NSA z dnia 25 września 2015 r., II OSK 255/15, LEX nr 1931984.

17 Dz. U. poz. 1593. Obowiązująca od 12 listopada 2015 r. wersja art. 96 p.o.ś. nie była od tamtej chwili zmieniana.

18 Projekt uchwały opracowuje zarząd województwa. Przedstawia go do zaopiniowania właściwym miejscowo wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast i starostom, którzy w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu są obowiązani do wydania opinii. Niewydanie opinii w terminie, oznacza akceptację projektu uchwały. W postępowaniu, którego przedmiotem jest opracowanie uchwały stosuje się odpowiednio przepisy działu III rozdziału 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1405 z późn. zm.).

4. Przegląd regulacji antysmogowych przyjętych przez poszczególne sejmiki województw

Regulacje antysmogowe, wprowadzające ograniczenia lub zakazy dotyczące eksploatacji kotłów, pieców i kominków zostały uchwalone jak dotąd przez sejmiki 9 województw: małopolskiego, śląskiego, opolskiego, mazowieckiego, łódzkiego, dolnośląskiego, wielkopolskiego, podkarpackiego oraz lubuskiego.

Pierwszym sejmikiem, który przyjął uchwałę antysmogową na podstawie znowelizowanego art. 96 p.o.ś. był Sejmik Województwa Małopolskiego. 15 stycznia 2016 r. radni uchwalili przepisy mające na celu ochronę jakości powietrza, które zaczęły obowiązywać na obszarze Gminy Miejskiej Kraków²⁰ od 1 września 2019 r. Zgodnie z nimi w kotłach, piecach i kominkach całkowicie zakazane jest spalanie węgla i drewna. Należy jednak zaznaczyć, że już od 1 lipca 2017 r., na terenie Gminy Miejskiej Kraków nie można było spalać węgla niskiej jakości i drewna o wilgotności powyżej 20 proc. Ograniczenia i zakazy dotyczące eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, od 1 lipca 2017 r. (z pewnymi okresami przejściowymi) na podstawie odrębnej uchwały antysmogowej obowiązują także na terenie całego województwa małopolskiego²¹. Akt ten zakazuje stosowania w kotłach, piecach i kominkach niektórych paliw, a także wprowadza odpowiednie proekologiczne wymagania dla instalacji, w których następuje spalanie paliw.

Uchwała antysmogowa dla województwa małopolskiego została zaskarżona do sądu administracyjnego, jednakże w wyroku zapadłym dnia 3 października 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie oddalił dwie skargi wniesione przez firmy sprzedające węgiel energetyczny uznając, że nie miały one interesu prawnego do ich wniesienia oraz odrzucił dwie skargi pochodzące od osób fizycznych²² (autorzy skarg

są właścicielami kotłów węglowych niespełniających wymogów z uchwały antysmogowej dla województwa małopolskiego, którzy de facto zmuszeni będą je wymienić, co wiąże się również z kosztowną wymianą całej instalacji)²³. Zdaniem skarżących takie obowiązki jak wymiana instalacji do ogrzewania budynków powinny być nakładane w formie ustawy, a nie prawa miejscowego, jakim jest uchwała antysmogowa i stanowi to naruszenie Konstytucji. Podniesiono też, iż istnieje nieścisłość w przepisach nakładających obowiązki wymiany kotłów. Należy tu bowiem zauważyć, że uchwały antysmogowe to nie jedyne ostatnio przyjęte akty prawne, mające na celu zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza spowodowanego niską emisją. Z początkiem października 2017 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe²⁴, które wskazuje między innymi wymogi emisyjne dla kotłów o znamionowej mocy cieplnej nie większej niż 500 kW. Rozporządzenie to odnosi się do kotłów, które są wprowadzane do obrotu lub instalowane, ale nie do tych, które są już w użyciu. Na marginesie trzeba dodać, że w przypadku kotłów wyprodukowanych, ale niewprowadzonych przed 1 października 2017 r. do obrotu ani do użytkowania, przepisy rozporządzenia miały zastosowanie dopiero od 1 lipca 2018 r. Uchwała antysmogowa zobowiązuje do wymienienia kotłów, które spełniają wymogi ekoprojektu z unijnego rozporządzenia²⁵, a z drugiej strony wspomniane powyżej rozporządzenie Ministra Rozwoju nakazuje z kolei wymianę kotłów starszej daty na te klasy 5. Może pojawić się pytanie, co ma pierwszeństwo: rozporządzenie czy uchwała. Krakowski sąd nie miał jednak wątpliwości i stwierdził, iż władza samorządowa województwa małopolskiego miała prawo narzucić mieszkańcom wymianę pieców na kosztowniejsze i ekologiczne. WSA uznał też, że uchwała antysmogowa jest zgodna z prawem polskim

23 W powyżej wskazanych skargach zarzucono naruszenie szeregu zasad konstytucyjnych m.in. wyrażonej w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP zasady decentralizacji władzy publicznej i łączącej się z nią zasady pomocniczości, zasady państwa prawa, zasady sprawiedliwości społecznej, jak również wynikającej z niej zasady proporcjonalności i zaufania obywateli do prawa; zasady państwa jednolitego; zasady wolności i praw człowieka i obywatela; ochrony środowiska z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju; zasady działania władz publicznych na podstawie i w granicach prawa; zasady obowiązku przestrzegania przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego itd.

24 Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe, Dz. U. z 2017 r. poz. 1690.

25 Rozporządzeniu Komisji (UE) 2015/1189 z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe (Dz. Urz. UE L 193 z 21.07.2015, str. 100).

20 Uchwała Nr XVIII/243/16 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 15 stycznia 2016 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Miejskiej Kraków ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw <http://edziennik.malopolska.uw.gov.pl/ActDetails.aspx?year=2016&poz=812>

21 Uchwała Nr XXXII/452/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 stycznia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa małopolskiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw; <http://bip.malopolska.pl/umwm,a,1283900,uchwala-nr-xxxii45217-sejmiku-województwa-malopolskiego-z-dnia-23-stycznia-2017-r-w-sprawie-wprowadze.html>

22 Wyrok WSA w Krakowie z 2017. 10. 03 sygn. akt II SA/Kr 750/17; http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-kr-750-17/ochrona_przyrody_skargi_na_uchwaly_sejmiku_województwa_zawierajacej_przepisy_prawa_miejscowego/1e7a2ed.html

i unijnym. Takie stanowisko sądu zyskało pełne poparcie środowisk proekologicznych, a w szczególności Polskiego Alarmu Smogowego (PAS), inicjatywy zrzeszającej ruchy obywatelskie zatroskane złą jakością powietrza w Polsce²⁶.

Uchwałę antysmogową przyjął także Sejmik Województwa Śląskiego²⁷. Weszła ona w życie 1 września 2017 r. (z pewnymi okresami przejściowymi mającymi umożliwić mieszkańcom dostosowanie się do nowych regulacji, przy jednoczesnym uwzględnieniu, że bardziej emisyjne instalacje będą musiały być dostosowane w krótszym terminie niż instalacje o niższych poziomach emisji.). Podobnie jak uchwała dla Małopolski wprowadziła ona dwójakiego rodzaju ograniczenia: zarówno dotyczące paliw, jak i odnoszące się do palenisk.

Docelowo dopuszczone będą w województwie śląskim wyłącznie kotły spełniające standard emisyjny (w uchwale nie ma mowy o sprawności) co najmniej klasy 5. normy PN-EN 303–5:2012 oraz piece i kominki spełniające wymogi emisji oraz sprawności wg ekoprojektu. Starsze piece i kominki można doposażyć w instalację odpylającą spaliny do poziomu emisji wg ekoprojektu, o ile osiągają sprawność min. 80%.

Od 1 września 2017 nie można spalać w województwie śląskim: węgla brunatnego, mułu i flotu oraz ich mieszanek, węgla o udziale ziarna 0–3mm powyżej 15%, biomasy o wilgotności powyżej 20%. Od tegoż dnia nie można również w nowych budynkach montować ogrzewania niezgodnego z uchwałą.

W uchwale określono następujące terminy wymiany kotłów i pieców w województwie śląskim:

- do 1 stycznia 2022 r. mieszkańcy województwa śląskiego będą musieli pozbyć się kotłów eksploatowanych ponad 10 lat od daty produkcji lub nieposiadających tabliczki znamionowej (niespełniających norm emisji żadnej z klas PN-EN 303–5:2012),

- do 1 stycznia 2024 r. mieszkańcy województwa śląskiego będą musieli pozbyć się kotłów eksploatowanych od 5 do 10 lat od daty produkcji (niespełniających norm emisji żadnej z klas PN-EN 303–5:2012),
- do 1 stycznia 2026 r. mieszkańcy województwa śląskiego będą musieli pozbyć się kotłów eksploatowanych do 5 lat od daty produkcji (niespełniających norm emisji żadnej z klas PN-EN 303–5:2012),
- dopiero od 1 stycznia 2028 r. nie będzie można użytkować kotłów spełniających wymogi emisyjne klas 3. i 4. normy PN-EN 303–5:2012.

Od 1 listopada 2017 r. obowiązuje też uchwała dla województwa opolskiego²⁸. Warto zauważyć, że zawiera ona tylko ograniczenia w postaci zakazów stosowania w kotłach, piecach i kominkach określonych paliw, ale nie nakazuje wymiany nieekologicznych instalacji.

24 października 2017 r. uchwały antysmogowe zostały przyjęte przez sejmiki województw mazowieckiego²⁹ i łódzkiego³⁰. W przypadku Mazowsza uchwała weszła w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, ale z pewnymi okresami przejściowymi – na przykład zakaz stosowania w instalacjach określonych w uchwale paliw zaczął obowiązywać od 1 lipca 2018 r.

28 Uchwała Nr XXXII/367/2017 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 26 września 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa opolskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw; <http://bip.opolskie.pl/wp-content/uploads/2017/09/367-uch-antysmogowa-1.pdf>

29 Uchwała Nr 162/17 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 24 października 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa mazowieckiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Maz. z 27.10.2017 r., poz. 9600).

30 Uchwała NR XLIV/548/17 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 24.10.2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa łódzkiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Łódz. z 2017 r. poz. 4549). Ponieważ miałam okazję osobiście uczestniczyć w pracach nad projektem uchwały antysmogowej dla województwa łódzkiego jako członek powołanego przez Marszałka specjalnego Antysmogowego Zespołu Województwa Łódzkiego (składającego się m.in. z ekspertów od ochrony powietrza, przedstawicieli wyższych uczelni, samorządowców i członków organizacji pozarządowych), którego zadaniem było m.in. wypracowanie opinii, wniosków i konsultowanie proponowanej treści uchwały, mogę stwierdzić, iż w trakcie spotkań wyraźnie zaznaczała się rozbieżność poglądów, szczególnie co do terminów okresów przejściowych. Analizując zestawienie uwag wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i starostów do projektu uchwały antysmogowej oraz zestawienie uwag społeczeństwa do tegoż projektu uważam, iż w zdecydowanej większości były to uwagi bezprzedmiotowe z punktu widzenia treści projektu, gdyż dotyczyły głównie problematyki finansowania wymiany pieców, której to kwestii uchwała antysmogowa ze względu na treść art. 96 p.o.ś. w ogóle nie może regulować. Ogólnie uwag „społecznych” zgłoszono ponad dwukrotnie więcej niż „samorządowych”.

26 <https://polskialarmsmogowy.pl/polski-alarm-smogowy, lokalne-alarmy.html> 11 grudnia 2017 r. PAS otrzymał nagrodę za najlepszą ogólnopolską kampanię zmieniającą świadomość społeczną. W ramach kolejnej kampanii antysmogowej od 12.01.2018 r. spoty Polskiego Alarmu Smogowego „Nie możemy liczyć jedynie na wiatr” są wyświetlane w 20 miastach w Polsce na ekranach kin należących do sieci Cinema City. Mają zwrócić uwagę na zagrożenia, z którymi wiąże się oddychanie smogiem oraz na skalę problemu. W spocie odwołano się do szacunkowych danych Europejskiej Agencji Środowiska wskazujących, iż liczba przedwczesnych zgonów w Polsce, którą można przypisać zanieczyszczeniu powietrza pyłem zawieszonym to 41 tys. osób rocznie. Z drugiej strony w Polsce nie brakuje tych, którzy twierdzą, że smog to „medialna wydmuszka”, propaganda producentów masek antysmogowych i oczyszczaczy powietrza.

27 Uchwała Nr V/36/1/2017 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa śląskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw <https://powietrze.slaskie.pl/content/uchwala-sejmiku-nr-v3612017>

Uchwała dla województwa łódzkiego weszła w życie 1 maja 2018 r. (z pewnymi okresami przejściowymi³¹). Zawiera ona przepisy zakazujące stosowania wskazanych paliw, jak i określające wymogi dla palenisk. Przewidziano, iż od 1 maja 2018 r.: wszystkie montowane kotły powinny spełniać wymagania dotyczące efektywności energetycznej i wielkości emisji określone w Rozporządzeniu Komisji (EU) 2015/1189, nie można spalać paliw najgorszej jakości³². Przepisy uchwały dla kominików i pieców zaczną obowiązywać od 1 stycznia 2022 r., po tej dacie wszystkie montowane kominki i piece (czyli miejscowe ogrzewacze pomieszczeń) powinny spełniać wymagania dotyczące efektywności energetycznej i wielkości emisji określone w Rozporządzeniu Komisji (EU) 2015/1185³³.

W dniu 30 listopada 2017 r. trzy uchwały antyśmugowe przyjął Sejmik Województwa Dolnośląskiego - dla Wrocławia, uzdrowisk oraz dla pozostałych gmin regionu³⁴. Główne ich założenia dotyczą wyeliminowania spalania paliw złej jakości i wyłączenia z obiegu instalacji grzewczych powodujących trującą emisję gazów oraz pyłów do atmosfery, wymianę kotłów i pieców na niskoemisyjne oraz zakaz palenia paliwami stałymi we Wrocławiu i w uzdrowiskach. Z ich treści wynika, iż od 1 lipca 2018 r. na terenie całego województwa zaczął obowiązywać zakaz stosowania naj-

gorszej jakości paliw stałych i stopniowo będą likwidowane piece na paliwa stałe. Uchwała umożliwia korzystanie z kominków, pod warunkiem, że spełniają one standardy określone tzw. dyrektywie ekoprojektu oraz nie stanowią podstawowego źródła ciepła w lokalu. W przeciwnym wypadku, konieczne będzie wyposażenie instalacji w urządzenie zapewniające redukcję emisji pyłu (elektrofiltry). Zgodnie z zamierzeniami, w ciągu 10 lat z Wrocławia mają zniknąć stare piece węglowe, a najbardziej trujące piece pozaklasowych, poniżej 3 klasy tzw. „kopciuchy”, powinny zostać zlikwidowane do 2024 r.

Uchwała nr XLI/1406/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego docelowo wprowadza na terenie stref A i B ochrony uzdrowiskowej wybranych uzdrowisk zakaz ogrzewania węglem (bez wyjątków) i drewnem – z dwoma wyjątkami:

- drewno będzie można spalać w „rekreacyjnych” kominach, tj. stanowiących drugie, dodatkowe źródło ciepła, ale będą one musiały spełniać wymogi emisyjne ekoprojektu,
- drewnem będą mogli ogrzewać się ci mieszkańcy, którym ciepłownia/gazownia potwierdzi „brak technicznych możliwości” przyłączenia sieci ciepłowniczej i gazowej (co oznacza, że osoby mające dostęp do gazu lub sieci ciepłowniczej będą zmuszone do korzystania z nich jako podstawowego źródła ciepła).

Zakaz ogrzewania węglem i częściowo drewnem będzie obowiązywał w strefach A i B ochrony uzdrowiskowej następujących uzdrowisk: Jelenia Góra-Cieplice, Duszniki-Zdrój, Jedlina-Zdrój, Kudowa-Zdrój, Łądek-Zdrój, Polanica-Zdrój, Szczawno-Zdrój. Tu – w odróżnieniu od Wrocławia – nie będzie możliwości ogrzewania drewnem w sytuacji braku dostępu do gazu lub sieci ciepłowniczej. Drewno dopuszczone będzie wyłącznie do użytku „rekreacyjnego” w kominach. Natomiast w strefie C ochrony uzdrowiskowej w/w uzdrowisk: Jelenia Góra-Cieplice, Duszniki-Zdrój, Jedlina-Zdrój, Kudowa-Zdrój, Łądek-Zdrój, Polanica-Zdrój, Szczawno-Zdrój dopuszczone będzie ogrzewanie biomasą jako podstawowym źródłem ciepła – w instalacjach spełniających wymogi ekoprojektu oraz tylko tam, gdzie brak jest możliwości przyłączenia sieci gazowej i ciepłowniczej.

We wszystkich strefach ochrony uzdrowiskowej uzdrowisk: Czarniawa-Zdrój, Świeradów-Zdrój, Długopole-Zdrój, Przerzeczyn-Zdrój dopuszczone będzie ogrzewanie zarówno węglem jak i drewnem, docelowo w kotłach spełniających wymogi zarówno emisyjne jak i sprawności wg ekoprojektu.

Od 1 lipca 2018 nie można spalać we wszystkich strefach ochrony wszystkich w/w uzdrowisk: mułu i flotokonzentratu, węgla brunatnego, węgla kamiennego, który według deklaracji producenta zawiera ziarno poniżej 3mm, drewna o wilgotności powyżej 20%.

31 Dopuszczono możliwość eksploatacji kotłów spełniających wymagania klasy 5 według normy PN-EN 303-5:2012, których eksploatację rozpoczęto przed 1 maja 2018 r., do czasu tzw. śmierci technicznej urządzenia; dla kotłów pozaklasowych, tzw. „kopciuchów”, których eksploatację rozpoczęto przed 1 maja 2018 r., określono czas wymiany do 1 stycznia 2023 r.; dla kotłów spełniających wymagania klasy 3 lub 4 według normy PN-EN 303-5:2012, których eksploatację rozpoczęto przed 1 maja 2018 r., określono czas wymiany do 1 stycznia 2027 r.; dla kominków i pieców, których eksploatację rozpoczęto przed 1 maja 2018 r., określono czas wymiany lub dostosowania instalacji do 1 stycznia 2025 r. (dostosowanie to ma polegać na ograniczeniu wielkości emisji pyłu do poziomu określonego w Rozporządzeniu Komisji (EU) 2015/1185); dla instalacji zainstalowanych w budynkach podłączonych do sieci ciepłowniczej okresy dostosowawcze zostały skrócone: dla kotłów do 1 stycznia 2020 r., a dla kominków i pieców do 1 stycznia 2022 r.

32 czyli: w których udział masowy węgla kamiennego o uziarnieniu poniżej 3 mm wynosi powyżej 15%, za wyjątkiem paliw o wartości opałowej nie mniejszej niż 24 MJ/kg oraz zawartości popiołu nie większej niż 12%, węgla brunatnego oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem tego węgla, mułów i flotokonzentratów węglowych oraz mieszanek produkowanych z ich wykorzystaniem, zawierających biomasę stałą o wilgotności powyżej 20%.

33 Rozporządzeniu Komisji (UE) 2015/1185 z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe (Dz. Urz. UE L 193 z 21.07.2015, str. 1).

34 <http://www.umwd.dolnyslask.pl/sejmik/aktualnosci/arttykul/xli-sesja-sejmik-przyjal-uchwaly-anty-smugowe-dla-dolnego-slaska/>

Terminy wymiany kotłów i pieców w dolnośląskich uzdrowiskach:

- od 1 lipca 2018r. nie można w nowych budynkach montować ogrzewania niezgodnego z uchwałą;
- od 1 lipca 2024 r. mieszkańcy dolnośląskich uzdrowisk będą musieli pozbyć się kotłów i pieców niespełniających wymogów emisyjnych 3 klasy normy PN-EN 303–5:2012;
- od 1 lipca 2028 nie będzie już można użytkować kotłów i pieców spełniających wymogi emisyjne klas 3, 4 i 5. w/w normy.

Siódmym z województw, w którym przyjęto uchwały antysmogowe jest wielkopolskie. 18 grudnia 2017 r. Sejmik Województwa Wielkopolskiego przyjął 3 takowe uchwały: dla obszaru województwa wielkopolskiego z wyłączeniem Miasta Poznania oraz Miasta Kalisza, oraz odrębne uchwały dla w.w. miast³⁵. Weszły one w życie 1 maja 2018 r. (z pewnymi okresami przejściowymi) i wprowadziły m.in. zakaz stosowania bardzo drobnego miazgu, węgla brunatnego i flotokonzentratu, ograniczenia dla kotłów oraz tzw. miejscowych ogrzewaczy np. kominków i pieców. Wszystkie nowe kotły po 1 maja 2018 r. muszą zapewnić możliwość wyłącznie automatycznego podawania paliwa, wysoką efektywność energetyczną oraz dotrzymanie norm emisyjnych. Zakazano również rusztu awaryjnego oraz możliwości jego zamontowania. Kotły zainstalowane przed wejściem w życie uchwał antysmogowych i niespełniające ich wymagań będą musiały być wymienione w 2 etapach: do 1 stycznia 2024 r. – w przypadku kotłów bezklasowych i do 1 stycznia 2028 r. – w przypadku kotłów spełniających wymagania dla klasy 3 lub 4 według normy PN-EN 303–5:2012. Kotły tzw. 5 klasy, zainstalowane przed wejściem w życie uchwał, będą mogły być użytkowane do momentu ich tzw. śmierci technicznej. Ponadto miejscowe ogrzewacze pomieszczeń (piece, kominki, kozy) zainstalowane przed wejściem w życie uchwał antysmogowych i niespełniające ich wymagań będą musiały być wymienione do 1 stycznia 2026 r.

Rozwiązaniem niespotykanym w innych uchwałach są przewidziane w „uchwale poznańskiej” ograniczenia w spalaniu węgla i drewna w dni o dużym zanieczyszczeniu powietrza. Kotły, piece i kominki niespełniające docelowych wymogów uchwały nie będą mogły być rozpalane danego dnia, jeśli dzień wcześniej przekroczona była norma dobową pyłu PM10 i prognozowane jest utrzymanie przekroczeń – rzecz jasna pod warunkiem, że w danym obiekcie jest zainstalowane inne źródło ciepła spełniające wymogi uchwały, wtedy to z niego należy korzystać.

35 <https://bip.umww.pl/uchwaly-podjete-na-xxxix-sesji-sejmiku-1> (odpowiednio uchwały nr XXXIX/941/17, XXXIX/942/17, XXXIX/943/17).

23 kwietnia 2018 r. uchwałę antysmogową jednogłośnie przyjęto w województwie podkarpackim³⁶. Odnośnie stosowania w instalacjach węgla kamiennego wprowadzono zakaz spalania mułów i flotów i mieszanek z ich udziałem, a także wprowadzono zakaz spalania węgla kamiennego o uziarnieniu mniejszym od 5 mm i zawartości popiołu większej niż 12%. Wprowadzono także zakaz stosowania węgla brunatnego oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem takiego węgla. Z treści uchwały wynika również iż zakazane jest spalanie drewna o wilgotności w stanie roboczym mniejszej od 20%.

Uchwała wprowadziła następujące wymagania dla kotłów na paliwa stałe:

- od 1 maja 2018 nowe kotły muszą spełniać wymagania ekoprojektu, a do 31 grudnia 2019 – minimum 5 klasy;
- od 1 stycznia 2022 r. można eksploatować tylko kotły użytkowane krócej niż 10 lat (do tej pory należy wymienić starsze i nieposiadające tabliczki znamionowej);
- od 1 stycznia 2024 r. można eksploatować tylko kotły użytkowane krócej niż 5 lat (do tej pory należy wymienić starsze);
- od 1 stycznia 2026 r. można eksploatować tylko kotły 3,4,5 klasy i spełniające wymagania ekoprojektu (do tej pory należy wymienić wszystkie kotły pozaklasowe);
- od 1 stycznia 2028 r. można eksploatować tylko kotły 5 klasy i spełniające wymagania ekoprojektu (do tej pory należy wymienić kotły 3 i 4 klasy).

Sejmik określił również wymagania dla miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń (piece, kominki).

Dziewiątym i aktualnie ostatnim z województw, gdzie przyjęto uchwały antysmogowe jest województwo lubuskie. W województwie lubuskim obowiązują trzy uchwały antysmogowe przyjęte przez Sejmik Województwa Lubuskiego w dniu 18 czerwca 2018 r. Uchwała nr XLVI/733/18 Sejmiku Województwa Lubuskiego dotyczy obszaru miasta Zielona Góra. Przewiduje ona, że od 1 stycznia 2023 r. będzie można użytkować wyłącznie kotły spełniające wymogi emisyjne klasy 5. normy PN-EN 303–5:2012 oraz piece i kominki spełniające kryteria emisji i sprawności wg ekoprojektu. Uchwała nie odnosi się do rodzajów paliw dopuszczonych ani niedopuszczonych do spalania. Analogiczne regulacje przewidziano w Uchwale nr XLVI/734/18 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 18 czerwca 2018 r. dotyczącej obszaru miasta Gorzów

36 Uchwała Nr LII/869/18 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa podkarpackiego ograniczeń w zakresie instalacji, w których następuje spalanie paliw. Zob. <http://www.bip.podkarpackie.pl/attachments/article/4055/Uchwa%C5%82a%20Nr%20LII%20869%2018%20Sejmiku%20Wojew%C3%B3dztawa%20Podkarpackiego.pdf>

Wielkopolski. Uchwała nr XLVI/732/18 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 18 czerwca 2018 r. dotyczy natomiast całego obszaru województwa lubuskiego poza miastami Zielona Góra i Gorzów Wlkp. (czyli reszty województwa lubuskiego). Zgodnie z jej postanowieniami od 1 stycznia 2027 będzie można użytkować wyłącznie kotły, piece i kominki spełniające kryteria emisji i sprawności wg ekoprojektu. Podobnie jak dwie wcześniej wymienione uchwały „lubuskie”, uchwała ta również nie wprowadza ograniczeń odnośnie jakości paliw dopuszczonych albo niedopuszczonych do spalania.

Należy podkreślić, iż postanowień uchwał antysmogowych nie warto lekceważyć. Zgodnie bowiem z art. 334 ustawy - Prawo ochrony środowiska kto nie przestrzega ograniczeń, nakazów lub zakazów, określonych w uchwale sejmiku województwa przyjętej na podstawie art. 96, podlega karze grzywny. W celu skutecznego egzekwowania uchwał antysmogowych Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przyznał strażnicy miejskiej nowe uprawnienie - od 1 listopada 2018 r. strażnicy miejscy mogą w trybie natychmiastowym (czyli w języku potocznym „od ręki”) ukarać zaturowającego powietrze grzywną w drodze mandatu karnego w wysokości do 500 zł³⁷). Dotychczas strażnicy miejscy mogli w takiej sytuacji skierować wniosek do sądu o ukaranie grzywną do 5 tys. zł, co było procedurą czasochłonną.

Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia daje sprawcy wykroczenia możliwość odmowy przyjęcia mandatu karnego³⁸. W tej sytuacji, albo gdy ów sprawca nie zapła-

ci grzywny w wyznaczonym terminie, straż miejska skieruje sprawę do sądu rejonowego. Dojdą jednak wówczas dodatkowe koszty, które będzie musiał pokryć właściciel domu. Oczywiście, o ile sąd potwierdzi nieprzestrzeganie uchwały antysmogowej. Należy zaznaczyć, że kara nałożona przez sąd może być surowsza od zaproponowanej przez strażnika miejskiego w trybie mandatowym.

5. Podsumowanie i wnioski końcowe

Podsumowując należy stwierdzić, że dotychczas przyjęto uchwały antysmogowe w dziewięciu z szesnastu województw. Uchwały te są do siebie podobne, ale nie identyczne, gdyż kształtowane są przez poszczególne samorządy zgodnie z lokalnymi uwarunkowaniami i specyfiką miejscową. Uogólniając można przyjąć, że przewidują zakazy palenia w piecach węglem kiepskiej jakości oraz wymianę pieców na proekologiczne.

Aby jakość powietrza w Polsce faktycznie się poprawiła, podobne regulacje powinny uchwalić kolejne sejmiki. Zachętę do przyjęcia uchwały antysmogowej zawiera ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów³⁹. Zakłada ona dopłaty dla gmin, które przeprowadzałyby

37 Zob. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 października 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego, Dz. U. z 2018 r. poz. 1996. Znowelizowane przepisy stanowią, iż strażnicy są uprawnieni do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w: art. 334 i art. 343 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska. Mandat może być nałożony jeżeli strażnicy miejscy stwierdzą, że dana osoba nie przestrzega przepisów uchwały antysmogowej, np. spala w kotle zakazane w danym mieście odpady węglowe (a należy tu nadmienić, że dla stwierdzenia nieprawidłowości straż miejska zaczyna wykorzystywać drony wyposażone w urządzenie pomiarowe, które bada skład chemiczny dymu z paleniska). Jest to zatem przypadek analogiczny do tego, gdy policja nakłada mandaty za wykroczenia drogowe. Może się zatem zdarzyć, że - podobnie jak w przypadku fotoradarów - niektórzy właściciele domów będą próbowali kwestionować wyniki badania dymu.

38 Zob. ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1120 z późn. zm.):

Art. 97. §1. W postępowaniu mandatowym, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, funkcjonariusz uprawniony do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego może ją nałożyć jedynie, gdy:

1) schwytano sprawcę wykroczenia na gorącym uczynku lub bezpośrednio po popełnieniu wykroczenia,
2) stwierdzi popełnienie wykroczenia naocznie pod nieobecność

sprawcy, a nie zachodzi wątpliwość co do sprawcy czynu,
3) stwierdzi popełnienie wykroczenia za pomocą przyrządu kontrolno-pomiarowego lub urządzenia rejestrującego, a sprawca nie został schwytany na gorącym uczynku lub bezpośrednio potem, i nie zachodzi wątpliwość co do sprawcy czynu - w tym także, w razie potrzeby, po przeprowadzeniu w niezbędnym zakresie czynności wyjaśniających, podjętych niezwłocznie po ujawnieniu wykroczenia.

Nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego nie może nastąpić po upływie 14 dni od daty ujawnienia czynu w wypadku, o którym mowa w pkt 1, 90 dni w wypadku, o którym mowa w pkt 2, oraz 180 dni w wypadku, o którym mowa w pkt 3.

§ 2. Sprawca wykroczenia może odmówić przyjęcia mandatu karnego.

§ 3. Funkcjonariusz nakładający grzywnę obowiązany jest określić jej wysokość, wykroczenie zarzucone sprawcy oraz poinformować sprawcę wykroczenia o prawie odmowy przyjęcia mandatu karnego i o skutkach prawnych takiej odmowy.

39 Tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 966. Nowelizacja ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, którą Sejm uchwalił 9 listopada 2018 r., a która weszła w życie 11 lutego 2019 r. przewidywała nową dopłatę do termomodernizacji domu z Funduszu Termomodernizacji i Remontów przy Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK). Dopłata ta trafi w pierwszej kolejności do miejscowości, w których zanieczyszczenie powietrza jest największe. W ramach pilotażu nowe rozwiązania zostaną przetestowane w pierwszej kolejności w 31 gminach z najbardziej zanieczyszczonym powietrzem, które trafiły na niechlubną listę Światowej Organizacji Zdrowia (WHO). Do programu pilotażowego rząd zaproponował

termomodernizację domów należących do osób, których nie stać na taki wydatek. Obowiązki uchwały antysmogowej na terenie danej gminy jest jednym z warunków uzyskania pomocy państwa w walce z ubóstwem energetycznym⁴⁰.

Realizacja uprawnień do podejmowania uchwał antysmogowych powinna iść w parze z programami dofinansowania wymiany pieców, termomodernizacji. Należy przy tym zauważyć, że programy i plany walki z problemami niskiej emisji są sukcesywnie wdrażane przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, i przewidują rozmaite narzędzia, o różnicowanym charakterze. Tytułem przykładu można wskazać, iż działania na rzecz poprawy i osiągnięcia stanu jakości powietrza zgodnego z wymaganiami prawa zapisano w przyjętym w 2015 r. przez Radę Miejską w Łodzi Planie Gospodarki Niskoemisyjnej. 11 stycznia 2017 r. Rada Miejska zwróciła się do Związku Miast Polskich o wystąpienie do rządu o podjęcie inicjatywy przygotowania i realizacji kompleksowej polityki wsparcia samorządów w walce z niską emisją, podnosząc, iż jest to proces wieloletni i niezwykle kosztowny. W 2017

miasta poniżej 100 tys. mieszkańców, gdyż problem ubóstwa energetycznego jest tam najbardziej palący (wytypowane miasta to: Żywiec, Pszczyna, Wodzisław Śląski, Opoczno, Sucha Beskidzka, Godów, Skawina, Nowy Sącz, Niepołomice, Tuchów, Knurów, Wadowice, Nowa Ruda, Proszowice, Brzeziny, Zduńska Wola, Kędzierzyn-Koźle, Rawa Mazowiecka, Nakło, Zakopane, Tomaszów Mazowiecki, Jarosław, Żory, Pleszew, Radomsko, Piotrków Trybunalski, Otwock, Nowy Tomyśl, Piastów, Myszków, Wągrowiec. W uzasadnieniu projektu rząd zapewnił, że doświadczenia wyniesione z projektów pilotażowych na terenie 31 gmin z listy WHO z 2016 i 2018 r. będą podstawą do sformułowania ogólnopolskiego programu poprawy jakości powietrza. Rząd liczy, że uzyska pieniądze na dopłaty do termomodernizacji z Unii Europejskiej.

40 W uchwalonej przez Sejm nowelizacji ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów z 2018 r. rząd zaproponował, aby osoby dotknięte ubóstwem energetycznym nie musiały płacić za termomodernizację budynku. 70% kosztów w formie dopłat do termomodernizacji domów pokrywałby Fundusz Termomodernizacji i Remontów przy BGK, zaś resztę - gminy. Gmina mogłaby zażądać od właściciela domu pokrycia maksymalnie 10% kosztów przedsięwzięcia. Przy czym nie musiałyby to być wkład pieniężny. Ustawa dopuszcza możliwość odpracowania tej kwoty na rzecz gminy. Żeby dostać dopłatę do termomodernizacji domu gmina musiałaby jednak najpierw uchwalić program niskoemisyjny, który ma zawierać opis działań inwestycyjnych, finansowych i edukacyjnych, zmierzających do poprawy jakości powietrza. Obowiązkiem gminy byłoby też prowadzenia działań informacyjnych i promocyjnych, po to, aby informacja o możliwości wymiany urządzenia grzewczego lub zmniejszenia zużycia energii w budynku dotarła do wszystkich potencjalnych beneficjentów programu. Na terenie gminy musiałaby też obowiązywać tzw. uchwała antysmogowa. Ponadto Fundusz dofinansowywałby tylko takie przedsięwzięcia niskoemisyjne, które ograniczałyby zużycie energii, np. przyłączenie domu jednorodzinnego do sieci ciepłowniczej, gazowej, a nawet elektroenergetycznej, wymiana okien, grzejników, montaż regulatorów ogrzewania.

r. Rada Miejska w Łodzi jednomyślnie podjęła trzy uchwały dotyczące przeciwdziałania smogowi (stanowisko-apel do Sejmiku Województwa Łódzkiego o wprowadzenie na obszarze gminy Łódź ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, czyli przyjęcie wspomnianej już uchwały antysmogowej; uchwałę wyznaczającą kierunki działania dla prezydent Łodzi w zakresie poprawy jakości powietrza poprzez walkę z niską emisją oraz uchwałę w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Łodzi na przedsięwzięcia służące ochronie powietrza, trybu postępowania w sprawie ich udzielania i sposobu rozliczania⁴¹). W roku 2018 kontynuowana była w Łodzi akcja wymiany pieców, przyłączanie do sieci ciepłej i gazowej oraz termomodernizację szkół i przedszkoli⁴². Efekt antysmogowy ma przynieść też rozpoczęta już rewitalizacja ośmiu kwartałów Śródmieścia, która zakończy się w 2022 roku⁴³.

41 Uchwała nr L/1255/17 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 24 maja 2017 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych z budżetu miasta Łodzi na przedsięwzięcia inwestycyjne służące ochronie powietrza, trybu postępowania w sprawie ich udzielania i sposobu rozliczania, Dz. Urz. Woj. Łódz. 2017.2697. Uchwała ta została zmieniona uchwałą nr LXV/1664/18 Rady Miejskiej z dnia 24 stycznia 2018 r. https://bip.um.lodz.pl/wladze/rada-miejska-w-lodzi/wyszukiwarka-uchwal/?tx_edgelegalacts_legalacts%5BlegalAct%5D=43790&tx_edgelegalacts_legalacts%5Baction%5D=show&tx_edgelegalacts_legalacts%5Bcontroller%5D=LegalAct <https://um.lodz.pl/aktualnosci/artukul/wymiana-piecow-bedzie-latwiejsza-radni-przyjeli-nowe-zasady-dotacji-id17848/2018/1/24/>

42 W pierwszym kwartale 2018 r. przeprowadzono nowy nabór wniosków o dotację sięgającą 80 procent kosztów na wymianę pieca czy przyłączenie do sieci c.o. lub sieci gazowej. Wniosek mógł pobrać i złożyć w Urzędzie Miasta Łodzi każdy łodzianin, każda wspólnota mieszkaniowa czy przedsiębiorca. Zob. szerzej: www.lodz.pl/smog. Wnioski można również składać w 2019 r. Można się ubiegać o dotację wysokości: do 1800 złotych na podłączenie do sieci gazowej; do 5000 złotych na zakup kotła gazowego; do 5000 złotych na zakup pieców, ogrzewaczy akumulacyjnych; do 5000 złotych na zakup kotła elektrycznego CO; do 5000 złotych na zakup kotła spełniającego wymogi V klasy, do 10.000 złotych na budowę węzła cieplnego oraz podłączenia do sieci ciepłej; do 50.000 złotych na wykonanie podłączenia do sieci gazowej lub ciepłej wraz z budową kotłowni czy węzła cieplnego. W ramach projektu głębokiej modernizacji energetycznej placówek oświatowych na terenie miasta zaplanowano łączne wydatki w wysokości 205 milionów złotych, wliczając w to częściowe dofinansowanie z UE. Inwestycje te mają przyczynić się do zmniejszenia zapotrzebowania na energię, obniżenia zużycia paliw konwencjonalnych i w konsekwencji spowodować ograniczenie emisji zanieczyszczeń powietrza odpowiedzialnych za powstawanie zjawiska niskiej emisji oraz emisji gazów cieplarnianych. <https://um.lodz.pl/aktualnosci/artukul/walka-ze-smogiem-w-lodzi-dotacje-na-wymiane-piecow-rewitalizacja-i-termomodernizacja-id17892/2018/1/26>.

43 Dzięki podłączeniu do sieci ciepłej na obszarze rewitalizacji usuniętych ma zostać tylko z zasobu gminnego około 1800-1900 pieców węglowych. Rewitalizacją połączoną wymianą ogrze-

W ramach walki ze smogiem zaplanowano też posadzenie w ścisłym centrum miasta około 2000 drzew, które będą pochłaniać CO₂.

Niewątpliwie konieczna jest dalsza realizacja kompleksowej polityki antysmogowej na szczeblu ogólnokrajowym. Art. 96 p.o.ś. nie może być traktowany jako podstawowy mechanizm poprawy jakości powietrza w zakresie niskiej emisji, a jedynie jako narzędzie uzupełniającego ogólnokrajowe normy emisyjne instalacji (np. kotłów grzewczych) oraz jakości paliw⁴⁴. Jak wspomniano, 1 sierpnia 2017 r. wydane zostało rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe, wprowadzające standardy emisyjne dla nowych kotłów sprzedawanych na polskim rynku. Co istotne, wprowadzono również obowiązujące na terenie całego kraju norm jakości dla paliw stałych (w tym węgla) sprzedawanych w sektorze komunalnobytowym. Obowiązująca od 12 września 2018 r. nowelizacja ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw⁴⁵ wprowadziła świadectwa jakości paliw i określiła parametry paliw stałych. Ponadto Minister Energii w dniu 27 września 2018 r. wydał rozporządzenie w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych⁴⁶.

Dla skutecznej egzekucji regulacji antysmogowych niezwykle istotnym jest również to, aby właściwe służby były wyposażone w odpowiednie kompetencje do reagowania w sytuacjach, gdy przepisy uchwał antysmogowych nie są respektowane. W tym kontekście pozytywnie należy ocenić poszerzenie uprawnień strażników straży gminnych w zakresie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenie określone w art. 334 p.o.ś. Pożądanym jest wprowadzenie skutecznego systemu kontroli instalacji, w których następuje proces spalania paliw stałych. Należy też popierać zgłaszane przez środowiska proekologiczne postulaty wdrażania rozwiązań systemowych upowszechniających źródła ciepła nie wywołujących zanieczyszczenia powietrza, w tym wykorzystywanie najlepszych dostępnych technologii służących ogrzewaniu budynków oraz uruchomienie programów wsparcia efektywności energetycznej w budynkach jako metody ograniczenia niskiej emisji. Moim zdaniem najistotniej-

szej jest właśnie to, by realizacja uprawnień do podejmowania uchwał antysmogowych i egzekucja ich przestrzegania szła w parze z programami dofinansowania wymiany pieców, termomodernizacji. Wówczas takie rozwiązania rzeczywiście mogą być elementem poprawiającym jakość powietrza na danym terenie. Rozpoczęcie sezonu grzewczego nie będzie równoznaczne z przekroczeniem norm dla niektórych substancji w powietrzu. Napawa przy tym optymizmem fakt, iż poszczególne samorządy coraz liczniej podejmują różnorodne proekologiczne aktywności na szczeblu lokalnym. Jednak mimo to, niestety, jakość powietrza w Polsce wciąż pozostaje zła. Walka z zanieczyszczeniem powietrza w Polsce jawi się obecnie jako jeden z kluczowych elementów obowiązku prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne.

wania ma być objęty także obszar Księżego Młyna. Jak wskazuje prezydent Łodzi dzięki projektowi Mia100 Kamienic gmina pozbyła się do tej pory ponad 800 pieców węglowych <https://uml.lodz.pl/aktualnosci/arttykul/walka-ze-smogiem-w-lodzi-dotacje-na-wymiane-piecow-rewitalizacja-i-termomodernizacja-id17892/2018/1/26/>

44 Por. J. Lemańska, *Uchwały „antysmogowe”* (w:) M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna (red.), *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, 258-259.

45 Tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 660 z późn. zm.

46 Dz. U. z 2018 r. poz. 1890.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl