

OCHRONA POWIETRZA

Poradnik dla gmin i ich mieszkańców

Martyna Sługocka



Wolters Kluwer

OCHRONA POWIETRZA

Poradnik dla gmin i ich mieszkańców

Martyna Sługocka

Stan prawny na 1 sierpnia 2020 r.

Wydawca

Justyna Zabielska-Musioł

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Sylwia Wiśniewska

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

prawoLubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-521-9

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluger.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wstęp	13
1. Ustawowe regulacje dotyczące ochrony powietrza	15
1.1. Ochrona powietrza w Prawie ochrony środowiska	17
1.2. Ustawa o wspieraniu termomodernizacji i remontów	19
2. Rola samorządów w walce ze smogiem	22
2.1. Wojewódzkie programy ochrony powietrza	22
2.2. Plan działań krótkoterminowych	28
2.3. Uchwała antysmogowa	29
2.4. Program ograniczania niskiej emisji	32
2.5. Ochrona przed smogiem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego	34
3. Powiadomienia alarmowe	38
3.1. Udostępnienie informacji o stanie jakości powietrza	42
4. Uprawnienia mieszkańca	44
4.1. Zanieczyszczanie powietrza przez sąsiada	45
4.2. Złe powietrze jako naruszenie dóbr osobistych	47

5. Zbiór aktów prawnych	52
1. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz.U. poz. 1031) (zm.: Dz.U. z 2019 r. poz. 1931)	52
2. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 września 2012 r. w sprawie sposobu obliczania wskaźników średniego narażenia oraz sposobu oceny dotrzymania pułapu stężenia ekspozycji (Dz.U. poz. 1029)	64
3. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 sierpnia 2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza (Dz.U. poz. 914)	70
4. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 czerwca 2018 r. w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu (Dz.U. poz. 1119)	87
5. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2019 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (Dz.U. poz. 1159) ...	127
6. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów (Dz.U. z 2019 r. poz. 1806)	144
7. Uchwała Nr IX/167/19 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie określenia „Programu ochrony powietrza w zakresie ozonu dla strefy miasto Kalisz” (Dz.Urz. Woj. Wiel. poz. 6239)	180
8. Uchwała Nr IV/100/15 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 16 lutego 2015 r. w sprawie określenia Planu działań krótkoterminowych dla strefy miasto Elbląg ze względu na ryzyko wystąpienia przekroczenia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM10 (Dz.Urz. Woj. Warm. poz. 1245) ...	181

6. Uchwały antysmogowe	183
1. Uchwała Nr VIII/136/19 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa Kujawsko-Pomorskiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz. Woj. Kujaw. poz. 3743)	183
2. Uchwała Nr XXXV/540/18 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 26 września 2018 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa zachodniopomorskiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz. Woj. Zach. poz. 4984)	187
3. Uchwała Nr XLVI/732/18 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 18 czerwca 2018 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa lubuskiego, z wyłączeniem miasta Zielona Góra oraz miasta Gorzów Wlkp., ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz. Woj. Lubus. poz. 1510)	191
4. Uchwała Nr XLVI/734/18 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 18 czerwca 2018 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze miasta Gorzów Wielkopolski ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz. Woj. Lubus. poz. 1512) ...	193
5. Uchwała Nr XLVI/733/18 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 18 czerwca 2018 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze miasta Zielona Góra ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz. Woj. Lubus. poz. 1511)	195
6. Uchwała Nr LII/869/18 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa podkarpackiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. (Dz.Urz. Woj. Podka. poz. 2498) ...	197

7. Uchwała Nr XXXIX/942/17 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia, na obszarze Miasta Poznania, ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz. Woj. Wielk. poz. 8808) 201
8. 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. Wielk. poz. 8807) 205
9. Uchwała Nr XXXIX/943/17 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia, na obszarze Miasta Kalisza, ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz. Woj. Wielk. poz. 8809) 209
10. Uchwała Nr XLI/1407/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa dolnośląskiego, z wyłączeniem Gminy Wrocław i uzdrowisk, ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz. Woj. Doln. poz. 5155) 213
11. Uchwała Nr XLI/1405/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Wrocław ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz. Woj. Doln. poz. 5153) 217
12. Uchwała Nr XLI/1406/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze uzdrowisk w województwie dolnośląskim ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz. Woj. Doln. poz. 5154) 221

13. Uchwała Nr XLIV/548/17 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 24 października 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa łódzkiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz. Woj. Łódzk. poz. 4549) 226
14. 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. Mazow. poz. 9600) 231
15. 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 (Dz.Urz. Woj. Opols. poz. 2488) 235
16. 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 (Dz.Urz. Woj. Opols. poz. 2488) 237
17. 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 (Dz.Urz. Woj. Małop. poz. 787) 240
18. 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 (Dz.Urz. Woj. Małop. poz. 812) 244

7. Programy niskoemisyjne	246
1. Uchwała Nr IX/76/2019 Rady Miasta Sucha Beskidzka z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie: Gminnego Programu Niskoemisyjnego dla Gminy Sucha Beskidzka (Dz.Urz. Woj. Małop. poz. 5289)	246
2. Uchwała Nr XV/147/2019 Rady Miejskiej w Tuchowie z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Niskoemisyjnego Gminy Tuchów (Dz.Urz. Woj. Małop. poz. 8621)	247
3. Uchwała Nr IX/111/19 Rady Miejskiej w Skawinie z dnia 19 czerwca 2019 r. w sprawie ustanowienia „Gminnego programu niskoemisyjnego dla Gminy Skawina na lata 2019–2023” (Dz.Urz. Woj. Małop. poz. 4901)	248

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c.** – ustawa z 23.04.1964r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.)
- Konstytucja** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.)
- k.p.a.** – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.)
- p.o.ś.** – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219)
- u.i.o.ś.** – ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2020 r. poz. 283 ze zm.)
- u.p.z.p.** – ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.)
- u.w.t.r.** – ustawa z 21.11.2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz.U. z 2020 r. poz. 22 ze zm.)

Inne

- GIOS** – Główny Inspektorat Ochrony Środowiska
- MW** – megawatt
- NIK** – Najwyższa Izba Kontroli
- UE** – Unia Europejska
- WHO** – World Health Organization – Światowa Organizacja Zdrowia

WSTĘP

Problem zanieczyszczonego powietrza nie jest zjawiskiem, które pojawiło się w ostatnich latach. Już na początku XX wieku projektanci mieli świadomość, że na terenach zabudowanych trzeba zapewniać kliny napowietrzające, czyli przestrzenie pozwalające na wymianę powietrza. Kwaśne deszcze oraz postępujące ocieplenie klimatu także już od lat dają o sobie znać. Wydaje się jednak, że obecnie problemy związane z szeroko pojętą ochroną środowiska stały się bardziej medialne, co spowodowało wzrost świadomości społecznej. Wynika to przede wszystkim z faktu, że poziom zanieczyszczenia jest na tyle duży, że trudno jest go ignorować. Dodatkowo osiągnięcie pewnego poziomu rozwoju gospodarczego pozwala na zwrócenie uwagi na otoczenie oraz przeznaczenie części kapitału właśnie na ochronę środowiska. W książce omówiono regulacje prawne, zarówno ogólnokrajowe, jak i lokalne, związane z walką o czyste powietrze.

1. Ustawowe regulacje dotyczące ochrony powietrza

Na wstępie warto wiedzieć, jak obecnie wygląda sytuacja Polski. Wiarygodnych danych w tym zakresie dostarczyły wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w latach 2014–2017¹. Wynika z nich m.in., że:

- W ocenie NIK działania skontrolowanych podmiotów publicznych nie zapewniają właściwego zabezpieczenia mieszkańców i środowiska naturalnego przed negatywnymi skutkami zanieczyszczenia powietrza.
- Poprzednia kontrola NIK w zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami (P/14/086) wykazała, że Polska w latach 2008–2013 była jednym z krajów UE z najgorszą jakością powietrza. Sytuacja ta nie uległa poprawie w okresie objętym obecną kontrolą NIK (dane o jakości powietrza za lata 2014–2017).
- W skali kraju największymi źródłami emisji pyłów zawieszonych (PM10 i PM2,5) były procesy spalania poza przemysłem – odpowiednio 45%, 48% i 88% emisji ogółem tych substancji w 2016 r., wśród których dominujący udział związany był ze spalaniem paliw stałych w gospodarstwach domowych.
- Wszystkie samorządy województw objęte kontrolą skorzystały z uprawnień wynikających z art. 96 ustawy – Prawo ochrony środowiska i przyjęły w latach 2016–2017 tzw. uchwały antysmogowe, określające standard instalacji, w których następuje spalanie paliw oraz rodzaj i jakość paliw dopuszczonych do stosowania na obszarze całości bądź części województwa. Biorąc pod uwagę

¹ Źródło: <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/17/078/> (dostęp: 15.09.2020 r.).

brak regulacji ogólnokrajowych w tej dziedzinie przed 2017 r., to wdrożenie przez samorządy województw tych uchwał należy uznać za działanie jak najbardziej sprzyjające poprawie jakości powietrza.

- Wśród 2.906 miast z 90 krajów na świecie ujętych w bazie danych WHO (uwzględniono dane za lata 2012–2015) w pierwszej setce najbardziej zanieczyszczonych miast europejskich pod względem PM10 znajdowało się aż 45 polskich miast (45%).
- Z danych GIOS za lata 2010–2016 wynika, że w skali kraju najczęstszymi przyczynami przekroczeń poziomów dopuszczalnych PM10 (stężenia dobowe) było oddziaływanie emisji związanych z indywidualnym ogrzewaniem budynków (przyczynę tę wskazano w od 82,2 do 94,0% wszystkich odnotowanych sytuacji przekroczeń).
- Europejska Agencja Środowiska wskazuje w swoich raportach, że zanieczyszczenie powietrza stanowi najpoważniejszy czynnik środowiskowy wpływający na ryzyko zachorowań w Europie, a obciążenie chorobami wynikającymi z zanieczyszczenia powietrza jest znaczne. Choroby serca i udary są najczęstszymi przyczynami przedwczesnych zgonów, które można przypisać zanieczyszczeniu powietrza (są one odpowiedzialne za 80% takich przypadków), a w następnej kolejności przyczynami tych zgonów są choroby płuc i rak płuc. Oprócz powodowania przedwczesnych zgonów, zanieczyszczenie powietrza przyczynia się do zwiększenia występowania szerokiego zakresu chorób związanych z rozwojem i możliwościami poznawczymi człowieka, co z kolei może wpływać na wyniki nauki w szkole i osiągnięcia w późniejszym życiu, prowadząc do obniżenia produktywności i jakości życia.
- Koszty zanieczyszczenia powietrza mogą mieć charakter rynkowy i nierynkowy. Do kosztów rynkowych zalicza się zmniejszoną wydajność pracy, dodatkowe wydatki na ochronę zdrowia oraz straty w produkcji rolnej i leśnej. Koszty nierynkowe związane są ze zwiększoną śmiertelnością i zachorowalnością oraz pogorszeniem jakości powietrza i wody.
- Krajowy system ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami jest bardzo złożony. Wymaga interakcji pomiędzy wieloma, często

niezależnymi, uczestnikami na różnych poziomach administracyjnych (administracja rządowa na poziomie centralnym i regionalnym, jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, państwowe i samorządowe osoby prawne, a nawet jednostka spoza sektora finansów publicznych), choć tak naprawdę wdrażanie zadań mających bezpośredni wpływ na jakość powietrza odbywa się na poziomie poszczególnych obywateli oraz podmiotów gospodarczych.

1.1. Ochrona powietrza w Prawie ochrony środowiska

Ustawa z 27.04.2001r. – Prawo ochrony środowiska zawiera cały rozdział poświęcony ochronie powietrza. Zgodnie z art. 85 p.o.ś. ma ona polegać na zapewnieniu jak najlepszej jego jakości, w szczególności przez:

- utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej dopuszczalnych dla nich poziomów lub co najmniej na tych poziomach;
- zmniejszanie poziomów substancji w powietrzu co najmniej do dopuszczalnych, gdy nie są one dotrzymane;
- zmniejszanie i utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej poziomów docelowych albo poziomów celów długoterminowych lub co najmniej na tych poziomach.

Kwestia poziomu substancji w powietrzu została uregulowana w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 24.08.2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu², które uległo znacznej nowelizacji 11.10.2019 r. mocą rozporządzenia Ministra Środowiska z 8.10.2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu³ polegającej na obniżeniu o połowę poziomu alarmowego pyłu zawieszonego PM₁₀ (z 300 na 150) oraz poziomu informowania o tej substancji (z 200 na 100).

² Dz.U. z 2012 r. poz. 1031 ze zm.

³ Dz.U. poz. 1931.

Warto wiedzieć, że ocena jakości powietrza na obszarze kraju nie jest dokonywana w sposób dowolny, ale z podziałem na strefy określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 2.08.2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza⁴. Taką strefę stanowić może:

- aglomeracja o liczbie mieszkańców większej niż 250 tysięcy;
- miasto o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy;
- pozostały obszar województwa, niewchodzący w skład miast o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy oraz aglomeracji.

W myśl art. 89 p.o.ś. Główny Inspektor Ochrony Środowiska, w terminie do 30 kwietnia każdego roku, dokonuje oceny poziomów substancji w powietrzu w danej strefie za rok poprzedni oraz odrębnie dla każdej substancji dokonuje klasyfikacji stref, w których poziom odpowiednio:

- przekracza poziom dopuszczalny powiększony o margines tolerancji;
- mieści się pomiędzy poziomem dopuszczalnym a poziomem dopuszczalnym powiększonym o margines tolerancji;
- nie przekracza poziomu dopuszczalnego;
- przekracza poziom docelowy;
- nie przekracza poziomu docelowego;
- przekracza poziom celu długoterminowego;
- nie przekracza poziomu celu długoterminowego.

Wyniki oceny oraz klasyfikację stref Główny Inspektor Ochrony Środowiska niezwłocznie przekazuje zarządowi województwa. Do zadań tego organu należy także dokonanie zbiorczej oceny jakości powietrza w skali kraju, a raport w tym zakresie musi zostać opublikowany corocznie do 31 października za rok poprzedni. Można go znaleźć na stronie internetowej <http://powietrze.gios.gov.pl/pjp/content/show/1001557>. Przykładowo raport dla województwa mazowieckiego za rok 2018 w zakresie pyłu PM10 stanowi, że poziomy stężenie pyłu PM10 w województwie mazowieckim były wysokie. Pomiary prowadzone były na 21 stanowiskach pomiarowych. Wyniki z 4 stanowisk

⁴ Dz.U. poz. 914.

automatycznych nie zostały użyte ze względu na wykorzystanie pomiaru manualnego na tej stacji (Warszawa, al. Niepodległości; Konstancin-Jeziorna, ul. Wierzejewskiego; Otwock, ul. Brzozowa i Siedlce, ul. Konarskiego). Na 15 stacjach pomiary potwierdzają przekroczenia normy dobowej dla pyłu, związanej z częstością przekraczania poziomu dopuszczalnego. Na jednym stanowisku stwierdzono przekroczenia poziomu średniorocznego (Warszawa, al. Niepodległości). Raport zawiera wiele rysunków i tabel, które umożliwiają szczegółowy wgląd w zebrane dane.

Pozostałe regulacje Prawa ochrony środowiska dotyczą działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego i zostaną omówione w dalszej części poradnika.

1.2. Ustawa o wspieraniu termomodernizacji i remontów

Ustawa z 21.11.2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów obowiązuje od 19.03.2009 r., jednak to zmiany wprowadzone w niej 11.02.2019 r.⁵ umożliwiły korzystanie z jej regulacji większej liczbie podmiotów. W ustawie pojawiły się takie pojęcia, jak przedsięwzięcie niskoemisyjne i standardy niskoemisyjne. Ustawodawca zdecydował się także na dodanie całego rozdziału poświęconego przedsięwzięciom niskoemisyjnym i gminnym programom niskoemisyjnym. Wprowadzone zmiany miały na celu poradzenie sobie z jednym z czynników generujących zanieczyszczenie powietrza, czyli z ubóstwem energetycznym. Zgodnie ze wskazaniami ekspertów (w szczególności zgodnie z raportem Instytutu Badań Strukturalnych z lutego 2018 r.) gospodarstwo domowe jest ubogie energetycznie, jeżeli ma trudności w zaspokojeniu swoich potrzeb energetycznych z powodu niskiego dochodu lub charakterystyk mieszkania.

⁵ Zmiany zostały wprowadzone ustawą z 8.12.2018 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 51).

Potrzeby energetyczne to wszystkie czynności wykorzystujące zarówno energię ciepłą, jak i elektryczną, niezbędne do utrzymywania godnego poziomu życia, a więc: ogrzewanie mieszkania, podgrzewanie wody, oświetlenie, przygotowywanie posiłków i korzystanie z podstawowych sprzętów RTV i AGD. Jeśli koszt zaspokojenia potrzeb energetycznych jest tak wysoki, że członkowie gospodarstwa domowego stają przed dylematem, czy ograniczać te potrzeby, czy też oszczędzać kosztem innych dóbr, np. żywności, leków czy edukacji, to mówimy o ubóstwie energetycznym. Zgodnie z metodologią przyjętą dla przeprowadzenia badań przez Instytut Badań Strukturalnych w 2016 r. 12,2% mieszkańców Polski było dotkniętych ubóstwem energetycznym. W ujęciu absolutnym oznaczało to 3,47 miliona osób wchodzących w skład 1,3 miliona polskich gospodarstw domowych.

Z raportu Instytutu wynika również, że 75,4% gospodarstw domowych funkcjonujących w ramach ubóstwa energetycznego (a więc ok. 853 000) zamieszkuje w domach jednorodzinnych, a 87% gospodarstw domowych funkcjonujących w Polsce w warunkach ubóstwa energetycznego jest zlokalizowanych na terenie miejscowości liczących mniej niż 100 000 mieszkańców.

Jak wyjaśniali autorzy projektu nowelizacji, kwestia ubóstwa energetycznego jest sprawą niezwykle wrażliwą. Wprowadzenie definicji ubóstwa energetycznego czy osoby ubogiej energetycznie nie będzie powszechnie akceptowane. Zjawisko ubóstwa jest jednym z głównych problemów społecznych w Polsce. Przyczyny ubóstwa mają bardzo zróżnicowany charakter, a nierówności ekonomiczne determinowane są także czynnikami o charakterze społecznym, psychologicznym oraz określonymi uwarunkowaniami osobniczymi cechującymi jednostki lub całe grupy. Wyprowadzanie ludzi z ubóstwa energetycznego przez programy termomodernizacji jest więc czymś więcej niż tylko walką o ciepłe domy i obniżenie emisji smogu. Jest walką o zapewnienie dostępu do podstawowych zdobyczy cywilizacyjnych poprawiających egzystencję i komfort życia ludzi.

Naprawa istniejącego stanu rzeczy wymaga wdrożenia zintegrowanego programu, który pozwoli osiągnąć następujące cele:

- poprawę jakości powietrza w Polsce;

- poprawę sytuacji mniej zamożnych gospodarstw domowych;
- poprawę efektywności energetycznej przez termomodernizację budynków mieszkalnych.

Powszechnie wskazuje się, że termomodernizacja budynków mieszkalnych połączona z wymianą wysokoemisyjnych źródeł ciepła winna być systemowym narzędziem naprawy jakości powietrza w Polsce. Wnioski takie płyną choćby ze wskazań z przygotowywanego na zlecenie Komisji Europejskiej przez Bank Światowy, w ramach inicjatywy *Catching up Regions*, raportu poświęconego zdefiniowaniu optymalnych metod zwalczania niskiej emisji z jednorodzinnych budynków mieszkalnych. W części diagnostycznej raportu wskazuje się, że około 2/3 domów jednorodzinnych w Polsce, których liczbę łącznie szacuje się na ok. 5,5 miliona, to budynki nieocieplone (1,9 miliona) bądź budynki z niskim standardem ocieplenia (1,7 miliona) i że niska emisja z tych właśnie domów jest główną przyczyną zanieczyszczenia powietrza w Polsce.

Mając na względzie powyższe dane statystyczne, nie ulega wątpliwości, że dopiero zestaw zintegrowanych działań, polegających na uruchomieniu systemowego programu termomodernizacji polskich domów jednorodzinnych, połączonego z wymianą wysokoemisyjnych źródeł ciepła realizowanego w powiązaniu ze zdefiniowaniem standardów emisyjnych dla kotłów na paliwa stałe oraz określeniem norm jakościowych dla paliw stałych, pozwalających na usunięcie najgorszej jakości paliw stałych z palenisk domowych, przyniesie pożądane efekty w postaci poprawy jakości powietrza w Polsce⁶.

⁶ Druk nr 2906 Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji.

2. Rola samorządów w walce ze smogiem

Jak już wskazano we wcześniejszej części książki, podstawą dla poprawy jakości powietrza jest zmiana zachowań wszystkich ludzi, w szczególności w zakresie ogrzewania gospodarstw domowych. Z tego względu regulacje rangi ustawowej mogą stanowić jedynie ramy systemu ochrony powietrza, który musi być realizowany przez samorządy w taki sposób, aby mógł realnie dotrzeć do wszystkich członków wspólnoty samorządowej. W tej części książki zostaną omówione podstawowe akty podejmowane na poziomie samorządowym.

2.1. Wojewódzkie programy ochrony powietrza

Zgodnie z art. 84 ust. 1 p.o.ś. w celu doprowadzenia do przestrzegania standardów jakości środowiska w przypadkach wskazanych ustawą lub przepisami szczególnymi, w drodze aktu prawa miejscowego, tworzone są programy. Programy są publikowane w wojewódzkich dziennikach urzędowych. Jednym z takich aktów jest uregulowany w art. 91 p.o.ś. wojewódzki program ochrony środowiska.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 p.o.ś. dla stref, w których przekroczono poziom dopuszczalny substancji w powietrzu powiększony o margines tolerancji zarząd województwa, w terminie 12 miesięcy od dnia otrzymania wyników oceny poziomów substancji w powietrzu i klasyfikacji stref, o których mowa w art. 89 ust. 1 p.o.ś. (czyli tych dokonywanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w terminie do 30 kwietnia każdego roku), opracowuje i przedstawia do zaopiniowania właściwym wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast i starostom projekt uchwały w sprawie programu ochrony powietrza,

mającego na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta i starosta są obowiązani do wydania opinii w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały w sprawie programu ochrony powietrza. Jednak niewydanie opinii w tym terminie oznacza akceptację projektu uchwały w sprawie programu ochrony powietrza.

W tym samym terminie (czyli 12 miesięcy od dnia otrzymania wyników oceny poziomów substancji w powietrzu i klasyfikacji stref, o których mowa w art. 89 ust. 1 p.o.ś.) zarząd województwa przedstawia do zaopiniowania ministrowi właściwemu do spraw środowiska projekt uchwały w sprawie programu ochrony powietrza. Minister właściwy do spraw środowiska opiniuje projekt uchwały w sprawie programu ochrony powietrza pod względem zgodności z wymaganiami rozporządzenia Ministra Środowiska z 14.06.2019 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych¹ w terminie miesiąca od dnia jego otrzymania. Niewydanie opinii w terminie oznacza akceptację projektu uchwały w sprawie programu ochrony powietrza, czyli uznanie, że jest zgodny z ww. rozporządzeniem. Zgodnie z art. 91 ust. 3 p.o.ś. sejmik województwa, w terminie 15 miesięcy od dnia otrzymania wyników oceny poziomów substancji w powietrzu i klasyfikacji stref, o których mowa w art. 89 ust. 1 p.o.ś., określa, w drodze uchwały, program ochrony powietrza.

Należy podkreślić, że dla stref, w których poziom substancji w powietrzu mieści się pomiędzy poziomem dopuszczalnym a poziomem dopuszczalnym powiększonym o margines tolerancji, zarząd województwa określa przyczyny przekroczenia poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu i informuje ministra właściwego do spraw środowiska o działaniach podejmowanych w celu zmniejszenia emisji substancji powodujących te przekroczenia. Zatem w tej sytuacji nie ma konieczności podejmowania programu ochrony powietrza.

¹ Dz.U. poz. 1159.

Natomiast dla stref, w których poziom substancji w powietrzu przekracza poziom docelowy, zarząd województwa, w terminie 12 miesięcy od dnia otrzymania wyników oceny poziomów substancji w powietrzu i klasyfikacji stref, opracowuje i przedstawia do zaopiniowania właściwym wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast i starostom projekt uchwały w sprawie programu ochrony powietrza, mającego na celu osiągnięcie poziomów docelowych substancji w powietrzu, którego integralną część stanowi plan działań krótkoterminowych. W odniesieniu do tych stref sejmik województwa, w terminie 15 miesięcy od dnia otrzymania wyników oceny poziomów substancji w powietrzu i klasyfikacji stref określa, w drodze uchwały, program ochrony powietrza. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta i starosta są obowiązani do wydania opinii w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały w sprawie programu ochrony powietrza. Niewydanie opinii w terminie oznacza akceptację projektu uchwały w sprawie programu ochrony powietrza.

Mimo że ustawodawca jasno wskazał terminy na zaopiniowanie i podjęcie programu ochrony powietrza, to nie przewidział w tym zakresie żadnych sankcji dla zarządu województwa. Do tego niezbyt trafne wydaje się określenie aż tak długich terminów (12 i 15 miesięcy). W tym czasie jakość powietrza może ulec zmianie, której prawodawca nie przewidział. Nie wprowadzono żadnego trybu, który mógłby zostać zastosowany w sytuacji, kiedy poziom substancji w powietrzu uległ zmianie. A przecież programy są opracowane na podstawie danych dostarczanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w okresach rocznych. Może się więc zdarzyć, że zarząd województwa nie podejmie jeszcze programu ochrony powietrza na podstawie danych z poprzedniego roku, a już będzie dysponował nowymi.

Nie jest także jasne, w jakiej formie organy wykonawcze gmin mają wyrazić opinię i jakie czynniki decydują o zachowaniu lub nie terminu na jej wydanie. Wszystkie organy administracji publicznej działają w granicach prawa, czyli zajmują stanowisko w formach przewidzianych dla nich przez prawo. W przedmiotowej sprawie z pewnością nie ma możliwości wydania decyzji administracyjnej, ponieważ jej istota została określona w ustawie z 14.06.1960 r. –

Kodeks postępowania administracyjnego. Do rozważenia pozostaje możliwość wydania postanowienia. Taka możliwość wydaje się dopuszczalna. Podkreślić jednak należy, że nie będzie to działanie podejmowane w ramach współdziałania organów, czyli art. 106 k.p.a. Przepis art. 106 § 1 k.p.a. stanowi, że jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. W przypadku programów ochrony powietrza nie mamy do czynienia z decyzją, tylko z aktem prawa miejscowego.

Warto wiedzieć, że dla stref, w których został przekroczony poziom dopuszczalny albo poziom docelowy więcej niż jednej substancji w powietrzu, można sporządzić wspólny program ochrony powietrza dotyczący tych substancji (art. 91 ust. 7 p.o.ś.). Dodatkowo jeżeli przyczyny wywołujące przekroczenia dopuszczalnych lub docelowych poziomów substancji w powietrzu w strefach, dla których należy sporządzić program ochrony powietrza, występują na terenie innego województwa, niż zlokalizowane są strefy, właściwe zarządy województw współdziałają przy sporządzaniu programów ochrony powietrza w zakresie wymiany informacji o ewentualnych źródłach przekroczeń poziomów substancji w powietrzu oraz przykładowych działaniach mających na celu ich ograniczenie (art. 91 ust. 8 p.o.ś.).

Ustawodawca w art. 91 ust. 7a p.o.ś. określił elementy, jakie powinien zawierać program ochrony powietrza:

- 1) informację na temat przekroczeń poziomów dopuszczalnych lub docelowych lub pułapu stężenia ekspozycji wraz z podaniem zakresu przekroczeń;
- 2) podział źródeł zanieczyszczeń;
- 3) scenariusze wielkości emisji w roku zakończenia realizacji programu;
- 4) harmonogram realizacji działań naprawczych określający działania:
 - a) krótkoterminowe – na okres nie dłuższy niż 2 lata,
 - b) średnioterminowe – na okres nie dłuższy niż 4 lata,
 - c) długoterminowe – na okres nie dłuższy niż 6 lat;