

DROGA DO CZYSTEGO POWIETRZA

OCENA DZIAŁAŃ ANTYSMOGOWYCH W POLSCE I REKOMENDACJE NA PRZYSZŁOŚĆ: NISKA EMISJA, TRANSPORT, PRZEMYSŁ

AUTORZY:

ŁUKASZ ADAMKIEWICZ, MAGDALENA CYGAN, DOMINIKA MUCHA
EUROPEJSKIE CENTRUM CZYSTEGO POWIETRZA

ANNA DWORAKOWSKA, ANDRZEJ GUŁA, NATALIA MATYSIK, BARTOSZ PIŁAT
POLSKI ALARM SMOGOWY

ADRIAN CHOCHOŁ, MIŁOSZ JAKUBOWSKI, MAGDALENA UKOWSKA
FRANK BOLD

RECENZJA KRYTYCZNA:

DR ANETTA DRZENIECKA-OSIADACZ
UNIwersytet Wrocławski

WARSZAWA, CZERWIEC 2021



EUROPEJSKIE
CENTRUM
CZYSTEGO
POWIETRZA



polski
alarm
smogowy


Frank Bold

SPIS TREŚCI

	PODSUMOWANIE	3
1	JAKOŚĆ POWIETRZA	10
1.1	Emisja z głównych sektorów	11
1.2	Ocena jakości powietrza	15
2	NISKA EMISJA	19
2.1	Uchwały antysmogowe	20
2.2	Programy Ochrony Powietrza	25
2.3	Program Czyste Powietrze	35
2.4	Ulga termomodernizacyjna	40
2.5	Likwidacja kotłów na paliwa stałe w budownictwie wielorodzinnym	42
2.6	Paliwa	44
2.6.1	Węgiel – zużycie i normy	44
2.6.2	Biomasa – zużycie i normy	48
2.7	Inwentaryzacja kotłów	51
2.8	Regulacje dla kotłów na paliwa stałe	54
3	TRANSPORT	56
3.1	Strefy Czystego Transportu	58
3.2	Import samochodów	62
3.3	Kontrola stanu technicznego	65
3.4	Transport publiczny	67
4	PRZEMYSŁ	70
4.1	Gospodarka przestrzenna	71
4.2	Oddziaływania zapachowe	73
4.3	Standardy jakości powietrza i standardy emisyjne	74
4.4	Wykluczenie społeczeństwa z udziału w postępowaniach	75
4.5	Inspekcja ochrony środowiska i inne organy kontrolne	76
4.6	Odpowiedzialność karna	78
5	ZAŁĄCZNIK	81

PODSUMOWANIE

Niniejszy raport zawiera kompleksowy przegląd dotyczący jakości powietrza w Polsce. Opisuje on **stan obecny, rekomendacje zmian i ocenę zaawansowania działań** w zakresie trzech **kluczowych obszarów: niskiej emisji, transportu oraz przemysłu**. Został przygotowany przez **grono ekspertów** i zawiera **informacje**, które zostały **zebrane specjalnie** w celu zaprezentowania ich w raporcie i nie były nigdzie wcześniej publikowane.

Raport będzie aktualizowany każdego roku, co umożliwi systemowe spojrzenie na ważne obszary związane z jakością powietrza w Polsce. Jego powtarzalność da podstawę do rzetelnej i porównywalnej oceny poszczególnych elementów i działań na rzecz ochrony powietrza. Nasz raport jest nie tylko drogowskazem, ale i receptą, z której mogą skorzystać wszyscy: władze na poziomie krajowym i lokalnym – wdrażając efektywne rozwiązania, organizacje pozarządowe – angażując się w podnoszenie świadomości i szerzenie ważnych informacji, naukowcy – badając nowe rozwiązania, czy po prostu obywatele – wywierając presję na instytucjach państwowych i prezentując w życiu postawę prośrodowiskową.

Jakość powietrza w roku 2019 w stosunku do 2018 była, w zdecydowanej większości przypadków, lepsza. Analiza trendów stężeń zanieczyszczeń powietrza wskazała jednak, że **poprawa jakości** powietrza w większości badanych miejscowości jest **przypadkowa**, a więc **wynika głównie** z mniej „smogowych” **warunków meteorologicznych**. Co więcej, z wyjątkiem NO₂, **wytyczne WHO** dotyczące stężeń poszczególnych zanieczyszczeń są, z nielicznymi wyjątkami, **przekraczane na terenie całej Polski**. Dotyczy to szczególnie najbardziej szkodliwych dla zdrowia zanieczyszczeń, czyli benzo(a)pirenu i pyłu PM2.5.

Największy udział w emisji pyłu PM2.5, PM10 oraz benzo(a)pirenu **ma sektor niskiej emisji**, czyli spalanie paliw stałych (węgla i drewna) głównie w domowych instalacjach grzewczych, małych zakładach produkcyjnych, itp. W 2019 r. tzw. drobne podmioty (głównie gospodarstwa domowe) zużyły ponad 10 mln ton węgla i choć była to najniższa wartość od wielu lat, to jednak polski sektor gospodarstw domowych spala najwyższą ilość węgla w Unii Europejskiej. Szacuje się, że z całego węgla spalanego w gospodarstwach domowych w UE, aż 87% spalane jest właśnie w Polsce. Warto zauważyć, że w kontekście niskiej emisji **problemem jest** nie tylko **spalanie węgla, ale również spalanie biomasy**. Spalanie biomasy w piecach i kotłach przyczynia się do 21,1% całkowitej emisji pyłu PM2.5, a więc niewiele mniej niż w przypadku węgla (26,9%).

Aby spełnić zapisy prawa **Polska musi zredukować emisję pyłu PM2.5 o 89,6 tys. ton** względem 2005 r. Do 2018 r. (14 lat) emisja pyłu PM2.5 spadła o 24,3 tys. ton. Oznacza to, że **przez następne 12 lat** Polska musi zredukować emisję o 66,3 tys. ton, co oznacza **konieczność trzykrotnego przyspieszenia tempa zmian** w tym zakresie.

W zakresie niskiej emisji pozytywnie należy ocenić fakt, że już w **13 województwach zostały** przyjęte **uchwały antysmogowe**, które zakazują wykorzystywania kotłów, pieców i kominków o najwyższej emisji zanieczyszczeń. Oznacza to, że wszystkie urządzenia, które nie spełniają wymogów uchwał muszą zostać wymienione w najbliższych latach: **w skali kraju rocznie należy likwidować średnio ok. 425 tys. kotłów niespełniających wymogów uchwał**.

Aby przyspieszyć na razie zbyt wolne tempo wymian, należy dalej reformować Program Czyste Powietrze, który oferuje dotacje do wymiany przestarzałych kotłów na węgiel i drewno. **Od początku istnienia programu, a więc przez dwa i pół roku**, (dane na 31.03.2021) złożono jedynie około **171 tys. wniosków o wymianę**

źródła grzewczego – co stanowi zaledwie **6% z dziesięcioletniego celu** programu. Pozytywnie należy ocenić działania podjęte przez NFOŚiGW, których celem jest zwiększenie dostępności PCzP poprzez włączenie gmin do sieci dystrybucji programu. Również pozytywnie należy ocenić fakt, że w realizację PCzP zostaną zaangażowane banki. Kolejne potrzebne reformy to uruchomienie wsparcia dla najuboższych, intensywna kampania informacyjna, czy włączenie do sieci dystrybucji banków: PKO BP, Pekao SA oraz Bank Pocztowy.

Inne potrzebne działania w zakresie niskiej emisji to:

- **kampania informacyjna** dotycząca uchwał antysmogowych: w skali kraju tylko 13% osób, których kotły nie spełniają wymogów uchwał, jest w stanie podać termin, kiedy obostrzenia wchodzą w życie;
- przyjęcie bardziej wymagających **norm dla jakości węgla** i wprowadzenie **norm dla pelletu drzewnego**, który w ostatnich latach zyskuje na popularności;
- wdrożenie **Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków** i zasilenie jej danymi na temat źródeł grzewczych w polskich domach oraz wprowadzenie systemu regularnej kontroli kotłów spalających paliwa stałe (np. co dwa lata).

Niewykorzystanym w stopniu wystarczającym instrumentem są **programy ochrony powietrza**. Niestety w większości przypadków POPy zawierają jedynie ogólne zapisy i nie schodzą na poziom szczegółowych wymogów ani działań, jakie powinny podjąć gminy, by doprowadzić do wdrożenia uchwał. **Wyjątkiem jest program ochrony powietrza dla województwa małopolskiego**, który zawiera szereg bardzo konkretnych wymogów w stosunku do gmin, których celem jest wdrożenie uchwały antysmogowej dla Małopolski.

Emisje zanieczyszczeń z transportu w ciągu ostatnich 15 lat **wzrosły**, co oznacza brak lub nieskuteczność polityki i strategii w obszarze zanieczyszczeń komunikacyjnych. **Liczba pojazdów** na 1000 mieszkańców w Warszawie, Poznaniu, Wrocławiu, Krakowie i aglomeracji śląskiej **wzrosła o 30-40% w ciągu ostatnich 10 lat**. Według Najwyższej Izby Kontroli w **aglomeracji krakowskiej i warszawskiej** samochody odpowiadają za **75% emisji dwutlenku azotu**. Najpilniejsze zmiany jakie powinny wydarzyć się w zakresie ograniczania zanieczyszczeń transportowych to:

- reforma przepisów dotyczących tworzenia **Stref Czystego Transportu**, tak aby możliwe było tworzenie w miastach obszarów, do których nie mogłyby wjechać te auta, które **emitują najwięcej zanieczyszczeń** (głównie starsze samochody z silnikiem diesla);
- ograniczenie **dużego importu** mocno wyeksploatowanych samochodów, które emitują znaczące ilości zanieczyszczeń **poprzez uzależnienie akcyzy od emisyjności samochodu** (obecnie sprowadza się do Polski około 1 mln używanych aut rocznie, a ich średni wiek to 12 lat);
- wprowadzenie przepisów skutecznie karzących za usuwanie filtrów **DPF**;
- rozwój połączeń **transportu publicznego** – szczególnie poza wielkimi aglomeracjami.

W obszarze przemysłu jedną z przyczyn wielu problemów dotyczących ochrony środowiska oraz konfliktów społecznych związanych z realizacją inwestycji jest w Polsce **chaos przestrzenny**. Według danych GUS za rok 2019 pokrycie miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (MPZP) wynosi zaledwie 31,2% powierzchni kraju. Źródłem bardzo wielu konfliktów dotyczących funkcjonowania zakładów przemysłowych są **emisje odorów**. Od ponad 15 lat nie zostało wydane odpowiednie rozporządzenie określające wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu oraz metody oceny zapachowej jakości powietrza. W polskim prawie **stosunkowo wąsko określone zostały wiążące standardy emisyjne**. Dotyczą one przede wszystkim podstawowych grup zanieczyszczeń. W odniesieniu do innych substancji standardy emisyjne ustalone są w sposób wybiórczy, np. dla lotnych związków organicznych. Kolejnym problemem jest **stopniowe ograniczanie**, a nawet całkowite wykluczanie **udziału społeczeństwa w postępowaniach administracyjnych**. Całkowite wykluczenie strony społecznej z postępowania o wydanie pozwolenia emisyjnego jest w sposób oczywisty sprzeczne z prawem międzynarodowym, tj. konwencją z Aarhus. Praktyka pokazuje, że nawet w przypadku zawiadomień o istotnych nieprawidłowościach **prowadzone są kontrole zapowiedziane**, przez co

kontrolowany podmiot może się do nich odpowiednio przygotować, co uniemożliwia przeprowadzenie właściwej kontroli zakładów przemysłowych. Ponadto, Inspekcja Ochrony Środowiska nie posiada ani odpowiedniego sprzętu, ani odpowiedniej ilości specjalistów aby prowadzić skuteczne kontrole. **Odpowiedzialność karna** w zdecydowanej większości przestępstw i wykroczeń powiązanych z oddziaływaniem na środowisko **nie istnieje** ponieważ nie jest możliwe zidentyfikowanie pokrzywdzonego. W polskiej procedurze karnej pozycja organizacji społecznej jest marginalna. Negatywnie należy także ocenić stosunkowo **niskie kary przewidziane przez ustawodawcę za wykroczenia przeciwko ochronie środowiska**. Nawet bardzo poważne uchybienia, takie jak prowadzenie działalności bez wymaganego prawem pozwolenia, stanowią wyłącznie wykroczenie.

TABELA

OCENA EKSPERCKA POSZCZEGÓLNYCH OBSZARÓW ZARZĄDZANIA JAKOŚCIĄ POWIETRZA

	OBSZAR	OCENA
JAKOŚĆ POWIETRZA	Emisja z głównych sektorów Redukcja emisji zanieczyszczeń z głównych sektorów	postęp niedostateczny
	Ocena jakości powietrza Zmniejszenie stężeń głównych zanieczyszczeń powietrza	postęp niedostateczny
	Uchwały antysmogowe Wdrażanie uchwał antysmogowych	postęp niedostateczny
NISKA EMISJA	Programy Ochrony Powietrza Przyjęcie skutecznych programów ochrony powietrza w regionach	postęp niedostateczny
	Program Czyste Powietrze Dotacje do wymiany starych kotłów na węgiel i drewno i termomodernizację domów jednorodzinnych	postęp umiarkowany
	Ulga termomodernizacyjna Wsparcie wymiany starych kotłów na węgiel i drewno oraz termomodernizacji domów jednorodzinnych	prace zaawansowane
	Likwidacja kotłów na paliwa stałe w budownictwie wielorodzinnym Dostępność dotacji dla mieszkań o własności prywatnej w budownictwie wielorodzinnym	postęp niedostateczny
	Paliwa Regulacja jakości paliw stałych – węgla i biomasy	postęp umiarkowany
	Inwentaryzacja kotłów Inwentaryzacja kotłów na węgiel i drewno – zarządzanie procesem wymiany kotłów	postęp umiarkowany
	Regulacje dla kotłów na paliwa stałe Kontrole sprzedawanych kotłów na paliwa stałe	prace zaawansowane

	POLITYKA	OCENA
TRANSPORT	Strefy Czystego Transportu Ograniczanie ruchu najbardziej emisyjnych aut w miastach	postęp niedostateczny
	Import samochodów Ograniczenie importu najbardziej emisyjnych samochodów do Polski	prace nierozpoczęte
	Kontrola stanu technicznego Skuteczna kontrola stanu technicznego samochodów, w tym emisji spalin	postęp niedostateczny
	Transport publiczny Rozwój transportu publicznego poza dużymi ośrodkami miejskimi	postęp niedostateczny
PRZEMYSŁ	Gospodarka przestrzenna Wyznaczanie stref przemysłowych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego	postęp niedostateczny
	Oddziaływania zapachowe Przyjęcie prawodawstwa w zakresie oddziaływania odorów	prace nierozpoczęte
	Standardy jakości powietrza i standardy emisyjne Przyjęcie kompleksowych standardów emisyjnych dla przedsiębiorstw	postęp umiarkowany
	Udział społeczeństwa w postępowaniach Włączenie społeczeństwa do udziału w postępowaniach dotyczących zakładów przemysłowych	postęp niedostateczny
	Inspekcja ochrony środowiska i inne organy kontrolne Skuteczne kontrole zakładów przemysłowych przez inspekcję ochrony środowiska i inne organy	postęp niedostateczny
	Odpowiedzialność karna Odpowiedzialność karna za zanieczyszczenie środowiska przez zakłady przemysłowe	postęp niedostateczny

NAJWAŻNIEJSZE REKOMENDACJE

NISKA EMISJA

- » **REGIONY:** Przeprowadzenie intensywnej kampanii informacyjnej dotyczącej wymogów uchwał antysmogowych i obowiązku wymiany pozaklasowych kotłów, tzw. „kopciuchów”.
- » **REGIONY:** Przyjęcie skutecznych programów ochrony powietrza, które nałożą na gminy konkretne obowiązki w zakresie ochrony powietrza.
- » **NARODOWY FUNDUSZ OCHRONY ŚRODOWISKA:** Kontynuacja reformy Programu Czyste Powietrze: objęcie wsparciem najuboższych gospodarstw domowych.
- » **NARODOWY FUNDUSZ OCHRONY ŚRODOWISKA:** Uruchomienie wsparcia do wymiany ogrzewania na węgiel i drewno w prywatnych mieszkaniach w budownictwie wielorodzinnym.
- » **RZĄD:** Zlikwidowanie wsparcia dla kotłów węglowych w uldze termomodernizacyjnej.
- » **RZĄD:** Przyjęcie wyższych norm jakościowych dla węgla i ustanowienie obowiązkowych norm jakości dla pelletu.
- » **RZĄD:** Zbudowanie i wdrożenie systemu regularnej kontroli palenisk domowych.
- » **GŁÓWNY URZĄD NADZORU BUDOWLANEGO:** Wdrożenie Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków i skuteczne zasilanie jej danymi do końca czerwca 2022 r.

TRANSPORT

- » **RZĄD:** Reforma przepisów dotyczących Stref Czystego Transportu, tak aby samorządy mogły ograniczać ruch najbardziej zanieczyszczających aut.
- » **RZĄD:** Zmiany w akcyzie od importu samochodów, tak aby opłata była uzależniona od ilości zanieczyszczeń emitowanych przez dane auto.
- » **RZĄD:** Wprowadzenie kary dla zakładów usuwających filtry cząstek stałych, zaostrezenie kar za poruszanie się autami z usuniętymi filtrami, zmiana w zakresie corocznej kontroli emisji spalin.
- » **RZĄD:** Usprawnienie transportu publicznego poza aglomeracjami.

PRZEMYSŁ

- » **SAMORZĄD:** Przyjęcie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i wyznaczanie stref przemysłowych w oparciu o nie.
- » **RZĄD:** Przyjęcie prawa regulującego standardy zapachowe powietrza.
- » **RZĄD:** Poszerzenie katalogu wiążących standardów emisyjnych dla instalacji przemysłowych.
- » **RZĄD:** Zapewnienie możliwości udziału społeczności lokalnych i organizacji ekologicznych w postępowaniach dotyczących pozwoleń emisyjnych dla zakładów przemysłowych.
- » **RZĄD:** Zmiana kwalifikacji niektórych wykroczeń przeciwko środowisku na przestępstwo i przyznanie organizacjom ekologicznym uprawnień pokrzywdzonego w sprawach o przestępstwa i wykroczenia.
- » **INSPEKCJA OCHRONY ŚRODOWISKA:** Zwiększenie liczby niezapowiedzianych kontroli interwencyjnych w zakładach przemysłowych, reforma inspekcji w kierunku bardziej skutecznego wykrywania przestępstw wobec środowiska.

JAKOŚĆ POWIETRZA



1.1 >> EMISJA Z GŁÓWNYCH SEKTORÓW

Emisja zanieczyszczeń to wprowadzanie do środowiska szkodliwych dla zdrowia substancji. Trwała poprawa jakości powietrza jest możliwa tylko poprzez zmniejszenie liczby źródeł emisji oraz/lub ograniczenie ilości zanieczyszczeń emitowanych przez nie. Udział w emisji najważniejszych zanieczyszczeń z podziałem na główne sektory dla ostatniego dostępnego roku przedstawiono w tabeli 1.1.1.

TABELA 1.1.1

EMISJA NAJWAŻNIEJSZYCH ZANIECZYSZCZEŃ POWIETRZA W 2019 R. W PODZIALE NA GŁÓWNE SEKTORY EMISJI

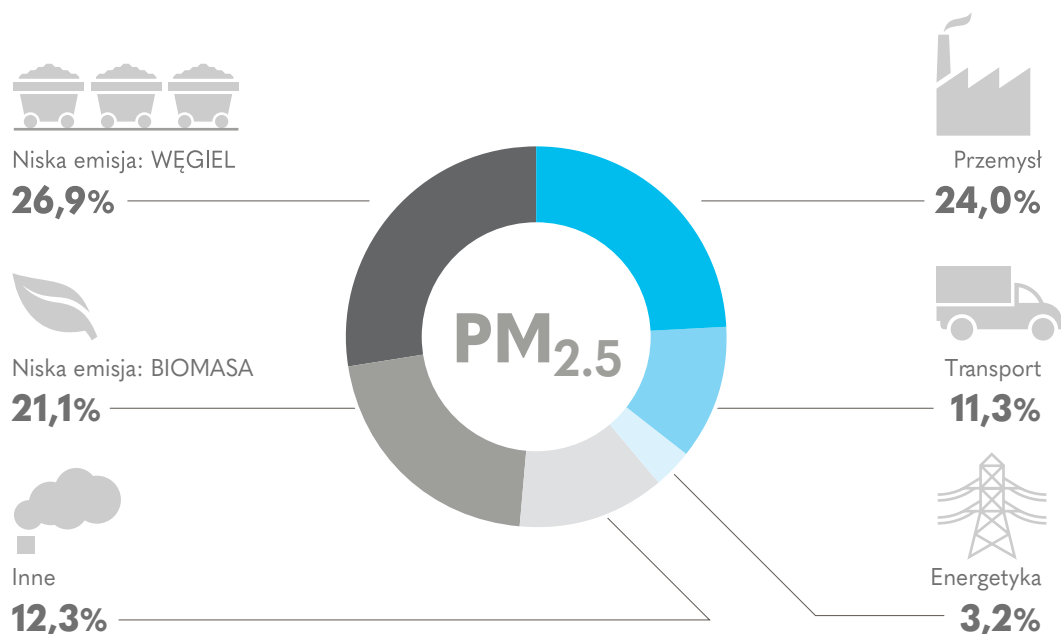
SEKTOR EMISJI [kod NFR]	PYŁ PM _{2.5} [%]	PYŁ PM ₁₀ [%]	NO _x [%]	BENZO(a)PIREN [%]
Niska emisja: [1A4]				
Wszystkie paliwa	49,2	41,0	16,8	96,9
w tym węgiel	26,9	28,0	6,7	74,1
w tym biomasa	21,1	12,3	1,5	22,8
Transport [1A3]	11,3	8,4	41,3	0,4
Przemysł [1A2 oraz 2]	24,0	15,8	8,8	0,0
Energetyka [1A1]	3,2	3,1	20	0,0
Inne	12,3	22,7	12,6	3,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Centre on Emission Inventories and Projections (CEIP)¹

¹ <https://www.ceip.at/status-of-reporting-and-review-results/2021-submission> – międzynarodowe repozytorium danych emisyjnych, do którego raportuje Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami – KOBIZE (dostęp: 11.03.2021).

RYSUNEK 1.1.1

EMISJA NAJWAŻNIEJSZYCH ZANIECZYSZCZEŃ POWIETRZA W 2019 R. W PODZIALE NA GŁÓWNE SEKTORY EMISJI



Największy udział w emisji pyłu PM_{2.5}, PM₁₀ oraz benzo(a)pirenu ma sektor niskiej emisji, czyli spalanie paliw stałych (węgla i drewna) głównie w domowych instalacjach grzewczych, małych zakładach produkcyjnych itp. Warto zauważyć, że w kontekście niskiej emisji problemem jest nie tylko spalanie węgla, ale również spalanie biomasy. W przypadku pyłu PM_{2.5} spalanie biomasy w piecach i kotłach przyczynia się do 21,1% całkowitej emisji, a węgla do 26,9%. W przypadku pyłu PM₁₀ i benzo(a)pirenu udział węgla w stosunku do biomasy jest dużo większy, choć i tu widać wyraźne oddziaływanie spalania biomasy (odpowiednio: 28,0% do 12,3% i 74,1% do 22,8%). Zatem, rozważając niezbędne działania na rzecz **redukcji zanieczyszczeń z sektora niskiej emisji, należy pamiętać, że zarówno węgiel, jak i biomasa powodują znaczne zanieczyszczenia pyłowe**. Warto zauważyć, że emisja benzo(a)pirenu pochodzi niemal wyłącznie z sektora niskiej emisji (96,9%). W przypadku tlenków azotu większość zanieczyszczeń pochodzi z transportu, dlatego często nazywa się je zanieczyszczeniami komunikacyjnymi (41,3%).

Redukcja emisji poszczególnych zanieczyszczeń jest wymagana prawem (Dyrektywa 2016/2284)² i dotyczy PM_{2.5}, NO_x, SO₂, lotnych związków organicznych oraz amoniaku. Wśród tych zanieczyszczeń Polska ma duże problemy z przekroczeniami pyłu PM_{2.5}: tabela 1.1.2 przedstawia historyczną zmianę emisji właśnie dla tego zanieczyszczenia.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016L2284&from=EN> (dostęp: 11.03.2021).

TABELA 1.1.2**EMISJA PYŁU PM2.5 W LATACH 2005-2019 WEDŁUG ŹRÓDEŁ EMISJI³**

ROK	SUMARYCZNA [tys. ton]	ENERGETYKA [tys. ton]	TRANSPORT [tys. ton]	NISKA EMISJA [tys. ton]	PRZEMYSŁ [tys. ton]	POZOSTAŁE [tys. ton]
2005 rok bazowy	154,5	17,6	11,0	85,7	27,1	13,1
2010	151,5	10,7	14,1	88,0	26,2	12,7
2011	144,5	10,1	13,8	79,0	28,8	12,9
2012	140,3	7,6	12,8	79,2	27,8	12,9
2013	133,7	6,9	11,1	74,5	27,9	13,3
2014	126,2	6,2	10,7	67,9	27,9	13,5
2015	125,9	6,2	10,8	67,4	27,5	14,0
2016	129,9	5,6	12,0	70,6	27,4	14,3
2017	133,2	5,3	14,0	70,3	28,9	14,7
2018	130,2	4,5	14,0	67,2	29,6	14,8
2019	121,7	3,9	13,7	59,9	29,2	15,1
zmiana 2005-2019	-21%	-78%	+24%	-30%	+8%	+15%
zmiana 2005-2018	-16%	-74%	+27%	-22%	+9%	+13%
Cel redukcyjny dla Polski określony w Dyrektywie UE 2016/2284 do osiągnięcia w 2030 r. ⁴				-58%		

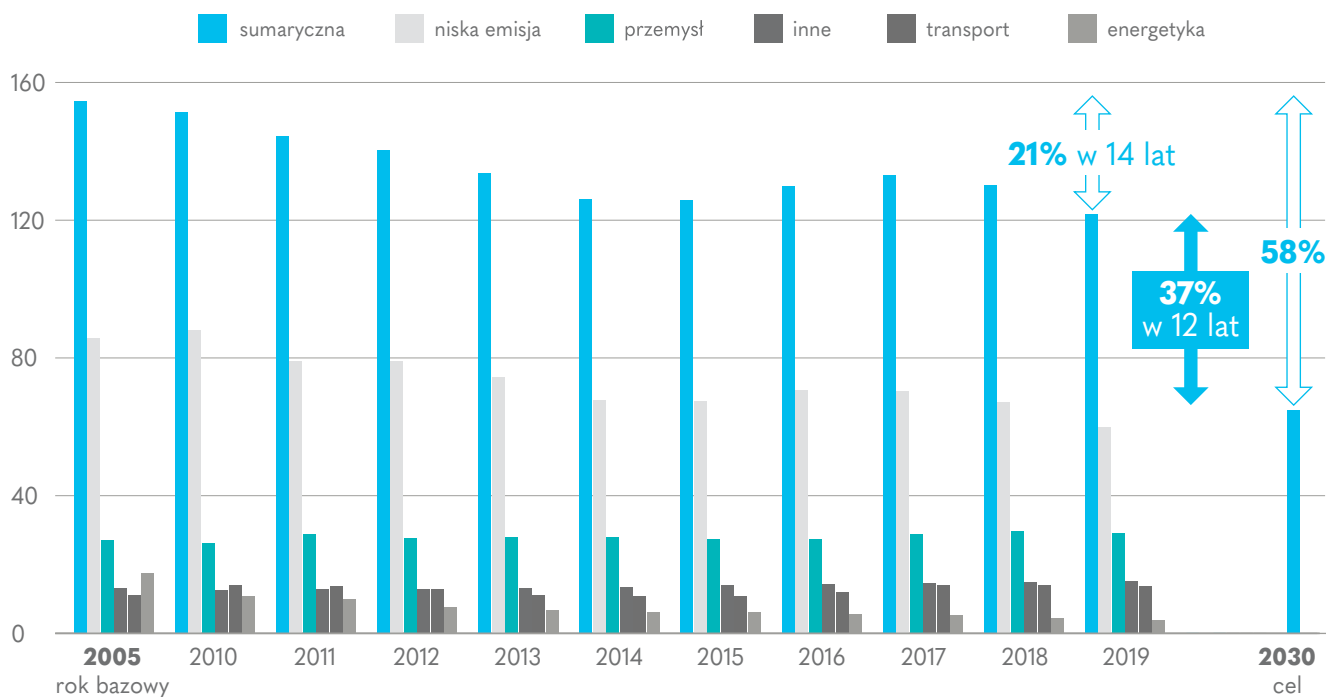
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Centre on Emission Inventories and Projections (CEIP)

³ Obliczenia własne na podstawie: <https://www.ceip.at/status-of-reporting-and-review-results/2021-submission> (dostęp: 11.03.2021).⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016L2284&from=EN> (dostęp 11.03.21)

Rok 2005 jest rokiem bazowym, w odniesieniu do którego Polska ma zmniejszyć emisję o 16% do roku 2020 i 58% do 2030. Analizując tempo redukcji, jako ostatni rok należy wziąć pod uwagę 2018, ponieważ zima w 2019 była relatywnie łagodna, co przełożyło się na wyjątkowo niedużą emisję z sektora bytowo-komunalnego, czyli zanieczyszczeń pyłowych generowanych przez piece i kotły na węgiel i drewno tzw. sektora niskiej emisji. Aby zredukować 58% emisji pyłu PM_{2.5} względem 2005 r., Polska musi zmniejszyć emisję o 89,6 tys. ton. Do 2018 r., czyli przez 14 lat, emisja pyłu PM_{2.5} spadła o 24,3 tys. ton. Oznacza to, że przez następne 12 lat należy zredukować emisję o 66,3 tys. ton. Innymi słowy, **Polska musi potroić swoje obecne wysiłki w redukcji pyłu, trzykrotnie zwiększając tempo zmian. Aby spełnić wymagania prawa, w następnych 12 latach Polska będzie musiała niemalże całkowicie zlikwidować emisję ze spalania węgla i drewna, a także zmniejszyć emisję z transportu, która wzrosła o niemal 30% od 2005 r., oraz z przemysłu, który od lat emituje na niezmiennym poziomie.**

RYСУNEK 1.1.2

EMISJA PYŁU PM_{2.5} W LATACH 2005-2019 WEDŁUG ŹRÓDEŁ EMISJI WRAZ Z CELEM REDUKCYJNYM DO 2030 R. [TYS. TON]



OCENA

POSTĘP NIEDOSTATECZNY. Osiągnięcie celu redukcji emisji określonej w prawie unijnym wymaga trzykrotnego zwiększenia obecnego tempa redukcji emisji pyłów.

1.2 >> OCENA JAKOŚCI POWIETRZA

Polska pod względem przekroczeń normy dobowej dla pyłu PM₁₀ oraz średniorocznej dla benzo(a)pirenu i pyłu PM_{2.5} znajduje się od lat na najgorszych pozycjach w rankingu krajów Unii Europejskiej⁵. **Jakość powietrza w roku 2019⁶ w stosunku do 2018 jest, w zdecydowanej większości przypadków, lepsza. Jeśli jednak popatrzeć na długoletni trend pomiarowy, sytuacja okazuje się dużo mniej pozytywna.** W celu opracowania dokładnego obrazu jakości powietrza w Polsce na przestrzeni ostatnich lat przeprowadzono kompleksową analizę stężeń głównych zanieczyszczeń. Wybrano do niej miejscowości (miasta oraz gminy), które posiadają dane pomiarowe dla lat 2013-2019 (od 86 miejscowości dla pyłu PM_{2.5} do 185 dla pyłu PM₁₀)⁷.

Jeśli popatrzymy na wyniki za 2019 r. (tabela 1.2.1), przekroczenia dobowych norm dla pyłu PM₁₀ dotyczą, w porównaniu do lat ubiegłych, stosunkowo małej liczby miejscowości – 35,7%. W przypadku stężeń średniorocznych dla pyłu PM_{2.5} jest to 25,0%. Z kolei sytuacja w przypadku przekroczeń benzo(a)pirenu dotyczy praktycznie całej Polski: 85,7% analizowanych miejscowości notuje zawyżone (często wielokrotnie) stężenia, a tylko cztery spełniają polskie normy ustalone dla tej rakotwórczej substancji. Normy dla dwutlenku azotu natomiast praktycznie nie są przekraczane, przy czym należy pamiętać, że spełnienie wytycznych Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) nie oznacza braku wpływu na zdrowie. **Co więcej, z wyjątkiem NO₂, wytyczne WHO dotyczące stężeń poszczególnych zanieczyszczeń są, z nielicznymi wyjątkami, przekraczane na terenie całej Polski. Dotyczy to szczególnie najbardziej szkodliwych dla zdrowia zanieczyszczeń, czyli benzo(a)pirenu i pyłu PM_{2.5}.**

TABELA 1.2.1

OCENA JAKOŚCI POWIETRZA ZA 2019 R. W WYBRANYCH MIEJSCOWOŚCIACH W POLSCE

WSKAŹNIK OCENY JAKOŚCI POWIETRZA	PM ₁₀ DOBA	PM ₁₀ ROK	PM _{2.5} ROK	B(a)P ROK	NO ₂ ROK
Miejscowości z przekroczeniami norm polskich i wytycznych WHO	61 (33,0%)	4 (2,2%)	25 (29,1%)	103 (79,8%)	1 (0,9%)
Miejscowości spełniające normy polskie	118 (63,8%)	155 (83,8%)	59 (68,6%)	26 (20,2%)	116 (99,1%)
Miejscowości spełniające normy polskie i wytyczne WHO	6 (3,2%)	26 (14,0%)	2 (2,3%)	0 (0,0%)	116 (99,1%)*
Suma analizowanych miejscowości	185 (100%)	185 (100%)	86 (100%)	129 (100%)	117 (100%)

* W przypadku NO₂ norma polska i wytyczne WHO mają takie same wartości.

Źródło: opracowanie własne na podstawie banku danych pomiarowych Głównego Inspektoratu Ochrony Powietrza

⁵ <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report> (dostęp: 15.03.2021).

⁶ Ostatnie zweryfikowane pomiary: stan na 22.03.2021

⁷ Przyjęto, że jeden rok może być bez pomiarów, a kryterium kompletności dla pomiarów dobowych wynosi 75%, a dla rocznych – 85%. Pełna analiza trendów zostanie opublikowana w oddzielnym raporcie.

POPRAWA JAKOŚCI POWIETRZA – PRZYPADEK CZY DZIAŁANIA REDUKUJĄCE EMISJĘ?

Należy pamiętać, że jakość powietrza w Polsce jest silnie uzależniona od pogody, a w szczególności od „surowości” sezonu grzewczego, czyli temperatur ujemnych oraz niskiej prędkości wiatru w miesiącach zimowych. Chcąc zobaczyć, czy obserwujemy rzeczywistą poprawę jakości powietrza wynikającą z działań ograniczających emisję zanieczyszczeń, trzeba spojrzeć na dłuższe okresy niż rok do roku, aby uniknąć przypadkowości związanej z pogodą. Zbadano istotność trendu spadkowego, czyli odpowiedziano na pytanie, czy zaobserwowano statystycznie potwierdzoną poprawę jakości powietrza. Do badań wykorzystano test Manna-Kendalla, na podstawie którego określono, czy trend w danej miejscowości jest istotny bądź też, innymi słowy, czy nie jest incydentalny. Przyjęto, że jeśli parametr wynosi 0,1 (10% prawdopodobieństwa), to spadek jest przypadkowy.

Wyniki analizy pokazują, że poprawa jakości powietrza w większości badanych miejscowości jest przypadkowa, a więc wynika głównie z mniej „smogowych” warunków meteorologicznych. W zależności od typu zanieczyszczenia – w przypadku 68,5-79,5% obszarów – trend okazuje się nieistotny (tabela 1.2.2). Co gorsza, większość miejscowości, które w 2019 r. spełniły normy jakości powietrza, nie zredukowały w sposób systematyczny emisji zanieczyszczeń. Przykładowo: dla normy dobowej PM10 zaobserwowano trend spadkowy łącznie w 64,3% [92 miejscowości / 143 analizowanych miejscowości] analizowanych miejscowości. Jednak wśród nich aż w 50,3% [72/143] ten trend jest nieistotny, a tylko w 14,0% [20/143] istotny. **Miejscowości, które charakteryzują się nieistotną zmianą wynikającą w dużej mierze z warunków pogodowych, choć spełniły normy jakości powietrza, jest średnio trzykrotnie więcej niż tych, dla których wykazano istotną poprawę związaną z ograniczeniem emisji zanieczyszczeń.**

TABELA 1.2.2**TREND POPRAWY JAKOŚCI POWIETRZA W LATACH 2013-2019 W WYBRANYCH MIEJSCOWOŚCIACH W POLSCE***

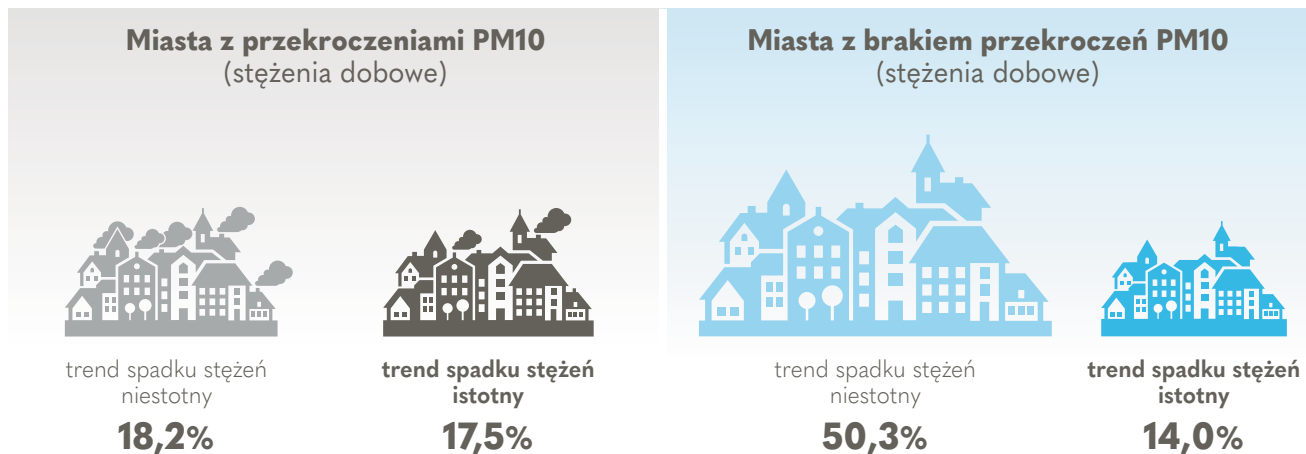
TREND POPRAWY JAKOŚCI POWIETRZA		PM10 DOBA	PM10 ROK	PM2,5 ROK	B(a)P DOBA	NO₂ ROK
Istotna regularna poprawa wynikająca w dużej mierze z działań redukujących emisję	Miejscowości z przekroczeniami norm polskich	25 (17,5%)	3 (2,1%)	2 (3,6%)	7 (25,0%)	0 (0,0%)
	Miejscowości spełniające normy polskie	20 (14,0%)	35 (24,5%)	13 (23,2%)	0 (0,0%)	16 (20,5%)
	Suma	45 (31,5%)	38 (26,6%)	15 (26,8%)	7 (25,0%)	16 (20,5%)
Nieistotny przypadkowy trend wynikający w dużej mierze z warunków pogodowych	Miejscowości z przekroczeniami norm polskich	26 (18,2%)	1 (0,7%)	12 (21,4%)	17 (60,7%)	1 (1,3%)
	Miejscowości spełniające normy polskie	72 (50,3%)	104 (72,7%)	29 (51,8%)	4 (14,3%)	61 (78,2%)
	Suma	98 (68,5%)	105 (73,4%)	41 (73,2%)	21 (75,0%)	62 (79,5%)
Suma analizowanych miejscowości		143 (100%)	143 (100%)	56 (100%)	28 (100%)	78 (100%)

* Miejscowości posiadające ciąg danych pomiarowych w latach 2013-2019 spełniające kryterium kompletności.

Źródło: opracowanie własne na podstawie banku danych pomiarowych Głównego Inspektoratu Ochrony Powietrza

RYSUNEK 1.2.1

TREND POPRAWY JAKOŚCI POWIETRZA W LATACH 2013-2019 W WYBRANYCH MIEJSCOWOŚCIACH W POLSCE



Źródło: opracowanie własne na podstawie banku danych pomiarowych Głównego Inspektoratu Ochrony Powietrza

Istnieje zatem ryzyko, że przy surowszej zimie, np. takiej, jaką obserwowaliśmy w roku 2021, przekroczeń może być nawet trzy razy więcej, niż miało to miejsce w 2019. **Analiza trendu poprawy jakości powietrza pokazała, że w przypadku prawie trzech czwartych miejscowości dotrzymanie norm to przypadek.** Zatem skąd taka poprawa? Autorzy raportu odpowiedzieli na to pytanie w opracowaniu *Ludzie czy pogoda – co poprawia jakość powietrza?*⁸

Przy użyciu zaawansowanego modelu statystycznego (randomforest model)⁹ określono, jaki jest udział warunków pogodowych, a jaki działań człowieka w poprawie jakości powietrza. Dzięki oddzieleniu poprawy wynikającej z działań człowieka od zmniejszenia stężeń zanieczyszczeń zależnego od pogody określono, w których miastach podejmowane działania przyniosły największą poprawę jakości powietrza. Uzyskano mocny dowód, że eliminacja spalania paliw stałych w paleniskach domowych trwale (niezależnie od pogody) poprawia jakość powietrza: największą poprawę wynikającą z działań antysmogowych odnotowano w Krakowie, gdzie od 01.09.2019 obowiązuje zakaz spalania węgla i biomasy.

Jakość powietrza w Polsce, z wyjątkiem wciąż zbyt małej liczby pozytywnych przykładów, jest zależna od pogody, a w szczególności od surowości zimy. Obserwowana poprawa w większości przypadków niestety nie wynika z działań ludzi.

OCENA

POSTĘP NIEDOSTATECZNY. Tylko jedna trzecia miejscowości z istotnie statystyczną (nieprzypadkową) poprawą stężeń zanieczyszczeń pyłowych.

⁸ <http://cleanaircentre.eu/what-we-do/> (dostęp: 07.05.2021).

⁹ Model: <https://github.com/skgrange/rmweather> (dostęp: 07.05.2021). Przykłady obliczeń autora modelu: Grange, S. K., Carslaw, D. C., Lewis, A. C., Boleti, E., and Hueglin, C. (2018). Random forest meteorological normalisation models for Swiss PM10 trend analysis. *Atmospheric Chemistry and Physics* 18 (9), 6223-6239 (dostęp: 22.01.2021).

2

NISKA EMISJA



STAN OBECNY

Uchwały antysmogowe wprowadzające zakazy użytkowania kotłów, pieców i kominków, które emitują najwięcej zanieczyszczeń, zostały wprowadzone już w 13 województwach. Tylko województwa podlaskie, warmińsko-mazurskie i opolskie nie wprowadziły jeszcze takich przepisów¹⁰. Większość uchwał podzieliła wymagania dotyczące instalacji grzewczych na dwa etapy: pierwszy to zakaz użytkowania pozaklasowych kotłów (możliwość korzystania jedynie z kotłów 3., 4. i 5. klasy oraz z kotłów spełniających wymogi ekoprojektu), drugi to zakaz użytkowania kotłów innych niż 5. klasy i spełniających wymogi ekoprojektu. Wyjątki stanowią tu województwa śląskie i podkarpackie, gdzie w pierwszym etapie wchodzi zakaz korzystania z kotłów starszych niż dziesięcioletnie lub nieposiadających tabliczki znamionowej. Mapa poniżej prezentuje terminy wejścia w życie obu etapów. Szczegółowe zapisy uchwał znajdują się w załączniku do raportu w tabeli 5.1.

MAPA 2.1.1

TERMINY WEJŚCIA W ŻYCIE NAJWAŻNIEJSZYCH ZAPISÓW UCHWAŁ ANTYSMOGOWYCH



¹⁰ Co prawda w województwie opolskim przyjęto uchwałę antysmogową, ale nie odnosi się ona do ograniczeń w użytkowaniu instalacji grzewczych.

W tabelach 2.1.1 i 2.1.2 przedstawiono szacunkowe liczby kotłów do wymiany w poszczególnych województwach, tak aby dało się spełnić wymagania zapisane w uchwałach antysmogowych¹¹. Należy podkreślić, że są to jedynie szacunki, gdyż brakuje rzeczywistych danych z inwentaryzacji źródeł ciepła. W 13 województwach, gdzie wprowadzono zakazy użytkowania innych kotłów niż 5. klasy i spełniających wymogi ekoprojektu, w sumie do wymiany jest ok. 2,7 mln kotłów na przestrzeni sześciu, siedmiu lat w zależności od województwa. Najwięcej kotłów do wymiany znajduje się w województwie mazowieckim – 424 tys., a następnie w małopolskim – 317 tys. oraz w śląskim – 299 tys. Kotły te muszą zostać wymienione do 2027 lub 2028 r. w zależności od województwa.

Oznacza to, że w skali kraju rocznie należy likwidować średnio ok. 425 tys. kotłów niespełniających wymogów uchwał antysmogowych. Powyższe liczby dotyczą wyłącznie budynków jednorodzinnych, nie uwzględniają więc palenisk znajdujących się w budownictwie wielorodzinnym.

Jeśli chodzi o województwa śląskie i podkarpackie, to pierwszy termin uchwały antysmogowej wchodzi w życie już 01.01.2022 – od tego dnia zakazane będzie użytkowanie kotłów starszych niż dziesięcioletnie oraz tych bez tabliczki znamionowej. Szacunki wskazują, że **takich kotłów pozostało ok. 143 tys. w województwie śląskim i 111 tys. w województwie podkarpackim – urządzenia te muszą zostać wyłączone z użytkowania do końca 2021 r.**

¹¹ Szacunki dotyczące liczby kotłów do wymiany zostały opracowane na podstawie danych z raportu: *Domy jednorodzinne w Polsce – źródła grzewcze, stan energetyczny, priorytety inwestycyjne*, Instytut Ekonomii Środowiska, Polski Alarm Smogowy, Kraków 2021.

TABELA 2.1.1**OSZACOWANIE LICZBY KOTŁÓW DO WYMIANY W POSZCZEGÓLNYCH WOJEWÓDZTWACH**

REGION	Liczba budynków jednorodzinnych ¹²	Liczba budynków ogrzewanych urządzeniami do wymiany – kotły inne niż 5. klasy i spełniające wymogi ekoprojektu ¹³	Niezbędne roczne tempo wymiany w grupie docelowej – średnio tyle trzeba rocznie wymieniać kotłów w poszczególnych województwach, aby spełnić docelowe wymagania uchwał antysmogowych
POLSKA	5 500 000	2 688 802	424 714
Mazowieckie	786 500	423 924	60 561
Małopolskie	588 500	317 202	52 867
Śląskie	555 500	299 415	42 774
Wielkopolskie	517 000	278 663	39 809
Podkarpackie	429 000	231 231	33 033
Lubelskie	423 500	228 267	38 044
Łódzkie	385 000	207 515	34 586
Dolnośląskie	286 000	154 154	20 554
Świętokrzyskie	253 000	136 367	38 962
Kujawsko-Pomorskie	253 000	136 367	19 481
Pomorskie	242 000	130 438	21 740
Zachodniopomorskie	148 500	80 042	11 435
Lubuskie	121 000	65 219	10 870

¹² Na podstawie danych GUS-u.¹³ Na potrzeby szacunków grupa ta zawiera budynki ogrzewane czteroletnimi lub starszymi kotłami na paliwa stałe. Wynika to z faktu, że prawdopodobieństwo, iż kotły czteroletnie i starsze to kotły 5. klasy jest niskie (tego typu kotły stały się popularne dopiero w ostatnich latach).

TABELA 2.1.2

OSZACOWANIE LICZBY KOTŁÓW DO WYMIANY W POSZCZEGÓLNYCH WOJEWÓDZTWACH (cd)

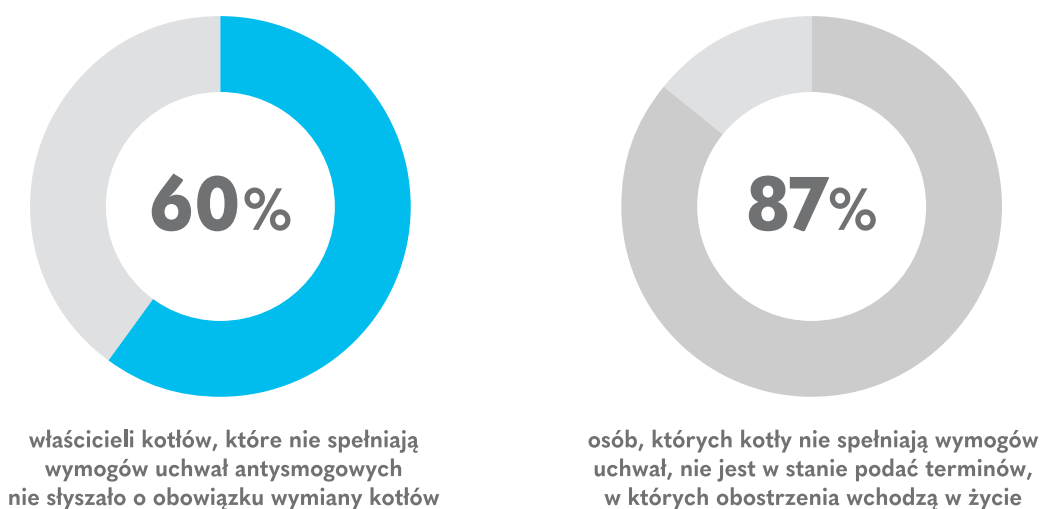
REGION	Liczba palenisk do wymiany w 2021 – kocioł mający więcej niż 10 lat
Śląskie	143 541
Podkarpackie	110 854

Źródło: wyliczenia własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego oraz raportu: *Domy jednorodzinne w Polsce – źródła grzewcze, stan energetyczny, priorytety inwestycyjne*, Instytut Ekonomii Środowiska, Polski Alarm Smogowy, Kraków 2021.

Niestety, jak pokazują badania, świadomość ograniczeń w użytkowaniu urządzeń grzewczych, jakie wprowadzają uchwały antysmogowe, jest niska. W grupie osób, których kotły kwalifikują się do wymiany, zaledwie 40% słyszało o zakazie użytkowania kotłów o wysokich emisjach zanieczyszczeń. **W skali kraju tylko 13% osób, których kotły nie spełniają wymogów uchwał, jest w stanie podać termin, kiedy obostrzenia wchodzi w życie**¹⁴.

RYSUNEK 2.1.1

UCHWAŁY ANTYSMOGOWE – ŚWIADOMOŚĆ ZAPISÓW WŚRÓD SPOŁECZEŃSTWA



¹⁴ Źródło danych: *Domy jednorodzinne w Polsce – źródła grzewcze, stan energetyczny, priorytety inwestycyjne*, Instytut Ekonomii Środowiska, Polski Alarm Smogowy, Kraków 2021.

REKOMENDACJE

- » Wdrożenie uchwał antysmogowych wymaga znacznego przyspieszenia tempa wymiany kotłów, które nie spełniają wymagań tychże uchwał. Podstawowym działaniem w tym zakresie jest **zwiększenie świadomości istnienia uchwał oraz terminów obowiązywania zakazów użytkowania poszczególnych kategorii kotłów**. Taką kampanię informacyjną powinny prowadzić zarówno gminy, urzędy marszałkowskie, jak i Ministerstwo Klimatu i Środowiska. Dobrym przykładem jest Małopolska, gdzie obowiązek informowania przez gminy o uchwale antysmogowej poprzez wysyłkę tego typu informacji do mieszkańców co pół roku zapisano w Programie Ochrony Powietrza¹⁵.
- » Urządzenia spalające paliwa stałe tj. **kotły na węgiel, drewno i inne rodzaje biomasy, piece oraz kominki powinny podlegać obowiązkowym, okresowym przeglądom technicznym**. Kontrole tych urządzeń powinny być wykonywane przynajmniej raz na dwa lata. Wprowadzenie takiego systemu wymaga zmian w prawie krajowym: ustawa Prawo Budowlane i w Ustawie o Charakterystyce Energetycznej Budynków. Należy również wzmocnić system kontroli źródeł spalania paliw na poziomie gminnym. Wojewódzkie programy ochrony powietrza powinny również określać (wzorem Małopolski) minimalną liczbę kontroli prowadzonych każdego roku (przez straże gminne bądź urzędników gminnych w asyście policji).

OCENA

POSTĘP NIEDOSTATECZNY. Prawo zostało przyjęte ale tempo dostosowywania instalacji grzewczych do wymogów uchwał antysmogowych jest zbyt wolne.

¹⁵ Uchwała nr XXV/373/20 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 28 września 2020 r. w sprawie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego.

2.2 >> PROGRAMY OCHRONY POWIETRZA

STAN OBECNY

Programy ochrony powietrza (POP-y) powinny stanowić jeden z podstawowych dokumentów prawnych przekładających się na konkretne działania na rzecz poprawy jakości powietrza. Obowiązek przyjmowania POP-ów wynika z prawodawstwa unijnego¹⁶.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej 22.02.2018 uznał¹⁷, że Polska nie wywiązała się z obowiązków nałożonych Dyrektywą CAFE ze względu na:

- przekroczenie wartości dopuszczalnych dla stężenia pyłu PM₁₀ w 35 tzw. strefach GIOŚ, tj. w strefach, w których dokonuje się oceny jakości powietrza (wartości dzienne) oraz 9 strefach (wartości roczne);
- niepodejmowanie odpowiednich działań w POP-ach zmierzających do zapewnienia, aby okres występowania przekroczeń wartości dopuszczalnych dla stężenia pyłu PM₁₀ w powietrzu był jak najkrótszy;
- niedokonanie prawidłowej transpozycji art. 23 ust. 1 akapit drugi Dyrektywy CAFE, który mówi o tym, że okresy przekroczeń powinny być jak najkrótsze.

Aby uniknąć nałożenia kar za łamanie powyższych przepisów, wprowadzono zmiany w prawie polskim, określając zakres nowych POP-ów. Celem tych zmian było zwiększenie skuteczności programów ochrony powietrza oraz ustandaryzowanie ich formy i zawartości. Wszystkie regiony z przekroczeniami wartości dopuszczalnych musiały przyjąć nowe POP-y w 2020 r.

Zaprezentowana w tabeli 2.2.1 analiza zapisów nowych programów ochrony powietrza w wybranych siedmiu województwach ukazuje, **że w większości przypadków dokumenty te nie zawierają zbyt wielu działań, które przełożą się na wyraźne obniżenie emisji czy to z sektora gospodarstw domowych, czy to z sektora transportu.**

Głównym działaniem naprawczym jest wdrożenie już istniejącej uchwały antysmogowej – jednak w większości POP-ów pozostaje ono jedynie na poziomie ogólnego zapisu i nie schodzi na poziom szczegółowych wymogów ani działań, jakie powinny podjąć gminy, by doprowadzić do wdrożenia uchwał. Bardzo rzadko przyjęte działania mają jasno określone cele, które powinny zostać obligatoryjnie osiągnięte przez określony organ lub podmiot w określonym terminie. A nawet jeśli takie cele są opisane, to nie jest w pełni jasne, czy są one zobowiązaniami, czy tylko „oczekiwanymi rezultatami”, których nie można wyegzekwować prawnie. Należy zatem stwierdzić, że nowe POP-y nie przełożą się na wdrożenie wymogów Dyrektywy CAFE.

Pozytywnie wyróżnia się program ochrony powietrza dla województwa małopolskiego, który zawiera szereg bardzo konkretnych wymogów w stosunku do gmin, których celem jest wdrożenie uchwały antysmogowej dla Małopolski. Każda gmina została zobligowana do utworzenia Punktu Obsługi Beneficjenta Programu Czyste Powietrze, co ma ułatwić mieszkańcom korzystanie z dotacji na likwidację starych kotłowni na węgiel i drewno oraz na docieplenie domów oferowanych w ramach tego programu. Ponadto, gminy muszą zatrudnić ekodoradców, a więc urzędników, którzy będą doradzać mieszkańcom przy likwidacji starych kotłowni na węgiel i drewno, instalacji odnawialnych źródeł energii czy poprawie efektywności energetycznej. Każda gmina musi

¹⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla EUROPY – popularnie określana jako Dyrektywa CAFE oraz Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/107/WE z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu.

¹⁷ Wyrok w sprawie C-336/16.

również zaangażować się w informowanie o wymogach uchwały antysmogowej – takie informacje muszą dotrzeć do każdego mieszkańca dwa razy do roku poprzez bezpośrednią wysyłkę do domów. Małopolski POP zabrania dotowania nowych kotłów węglowych z pieniędzy publicznych.

Szczegółowe porównanie zostało zawarte w tabeli 2.2.1. Zawiera ona zestawienie i ocenę działań programów ochrony powietrza na podstawie przyjętych w nich konkretnych zapisów. Ocenę stworzono przy uwzględnieniu wpływu realizacji danego działania na poprawę jakości powietrza. Dla przykładu: dla działania „Kontrole zgodności z przepisami dotyczącymi jakości powietrza” poszczególne województwa mają inną ocenę (kolor / stopień potencjału). Województwo małopolskie posiada kolor zielony (duży potencjał realizacji działania), ponieważ liczba kontroli z podziałem na wielkość populacji gmin wraz z udostępnioną aplikacją najsprawniej umożliwi przeprowadzenie skutecznych kontroli. W przypadku pozostałych województw potencjał jest mniejszy ponieważ przewidziano mniejszą liczbę kontroli.

TABELA 2.2.1

ZESTAWIENIE ZAKTUALIZOWANYCH PROGRAMÓW OCHRONY POWIETRZA DLA WYBRANYCH WOJEWÓDZTW

Duży potencjał
 Średni potencjał
 Mały potencjał
 Brak

DZIAŁANIE	MAŁOPOLSKIE	ŚLĄSKIE	OPOLSKIE	DOLNOŚLĄSKIE	MAZOWIECKIE	ŁÓDZKIE	WIELKOPOLSKIE
1 Ograniczenie emisji z małych instalacji na paliwo stałe (o mocy cieplnej do 1MW). Likwidacja źródeł ciepła, które nie spełniają wymogów uchwały antysmogowej	Wszystkie gminy są prawnie zobowiązane do zapewnienia, że: - do 1 stycznia 2023 r. nie więcej niż 15% - do 1 stycznia 2027 r. nie więcej niż 3% – instalacji ciepłowniczych eksploatowanych na terenie gminy nie jest zgodnych z uchwałą antysmogową.	Powierzchnia użytkowa, dla której wymieniono źródło ciepła (w m²), określana oddzielnie dla każdej gminy i każdego roku w latach 2020-2026.	Liczba i powierzchnia lokali, w których wymieniono instalację grzewczą. Cel: powierzchnia podłogi, na której wymieniono źródło ciepła (w m²), określana oddzielnie dla każdej gminy i każdego roku w latach 2020-2026	Liczba wymienionych instalacji – określona dla każdej gminy (w przypadku gmin miejsko-wiejskich oddzielnie dla miast i wsi) dla każdego roku między 2021 a 2026 r. Jednak określa się go jako „szacunkową liczbę kotłów (wskaźnik wydajności), które należy wymienić w gminach”, w związku z czym nie jest jasno wyrażony jako wiążący obowiązek.	Liczba wymienionych / wyeliminowanych instalacji, powierzchnia użytkowa (w m²) budynków i lokali, w których wymieniono / wyeliminowano instalacje. Cel: liczba wymienianych / eliminowanych instalacji na paliwo stałe rocznie i do 2026 r., ustalona dla każdej gminy (w przypadku gmin miejsko-wiejskich oddzielnie dla miast i wsi).	Liczba i powierzchnia budynków i lokali, w których wymieniono instalacje grzewcze. Cel: powierzchnia budynków / lokali, w których wymieniono instalację grzewczą, dla każdego roku między 2021 a 2026 r., oddzielnie dla każdej gminy, w przypadku gmin miejsko-wiejskich z osobna dla obszarów miejskich i wiejskich.	Liczba wymienionych instalacji, powierzchnia lokalu (w m²), w którym pomiar był realizowany. Cel: liczba instalacji do wymiany w każdym roku w każdej gminie (w gminach miejsko-wiejskich o charakterze mieszanym oddzielnie dla obszarów miejskich i wiejskich). Jednak liczby te są określane jako „szacunkowe”, dlatego nie ma pewności, czy są one w pełni wiążące i wykonalne.
2 Wyłączenie instalacji węglowych z finansowania publicznego	Od 01.01.2021.						

DZIAŁANIE	MAŁOPOLSKIE	ŚLĄSKIE	OPOLSKIE	DOLNOŚLĄSKIE	MAZOWIECKIE	ŁÓDZKIE	WIELKOPOLSKIE
3 Obowiązek ustanowienia w każdej gminie Punktu Obsługi Beneficjenta w ramach Programu Ochrony Powietrza [1]	Każda gmina musi uruchomić taki punkt od 01.01.2021.						
4 Zatrudnienie ekodoradców w gminach [2]	Każda gmina musi zatrudnić ekodoradców do 30.09.2021						
5 Kampania informacyjna na temat uchwały antysmogowej i dotacji do wymiany źródeł grzewczych; edukacja ekologiczna	Informacja o uchwale antysmogowej i programach dotacyjnych musi być wysłana do mieszkańców przez każdą gminę raz na pół roku [3].	Każda gmina musi przeprowadzić jedno działanie edukacyjne na pół roku , ale nie został określony ani zakres tematyczny tych działań, ani ich skala.	Każda gmina musi przeprowadzić jedno działanie edukacyjne w ciągu roku , ale nie został określony ani zakres tematyczny tych działań, ani ich skala.	Każda gmina musi przeprowadzić jedno działanie edukacyjne w ciągu roku , ale nie został określony ani zakres tematyczny tych działań, ani ich skala.	Każda gmina musi przeprowadzić dwa działania edukacyjne w ciągu roku , (w latach 2021-2026), ale nie został określony ani zakres tematyczny tych działań, ani ich skala.	Każda gmina musi przeprowadzić minimalną liczbę wydarzeń edukacyjnych w ciągu roku w zależności od liczby mieszkańców gminy (> 100 tys.: 5 wydarzeń, > 50-100 tys.: 4 wydarzenia itd.), ale nie został określony ani zakres tematyczny tych działań, ani ich skala.	Każda gmina musi przeprowadzić jedno działanie edukacyjne na pół roku , ale nie został określony ani zakres tematyczny tych działań, ani ich skala.
6 Wspieranie mieszkańców dotkniętych ubóstwem energetycznym	Rekomendowane działanie.						

DZIAŁANIE	MAŁOPOLSKIE	ŚLĄSKIE	OPOLSKIE	DOLNOŚLĄSKIE	MAZOWIECKIE	ŁÓDZKIE	WIELKOPOLSKIE
7 Wydawanie co najmniej jeden procent budżetu gminy na zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza	Rekomendowane działanie.						
8 Osiągnięcie 100% OZE w zużyciu energii elektrycznej w budynkach użyteczności publicznej należących do jednostek samorządu terytorialnego	50% – 01.01.2023, 100% – 01.01.2025						
9 Kontrole zgodności z przepisami dotyczącymi jakości powietrza	Minimalna liczba kontroli rocznie w zależności od liczby mieszkańców gminy w 2021 i 2022 r.: • 60 budynków w gminach do 10 tys. mieszkańców; • 100 budynków w gminach liczących 10-20 tys. mieszkańców; • 200 budynków w gminach liczących 20-50 tys. mieszkańców; • 500 budynków w gminach powyżej 50 tys. mieszkańców.	10 kontroli rocznie w gminach poniżej 50 tys. mieszkańców; 20 kontroli rocznie w większych gminach.	Co najmniej 10 kontroli w gminach wiejskich, 20 w gminach miejsko-wiejskich, 50 w gminach miejskich.		Minimalna liczba kontroli w roku ustalona dla każdej gminy / dla każdego obszaru miejsko-wiejskiego (od 10 w najmniejszych gminach do 500 w Warszawie). Średni czas reakcji na zgłoszenie nielegalnej działalności nie powinien przekraczać 12 godzin.	• Co najmniej 50 inspekcji rocznie w każdej gminie. • W gminach o liczbie mieszkańców poniżej 50 tys. w strefie łódzkiej – co najmniej 20 kontroli rocznie.	• Strefa Wielkopolska – gminy wiejskie: 50 kontroli rocznie, gminy mieszane miejsko-wiejskie: 100 kontroli rocznie, gminy miejskie: 150 kontroli rocznie (1/2 w 2020 i 2026 r.). • Kalisz – 200 przeglądów rocznie (250 w 2020 i 2026 r.) • Poznań – 500 przeglądów rocznie (250 w 2020 i 2026 r.).

DZIAŁANIE	MAŁOPOLSKIE	ŚLĄSKIE	OPOLSKIE	DOLNOŚLĄSKIE	MAZOWIECKIE	ŁÓDZKIE	WIELKOPOLSKIE
	Od 2023 r.: • 120 budynków w gminach do 10 tys. mieszkańców; • 200 budynków w gminach liczących 10-20 tys. mieszkańców; • 400 budynków w gminach liczących 20-50 tys. mieszkańców; • 1000 budynków w gminach powyżej 50 tys. mieszk.; • ekointerwencje (12 godzin od złożenia zawiadomienia); • aplikacja Eko-interwencja; • w 10% kontroli awaryjnych należy pobrać próbkę popiołu i przesłać ją do badania.						
10 Nadzór nad stacjami diagnostycznymi pojazdów mechanicznych	Każda stacja diagnostyczna powinna być kontrolowana raz w roku						

DZIAŁANIE	MAŁOPOLSKIE	ŚLĄSKIE	OPOLSKIE	DOLNOŚLĄSKIE	MAZOWIECKIE	ŁÓDZKIE	WIELKOPOLSKIE
11 Inicjowanie kontroli pojazdów pod kątem emisji zanieczyszczeń (we współpracy z organami kontroli ruchu i Policją)	Co najmniej cztery razy w roku prowadzenie skoordynowanej akcji inspekcji drogowych badającej emisję zanieczyszczeń z pojazdów.						
12 Plan utworzenia stref czystego transportu	Kraków - Nie później niż rok od przyjęcia niezbędnych przepisów krajowych następuje przygotowanie szczegółowego planu utworzenia strefy niskiej emisji i utworzenie pilotażowej strefy. - Do 31.12.2025 r. utworzenie i wprowadzenie ostatecznej wersji strefy.				Warszawa: - Do 31.12.2022 r. zakończenie analiz i przygotowanie planu utworzenia strefy ograniczonego ruchu w oparciu o normy emisji Euro. - Do 31.12.2023 r. utworzenie pilotażowej strefy. - Do 31.12.2024 r. utworzenie i wprowadzenie ostatecznej wersji strefy.		Poznań - Do 31.12.2023 r. procent powierzchni Starego Miasta powinna zostać objęta strefą ograniczonego ruchu. - Cel nie został określony. Strefa powinna zostać utworzona i rozbudowana.

DZIAŁANIE	MAŁOPOLSKIE	ŚLĄSKIE	OPOLSKIE	DOLNOŚLĄSKIE	MAZOWIECKIE	ŁÓDZKIE	WIELKOPOLSKIE
13 Poprawa jakości floty komunikacji miejskiej poprzez wymianę starych autobusów na autobusy elektryczne lub EURO 6	Kraków: • Zakup 200 pojazdów ekologicznych do końca 2023 r. • Zakup 30 pojazdów do końca 2026 r. • Zamówienia publiczne powinny uwzględniać następujące warunki: operator transportu publicznego powinien korzystać z pojazdów spełniających normy EURO 4 (benzyna) lub EURO 6 (olej napędowy).			Wrocław: • 15 autobusów (EURO 4 lub niższych) wymienianych rocznie, łącznie 60 autobusów do końca 2024 r.	Warszawa: • Zakup 130 autobusów elektrycznych do końca 2021 r. • Wymiana 135 starych autobusów w 2020 r., 50 starych autobusów w 2021 r. i 60 autobusów w 2022 r. • W latach 2022-2026 wymiana co najmniej 10 autobusów innych niż EURO 6 rocznie.		
14 Ograniczenie emisji z transportu poprzez regularne czyszczenie dróg					Nakaz mycia na mokro dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych co najmniej sześć razy w roku. W terenie zabudowanym sprzątanie na mokro po sezonie zimowym (najpóźniej do 30 kwietnia).		Nakaz mycia na mokro dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych co najmniej sześć razy w roku. W miastach obowiązkowe sprzątanie na mokro po sezonie zimowym.

Źródło: opracowanie własne na podstawie zaktualizowanych w 2020 r. Programów Ochrony Powietrza

UZASADNIENIE WPROWADZENIA DZIAŁAŃ

[1] Brak finansowania instalacji węglowych z publicznego budżetu zahamuje wykorzystywanie węgla do ogrzewania gospodarstw domowych. Obecnie do ogrzewania prywatnych domów w Polsce zużywane jest ponad 9 mln ton rocznie tego surowca.

[2] Ustanowienie punktu obsługi beneficjenta w każdej gminie powinno ułatwić dostęp do dotacji na wymianę kotłów i docieplenie domów, a zatem zwiększyć tempo wymiany kotłów i dostosowanie się do wymagań uchwały antysmogowej.

[3] Rolą ekodoradców będzie pomoc mieszkańcom w działaniach antysmogowych: wymianie starych urządzeń grzewczych, instalowaniu OZE, termomodernizacji, a także w uzyskaniu dofinansowania na ten cel. Osoby te będą również odpowiedzialne za wdrażanie programu Stop Smog i prowadzenie działań edukacyjnych. Im większa gmina, tym większą liczbę ekodoradców musi zatrudnić: jeden ekodoradca w gminach poniżej 20 tys. mieszkańców, dwóch ekodoradców w gminach liczących 20-50 tys. mieszkańców, trzech ekodoradców w gminach powyżej 50 tys. mieszkańców i sześciu ekodoradców w Krakowie.

[4] Wysyłka informacji do każdego punktu adresowego, w którym użytkuje się źródło na paliwo stałe, jest najlepszą formą kampanii informacyjnej na temat uchwały antysmogowej, gdyż informacje te trafiają do grupy docelowej, a więc do gospodarstw, które muszą dostosować się do przepisów zawartych w uchwałach antysmogowych. Działania edukacyjne o tematyce ogólnej i zaadresowane do niezdefiniowanego odbiorcy nie przyniosą takiego rezultatu.

[5] Zalecane (nieobowiązkowe) działania obejmują:

- dopłaty do wyższych kosztów ogrzewania,
- realizację programu Stop Smog poprzez dofinansowanie wymiany kotłów i termomodernizacji.

[6] Wydawanie co najmniej jednego procenta budżetu gminy na zapobieganie zanieczyszczeniu powietrza. Środki te mogą być wykorzystywane np. na zwiększenie intensywności dofinansowania nowych systemów grzewczych, zasiłki grzewcze, prowadzenie kontroli palenisk itp.

[7] Osiągnięcie 100% OZE w zużyciu energii elektrycznej w budynkach użyteczności publicznej należących do jednostek samorządu terytorialnego zwróci uwagę mieszkańców na nowoczesne metody uzyskiwania energii elektrycznej i może pełnić rolę demonstracyjną.

[8] Kontrole gospodarstw domowych sprawiają, że sprawcy wykroczeń nie czują się bezkarni. Dodatkowym atutem jest zwiększona mobilizacja mieszkańców do likwidacji (już niedługo nielegalnych) źródeł ogrzewania. Kontrole mogą służyć również prowadzeniu działań informacyjnych.

[9] Kontrole wykrywają nieprawidłowości w wystawianiu pozytywnej opinii stanu technicznego pojazdów, których stan techniczny (w tym emisja spalin) nie spełnia norm.

[10] Celem tego typu działań jest wyłapanie pojazdów, które emitują zbyt duże ilości zanieczyszczeń.

[11] Strefy Czystego Transportu mają pomóc w ochronie powietrza w miastach. Do wyznaczonych stref wstęp wzbroniony będą miały najbardziej zanieczyszczające samochody, głównie starsze samochody z silnikiem Diesla.

[12] Działania zmniejszające poziom zanieczyszczeń emitowanych przez pojazdy komunikacji publicznej pozwalają na zmniejszenie lokalnego zanieczyszczenia w obrębie ulic, po których jeżdżą te pojazdy. Wymiana

floty autobusów posiadanych przez przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej jest także okazją do poprawy wizerunku transportu publicznego wśród pasażerów oraz, szerzej, wśród wszystkich mieszkańców miasta. Eksploatacja nowoczesnych pojazdów, w tym autobusów elektrycznych, może przyczynić się do wzrostu przewozów pasażerskich oraz do pozytywnej zmiany wizerunku miasta.

[13] Częste i intensywne zmywanie ulic wpływa na jakość powietrza: znacząco redukuje zanieczyszczenia pod względem ich ilości oraz składu fizykochemicznego, szczególnie jeśli chodzi o grubszy pył.

REKOMENDACJE

Programy ochrony powietrza powinny zostać uzupełnione o konkretne działania, które przełożą się na poprawę jakości powietrza. Na realizację tych działań należy zapewnić **finansowanie z regionalnych programów operacyjnych**. W związku z tym powinny one nakładać na gminy obowiązki w zakresie realizacji uchwały antysmogowej:

- » Dla każdej gminy należy wyznaczyć **cele ilościowe dotyczące wymiany urządzeń grzewczych**, które nie spełniają wymogów uchwały antysmogowej, w rozbiciu na etapy określone w tychże uchwałach.
- » Każda gmina powinna zostać zobligowana do **otwarcia punktów doradczych**, gdzie mieszkańiec będzie mógł uzyskać informacje: o dostępnych dotacjach do wymiany starych źródeł ciepła niezgodnych z uchwałą antysmogową, poprawie efektywności energetycznej czy instalacji odnawialnych źródeł energii. Jako minimum w każdej gminie powinien powstać punkt dostępu do Programu Czyste Powietrze.
- » Każda gmina powinna zostać zobligowana do **prowadzenia kampanii informacyjnych** o uchwałach antysmogowych – jak pokazują przytoczone w rozdziale 2.1. dane, świadomość istnienia tych aktów prawnych jest wciąż niska.
- » Programy ochrony powietrza powinny nakładać bardziej **ambitne cele w zakresie kontroli palenisk** – po wejściu w życie pierwszych terminów uchwał antysmogowych (2022, 2023) takie kontrole będą niezbędne do egzekucji tych przepisów.
- » Programy ochrony powietrza powinny **eliminować publiczne dotacje do nowych źródeł grzewczych na węgiel**.

OCENA

POSTĘP NIEDOSTATECZNY. Poza nielicznymi wyjątkami programy ochrony powietrza nie zawierają konkretnych zobowiązań do działań naprawczych, które przełożyłyby się na poprawę jakości powietrza, w tym przede wszystkim na szybsze tempo wymiany kotłów.

2.3 >> PROGRAM CZYSTE POWIETRZE

STAN OBECNY

Głównym programem finansowym oferującym dotacje do wymiany przestarzałych kotłów w Polsce jest Program Czyste Powietrze (PCzP) wdrażany przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW). Cele programu są ambitne – wymiana ok. 3 mln przestarzałych urządzeń grzewczych na węgiel i drewno. Liczba ta zbiega się z wyliczeniami dokonanyymi na podstawie badań statystycznych w domach jednorodzinnych: liczbę urządzeń niespełniających wymogów emisyjnych klasy 5. lub ekoprojektu oszacowano na 2,9 mln (patrz: rozdział 2.1)¹⁸. Horyzont czasowy działania PCzP to rok 2028, a planowany budżet to 103 mld zł.

Niestety, tempo realizacji programu jest wciąż zbyt wolne. **Do tej pory (dane na 31.03.2021) złożono jedynie około 171 tys. wniosków o wymianę źródła grzewczego**¹⁹ – co stanowi zaledwie 6% z dziesięcioletniego celu programu. Przypomnijmy, że program wdrażany jest od 19.09.2018, a więc od dwóch i pół roku.

Program Czyste Powietrze 15.05.2020 przeszedł reformę, której celem było zwiększenie liczby składanych wniosków: znacząco uproszczono proces aplikowania i przyspieszono czas rozpatrywania wniosków. Zmiany te przełożyły się na **zwiększenie liczby składanych wniosków z 152 do 249 wniosków dziennie (średnio dla okresu przed reformą i po reformie). Dość optymistycznie wyglądają dane za kwiecień 2021, w którym to miesiącu złożono 12 731 wniosków o wymianę źródła ciepła**, co daje średnie tempo 424 wnioski dziennie. Choć jest to wciąż dwukrotnie za wolne tempo (docelowo dziennie powinno spływać ponad 800 wniosków), to jednak niewątpliwie jest to spory postęp.

¹⁸ *Domy jednorodzinne w Polsce – źródła grzewcze, stan energetyczny, priorytety inwestycyjne*, Instytut Ekonomii Środowiska, Polski Alarm Smogowy, Kraków 2021.

¹⁹ W sumie złożono ponad 200 tys. wniosków o dotację, ale w analizie nie są liczone wnioski na nowe domy oraz te wnioski, które dotyczyły jedynie termomodernizacji bez wymiany źródła ciepła (w tych domach są już zamontowane źródła ciepła spełniające docelowe wymogi uchwał antysmogowych). W poniższych wyliczeniach bierzemy pod uwagę jedynie wnioski dotyczące wymiany starych źródeł ciepła.

TABELA 2.3.1**TEMPO WYMIANY PRZESTARZAŁYCH URZĄDZEŃ GRZEWczyCH**

TEMPO WYMIANY STARYCH URZĄDZEŃ GRZEWczyCH ²⁰	PCZP 1.0: 19.09.2018 – 14.05.2020	PCZP 2.0: 15.05.2020 – 31.03.2021	DANE ZA OSTATNI MIESIĄC ANALIZY – 03.2021
Liczba złożonych wniosków na wymianę źródła grzewczego	91 419	79 797	13 229
Liczba dni	603	320	31
Dziennie tempo	152	249	427
Pożądane dzienne tempo	822	822	822

Źródło: dane udostępnione przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (stan na 31.03.2021).

Pozytywnie należy ocenić działania podjęte przez NFOŚiGW, których celem jest zwiększenie dostępności PCzP poprzez włączenie gmin do sieci dystrybucji programu²¹. Każda gmina, która zawrze porozumienie z NFOŚiGW do końca maja 2021, otrzyma 30 tys. zł na uruchomienie i prowadzenie przez rok Punktu Obsługi Beneficjenta w gminie. Ponadto gmina otrzyma refundację za każdy złożony wniosek za jej pośrednictwem (50 zł za wniosek przy podstawowym poziomie dofinansowania oraz 150 zł przy podwyższonym poziomie dofinansowania, gdyż w tym przypadku gmina musi jeszcze wystawić zaświadczenie o dochodach).

Również pozytywnie należy ocenić fakt, że w realizację PCzP zostaną zaangażowane banki²². Do współpracy zgłosiły się następujące banki: Alior Bank S.A., Bank BNP Paribas, Bank Polska S.A., Bank Ochrony Środowiska S.A., Bank Polskiej Spółdzielczości S.A., Credit Agricole Bank Polska S.A., Santander Consumer Bank S.A. oraz SGB-Bank S.A. W placówkach tych banków będzie można nie tylko złożyć wniosek o dotację, ale również pozyskać kredyt na wkład własny bądź na dalsze prace remontowe. **Negatywnie należy ocenić nieobecność w programie dużych polskich banków – PKO BP, Banku Pekao S.A. czy Banku Pocztowego.**

²⁰ W wyliczeniach wzięto pod uwagę jedynie wnioski o wymianę źródła ciepła (bez wniosków ograniczających się do działań termomodernizacyjnych).

²¹ <https://czystepowietrze.gov.pl/wp-content/uploads/2021/03/Zyski-dla-gmin-przystepujacych-do-programu-Czyste-Powietrze.pdf> (dostęp: 07.05.2021).

²² <https://czystepowietrze.gov.pl/dla-bankow-2/> (dostęp: 07.05.2021).

Tabela 2.3.2 poniżej prezentuje liczbę wniosków na wymianę kotłów w poszczególnych województwach od początku istnienia PCzP (czyli od 19.09.2018) do 31.03.2021, zestawioną z szacowanym średnim rocznym tempem wymian, które umożliwiłoby dostosowanie się do wymogów uchwał antysmogowych. Jak widać, rozbieżności między jedną a drugą wartością są wielokrotne. Oznacza to, że jeśli **Program Czyste Powietrze ma w wyraźny sposób przyczynić się do wdrażania uchwał antysmogowych, to należy jak najszybciej zwiększyć liczbę wniosków obsługiwanych przez ten program.**

TABELA 2.3.2

LICZBA WNIOSKÓW NA WYMIANĘ ŹRÓDŁA CIEPŁA I SZACOWANA POTRZEBNA LICZBA WYMIAN ROCZNIE

WYKORZYSTANIE DOTACJI NA WYMIANĘ OGRZEWANIA W WOJEWÓDZTWACH	Łączna liczba złożonych wniosków na wymianę ogrzewania w okresie 19.09.2018 – 31.03.2021	Udział w skali kraju	Szacowana liczba wymian rocznie, aby wdrożyć uchwały antysmogowe*
Dolnośląskie	6 677	4%	20 554
Kujawsko-pomorskie	11 628	7%	19 481
Lubelskie	10 165	6%	38 044
Lubuskie	3 753	2%	10 870
Łódzkie	12 442	7%	34 586
Małopolskie	17 343	10%	52 867
Mazowieckie	18 165	11%	60 561
Opolskie	4 701	3%	brak uchwały
Podkarpackie	8 813	5%	33 033
Podlaskie	6 582	4%	brak uchwały
Pomorskie	9 875	6%	21 740
Śląskie	25 846	15%	42 774
Świętokrzyskie	10 666	6%	38 962
Warmińsko-mazurskie	6 587	4%	brak uchwały
Wielkopolskie	13 784	8%	39 809
Zachodniopomorskie	4 189	2%	11 435

* Na podstawie wyliczeń własnych w oparciu o dane z raportu pt. Domy jednorodzinne w Polsce: źródła grzewcze, stan energetyczny, priorytety inwestycyjne, PAS, IEŚ, 2021.

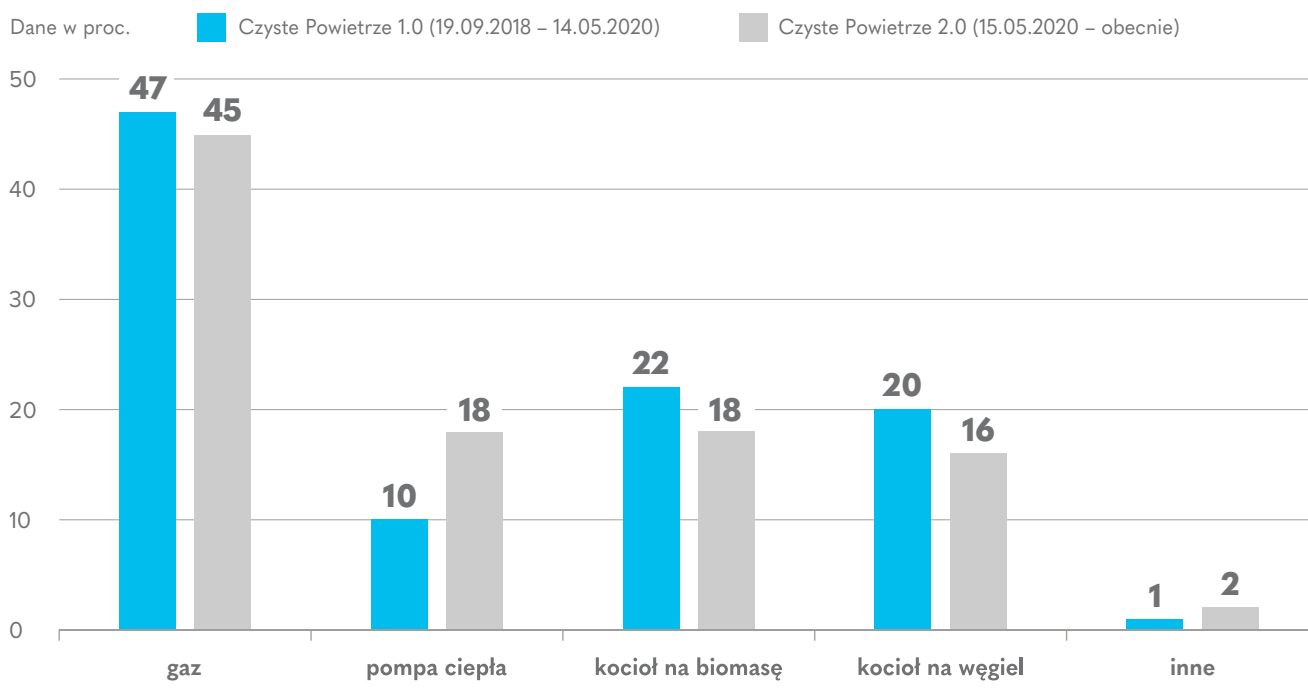
Źródło: dane udostępnione przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (stan na 31.03.2021) oraz własne szacunki dotyczące potrzebnego tempa wymian (patrz: rozdział 2.1).

W skali kraju najwięcej wniosków o wymianę źródła ciepła złożono w województwie śląskim (15%, 25 846 wniosków). Na drugim miejscu znalazło się województwo mazowieckie (11%, 18 165 wniosków), a na trzecim małopolskie (10%, 17 343 wnioski).

Jeśli chodzi o źródła ciepła, na które wymieniane są stare instalacje grzewcze, to zarówno w pierwszej, jak i w drugiej wersji programu **najpopularniejsze źródło stanowi ogrzewanie gazowe** – jest ono wybierane przez niemal połowę wymienianych instalacji grzewcze. Po wprowadzeniu zmian w systemie dotacyjnym widać **znaczny wzrost popularności pomp ciepła**, które stały się drugim najczęściej wybieranym źródłem ogrzewania (zmiana z 10% na 18%). Ex aequo na drugim miejscu pod względem popularności są kotły biomasowe, choć w porównaniu z pierwszą wersją ich popularność spadła z 22% do 18% – spadek ten został „przejęty” przez pompy ciepła. Kotły węglowe wybierane są przez 16% wnioskujących. Jest to o 4% mniej niż w pierwszej wersji programu – również w tym przypadku spadek został „przejęty” przez pompy ciepła.

WYKRES 2.3.1

POPULARNOŚĆ ŹRÓDEŁ CIEPŁA W PIERWSZEJ I DRUGIEJ WERSJI PROGRAMU CZYSTE POWIETRZE [%]



Źródło: dane udostępnione przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (stan na 31.03.2021)

Mimo wprowadzonych w maju zeszłego roku usprawnień beneficjenci programu wciąż sygnalizują problemy związane z obsługą wniosków na poziomie wojewódzkich funduszy ochrony środowiska. Szczególnie często wskazywany jest problem z rozliczeniem dotacji oraz długim czasem oczekiwania na płatność. Średni czas obsługi beneficjentów (zarówno wniosków o dotację jak i wniosków o płatność) wymaga szczegółowej analizy w poszczególnych województwach. Niemniej jednak już teraz widać, że obsługa beneficjentów w niektórych województwach wymaga znaczącego usprawnienia.

REKOMENDACJE

- » **Należy uruchomić wsparcie dla najuboższych gospodarstw domowych**, które są obecnie wykluczone z programu. Należy również stworzyć mechanizm prefinansowania inwestycji zarówno dla najuboższych gospodarstw domowych jak i tych które obecnie są uprawnione do podwyższonego poziomu wsparcia (60%). Osoby te ze względu na brak oszczędności i często brak zdolności kredytowej nie są w stanie zapewnić koniecznego prefinansowania inwestycji. Przez co faktycznie pozostają wykluczone z programu.
- » **Należy zapewnić niezbędne finansowanie programu ze środków polityki spójności**, gdyż finansowanie wskazane już w Krajowym Planie Odbudowy w wysokości 3,1 mld Euro nie pozwoli domknąć luki finansowej programu Czyste Powietrze. Według oszacowań Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska luka ta wynosi 8 mld Euro (jest to całkowite zapotrzebowanie na środki UE).
- » Program Czyste Powietrze powinien być promowany w ramach **ogólnopolskiej kampanii społecznej**, zachęcającej do wymiany wysokoemisyjnych źródeł ciepła i termomodernizacji domów oraz pokazującej obowiązki płynące z uchwał antysmogowych.
- » **Duże polskie banki PKO BP, Pekao S.A. Bank Pocztowy**, powinny przystąpić do programu Czyste Powietrze powiększając jego sieć dystrybucyjną.
- » Należy usprawnić obsługę beneficjenta na poziomie wojewódzkich funduszy ochrony środowiska oraz gmin.

OCENA

POSTĘP UMIARKOWANY. Tempo składanych wniosków do programu rośnie, ale wciąż jest dwukrotnie za niskie. Przeprowadzono szereg ważnych reform.

2.4 >> ULGA TERMOMODERNIZACYJNA

STAN OBECNY

Ulga termomodernizacyjna, która pozwala odliczyć od przychodu wydatki na działania termomodernizacyjne w domach jednorodzinnych (np. ocieplenie budynku, wymiana kotła), działa od roku 2019. **W 2019 r. podatnicy odliczyli w sumie ponad 3 mld zł, najwięcej w województwie śląskim – 534 mln zł, a więc niemal jedną szóstą całkowitej kwoty odliczenia dla kraju.** Przyjmując za podstawę wielkości odliczeń, można oszacować, że zysk podatników z tytułu ulgi termomodernizacyjnej wyniósł 636 mln zł w 2019 r. Z ulgi skorzystało 208 500 podatników, z czego najwięcej w województwie śląskim – 33 540. Średnia kwota odliczenia to 15 065 zł – taką kwotę kosztów średnio zgłaszano do odliczenia. Jest ona zatem dużo niższa niż przysługujący limit 53 tys. zł.

TABELA 2.4.1

DANE NA TEMAT WYKORZYSTANIA ULGI TERMOMODERNIZACYJNEJ W 2019 R.²³

WOJEWÓDZTWO	KWOTA ODLICZENIA [zł]	LICZBA PODATNIKÓW	PROCENT W KRAJU	ŚREDNIA KWOTA ODLICZENIA [zł]
SUMA	3 141 000 000	208 500		15 065
Śląskie	534 000 000	33 540	17%	15 921
Mazowieckie	375 000 000	22 480	12%	16 681
Małopolskie	371 000 000	27 010	12%	13 736
Wielkopolskie	296 000 000	19 170	9%	15 441
Podkarpackie	220 000 000	20 580	7%	10 690
Dolnośląskie	214 000 000	11 470	7%	18 657
Łódzkie	199 000 000	12 270	6%	16 218
Pomorskie	143 000 000	8 950	5%	15 978
Kujawsko-Pomorskie	141 000 000	8 330	4%	16 927
Lubelskie	132 000 000	11 880	4%	11 111
Świętokrzyskie	107 000 000	8 840	3%	12 104
Opolskie	95 000 000	5 230	3%	18 164
Warmińsko-Mazurskie	85 000 000	5 050	3%	16 832
Zachodniopomorskie	84 000 000	4 650	3%	18 065
Podlaskie	74 000 000	4 880	2%	15 164
Lubuskie	72 000 000	4 130	2%	17 433

Źródło: dane udostępnione przez Ministerstwo Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej

²³ Dane pozyskane w trybie dostępu do informacji publicznej od Ministerstwa Finansów, opracowane na podstawie formularzy PIT/O (stan na: 11.02.2021).

REKOMENDACJE

- » Ulga powinna być dostępna również na inwestycje przeprowadzane przez właścicieli **mieszkań w budownictwie wielorodzinnym**, np. wymiana źródła ciepła, stolarki okiennej, itp.
- » Należy zadbać o szeroką promocję ulgi, szczególnie wśród właścicieli domów jednorodzinnych ogrzewanych za pomocą starych kotłów na węgiel i drewno, które nie spełniają wymogów uchwał antysmogowych. Jest to zadanie zarówno dla administracji rządowej (Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Ministerstwo Finansów), jak i samorządowej (urzędy marszałkowskie oraz gminy). Ulga stanowi atrakcyjne uzupełnienie programów dotacyjnych takich jak Czyste Powietrze czy podobnych programów zarządzanych przez gminy. Jak pokazują badania, świadomość istnienia ulgi podatkowej jest wciąż niska – 44% właścicieli domów jednorodzinnych w ogóle nie słyszało o istnieniu tej ulgi²⁴.
- » Korzystanie z ulgi powinno być możliwe jedynie dla osób, które albo posiadają źródło ciepła zgodne z docelowymi wymogami uchwały antysmogowej, albo w ramach inwestycji, na którą przysługuje ulga, będą źródło grzewcze wymieniać na zgodne z uchwałą. W ten sposób ulga stanie się kolejnym instrumentem, który będzie pobudzać wymianę pozaklasowych kotłów stanowiących główne źródło zanieczyszczenia powietrza. **W obecnej formie osoby, które skorzystały z ulgi, mogą dalej użytkować kotły pozaklasowe.**

OCENA

PRACE ZAAWANSOWANE. Ulga została uruchomiona i zyskuje popularność, jednak instrument ten wspierając inwestycje w kotły węglowe jest niespójny z Polityką Energetyczną Państwa 2040 i celami klimatycznymi.

²⁴ Domy jednorodzinne w Polsce – źródła grzewcze, stan energetyczny, priorytety inwestycyjne, Instytut Ekonomii Środowiska, Polski Alarm Smogowy, Kraków 2021.

2.5 >> LIKWIDACJA KOTŁÓW NA PALIWA STAŁE W BUDOWNICTWIE WIELORODZINNYM

STAN OBECNY

Kotły i piece na paliwo stałe funkcjonują również w budownictwie wielorodzinnym. Niestety brak jest danych w skali kraju o liczbie tego typu urządzeń w mieszkaniach. Szacunkowe dane zostały podane dla województwa dolnośląskiego w najnowszym Programie ochrony powietrza²⁵. Szacuje się, że w latach 2021-2026 w budownictwie wielorodzinnym w tym województwie do wymiany jest ponad 105 000 tego typu instalacji²⁶, a w samym Wrocławiu około 19 500.

Niestety ani Program Czyste Powietrze, ani ulga termomodernizacyjna nie oferują wsparcia dla mieszkań w budownictwie wielorodzinnym. Jedynym wsparciem na poziomie rządowym jest to oferowane w ramach Funduszu Termomodernizacji i Remontów – premia termomodernizacyjna (pokrywająca 16-21% kosztów przedsięwzięcia) oraz premia remontowa (do 15% kosztów przedsięwzięcia). Wsparcie dostępne jest jednak jedynie na inwestycje realizowane w obrębie całego budynku, a nie wybranych mieszkaniach. Mogą się więc o nie ubiegać spółdzielnie czy wspólnoty, a nie właściciele pojedynczych mieszkań w danym budynku wielorodzinnym, którzy chcą wymienić np. piece węglowe.

Osobna ścieżka wsparcia została przewidziana dla budynków komunalnych – jednostki samorządu terytorialnego mogą uzyskać zwrot do 50% kosztów przedsięwzięcia termomodernizacyjnego (w tym zmianę sposobu ogrzewania), lub do 60% w przypadku budynku zabytkowego. Problemem jest jednak fakt, że wiele budynków wielorodzinnych ma mieszaną własność i znajdują się w nich zarówno mieszkania komunalne, jak i prywatne. W takim przypadku samorządy nie mogą liczyć na pomoc finansową z FRiT.

Wsparciem rządowym nie jest zatem objęta znaczna liczba osób zamieszkujących budownictwo wielorodzinne i ogrzewająca lokale za pomocą przestarzałych urządzeń na paliwa stałe (kotłów, pieców kaflowych, itp.). Chodzi tu szczególnie o przypadki gdy właściciel mieszkania prywatnego chce w obrębie swojego lokalu wymienić źródło grzewcze.

REKOMENDACJE

>> **Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska powinien uruchomić program wspierający wymianę źródeł na paliwa stałe w budynkach wielorodzinnych** (w odróżnieniu od Funduszu Termomodernizacji beneficjentami tego programu byłiby właściciele mieszkań, a nie wspólnoty czy spółdzielnie). Równolegle należy rozwijać Fundusz Termomodernizacji i Remontów, wspierający kompleksową termomodernizację budynków wielorodzinnych.

>> Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego nie powinno się ograniczać do kamienic będących w 100% własnością komunalną, ale zostać rozszerzone na **kamienice o własności mieszanej**.

²⁵ Uchwała nr XXI/505/20 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 lipca 2020 r. w sprawie przyjęcia programu ochrony powietrza dla stref w województwie dolnośląskim, w których w 2018 r. zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu wraz z planem działań krótkoterminowych

²⁶ Są to dane szacunkowe, a w jednym lokalu może znajdować się kilka takich instalacji, np. pieców kaflowych.

OCENA

POSTĘP NIEDOSTATECZNY. Wstępna koncepcja programu dla mieszkań w budownictwie wielorodzinnym powstała, ale nie została przyjęta przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

2.6 >> PALIWA

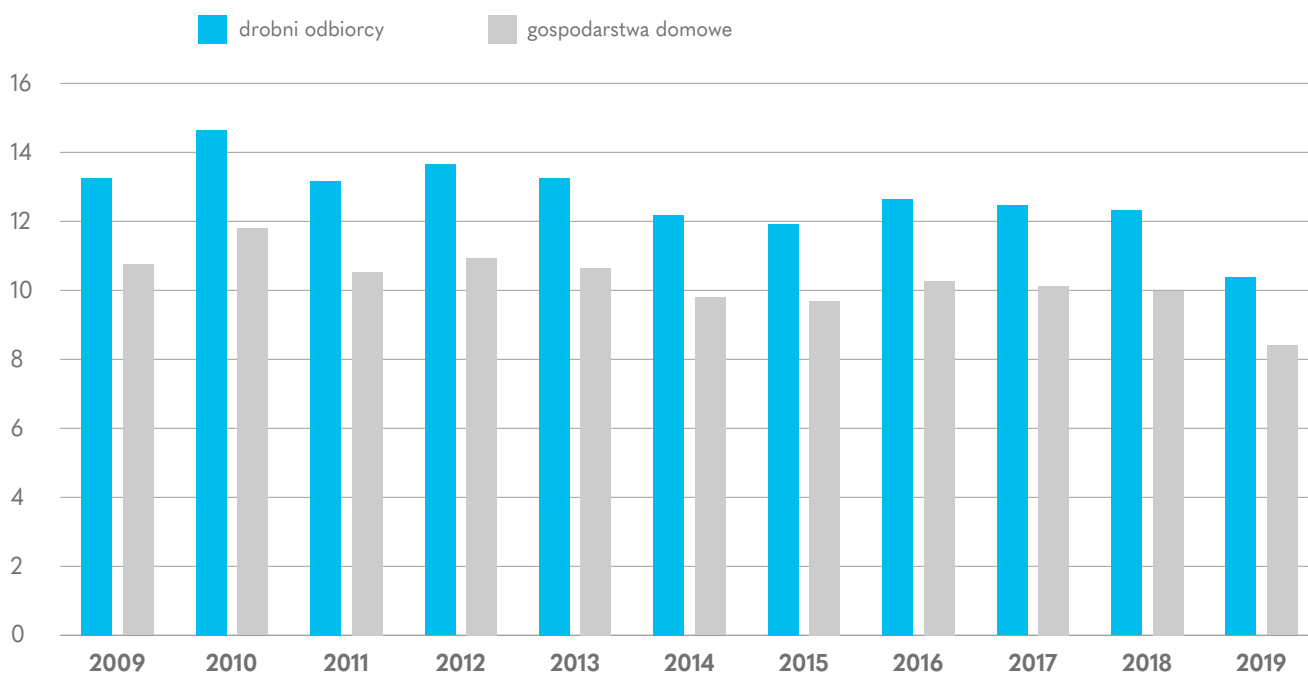
2.6.1 > WĘGIEL – ZUŻYCIE I NORMY

STAN OBECNY

W 2019 r. tzw. drobne podmioty (głównie gospodarstwa domowe) zużyły ponad 10 mln ton węgla²⁷ i choć była to najniższa wartość od wielu lat²⁸, to jednak polski sektor gospodarstw domowych spala najwyższą ilość węgla w Unii Europejskiej. Szacuje się, że **z całego węgla spalanego w gospodarstwach domowych w UE, aż 87% spalane jest właśnie w Polsce**²⁹.

WYKRES 2.6.1.1

ZUŻYCIE WĘGLA W GOSPODARSTWACH DOMOWYCH W POSZCZEGÓLNYCH LATACH [MILIONY TON]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS Zużycie paliw i nośników energii w latach 2009-2019

W związku z tak ogromnym zużyciem węgla w Polsce niezmiernie ważne jest, aby spełniał on podstawowe parametry jakościowe. Przez wiele lat takie normy nie obowiązywały – każdy produkt (w tym odpad węglowy) można było sprzedawać na rynku detalicznym. W efekcie do gospodarstw domowych trafiał węgiel o wysokiej zawartości popiołu, wilgoci czy siarki.

²⁷ Na podstawie danych GUS-u.

²⁸ Na przykład w 2018 r. było to ponad 12 mln ton.

²⁹ Czas na ciepłownictwo, Polski Instytut Ekonomiczny, 2019. Źródło: <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2020/02/PIE-Ciep%C5%82ownictwo.pdf> (dostęp: 5.05.2021).

Pierwsze rozporządzenie regulujące wymagania jakościowe dla węgla³⁰ zostało wprowadzone we wrześniu 2018 r., a w czerwcu 2020 r. usunięto możliwość sprzedaży gorszej jakości miału. Niestety, normy te, choć usunęły możliwość sprzedaży odpadu węglowego, wciąż dopuszczają do obrotu węgiel słabej jakości, np. **zawierający 20,0% wilgoci, 14,0% popiołu czy 1,7% siarki**. Warto nadmienić, że od tych wartości dopuszcza się odchylenie np. **3,0% wilgoci, 3,0% popiołu czy 0,3% siarki**, co sprawia, że rzeczywiste dopuszczane wartości są większe.

Od 25.07.2019 Inspekcja Handlowa rozpoczęła regularne kontrole jakości sprzedawanego w Polsce węgla. Wcześniej prowadzone były jedynie kontrole dokumentacji w tym względzie. Poniższa tabela 2.6.1.1 przedstawia podstawowe dane dotyczące kontroli jakości węgla przeprowadzone przez Inspekcję Handlową w latach 2019-2020³¹.

TABELA 2.6.1.1**KONTROLE JAKOŚCI WĘGLA PROWADZONE PRZEZ INSPEKCJĘ HANDLOWĄ W LATACH 2019-2020**

	2019	2020
KONTROLA DOKUMENTACJI		
Liczba kontroli	1172	869
Liczba nieprawidłowości	136 (12%)	50 (6%)
Wszczęte postępowania	126	44
Postępowania zakończone karami	92	29
Wartość nałożonych kar	1 121 100 zł	315 002 zł
Średnia wartość kary	12 186 zł	10 862 zł
KONTROLA JAKOŚCI WĘGLA		
Liczba kontroli	230	517
Liczba nieprawidłowości w zakresie świadectw	37 (16%)	99 (19%)
Liczba nieprawidłowości w zakresie Rozporządzenia	8 (3%)	38 (7%)
Wszczęte postępowania	32	83
Postępowania zakończone karami	20	68
Wartość nałożonych kar	205 000 zł	716 001 zł
Średnia wartość kary	10 250 zł	10 529 zł

Źródło: dane udostępnione przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (stan na 29.01.2021)

³⁰ Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 27 września 2018 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych.

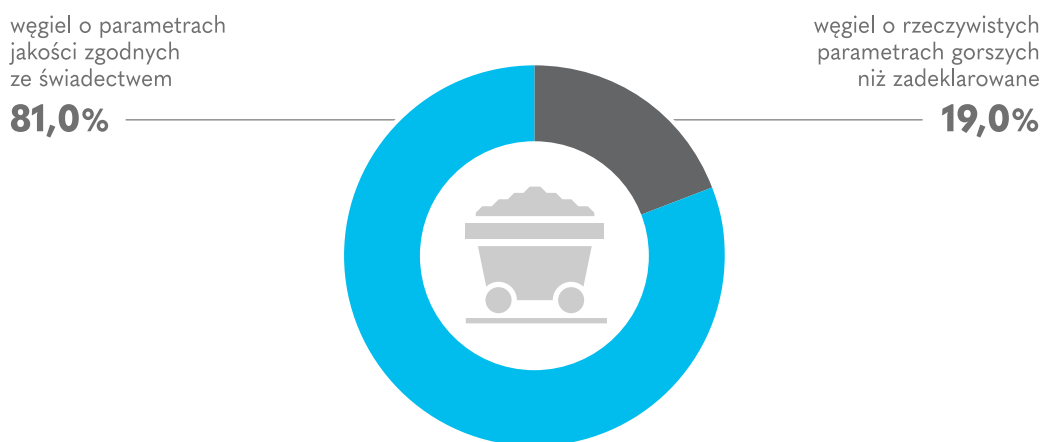
³¹ Dane pozyskane w trybie dostępu do informacji publicznej od UOKiK-u.

Należy **pozytywnie ocenić liczbę kontroli przeprowadzonych przez Inspekcję Handlową** w 2020 r. – pobrano i poddano analizie laboratoryjnej aż 517 próbek węgla, a dodatkowo sprawdzono dokumentację (świadczenia jakości węgla) u 352 podmiotów.

Analiza powyższych danych wskazuje na znaczny problem ze zgodnością świadectw jakości węgla z rzeczywistą jakością sprzedawanego opału. W 2020 r. niemal jedna piąta (19%) badanych próbek węgla miała parametry gorsze, niż zadeklarowano na świadectwie. Oznacza to, **że co piąty konsument wprowadzany był w błąd**. W 39 przypadkach rozbieżności dotyczyły zawartości wilgoci całkowitej, w 26 przypadkach – zawartości popiołu, a w 21 przypadkach – wartości opałowej. Są to podstawowe parametry, jeśli chodzi zarówno o emisję zanieczyszczeń do powietrza, jak i koszt opału.

RYSUNEK 2.6.1.1

WYNIKI KONTROLI ŚWIADECTW JAKOŚCI WĘGLA Z RZECZYWISTĄ JAKOŚCIĄ SPRZEDAWANEGO OPAŁU



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (stan na 29.01.2021)

Biorąc pod uwagę liczbę i charakter stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie parametrów określonych w rozporządzeniu, zdecydowana większość (97% w 2019 r. i 93% w 2020 r.) sprzedawanego węgla spełnia parametry określone prawem. Należy jednak wziąć pod uwagę fakt, że **wymagania jakościowe nie są rygorystyczne i ze względu na zły stan jakości powietrza mogą być zaostrzone**.

Dane za 2020 r. pokazują, że sprzedawcy węgla coraz bardziej dbają o spełnienie wymagań dokumentacyjnych – w większości przypadków świadectwa jakości są przekazywane i zawierają niezbędne dane. Jedynie w 6% przypadków wykryto nieprawidłowości w tym względzie. **Problemem nie jest więc brak świadectwa, a rzetelność przekazywanych w nim informacji**.

Zwraca uwagę **niska wartość kar nakładanych przez Inspekcję Handlową** w przypadku podjęcia postępowania administracyjnego. Średnie wartości kar znajdują się bardzo blisko kary minimalnej, czyli 10 tys. zł. Zarówno w przypadku naruszenia wymogów dotyczących dokumentacji, jak również przedstawienia w niej nieprawdziwych danych (zawyżenie parametrów jakościowych) kara może wynosić od 10 tys. zł do 25 tys. zł (gdy wartość wprowadzanego do obrotu paliwa nie przekracza 200 tys. zł) lub do 100 tys. zł (gdy wartość ta przekracza 200 tys. zł).

REKOMENDACJE

» W 2021 r. zgodnie z ustawą o monitorowaniu i kontrolowaniu jakości paliw³² normy jakości węgla zostaną poddane przeglądowi. **Należy niezwłocznie zastrzyć normy**, szczególnie jeśli chodzi o dopuszczalną zawartość wilgoci, popiołu i siarki, które są znacznie wyższe niż propozycje ekspertów³³. Dotyczy to szczególnie tzw. ekogroszku, a więc paliwa przeznaczonego do kotłów 5. klasy oraz ekoprojektu. **Obecne parametry ekogroszku nie gwarantują dotrzymania wyznaczonych standardów emisyjnych w kotłach 5. klasy i ekoprojektu**, a więc kotłach dopuszczonych do użytkowania przez uchwały antysmogowe. Jednocześnie wykorzystanie przedrostka eko- (ekologiczne) dla paliwa, które nadal powoduje znaczące emisje, wprowadza w błąd.

TABELA 2.6.1.2

REKOMENDACJE³⁴ DLA PARAMETRÓW JAKOŚCIOWYCH EKOGRSZKU ORAZ OBOWIĄZUJĄCE OBECNIE PARAMETRY

PARAMETR	REKOMENDACJE	OBECNE WYMAGANIA
Zawartość popiołu [%]	7	12
Siarka całkowita [%]	0,8	1,2
Chlor [%]	0,15	Brak
Rtęć [mg/kg]	0,02	Brak
Wartość opałowa [MJ/kg]	26	24
Zawartość podziarna [%]	3	10
Wilgoć [%]	11	15

Źródło: Opracowanie eksperckie przygotowane dla Ministra Przedsiębiorczości i Technologii

» Należy utrzymać kontrole Inspekcji Handlowej u przedsiębiorców zajmujących się sprzedażą węgla w Polsce przynajmniej w istniejącym zakresie lub zwiększyć ich częstotliwość. Należy zwiększyć kary nakładane na podmioty łamiące zapisy dotyczące jakości węgla.

³² Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz.U. 2006 nr 169 poz. 1200 ze zm.)

³³ Analiza spełnienia wymogów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe w kontekście przepisów projektu z dnia 1 lutego 2018 r. Rozporządzenia Ministra Energii w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych, Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, 2018, dr K. Kubica, Zabrze 2018

³⁴ Tamże, rekomendacje dla sortymentów średnich o wymiarze ziarna 5-40 mm: Klasa I Premium A oraz Klasa I Premium B, dla kotłów z automat. zasilaniem paliwem, spełniających wymagania klasy 5 wg PN-EN 303- 5:2012 oraz rozporządzenia KE w sprawie ekoprojektu.

2.6.2 ► BIOMASA – ZUŻYCIE I NORMY

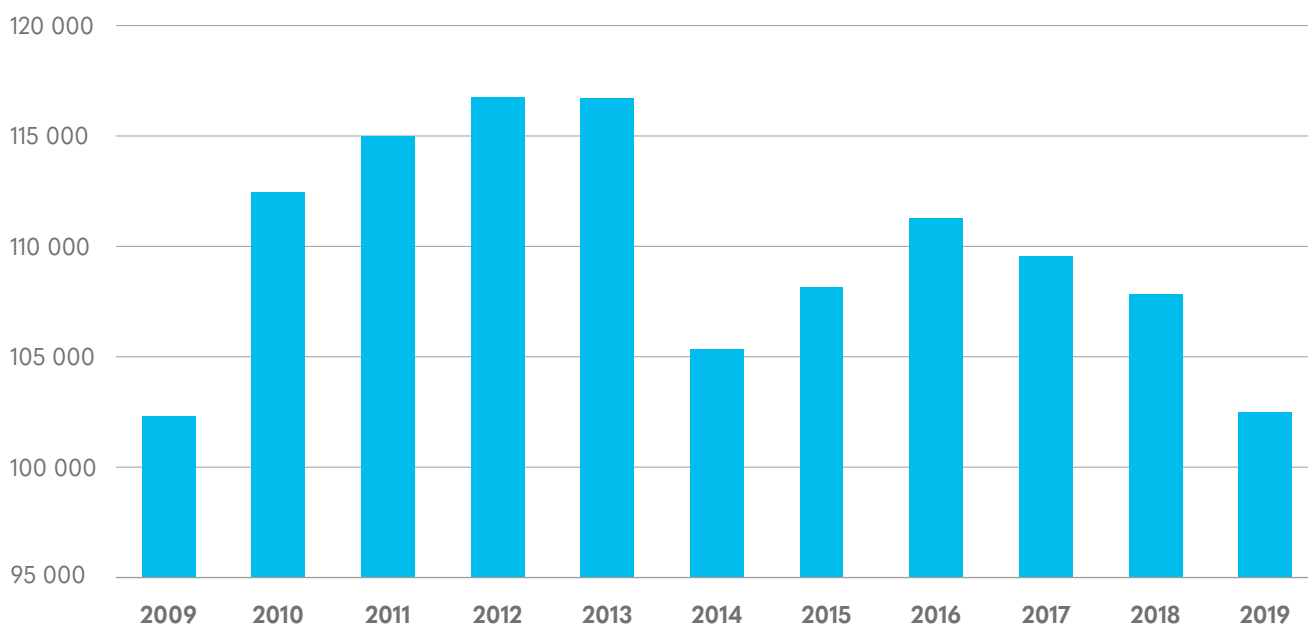
STAN OBECNY

Zużycie biomasy podawane jest w jednostce energii (J), jaką uzyskano podczas spalania danej frakcji produktu. Taka jednostka nie pozwala jednak na określenie ilości biomasy rocznie wykorzystywanej do produkcji ciepła w gospodarstwach domowych w Polsce. Dla zobrazowania skali, z jaką mamy do czynienia, jednostkę energii przeliczono umownie na liczbę ton drewna litego, przyjmując, że metr sześcienny litego drewna to 7,3 GJ, a metr sześcienny litego drewna waży około 700 kg.

Dzięki takiemu obliczeniu możemy łatwo zauważyć, że przez ostatnie 10 lat w gospodarstwach domowych spalano rocznie niemal taką samą ilość biomasy co węgla. Od 2014 r. odnotowujemy znaczny spadek zużycia biomasy, jednak jej ilość wciąż utrzymuje się na wysokim poziomie. Najniższa wartość osiągnięta w 2019r. wyniosła blisko 10 mln ton drewna, przewyższając tym samym ilość węgla o ponad tonę.

WYKRES 2.6.2.1

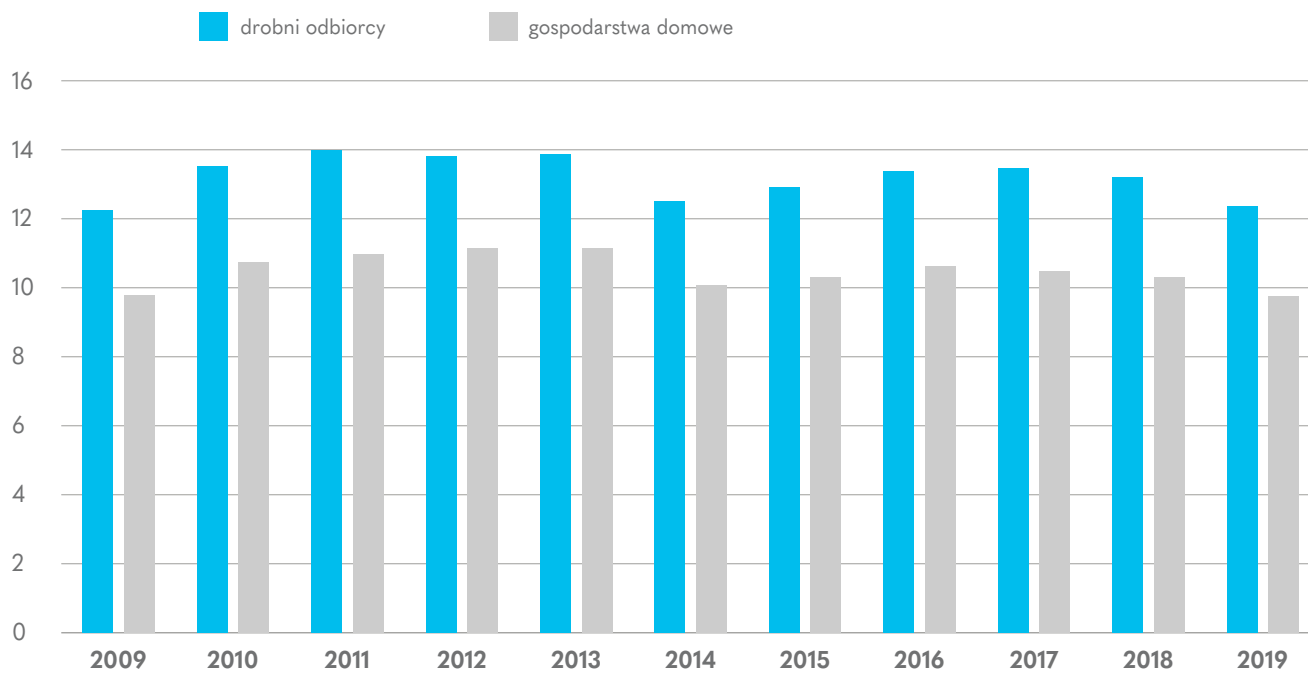
ZUŻYCIE BIOMASY W GOSPODARSTWACH DOMOWYCH W POSZCZEGÓLNYCH LATACH [TJ]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Klimatu *Poland's Informative Inventory Report 2020* oraz danych *Centre on Emission Inventories and Projections (CEIP)*

WYKRES 2.6.2.2

ZUŻYCIE BIOMASY W PRZELICZENIU NA DREWNO LITE W POSZCZEGÓLNYCH LATACH [MILIONY TON]



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych zamieszczonych na wykresie 2.6.2.1. dotyczących zużycia biomasy w gospodarstwach domowych

W przeciwieństwie do węgla **w przypadku biomasy i pelletu brakuje rozporządzenia określającego podstawowe obowiązkowe parametry jakościowe**. Jedyny zapis prawny odnoszący się do jakości biomasy znajduje się w uchwałach antysmogowych – zakazuje spalania biomasy o wilgotności przekraczającej 20%. W związku z tak dużym zużyciem tego rodzaju paliwa staje się ono znaczącym źródłem emisji, które pozostaje poza kontrolą.

REKOMENDACJE

» **Należy jak najszybciej przyjąć obowiązkowe normy regulujące wymagania jakościowe dla pelletu.**

Pellet to paliwo o rosnącej popularności – tak jak w przypadku węgla jego jakość powinna zostać uregulowana i kontrolowana przez Inspekcję Handlową. Kotły na pellet stanowią około 60% wszystkich sprzedawanych obecnie urządzeń na paliwa stałe³⁵. Ponadto, kotły pelletowe otrzymują wyższe dofinansowanie ze środków publicznych w ramach Programu Czyste Powietrze niż kotły węglowe czy gazowe³⁶. Brak obowiązkowych norm jakości w zakresie paliwa przeznaczonego do tych kotłów jest zatem dużą niekonsekwencją. **Normy powinny również odnosić się do źródła pochodzenia biomasy przerabianej na pellet.** Powinny one

³⁵ Podsumowanie rynku instalacyjno-grzewczego w Polsce w IV kwartale 2020, Stowarzyszenie Producentów i Importerów Urządzeń Grzewczych.

³⁶ W PCzP przy podstawowym poziomie dofinansowania dotacja do kotła węglowego wynosi 3000 zł, do gazowego – 4500 zł, a do pelletowego – 6000 zł (lub 9000 zł dla kotłów pelletowych o obniżonej emisji pyłów). Źródło: <http://czystepowietrze.gov.pl/wez-dofinansowanie/> (dostęp: 07.05.2021).

zapobiegać potencjalnemu wycinaniu lasów w celu pozyskania surowca na pellet, gdyż ma to wysoce negatywny wpływ na ochronę klimatu.

- » Tak jak dzieje się to obecnie w przypadku węgla, Inspekcja Handlowa powinna prowadzić kontrole jakości pelletu wśród podmiotów zajmujących się tym paliwem – sprawdzając zarówno dokumentację, jak i spełnienie wymogów jakościowych określonych w przyszłym rozporządzeniu.

OCENA

POSTĘP UMIARKOWANY. Wprowadzono rozporządzenie dla norm węgla i prowadzone są kontrole; należy podnieść parametry jakościowe dla węgla i wprowadzić obowiązkowe normy dla pelletu.

2.7 >> INWENTARYZACJA KOTŁÓW

STAN OBECNY

Informacje o emisji zanieczyszczeń do powietrza są w dużej mierze oparte na szacunkach i założeniach. Podstawowymi danymi, które pozwoliłyby lepiej kontrolować kwestię emisji, jest liczba i rodzaj źródeł ciepła w gospodarstwach domowych.

Podjęliśmy próbę zebrania informacji z całej Polski, aby zobaczyć, jak kwestia inwentaryzacji wygląda na ten moment. Do wszystkich urzędów marszałkowskich w Polsce wysłano wniosek o udostępnienie informacji publicznej w zakresie liczby zinwentaryzowanych źródeł ciepła na terenie danego województwa. Większość jednostek udzieliła odpowiedzi – 14/16 (87,5%) i również zdecydowana większość wskazała, że nie prowadzi inwentaryzacji albo nie jest w posiadaniu danych, które są np. zbierane przez gminy. Poniżej w tabeli 2.7.1 znajduje się krótkie podsumowanie.

Z przedstawionych informacji wynika, że tylko województwo małopolskie posiada dane dotyczące inwentaryzacji na swoim terenie³⁷. Podsumowanie realizacji POP-u dla Małopolski za 2019 r. zawiera następujące informacje [dane dla województwa]:

- szacunkową liczbę kotłów i ogrzewaczy na paliwa stałe [411 370];
- procent inwentaryzacji punktów adresowych w gminie [-];
- liczbę zinwentaryzowanych kotłów i ogrzewaczy pozaklasowych (wymagana wymiana do 31.12.2022) [99 835];
- liczbę zinwentaryzowanych kotłów 3. i 4. klasy (wymagana wymiana do 31.12.2026) [29 564];
- liczbę wymienionych kotłów w latach 2017-2019 [41 319].

Procent inwentaryzacji punktów adresowych w gminach jest bardzo zróżnicowany i wynosi on średnio ok. 25%. Dane udostępnione przez województwo wielkopolskie dotyczą jedynie części terenu Poznania, a więc nie pozwalają na ocenę skali problemu poza tym miastem. Województwo opolskie planuje w ramach projektu LIFE do września 2022 wykonać inwentaryzację indywidualnych źródeł ciepła. W części województw inwentaryzacja jest wymuszona przez zapisy w programach ochrony powietrza, a jej efekty w postaci sprawozdań będą przedstawione dopiero w 2022 r.

³⁷ <https://powietrze.malopolska.pl/program-ochrony-powietrza/efekty-realizacji/> (dostęp: 25.02.2021). Dane dotyczące inwentaryzacji znajdują się na s. 22-27 Podsumowania Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego za rok 2019.

TABELA 2.7.1**STAN INWENTARYZACJI KOTŁÓW W WOJEWÓDZTWACH³⁸**

WOJEWÓDZTWO	ODPOWIEDŹ	STOPIEŃ INWENTARYZACJI W WOJEWÓDZTWIE* [%]
Dolnośląskie	Brak danych	Brak danych
Kujawsko-pomorskie	Brak danych	Brak danych
Lubelskie	Brak danych	Brak danych
Lubuskie	Brak danych	Brak danych
Łódzkie	Brak danych	Brak danych
Małopolskie	Dostępne dane dla gmin z bazy Inwentaryzacji Obiektów Budowlanych Małopolski	25
Mazowieckie	Brak danych	Brak danych
Opolskie	Brak danych	Brak danych
Podkarpackie	Brak danych	Brak danych
Podlaskie	Brak danych	Brak danych
Pomorskie	Brak odpowiedzi	Brak odpowiedzi
Śląskie	Brak danych	Brak danych
Świętokrzyskie	Brak danych	Brak danych
Warmińsko-mazurskie	Brak danych	Brak danych
Wielkopolskie	Brak danych dla województwa. Dostępne wyniki inwentaryzacji przeprowadzonej przez Miasto Poznań dla trzech obszarów	2
Zachodniopomorskie	Brak danych	Brak danych
Średnia dla wszystkich województw* [%]:		1,69

*Na podstawie informacji uzyskanych od urzędów marszałkowskich

Źródło: opracowanie własne na podstawie wniosków o informacje publiczne do urzędów marszałkowskich

CENTRALNA EWIDENCJA EMISYJNOŚCI BUDYNKÓW

Próba uporządkowania sytuacji w skali całego kraju jest Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków (CEEB), za której rozwój i wdrożenie jest odpowiedzialny Główny Urząd Nadzoru Budowlanego (GUNB)³⁹. W bazie znajdują się informacje na temat źródeł grzewczych wykorzystywanych we wszystkich obiektach,

³⁸ Opracowanie własne na podstawie wniosków o informacje publiczne.

³⁹ Zasady tworzenia i działania Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (CEEB) zostały określone w 2020 r. noweli do ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków

w których moc urządzenia grzewczego nie przekracza jednego megawata. Dotyczy to zarówno budynków mieszkalnych, jak i lokali usługowych oraz budynków użyteczności publicznej. Ustawodawca tworząc CEEB wprowadził obowiązek składania deklaracji o źródłach ciepła lub źródłach spalania paliw. **Od 1 lipca 2021 r. właściciele lub zarządcy budynków będą mieli rok na wypełnienie deklaracji i wysłanie jej do urzędu gminy.** Deklaracje będzie można składać również za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. Osoby, które nie mogą skorzystać z tej formy składania deklaracji, mają możliwość złożenia jej w formie papierowej. Przepis dotyczy budynków mieszkalnych oraz niemieszkalnych w całej Polsce. Dla nowych instalacji wprowadzono termin 14 dni na złożenie deklaracji. Rejestr obejmie 5-6 mln budynków.

System przeznaczony jest do realizacji ustawowych zadań związanych z ochroną środowiska, termomodernizacją i walką z ubóstwem energetycznym. Celem zbierania informacji o budynkach jest stworzenie kompletnej bazy danych, na podstawie której **każda gmina w Polsce będzie mogła podejmować odpowiednie działania na rzecz poprawy jakości powietrza, w tym prowadzić skuteczniejsze kontrole zgodności źródeł ciepła z przepisami uchwał antysmogowych**⁴⁰.

REKOMENDACJE

- » Konieczne jest przeprowadzenie **ogólnopolskiej kampanii informującej o powszechnym obowiązku złożenia deklaracji** o źródłach ciepła/spalania paliw. Brak takiej kampanii może skutkować niskim odsetkiem budynków/instalacji, które zostaną zarejestrowane w bazie po upływie 12 miesięcy od jej uruchomienia.
- » Jak najszybciej należy uruchomić dodatkowe funkcjonalności CEEB m.in. funkcjonalność umożliwiającą wprowadzanie danych w trakcie kontroli kominiarskich, kontroli prowadzonych przez gminy czy straże gminne.

OCENA

POSTĘP UMIARKOWANY. Przyjęto przepisy dotyczące Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków, nie wiadomo w jakim zakresie ewidencja będzie wypełniona danymi, potrzebna kampania informacyjna.

⁴⁰ <https://www.gunb.gov.pl/aktualnosc/deklaracje-do-centralnej-ewidencji-emisyjnosci-budynkow-od-1-lipca> (dostęp: 25.02.2021).

2.8 >> REGULACJE DLA KOTŁÓW NA PALIWA STAŁE

Przyjęcie standardów emisyjnych dla kotłów na paliwa stałe (węgiel i drewno) było niewątpliwie **jedną z najważniejszych regulacji w zakresie rozwiązania problemu niskiej emisji. Przed ich przyjęciem w Polsce sprzedawano rocznie od 150 do 200 tysięcy pozaklasowych kotłów na paliwa stałe (tzw. kopciuchów)**, charakteryzujących się bardzo wysoką emisją zanieczyszczeń. W konsekwencji jakiegokolwiek działania dotującego montaż ekologicznych źródeł ciepła nie mogły przynieść porządných efektów. Te urządzenia, których okres technicznego życia wynosi około 15 lat, będą zanieczyszczać powietrze jeszcze przez długie lata.

Sytuacja uległa zmianie wraz z przyjęciem rozporządzenia w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe, które określiło graniczne wartości emisji dla pyłu zawieszonego, OGC i CO dla sprzedawanych kotłów małej mocy (do 500 kW). Pierwotne rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 sierpnia 2017 r. zostało uszczelnione regulacjami wprowadzonymi w 2019 r., które pozwoliły na wyeliminowanie luk prawnych w unijnych przepisach dotyczących ekoprojektu. Te ostatnie zaczęły obowiązywać w Polsce od początku 2020 r. Z całą pewnością można powiedzieć, że regulacje przyjęte między 2017 a 2019 r. znacząco zmieniły rynek urządzeń grzewczych zabraniając handlu kopciuchami.

Pozytywnie należy ocenić rozpoczęcie przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKIK) wraz z Inspekcją Handlową kontroli czy nowe kotły wprowadzane na rynek spełniają wymagania określone w rozporządzeniu.

W 2020 roku⁴¹ Inspekcja Handlowa objęła kontrolami łącznie 658 modeli kotłów – pod względem zgodności z obowiązującymi przepisami, zarówno unijnymi, jak i krajowymi. 346 modeli kotłów sprawdzono pod kątem zgodności z wymogami rozporządzenia 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, a 264 modele sprawdzono pod kątem zgodności z wymogami rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe. 48 modeli kotłów zbadano laboratoryjnie pod kątem wymagania ekoprojektu (poziomy emisji szkodliwych substancji). Badania były prowadzone od maja do grudnia 2020 r. na zlecenie UOKIK przez akredytowane laboratorium posiadające doświadczenie w zakresie badań technicznych kotłów. **Aż 284 modele z wszystkich badanych 658 miały wady formalne (np. oznakowanie, dokumentacja), a 12 z 48 badanych laboratoryjnie nie spełniało obowiązujących poziomów emisji szkodliwych substancji (takich jak pył, tlenek węgla czy tlenki azotu) lub wymogów efektywnościowych.** Jedno badanie przeprowadzono ponownie i uznano ten model za zgodny z wymogami.

Wszczęto 22 postępowania administracyjne w sprawie 114 modeli kotłów (wadliwych pod kątem dokumentacji, jak i nieprawidłowości konstrukcyjnych). Zakończono 11 postępowań, w wyniku których podmioty odpowiedzialne za zgodność kwestionowanych kotłów dobrowolnie usunęły nieprawidłowości, w tym przeprowadzając uzupełniające badania oraz poprawiając lub uzupełniając dokumentację. Sześć postępowań jest w toku. W sprawie przekroczonych parametrów emisji aktualnie są prowadzone cztery postępowania w stosunku do czterech modeli kotłów. Urząd wszczął jedno postępowanie w związku z nieszczelnością kotła.

Co ważne, egzekucja wymagań ekoprojektu nie wiąże się z nakładaniem administracyjnych kar pieniężnych – Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności nie przewiduje tego typu kar. W ustawie

⁴¹ Źródło danych: dostęp do informacji publicznej UOKIK oraz dane zawarte na stronie UOKIK: [HYPERLINK „https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=17218” UOKiK - Urząd - Informacje ogólne - Aktualności - Kontrole kotłów na paliwo stałe w 2020 roku](https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=17218)

przewidziano karę grzywny za wprowadzenie do obrotu kotłów niespełniających wymagań i mogących stanowić zagrożenie dla środowiska. Takie kary są zasądzone przez sąd. W 2020 r. inspektorzy IH zawiadomili organy

ścigania o podejrzeniu popełnienia tego przestępstwa w 28 sprawach. Brak jednak danych o liczbie i wysokości kar nałożonych przez sądy.

W trakcie realizowanych przez wojewódzkie inspektoraty IH kontroli kotłów, w 171 przypadkach przedsiębiorcy odpowiedzialni za wprowadzenie kotłów na rynek podjęli dobrowolne działania naprawcze i uzupełnili wymagane informacje, np. o właściwym rodzaju paliwa, jakim należy palić w danym kotle.

W 2020 roku pracownicy UOKiK oraz Inspekcji Handlowej sprawdzili również blisko **40 tys. aukcji internetowych na popularnych platformach**. Zakwestionowali ponad 7 tysięcy aukcji, gdzie oferowano kotły niezgodne z wymaganiami. UOKiK poinformował właścicieli platform o obowiązujących przepisach oraz wnioskował o usunięcie tego typu ofert lub poprawienie ich. W większości przypadków zostały one usunięte.

REKOMENDACJE

» Handel używanymi „kopciuchami” wciąż stanowi zauważalny problem. W tym zakresie konieczne jest **doprecyzowanie regulacji prawnych i wzmożone kontrole inspekcji handlowej**.

» Należy kontynuować kontrole nowych kotłów wprowadzanych na rynek.

OCENA

PRACE ZAAWANSOWANE. Wprowadzono normy emisyjne dla nowych kotłów, a przepisy są kontrolowane. Wciąż istnieją luki prawne dotyczące sprzedaży urządzeń używanych jest wymuszona przez zapisy w programach ochrony powietrza, a jej efekty w postaci sprawozdań będą przedstawione dopiero w 2022 r.

3

TRANSPORT



Emisje z transportu w ciągu ostatnich 15 lat⁴² wzrosły, co oznacza brak lub nieskuteczność polityki i strategii w obszarze zanieczyszczeń komunikacyjnych. Obecne działania związane z emisją transportową nie uwzględniają złożoności problemu. Emisja komunikacyjna nie pochodzi wyłącznie ze spalania paliw. Związana jest również (do 50% emisji komunikacyjnej)⁴³ ze ścieraniem się elementów samochodów (np. klocki i tarcze hamulcowe czy opony) oraz pyłów powstających wskutek unosu zanieczyszczeń z jezdni wzbijanych przez przejeżdżające auta. W skali kraju transport odpowiedzialny jest za emisję ok. 11% pyłu PM_{2.5}. Jednak w centralnych częściach miast o dużym natężeniu samochodów oraz w obrębie kanionów ruchliwych ulic, emisja z samochodów może być czynnikiem decydującym o wystąpieniu przekroczeń dla pyłu PM_{2.5}⁴⁴. **Liczba pojazdów na 1000 mieszkańców w Warszawie, Poznaniu, Wrocławiu, Krakowie i aglomeracji śląskiej wzrosła o 30-40% w ciągu ostatnich 10 lat⁴⁵.** Jest to jedna czwarta wszystkich aut w Polsce. W związku z za dużą kumulacją samochodów na stosunkowo małej przestrzeni ich udział w stężeniach jest znaczny, w szczególności przy głównych ciągach komunikacyjnych. Według Najwyższej Izby Kontroli w aglomeracji krakowskiej i warszawskiej samochody odpowiadają za 75% emisji dwutlenku azotu⁴⁶.

Redukcja zanieczyszczeń z transportu to zatem starania, aby na ulicach miast liczba przejazdów samochodami z pojedynczymi osobami była jak najniższa, a samochody obecne w ruchu były w jak najlepszym stanie technicznym i emitowały jak najmniej spalin.

Polityka zmniejszania emisji z transportu nie może opierać się wyłącznie na wsparciu rozwoju elektromobilności. Przede wszystkim powinna dotyczyć promocji i wspierania wszelkiej mobilności bazującej na takich środkach jak transport zbiorowy, rowery, rowery elektryczne, wózki rowerowe czy skutery elektryczne. Im mniej samochodów na ulicach, tym mniejsza emisja. Okres pandemii pokazał również, jak ważne jest tworzenie przestrzeni przyjaznej pieszym. Brakuje krajowej polityki wiążącej ze sobą poszczególne kwestie transportowe. Każda regulacja pomagająca władzom miast w uporządkowaniu ruchu samochodowego jest tworzona z wielkimi trudnościami. Za przykład może posłużyć uwolnienie stawek opłaty za parkowanie, polityka rozwoju transportu w regionach lub kwestia zmiany zasad w ruchu ulicznym np. w zakresie pierwszeństwa pieszych. Wszystkie te elementy pozostają również powiązane z jakością powietrza.

⁴² Rozdział raportu 1.1 tabela 1.1.2.

⁴³ European Commission, Joint Research Centre, Institute of Energy and Transport, *Non-exhaust traffic related emissions. Brake and tyre wear PM*, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC89231/jrc89231-online%20final%20version%202.pdf> (dostęp: 23.03.2021).

⁴⁴ GIOŚ, *Ocena jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2019*, <https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/content/show/1002301> (dostęp: 10.04.2021).

⁴⁵ Bank danych lokalnych GUS-u [https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start:Kategoria Transport i Łączność > Grupa Pojazdy > Podgrupa Pojazdy samochodowe i ciągniki – wskaźniki](https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start:Kategoria%20Transport%20i%20Łączność%20>%20Grupa%20Pojazdy%20>%20Podgrupa%20Pojazdy%20samochodowe%20i%20ciągniki%20–%20wskaźniki) (dostęp: 23.03.2021).

⁴⁶ NIK, *Zabójczy smog z samochodowych spalin*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/zabojczy-smog-z-samochodowych-spalin.html> (dostęp: 23.03.2021).

3.1 ➤ STREFY CZYSTEGO TRANSPORTU

STAN OBECNY

Ustawa o elektromobilności⁴⁷ wprowadziła przepisy umożliwiające tworzenie tzw. Stref Czystego Transportu (SCT)⁴⁸, czyli obszarów, do których wjazd mają tylko pojazdy spełniające określone wymagania dla emisji spalin. Podobne rozwiązanie jest powszechnie stosowane w wielu europejskich krajach – ponad 250 miast Unii Europejskiej wdrożyło ograniczenia w ruchu miejskim dla najbardziej emisyjnych aut, co przynosi efekty w postaci niższych poziomów stężeń poszczególnych szkodliwych substancji⁴⁹. Niestety, **polskie przepisy charakteryzuje szereg poważnych wad, przez które SCT nie mogą służyć jako narzędzie do poprawy jakości powietrza w miastach.** Najważniejsze z nich zostały opisane poniżej.

Po pierwsze, obecnie na teren SCT nie mogą wjeżdżać praktycznie żadne pojazdy z silnikiem spalinowym. Tak wysokie wymogi oznaczają, że nie może tam wjeżdżać praktycznie żaden samochód poza elektrycznym. W konsekwencji taka strefa nie może pokrywać dużego obszaru. Mała strefa, nawet z bardzo dużymi restrykcjami, oznacza jednak również bardzo niewielki wpływ na jakość powietrza. Samorządy nie sięgają po to narzędzie właśnie ze względu na zbyt ostre wymogi, jakie stawiane są w SCT. **Przepisy dotyczące SCT powinny dawać władzom lokalnym możliwość ograniczania ruchu przede wszystkim tych aut, które emitują najwięcej zanieczyszczeń – są to głównie starsze pojazdy z silnikiem Diesla.** Aby było to możliwe, przepisy należy zmodyfikować w taki sposób, który pozwalałby wprowadzać ograniczenia dla samochodów spełniających poszczególne normy EURO z podziałem na samochody benzynowe i z silnikiem Diesla. Takie rozwiązanie jest przyjęte w większości miast Europy z tego typu strefami.

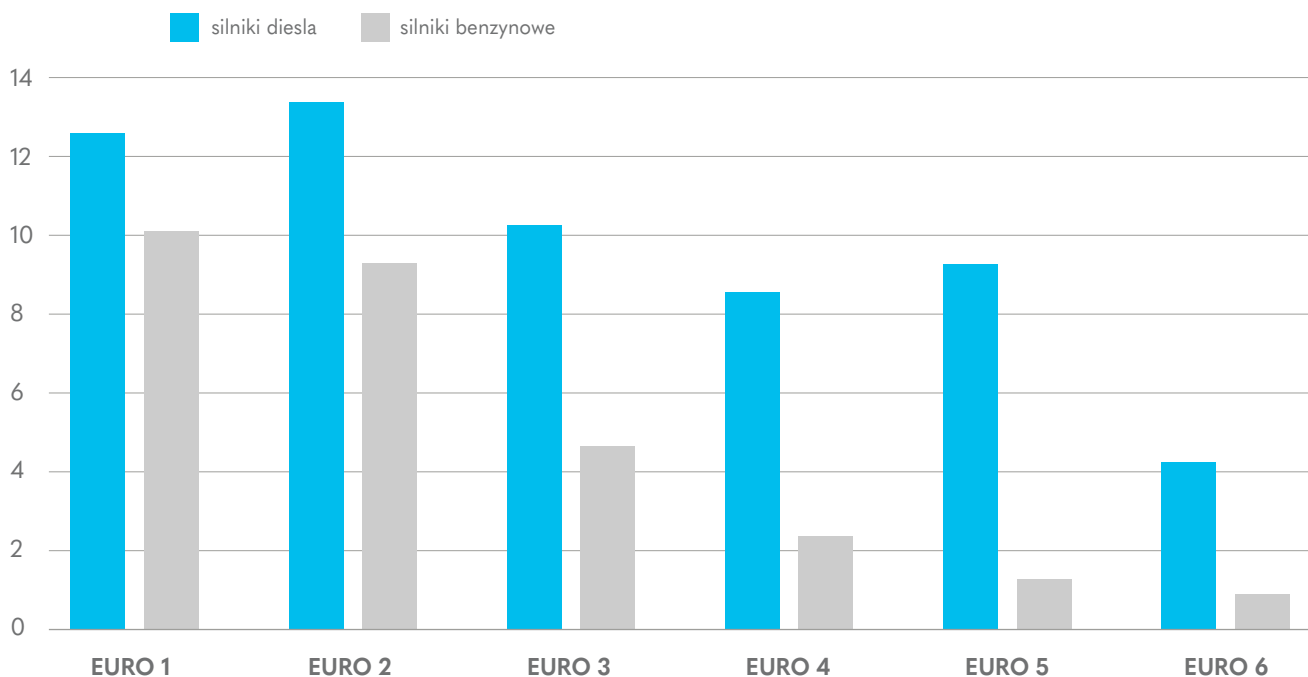
Dane z pomiarów rzeczywistej emisji samochodów pokazują, że samochody z silnikami benzynowymi są dużo mniej emisyjne niż te z silnikami Diesla⁵⁰ (wykresy 3.1.1 i 3.1.2). Pojazdy benzynowe z 2001 r. mają realną emisję tlenków azotu na poziomie samochodów z silnikiem diesla z 2016 r., czyli spełniającymi normę EURO 6. Jeśli chodzi o emisję pyłu, to samochody benzynowe również charakteryzują się wielokrotnie niższą emisją niż samochody z napędem Diesla. W przypadku tych drugich znaczna redukcja występuje dopiero w pojazdach spełniających normę EURO 5, a więc wyprodukowanych po 2010 r., gdyż wyposażone są one w filtry cząstek stałych (DPF).

⁴⁷ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz. U. 2018 poz. 317; (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 110), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180000317/U/D20180317Lj.pdf> (dostęp: 23.03.2021).

⁴⁸ Tamże art. 39 i art.40.

⁴⁹ <https://ecf.com/news-and-events/news/low-emission-zones-european-success-story> (dostęp: 23.03.2021).

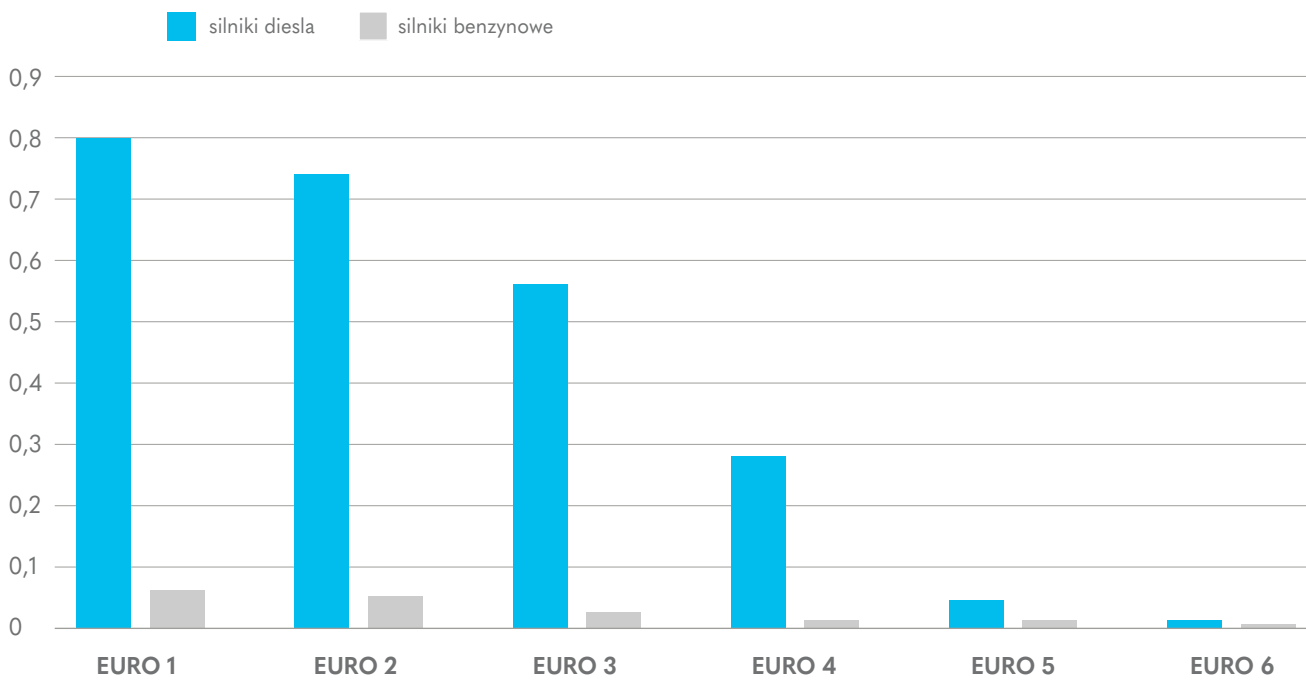
⁵⁰ Zarząd Transportu Publicznego w Krakowie, *Innowacyjne badania spalin w Krakowie*, http://mobilnykrakow.pl/wp-content/uploads/2019/12/Badania-spalin-Krakow_final.pdf (dostęp: 23.03.2021).

WYKRES 3.1.1**RZECZYWISTA EMISJA NO_x Z POJAZDÓW O SILNIKACH BENZYNOWYCH I DIESLA DLA POSZCZEGÓLNYCH NORM EURO [G/KG]**

Źródło: Zarząd Transportu Publicznego w Krakowie, Innowacyjne badania spalin w Krakowie

WYKRES 3.1.2

RZECZYWISTA EMISJA PYŁÓW Z POJAZDÓW O SILNIKACH BENZYNOWYCH I DIESLA DLA POSZCZEGÓLNYCH NORM EURO [G/KG]



Źródło: Zarząd Transportu Publicznego w Krakowie, Innowacyjne badania spalin w Krakowie

Obecnie prawo tworzenia SCT dotyczy wyłącznie ośrodków liczących powyżej 100 tys. mieszkańców⁵¹. **Uniemożliwia to wykorzystanie tego narzędzia przez np. kurorty turystyczne**, w których stan powietrza jest szczególnie ważny. Miejscowości takie jak **Sopot czy Zakopane** mają poważne problemy z zanieczyszczeniami powietrza z transportu, ale żadna SCT nie może zostać tam wprowadzona. Strefy Czystego Transportu powinny być narzędziem dla każdej gminy, jeśli ta potrzebuje takiego rozwiązania.

Kolejnym ważnym błędem obecnych zapisów o SCT jest zawarcie w ustawie zasady **wyłączającej mieszkańców SCT spod jej rygorów**⁵². Biorąc pod uwagę dane z Krakowa z maja 2019 r. oraz z Warszawy z października 2020 r., przynajmniej 60% pojazdów na ulicach tych miast to samochody mieszkańców⁵³ – wyjęcie ich spod wymagań SCT niweczy jakiegokolwiek szanse na poprawę jakości powietrza.

Jak pokazują doświadczenia miast Unii Europejskiej, nawet przy łagodnych wymaganiach (ograniczenie ruchu nawet tylko małej części samochodów charakteryzujących się wysoką emisją), SCT może się przełożyć na poprawę jakości powietrza. **Tego typu strefa musi jednak obejmować jak największą powierzchnię miasta.** Wprowadzona na zbyt małym obszarze, nie wyeliminuje tranzytu i obejmie za małą liczbę samochodów, aby dało to jakikolwiek pozytywny efekt dla zdrowia mieszkańców. **Obecne przepisy ograniczają możliwość wprowadzenia SCT do śródmieścia.**

⁵¹ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 roku o elektromobilności i paliwach alternatywnych, art.. 39 pkt 1.

⁵² Tamże art. 39 pkt 3 ppkt 1 lit. E.

⁵³ Zarząd Transportu Publicznego w Krakowie, *Innowacyjne badania spalin w Krakowie*, http://mobilnykrakow.pl/wp-content/uploads/2019/12/Badania-spalin-Krakow_final.pdf (dostęp: 23.03.2021).

Ustawa ma więcej błędów, ale szansę na poprawę daje nadchodząca nowelizacja. Główne rekomendacje zmian przedstawiamy poniżej.

REKOMENDACJE

Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia z testowej Strefy Czystego Transportu w Krakowie oraz doświadczenia miast europejskich, w nowej wersji ustawy we fragmencie dotyczącym Stref Czystego Transportu należy uwzględnić:

- » objęcie ustalonymi przez władze gminy wymaganiami Stref Czystego Transportu wszystkich poruszających się po niej pojazdów;
- » skorelowanie tych wymagań z normami emisji spalin EURO, tak aby SCT były dostosowane do możliwości społeczno-gospodarczych, ograniczając ruch jedynie tych aut, które emitują najwięcej zanieczyszczeń (głównie starsze samochody z silnikiem Diesla);
- » możliwość wyznaczania SCT na obszarach całych miast, a nie tylko w śródmieściu;
- » jednolity dla całej Polski system oznakowania pojazdów z uwagi na ich poziom emisyjności;
- » możliwość ustanawiania SCT w każdej gminie.

OCENA

POSTĘP NIEDOSTATECZNY. Opracowano nowelizację reformującą przepisy o SCT, ale nie została ona przekazana do prac parlamentarnych.

3.2 >> IMPORT SAMOCHODÓW

STAN OBECNY

Od 2004 r. Polacy sprowadzili z zagranicy ok. 14 mln używanych samochodów⁵⁴. Średnia wieku sprowadzanego pojazdu wynosi ok. 12 lat⁵⁵. Część sprowadzonych samochodów oczywiście nie porusza się już po drogach. Niemniej jednak w Polsce pojazdy są starsze niż w większości krajów unijnych i mają za sobą setki tysięcy przejechanych kilometrów. Ich stan techniczny oraz wiek przekłada się na wielkość emisji zanieczyszczeń w spalinach. Zgodnie z pomiarami wykonanymi w Krakowie w 2019 r. ponad 25% samochodów w rzeczywistym ruchu ulicznymi miało więcej niż 10 lat, a średnia wieku wszystkich pojazdów wyniosła ponad 9 lat – dane te powstały na podstawie blisko 90 tys. próbek⁵⁶.

TABELA 3.2.1

LICZBA I ŚREDNI WIEK IMPORTOWANYCH AUT (OSOBOWE I DOSTAWCZE O DMC DO 3,5 TONY) DO POLSKI W PODZIALE NA TYP SILNIKA W LATACH 2017-2020

ROK	WSZYSTKIE POJAZDY		POJAZDY Z SILNIKIEM BENZYNOWYM		POJAZDY Z SILNIKIEM DIESLA	
	Liczba	Średni wiek	Udział w całkowitej liczbie	Średni wiek	Udział w całkowitej liczbie	Średni wiek
2020	848 154	12 lat i 1 m-c	51,59%	13 lat i 1 m-c	48,18%	11 lat
2019	1 009 184	11 lat i 11 m-cy	51,4%	13 lat	48,38%	10 lat i 7 m-cy
2018	1 003 290	11 lat i 10 m-cy	49,76 %	13 lat	47,7%	10 lat i 8 m-cy
2017	935 100	11 lat i 10 m-cy	54,08%	13 lat	45,9%	10 lat i 4 m-ce

Źródło: dane pozyskane dzięki uprzejmości Instytutu Badań Rynku Motoryzacyjnego SAMAR

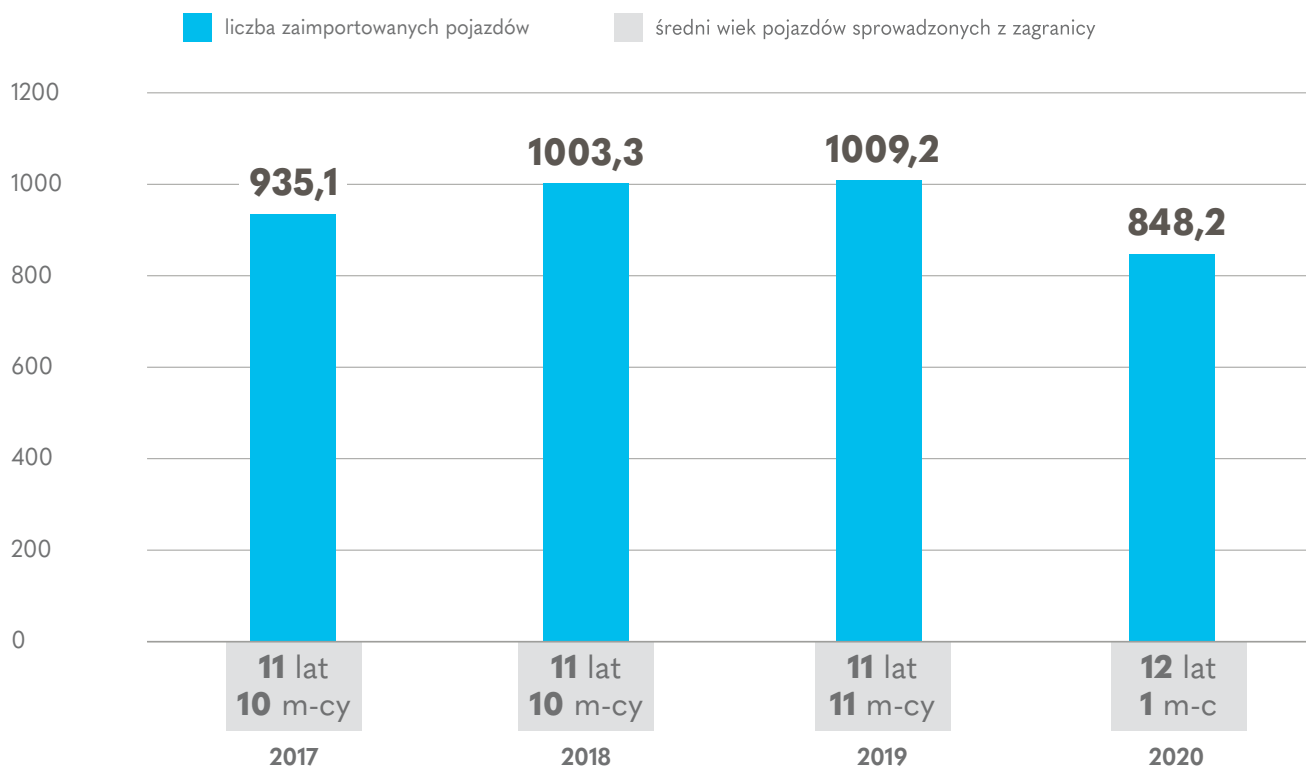
⁵⁴ Maciej Brzeziński, *Sprowadzamy najstarsze auta używane w historii – padł rekord!*, <https://www.auto-swiat.pl/wiadomosci/aktualnosci/sprowadzamy-najstarsze-auta-uzywane-w-historii-padl-rekord/zx2hify> (dostęp: 24.03.2021).

⁵⁵ FT, *Tak źle nie było od maja 2004 r., czyli import używanych samochodów w czasach kryzysu*, <https://moto.pl/MotoPL/7,88389,25926511,tak-zle-nie-bylo-od-maja-2004-r-czyli-import-uzywanych-samochodow.html> (dostęp: 24.03.2021); CEP, *Średni wiek aut z importu – padł niechlubny rekord*, https://www.samar.pl/_/3/3.a/110473/3.sc/11/%C5%9Aredni-wiek-aut-z-importu---pad%C5%82-niechlubny-rekord.html?locale=pl_PL (dostęp: 24.03.2021).

⁵⁶ Zarząd Transportu Publicznego w Krakowie, *Innowacyjne badania spalin w Krakowie*, http://mobilnykrakow.pl/wp-content/uploads/2019/12/Badania-spalin-Krakow_final.pdf (dostęp: 23.03.2021).

WYKRES 3.2.1

LICZBA I ŚREDNI WIEK IMPORTOWANYCH AUT (OSOBOWE I DOSTAWCZE O DMC DO 3,5 TONY) DO POLSKI W LATACH 2017-2020 [TYS.]



Źródło: na podstawie danych Instytutu Badań Rynku Motoryzacyjnego SAMAR

Od roku 2004 nie podjęto żadnych działań w celu uregulowania kwestii technicznych przy imporcie pojazdów. Działania ograniczające napływ starszych pojazdów są pilnie potrzebne. Szczególnie dotyczy to starszych samochodów z silnikiem Diesla, gdyż są to pojazdy o zdecydowanie największej emisji tlenków azotu i pyłu (patrz: rozdział powyżej). **Mieszkańcy Niemiec, Belgii czy Francji zaczynają systematycznie pozbywać się diesli m.in. dlatego, że pojazdy te nie mogą wjeżdżać do wielu miast w tych krajach** (Strefy Czystego Transportu). Konsekwencją jest napływ tych samochodów do Polski. Stare pojazdy z silnikiem Diesla stanowią zaś największe źródło NO₂ w powietrzu.

Niestety, obecnie wielkość akcyzy zależy tylko od pojemności silnika, a nie od emisji zanieczyszczeń. Jeśli silnik ma mniej niż 2 l pojemności, to akcyza wynosi 2% wartości auta; jeśli więcej, to 18%. Większość sprowadzanych aut posiada mniejsze silniki, jednak często są to silniki o wysokiej emisji tlenków azotu czy pyłu.

REKOMENDACJE

- » **Należy stworzyć systemowe rozwiązanie, które wprowadziłoby większą akcyzę za import pojazdów starszych niż dziesięcioletnie ze szczególnym uwzględnieniem pojazdów z silnikiem Diesla.**
- » Wśród dopuszczanych przez unijne regulacje rozwiązań jest m.in. polityka kształtowania podatku akcyzowego w taki sposób, aby nie opłacało się kupować samochodów niespełniających odpowiednich wymagań emisyjnych. W tym przypadku **podatek akcyzowy miałby formułę, która preferencyjnie traktowałaby pojazdy nowsze, czyli emitujące mniej szkodliwych substancji.** Tego rodzaju preferencje można uzależnić również od paliwa – w przypadku pojazdów osobowych (czyli z wyłączeniem: dostawczych, ciężarowych i autobusów) silnik Diesla niespełniający np. normy EURO 6 lub EURO 5 mógłby zostać obciążony wyższym podatkiem. Tego typu rozwiązanie zniechęcałoby do kupna najbardziej emisyjnych samochodów.

OCENA

PRACE NIEROZPOCZĘTE. Prace nad zmianą sposobu naliczania akcyzy nie zostały podjęte przez rząd obecnej kadencji.

3.3 >> KONTROLA STANU TECHNICZNEGO

STAN OBECNY

Filtry cząstek stałych (DPF), montowane w dieslach spełniających normy EURO5 i wyższe, a więc od 2010 r., zostały wprowadzone w celu zredukowania emisji pyłów z tego typu pojazdów. Sprawny filtr DPF spełnia swoją funkcję i rzeczywista emisja pyłu z samochodów wyposażonych w takie urządzenie jest wielokrotnie niższa niż samochodów bez DPF-u (wykres 3.1.2).

Niestety, w Polsce od lat trwa szkodliwa praktyka usuwania filtrów DPF. **Reklamy oferujące usługę wycinania filtrów DPF są powszechne** – łatwo można je znaleźć w internecie czy na przydrożnych banerach. Filtry usuwane są ze względu na wysokie koszty ich wymiany na sprawne urządzenia – nabywcy diesli nie biorą pod uwagę tego kosztu utrzymania pojazdu, po czym, zaskoczeni wysoką ceną wymiany (w większości przypadków powyżej 3 tys. zł), decydują się na usunięcie filtra i przeprogramowanie silnika tak, aby nie informował o jego braku. Usługa nielegalnego usunięcia urządzenia to koszt kilkuset złotych. Przy jednoczesnym braku egzekucji istniejących zakazów tego rodzaju niezgodnej z dokumentami homologacyjnymi modyfikacji układu wydechowego oraz braku możliwości wykrycia takiego zabiegu w kontrolowanym pojeździe właściciele diesli z awarią filtru DPF z łatwością decydują się na jego usunięcie i poruszanie uszkodzonym pojazdem. **Pojazd bez DPF emituje znacznie więcej pyłu i tlenków azotu, co negatywnie odbija się na jakości powietrza.**

Obowiązujące w Polsce prawo uniemożliwia penalizację procedury usuwania filtrów DPF, **a samo ogłoszenie o prowadzeniu usługi ich likwidacji w obecnym stanie prawnym nie wystarcza do potwierdzenia nielegalnej działalności.** Przykładem może być wyrok skazujący w sprawie warsztatu reklamującego usługę „wycinki DPF”. W orzeczeniu wskazano, że niezgodne z przepisami dotyczącymi ochrony środowiska jest samo ogłoszenie, a nie fakt usługi u mechanika⁵⁷. Wynika to z luki w prawie: to poruszanie się pojazdem po drogach bez ważnej homologacji jest niezgodne z obowiązującymi regulacjami, a nie sam fakt braku filtra DPF.

Usunięcie filtra cząstek stałych nie powoduje, że samochód w sposób widoczny będzie emitować nadmierną ilość zanieczyszczeń powietrza przy każdych obrotach (obciążeniu) silnika. W związku z tym wyposażona jedynie w dymomierz Policja badająca stan techniczny pojazdów podczas specjalnych kontroli drogowych nie jest w stanie wykryć takich modyfikacji. Tylko najbardziej radykalne przypadki niesprawnych technicznie silników są wyłapywane.

Stacje diagnostyczne również mają problem z kwestią emisyjności pojazdów. One także nie posiadają odpowiednich narzędzi, aby bez żadnych wątpliwości stwierdzić wystąpienie nielegalnych modyfikacji. **Normy jakości spalin – według, których diagności wykonują pomiary – są bowiem jednakowe zarówno dla aut z 1998 r., jak i dla samochodów wyprodukowanych w 2020 r.** W związku z tym nowsze samochody z usuniętym filtrem DPF bardzo często będą spełniać te bardzo mało wymagające normy.

Pomimo że badanie jakości spalin jest obowiązkowe, to jednak w wielu wypadkach nie jest wykonywane. Powodem jest niewystraszająca kontrola. W przeciwieństwie do badania hamulców czy amortyzatorów wynik badania nie jest rejestrowany.

⁵⁷ Katarzyna Kojzar, *Pierwszy taki wyrok w historii. Mechanik nie może promować wycinania filtrów dpf*, <https://smoglab.pl/pierwszy-taki-wyrok-w-historii-mechanik-nie-moze-promowac-wycinania-filtrow-dpf/> (dostęp: 24.03.2021).

Ostatnim, ale nie mniej ważnym zagadnieniem jest **zbyt niska wysokość kary** dla właściciela samochodu, który dokonał nielegalnej modyfikacji. Jest to mandat 500 zł i zatrzymanie dowodu rejestracyjnego. Kara finansowa jest znacznie niższa niż koszt wymiany filtra DPF. Na wszystkie te problemy od lat zwraca uwagę choćby Najwyższa Izba Kontroli, także w ostatnim raporcie publikowanym w 2020 r.⁵⁸

REKOMENDACJE

Głównym działaniem naprawczym jest przede wszystkim **zmiana procedury prowadzenia badania technicznego pojazdu w taki sposób, aby dało się wykryć szkodliwe modyfikacje**. Propozycja nowej procedury została przygotowana, ale nie powstały na jej podstawie odpowiednie przepisy prawne. Jej wdrożenie wiąże się z koniecznością dopasowania norm jakości spalin do rocznika produkcji samochodu oraz z wymianą sprzętu w stacjach kontroli technicznej. Zmiany powinny dotyczyć również karania nielegalnej działalności zakładów zajmujących się usuwaniem filtrów DPF.

Do najważniejszych rekomendowanych działań w obszarze kontroli stanu technicznego należą:

- » opracowanie **sankcji za nielegalne modyfikowanie pojazdów** (usuwanie i dezaktywacja filtrów DPF) oraz poruszanie się takimi pojazdami;
- » wprowadzenie do przepisów rozporządzenia opisującego **nowe zasady badania stanu technicznego** pojazdów, tak aby badanie emisji spalin było rejestrowane, zaś normy, jakie powinien spełniać badany samochód, były dopasowane do norm obowiązujących w jego roku produkcji;
- » przygotowanie **programu i harmonogramu wyposażenia stacji diagnostycznych** w odpowiednie urządzenia do pomiaru emisji spalin.

OCENA

POSTĘP NIEDOSTATECZNY. Brak prac nad rozwiązaniami umożliwiającymi systemowe wykrywanie wycinki filtrów DPF. Prowadzone są jedynie okazjonalne akcje sprawdzania emisyjności pojazdów przez policję.

⁵⁸ NIK, *Zabójczy smog z samochodowych spalin*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/zabojczy-smog-z-samochodowych-spalin.html> (dostęp: 24.03.2021).

3.4 >> TRANSPORT PUBLICZNY

STAN OBECNY

Głównym kierunkiem działania związanym z ograniczeniem emisji komunikacyjnych powinna być odbudowa transportu zbiorowego poza wielkimi aglomeracjami. Uruchomienie po dwóch dekadach przerwy dobrej jakości połączeń publicznego transportu jest ważne z wielu powodów. Jednym z nich jest jakość powietrza, gdyż transport zbiorowy obniża liczbę przejazdów prywatnymi samochodami.

Każdego dnia do polskich miast wjeżdża mnóstwo samochodów. **Dla przykładu: do Warszawy codziennie wjeżdża 500 tys. aut⁵⁹, do Wrocławia – 240 tys.⁶⁰, do Poznania – 170 tys.⁶¹, do Krakowa – 160 tys.⁶²** Zredukowanie tej liczby byłoby możliwe, gdyby istniała wygodna alternatywa dla użytkowania aut – obecnie ludzie często muszą korzystać z samochodów, ponieważ w ich miejscowości albo nie ma transportu zbiorowego, albo jeździ on za rzadko i nie pozwala na wygodne dotarcie do pracy.

Dojeżdżanie codziennie samochodem do pracy z promienia 30 km to koszt 300-500 zł miesięcznie za samo paliwo. Jest to dowód na obciążenie indywidualnych osób kosztem braku odpowiedniej jakości transportu zbiorowego. Kolejnym obciążeniem jest wpływ na zdrowie związany z emisją zanieczyszczeń generowanych przez samochody.

Ważnym elementem w obszarze rozwoju transportu publicznego jest powstanie tzw. **funduszu pekaesowego**, z którego subwencionowany ma być transport zbiorowy uruchamiany przez gminy czy powiaty⁶³. Od jego utworzenia gromadzona w nim corocznie kwota 800 mln zł nie była jednak wykorzystywana nawet w 10% w skali roku. Rok 2021 może być jednak przełomowy, gdyż **trzykrotnie zwiększono poziom dopłat do każdego kilometra**. Jedną z przeszkód wykorzystania tych środków mogą być kwestie zasobów know-how na poziomie lokalnym. Niewiele samorządów posiada w swoich kadrach urzędników, którzy potrafiliby zorganizować transport publiczny bez pomocy z zewnątrz. Dlatego też nawet dopłaty na wysokim poziomie mogą nie wystarczyć, aby zachęcić samorządowców do budowania sieci połączeń publicznych.

Od dwóch dekad systematycznie postępuje rozkład połączeń transportu publicznego. Symbolem są likwidowane publiczne pekaesy; do tego coraz mniej przewoźników decyduje się na funkcjonowanie w systemie transportu publicznego. **Długość działających linii autobusowych systematycznie się zmniejsza (patrz: tabela 3.4.1). Utrzymuje się tylko te połączenia, które są w stanie finansować się na warunkach rynkowych.** Tam, gdzie klientów jest za mało (małe wsie z dala od głównych tras) lub dzień tygodnia zmniejsza ich liczbę (w weekendy), transport zbiorowy praktycznie nie istnieje. Wycofanie się państwa i samorządu z roli świadczącego tak ważne usługi jest błędem i skutkuje dużą skalą wykorzystania samochodów w podróżach na średnim dystansie.

⁵⁹ J. Dybalski, Warszawa. Każdego dnia granicę miasta przekracza milion aut, <https://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/warszawa-kazdego-dnia-do-miasta-wjezdza-milion-aut-54092.html> (dostęp: 17.03.2021).

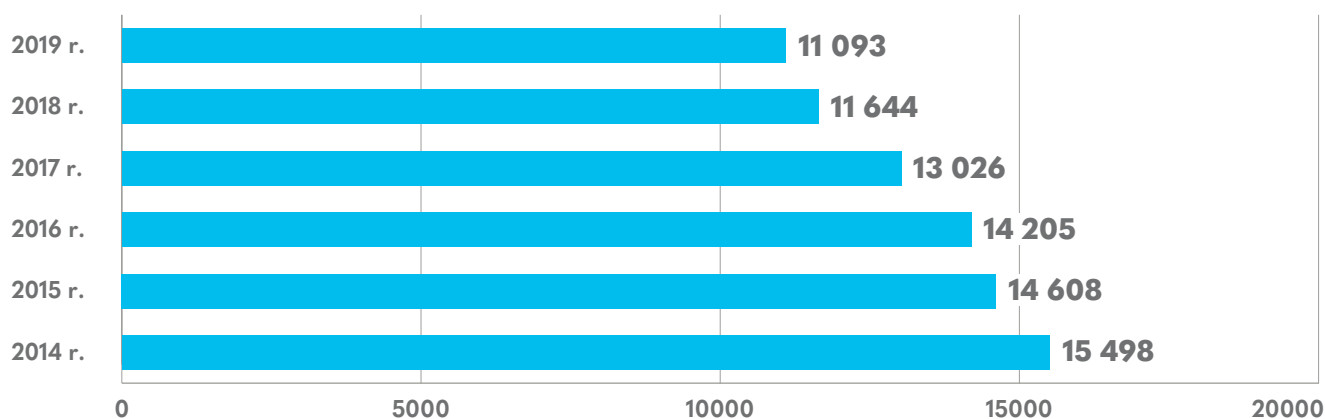
⁶⁰ Akcja Miasto, Dlaczego ograniczyć ruch aut we Wrocławiu?, <https://www.akcjamiasto.org/dlaczego-ograniczyc-ruch-aut-we-wroclawiu/> (dostęp: 24.03.2021).

⁶¹ UM Poznań, Zmiany w poznańskiej SPP, <https://edroga.pl/inzynieria-ruchu/zmiany-w-poznanskiej-spp-230117975> (dostęp: 24.03.2021).

⁶² Kraków.pl, Sprawdźmy, kto zatrzyma Kraków, https://www.krakow.pl/aktualnosci/228844,1912,komunikat,spawdzimy_kto_zatrzyma_krakow.html (dostęp: 24.03.2021).

⁶³ Maciej Dulak, Bartosz Jakubowski, Publiczny transport zbiorowy w Polsce stadium upadku, <https://klubjagiellonski.pl/2018/04/17/publiczny-transport-zbiorowy-w-polsce-stadium-upadku/> (dostęp: 24.03.2021); Tomasz Komornicki, Polska sprawiedliwa komunikacyjnie, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2019, <https://www.batory.org.pl/upload/files/Polska%20sprawiedliwa%20komunikacyjnie.pdf> (dostęp: 24.03.2021).

WYKRES 3.4.1

LICZBA DZIAŁAJĄCYCH LINII AUTOBUSOWYCH W POLSCE W LATACH 2014-2019⁶⁴

Źródło: Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego

REKOMENDACJE

Poprawa atrakcyjności przewozów zbiorowych, czyli prowadząca do zmniejszania liczby samochodów na ulicach miast i podniesienie jakości powietrza, wymaga **zmian w ustawie o transporcie publicznym**⁶⁵. Umożliwi to lepsze wykorzystanie pieniędzy przeznaczonych na dotowanie połączeń publicznych oraz egzekucję przepisów zawartych w ustawie.

Do najważniejszych rekomendowanych działań w obszarze usprawnienia transportu publicznego należą:

» **Wskazanie okresów, kiedy obowiązkowo ma powstać polityka transportowa, ogłoszone i rozstrzygnięte zamówienia na wykonywanie usług** (w przepisach przejściowych ustawy). Ustawa powinna określać datę, do której – od dnia wejścia w życie znowelizowanej ustawy – ma powstać plan organizacji transportu, oraz datę, do której należy ogłosić zamówienie na wykonywanie przewozów. Bez takich warunków egzekucja nowych zapisów ustawy będzie niemożliwa (podobnie jak nie do wyegzekwowania okazały się zapisy obecnie funkcjonującej ustawy).

» **Określenie rozporządzeniem zasad kontroli wyłączności korzystania z obsługi połączenia publicznego.**

Wyłączność na obsługę określonej trasy dla przewoźnika, który podpisze umowę z samorządem, jest jednym z podstawowych warunków jak najwyższej opłacalności takiego połączenia publicznym transportem zbiorowym. Dzięki temu samorząd dopłaca do kursów mniej niż w sytuacji utrzymywania wolnego rynku na danej trasie. Obecnie brakuje jednak narzędzi i instytucji, które kontrolowałyby, czy na wybranej trasie nie funkcjonuje przewoźnik komercyjny, podnoszący deficytowość połączenia publicznego – podbierający pasażerów na najbardziej opłacalnych kursach. Biorąc pod uwagę, że zadaniem systemów transportu publicznego jest obsługa deficytowych tras, kontrola dzikiej konkurencji jest niczym innym, jak obroną budżetu samorządów przed nadmiernymi obciążeniami finansowymi i obniżaniem jakości usług publicznych

⁶⁴ <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica> Kategoria > Transport i Łączność > Grupa > Linie Regularnej Komunikacji Autobusowej > Podgrupa > Linie krajowe (dostęp: 24.03.2021).

⁶⁵ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. 2011 nr 5 poz. 13 ze zm.)

- » Utworzenie zapisów **minimalnych standardów obsługi transportem publicznym dla sołectw** (liczba par połączeń, prędkość handlowa, maksymalna długość wjazdów kieszeniowych, odległość od przystanku komunikacji zbiorowej itp.).
- » **Nałożenie na powiaty obowiązku organizacji transportu w granicach powiatu** (fakultatywnie na większym obszarze na bazie stowarzyszenia gmin lub powiatów).
- » Zdjęcie obowiązku organizacji transportu publicznego z samorządu gminnego i pozostawienie fakultatywnej możliwości organizacji takiej usługi publicznej, ale po uzyskaniu akceptacji władz powiatu – powiaty mają być podstawowym organizatorem transportu w regionach. Tego rodzaju uzgodnienie jest konieczne, aby nie dochodziło do realizacji działań prowadzących do marnowania środków publicznych. Uzgodnienie powinno być prowadzone w obecności przedstawicieli samorządu wojewódzkiego.
- » Stworzenie planu obsługi komunikacyjnej miast powiatowych i większych węzłów komunikacyjnych przez samorząd wojewódzki (plan byłby akceptowany na poziomie resortu) oraz uruchomienia tych połączeń.
- » Stworzenie możliwości **korzystania z zespołów doradczych, które pomagałyby w naprawie lub w utworzeniu sieci połączeń publicznych przez powiaty lub gminy** (przy tworzeniu planu i przy zamówieniach). Do realizacji tego zakresu powinna zostać zabezpieczona specjalna pula w tzw. funduszu pekaesowym, która byłaby przeznaczona na wsparcie dla organizatorów transportu chcących skorzystać z zewnętrznego doradztwa w tym zakresie.
- » **Uspójnienie zasad przyznawanych ulg na przejazdy transportem publicznym**, tak aby możliwe było łączenie usług wielu różnych przewoźników na podstawie jednego biletu.

OCENA

POSTĘP NIEDOSTATECZNY. Brak niezbędnych reform. Krajowy Plan Odbudowy zapowiada konkretne zmiany poprawiające stan transportu publicznego, zwiększono poziom dofinansowania połączeń publicznych w ramach tzw. funduszu pekaesowego.

4

PRZEMYSŁ



4.1 >> GOSPODARKA PRZESTRZENNA

STAN OBECNY

Pierwotną przyczyną wielu problemów dotyczących ochrony środowiska oraz zdecydowanej większości konfliktów społecznych związanych z realizacją inwestycji, w tym zakładów przemysłowych, jest w Polsce chaos przestrzenny.

Według danych GUS za rok 2019 **pokrycie miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (MPZP) wynosi zaledwie 31,2% powierzchni kraju**⁶⁶. Zatem podstawę planowania dla prawie 70,0% terenów w Polsce stanowi obecnie decyzja administracyjna o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (decyzja WZ), która w teorii powinna być wyłącznie instrumentem wspierającym i uzupełniającym system planowania przestrzennego. Dodatkowym problemem jest zła jakość obowiązujących MPZP, nierzadko uchwalanych w sposób instrumentalny. Często obserwuje się MPZP, których średnia powierzchnia nie przekracza nawet 10 ha, a także przypadki tzw. planów wyspowych w postaci MPZP o powierzchni poniżej jednego hektara.

Na problem chaosu przestrzennego wskazała również Najwyższa Izba Kontroli⁶⁷, podkreślając, że **polska przestrzeń jest źle zarządzana, a chaos i brak ładu przestrzennego negatywnie wpływają na szeroko rozumianą jakość życia mieszkańców**⁶⁸.

Istotnym problemem jest również charakter prawny Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (Studium). W obowiązującym porządku prawnym, w odróżnieniu od MPZP, Studium nie jest aktem prawa miejscowego, a jedynie aktem polityki wewnętrznej gminy, co oznacza, że jego postanowienia nie są źródłem powszechnie obowiązującego prawa. **Studium nie jest w ogóle brane pod uwagę przy wydawaniu decyzji WZ.**

Według analizy przeprowadzonej przez ekspertów Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk roczne koszty chaosu przestrzennego wynoszą ok. 84,3 mld zł, z czego 12,6 mld zł stanowią koszty zewnętrzne w środowisku przyrodniczym, tj. wydatki na ochronę środowiska, koszty zdrowotne, usuwanie skutków klęsk żywiołowych⁶⁹.

Chaos przestrzenny wpływa negatywnie na jakość powietrza nie tylko ze względu na niewłaściwą lokalizację zakładów przemysłowych, ale również z powodu niekontrolowanej zabudowy kanałów przewietrzających czy ujemnego oddziaływania na ruch drogowy w miastach.

Problem chaosu przestrzennego jest powszechnie znany, ale z powodu braku woli politycznej pozostaje bez rozwiązania. Opracowywany przez wiele lat, zaawansowany projekt Kodeksu urbanistyczno-budowlanego⁷⁰, w którym zawarto wiele długo oczekiwanych zmian, został porzucony w 2018 r.

⁶⁶ <https://bdl.stat.gov.pl/> (dostęp: 07.05.2021).

⁶⁷ Informacja o wynikach kontroli *System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym*, nr ewid. 193/2016/KIN, 10.03.2017 r.

⁶⁸ Tamże, s. 9.

⁶⁹ http://www.kpzk.pan.pl/images/Wnioski_i_rekomendacje.pdf (dostęp: 19.02.2021).

⁷⁰ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12290463> (dostęp: 07.05.2021).

REKOMENDACJE

- » Wznowienie prac legislacyjnych nad Kodeksem urbanistyczno-budowlanym.
- » Likwidacja decyzji WZ lub powiązanie ich z treścią Studium.
- » Obowiązek uchwalania MPZP obejmujący przynajmniej miasta i obszary cenne przyrodniczo.
- » **Lokalizacja przedsięwzięć o potencjalnie znacznym oddziaływaniu na środowisko wyłącznie na podstawie MPZP; zakaz uchwalania „wyspowych” MPZP.**

OCENA

POSTĘP NIEDOSTATECZNY. Opracowano kompleksową reformę przepisów o gospodarce przestrzennej, ale została ona zarzucona. W kwietniu 2021 r. pojawiły się informacje o planach nowej reformy, ale projekt przepisów ma trafić do sejmu dopiero w 2022 r.

4.2 >> ODDZIAŁYWANIA ZAPACHOWE

STAN OBECNY

Źródłem bardzo wielu konfliktów dotyczących funkcjonowania zakładów przemysłowych są emisje odorów. Oddziaływanie odorowe wpływa nie tylko na obniżenie komfortu życia, ale również na zdrowie psychiczne. Substancje odorotwórcze mogą także szkodliwie oddziaływać na zdrowie fizyczne (dotyczy to zwłaszcza Lotnych Związków Organicznych – LZO). Polskie prawo cywilne przewiduje instrumenty, za pomocą których można domagać się ograniczenia lub zaprzestania tego rodzaju oddziaływania, ale postępowania cywilne są długotrwałe, skomplikowane i wiążą się z ryzykiem ponoszenia wysokich kosztów. Zwykle występuje też znaczna dysproporcja sił, zwłaszcza możliwości finansowych, pomiędzy obywatelem a operatorem zakładu przemysłowego.

Ustawa – **Prawo ochrony środowiska**⁷¹ już od 2005 r. zawiera delegację do wydania rozporządzenia określającego wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu oraz metody oceny zapachowej jakości powietrza⁷². **Mimo upływu ponad 15 lat takie rozporządzenie nie zostało dotychczas wydane.** Problem pogłębia opisana powyżej fatalna jakość gospodarki przestrzennej. Organy administracji publicznej często ignorują problem lub odmawiają podejmowania działań, zasłaniając się wskazaną powyżej luką prawną⁷³.

W ostatnich latach pojawiały się propozycje rozwiązań pośrednich, które odnosiły się zwykle wyłącznie do branży rolniczej i polegały na określeniu minimalnej odległości instalacji od zabudowy mieszkalnej. Właściwym rozwiązaniem jest jednak kompleksowe uregulowanie kwestii związanych z zapachową jakością powietrza.

REKOMENDACJE

>> Niezwłoczne **opracowanie i przyjęcie kompleksowej regulacji dotyczącej standardów zapachowej jakości powietrza**, metodyki jej pomiaru oraz nakazu jej uwzględniania przy podejmowaniu wszelkich decyzji dotyczących istniejących i planowanych zakładów przemysłowych.

OCENA

PRACE NIEROZPOCZĘTE.

Emisje odorantów nadal pozostają nieuregulowane.

⁷¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627 ze zm.)

⁷² Art. 222 ust. 5-7 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

⁷³ Na gruncie obowiązującego prawa kwestie odorów powinny być brane pod uwagę przy wydawaniu decyzji administracyjnych, podczas kontroli zakładów przemysłowych oraz przy nakładaniu ewentualnych sankcji polegających na ograniczeniu lub wstrzymaniu eksploatacji instalacji. Wynika to z ogólnych zasad dotyczących eksploatacji instalacji i urządzeń, w szczególności wyrażonej w art. 141 ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska zasady, że oddziaływanie instalacji lub urządzenia nie powinno powodować pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach albo zagrożenia życia lub zdrowia ludzi. Niestety, organy administracji publicznej często ignorują te zasady.

4.3 >> STANDARDY JAKOŚCI POWIETRZA I STANDARDY EMISYJNE

STAN OBECNY

Polskie prawo ochrony środowiska wyraźnie rozróżnia poziomy dopuszczalne, określone dla stosunkowo niewielkiej grupy substancji⁷⁴, oraz poziomy docelowe⁷⁵ i wartości odniesienia⁷⁶. Te pierwsze mają charakter standardów jakości środowiska i są wiążące. Eksploatacja instalacji przemysłowych nie może, poza wyjątkowymi sytuacjami, prowadzić do ich przekroczenia poza terenem zakładu. Dla większości zanieczyszczeń [w tym dla benzo(a)pirenu] ustalono jednak wyłącznie poziomy docelowe lub wartości odniesienia. Są one brane pod uwagę przy określaniu dopuszczalnych ilości gazów lub pyłów do powietrza w pozwoleniach emisyjnych, ale ich przestrzeganie nie stanowi bezwzględnego obowiązku podmiotów korzystających ze środowiska.

W Polskim prawie stosunkowo wąsko określone zostały wiążące standardy emisyjne. Dotyczą one przede wszystkim podstawowych grup zanieczyszczeń – pyłu, tlenków azotu, dwutlenku siarki, tlenku węgla – dla źródeł spalania paliw o mocy nie mniejszej niż jeden megawat. **W odniesieniu do innych substancji standardy emisyjne ustalone są w sposób wybiórczy.** Przykładowo: standardy emisyjne LZO są ustalone tylko dla określonych rodzajów instalacji i procesów produkcyjnych⁷⁷.

REKOMENDACJE

- >> **Poszerzenie katalogu wiążących standardów jakości** o substancje cechujące się szkodliwością lub uciążliwością; stopniowe zaostrzanie obowiązujących standardów jakości powietrza.
- >> **Poszerzenie katalogu wiążących standardów emisyjnych** o substancje szkodliwe i uciążliwe; objęcie standardami emisyjnymi jak najszerszego kręgu instalacji przemysłowych; stopniowe zaostrzanie obowiązujących standardów emisyjnych.

OCENA

POSTĘP UMIARKOWANY. Emisje z dużych instalacji przemysłowych wymagających uzyskania pozwolenia zintegrowanego są kompleksowo uregulowane na poziomie całej UE poprzez tzw. Konkluzje BAT. W przypadku średnich i małych instalacji konieczne jest wprowadzenie zmian w obowiązujących przepisach.

⁷⁴ Załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. poz. 1031 ze zm.).

⁷⁵ Załącznik nr 2 do ww. rozporządzenia.

⁷⁶ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. Nr 16, poz. 87).

⁷⁷ Załączniki 9 i 10 do rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 24 września 2020 r. w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów (Dz. U. poz. 1860).

4.4 >> WYKLUCZENIE SPOŁECZEŃSTWA Z UDZIAŁU W POSTĘPOWANIACH

STAN OBECNY

Jednym z podstawowych problemów w polskim systemie prawa ochrony środowiska jest **stopniowe ograniczanie, a nawet całkowite wykluczanie udziału społeczeństwa w postępowaniach administracyjnych**. Dotyczy to zarówno organizacji społecznych (ekologicznych), jak i osób legitymujących się osobistym interesem prawnym (w tym właścicieli nieruchomości). Jednym z najbardziej rażących przykładów tego zjawiska jest **całkowite wykluczenie strony społecznej z postępowań w sprawie wydania pozwolenia emisyjnego**⁷⁸.

Prawo ochrony środowiska formułuje wiele zasad i obowiązków związanych z eksploatacją instalacji przemysłowych, które powinny być brane pod uwagę w procesie wydawania pozwolenia emisyjnego. Niestety, niemal zawsze jedyną stroną takiego postępowania jest inwestor – nie ma więc podmiotu, który mógłby domagać się zastosowania tych zasad w praktyce oraz nałożenia w pozwoleniu ambitniejszych celów w zakresie ochrony powietrza.

W przypadku pozwoleń zintegrowanych, wydawanych dla największych instalacji przemysłowych, ustawa dopuszcza aktywny udział organizacji ekologicznych – wynika to jednak z wymogów prawa Unii Europejskiej. Nadal jednak wykluczone są osoby fizyczne, nawet właściciele sąsiadujących z przedsiębiorstwem nieruchomości.

Całkowite wykluczenie strony społecznej z postępowania o wydanie pozwolenia emisyjnego jest w sposób oczywisty sprzeczne z prawem międzynarodowym, tj. konwencją z Aarhus⁷⁹.

REKOMENDACJE

- >> Dopuszczenie organizacji ekologicznych i osób posiadających interes prawny do udziału w postępowaniach dotyczących pozwoleń emisyjnych.
- >> Usunięcie przepisów ograniczających krąg stron i uczestników innych postępowań administracyjnych dotyczących ochrony środowiska.

OCENA

POSTĘP NIEDOSTATECZNY. Udział społeczeństwa w postępowaniach dotyczących środowiska został nieco rozszerzony nowelizacją, która weszła w życie 13 maja 2021 r., ale postępowania dotyczące pozwoleń emisyjnych nie zostały nią objęte.

⁷⁸ Warto podkreślić, że regulacje wykluczające udział społeczeństwa w tych postępowaniach zostały dodane do ustawy – Prawo ochrony środowiska w 2005 r., po upływie czterech lat od wejścia w życie ustawy – jest to jeden z wielu przypadków jej stopniowej erozji.

⁷⁹ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisana 25 czerwca 1998 r. w Aarhus.

4.5 >> INSPEKCJA OCHRONY ŚRODOWISKA I INNE ORGANY KONTROLNE

STAN OBECNY

Dokonane w ostatnich latach nowelizacje ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska⁸⁰ – zwłaszcza w zakresie poszerzenia kompetencji Inspekcji Ochrony Środowiska (IOŚ) m.in. poprzez możliwość korzystania z dodatkowych narzędzi kontrolnych, zwiększenie uprawnień inspektorów podczas prowadzenia kontroli, a także możliwość ścigania przestępstw przeciwko środowisku przewidzianych w kodeksie karnym oraz wnoszenia i popieranie aktów oskarżenia – należy ocenić jako właściwy kierunek w celu zwiększenia roli i skuteczności inspekcji w systemie prawa ochrony środowiska. Powołany w tym celu w strukturach Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska Departament Zwalczania Przestępczości Środowiskowej w znacznym zakresie skupia się jednak na zwalczaniu przestępstw z sektora gospodarki odpadami.

Kwestie kadrowo-finansowe z całą pewnością wpływają na jakość prowadzonych przez IOŚ kontroli. Od kandydatów na stanowisko inspektora IOŚ wymagane jest m.in. wykształcenie wyższe oraz odbycie półrocznego kursu przygotowującego, zwieńczonego egzaminem końcowym⁸¹. Skuteczna kontrola zakładów przemysłowych wymaga długoletniego doświadczenia i solidnej, interdyscyplinarnej wiedzy obejmującej m.in. nauki ścisłe i prawo. Stosunkowo niskie wynagrodzenie inspektorów powoduje, że często po kilku latach pracy przechodzą oni do sektora prywatnego, gdzie ich doświadczenie wypracowane w IOŚ jest bardzo cenione.

Jak wskazuje GIOŚ, od 2009 r. *utrzymuje się tendencja spadkowa dotycząca liczby kontroli zakładów wykonanych w terenie na rzecz wzrostu liczby kontroli dokumentacyjnych, co wynika z faktu, że coraz większa liczba prowadzących instalacje zobowiązana jest do wykonania badań automonitoringowych, których wyniki podlegają ocenie przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska*⁸². Tendencję tę należy ocenić negatywnie, gdyż w przypadku funkcjonowania uciążliwych zakładów przemysłowych **społecznie najbardziej pożądaną, a zarazem najskuteczniejszą formą kontroli jest ta przeprowadzona w terenie, zwłaszcza zaś kontrola pozaplanowa (interwencyjna), dzięki której rzeczywiście jest szansa na wykazanie nieprawidłowej eksploatacji instalacji** w związku z emisją zanieczyszczenia do powietrza.

W praktyce **zauważalny jest problem z przeprowadzeniem właściwej kontroli zakładów przemysłowych**, w szczególności eksploatowanych na bazie pozwoleń na wprowadzenie gazów i pyłów do powietrza. Praktyka pokazuje, że nawet w przypadku zawiadomień o istotnych nieprawidłowościach **prowadzone są kontrole zapowiedziane, przez co kontrolowany podmiot może się do nich odpowiednio przygotować** (np. poprzez czasową zmianę techniki produkcji, m.in. ograniczenie zużycia rozpuszczalników organicznych, co prowadzi do zmniejszenia emisji LZO i związanych z nimi uciążliwości zapachowych). Bardzo często ignorowane są wyjaśnienia składane przez przedstawicieli lokalnych społeczności, zaś inspektorzy IOŚ odmawiają prowadzenia badań (np. pomiarów stężeń substancji w powietrzu), zasłaniając się brakiem środków lub możliwości technicznych.

Wydaje się jednak, że **w obecnym stanie prawnym problemy związane z działalnością IOŚ mają w dużej mierze charakter organizacyjny i finansowy.**

⁸⁰ Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. 1991 Nr 77 poz. 335; t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 995 ze zm.).

⁸¹ Tamże, art. 8e.

⁸² Główny Inspektor Środowiska, Informacja o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2019 roku, Warszawa 2020, https://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/raporty/Informacja_o_realizacji_zadan_IOS_2019.pdf, s. 192 (dostęp: 19.02.2021).

Należy również podkreślić, że kompetencje do kontroli zakładów przemysłowych posiadają także starostowie i marszałkowie województw⁸³. Niejasny jest jednak podział kompetencji pomiędzy nimi a IOŚ.

REKOMENDACJE

- » Wzmocnienie roli Inspekcji Ochrony Środowiska jako organu ścigania w sprawach o przestępstwa przeciwko środowisku („policja ekologiczna”).
- » Zwiększenie liczby kontroli interwencyjnych w stosunku do zakładów przemysłowych odpowiedzialnych za emisję szkodliwych i uciążliwych zanieczyszczeń do powietrza.
- » Poprawa sytuacji finansowej i kadrowej IOŚ.
- » Doprecyzowanie kompetencji kontrolnych organów samorządowych (np. przeniesienie większego ciężaru kontroli małych zakładów, które eksploatują instalacje niewymagające pozwoleń, na starostów, celem odciążenia IOŚ).

OCENA

POSTĘP NIEDOSTATECZNY. Kompetencje Inspekcji Ochrony Środowiska zostały znacząco rozszerzone, jednakże ze względów kadrowych i organizacyjnych kontrole są prowadzone w zbyt wąskim zakresie. Należy również doprecyzować kompetencje kontrolne organów samorządowych w celu odciążenia IOŚ.

⁸³ Art. 379 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

4.6 >> ODPOWIEDZIALNOŚĆ KARNA

STAN OBECNY

W zdecydowanej większości przestępstw i wykroczeń powiązanych z oddziaływaniem na środowisko **nie jest możliwe zidentyfikowanie pokrzywdzonego**⁸⁴. Wobec braku pokrzywdzonego utrudnione staje się ściganie przestępstwa z uwagi na brak należytej motywacji do wykrycia i pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności. Co prawda każdy, również nie będąc pokrzywdzonym, może złożyć zawiadomienie do organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. W przypadku odmowy wszczęcia postępowania osoba taka może złożyć zażalenie. Jednakże jeżeli postępowanie zostanie wszczęte przez policję lub prokuratora, a następnie umorzone, osoba zawiadamiająca, która nie jest jednocześnie pokrzywdzonym, nie ma prawa wnieść zażalenia na postanowienie o umorzeniu postępowania⁸⁵.

Ponadto, niejednokrotnie organy ścigania nie są w stanie samodzielnie, bez zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, powziąć wiedzy na jego temat, a w konsekwencji nie wszczynają postępowań przygotowawczych. Zgodnie ze statystykami prowadzonymi przez Komendę Główną Policji⁸⁶ **w 2019 r. zostały wszczęte zaledwie 134 postępowania o przestępstwo zanieczyszczenia środowiska (art. 182 kodeksu karnego), w tym tylko 29 przestępstw zostało stwierdzonych⁸⁷, a zaledwie 14 wykrytych⁸⁸**. Jeszcze gorzej wyglądają statystyki dotyczące przestępstwa zniszczenia w świecie roślinnym i zwierzęcym (art. 181 kodeksu karnego). W 2019 r. wszczęto w Polsce tylko 60 takich postępowań, z czego wykryto zaledwie 4 przestępstwa⁸⁹.

⁸⁴ Wyjątek stanowią w zasadzie wyłącznie takie czyny zabronione, których skutkiem jest naruszenie zdrowia lub pozbawienie życia człowieka.

⁸⁵ Wyjątek stanowią instytucje państwowe lub samorządowe, które złożyły zawiadomienie o przestępstwie przeciwko środowisku – mogą one wnieść zażalenie także na postanowienie o umorzeniu śledztwa; por. art. 306 § 1a pkt 2 k.p.k.

⁸⁶ <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-3> (dostęp: 04.03.2021).

⁸⁷ Czyli przestępstw, których popełnienie zostało potwierdzone po przeprowadzeniu śledztwa lub dochodzenia.

⁸⁸ Przestępstwo wykryte jest to przestępstwo stwierdzone, w którym ustalono przynajmniej jednego podejrzanego w zakończonym postępowaniu przygotowawczym.

⁸⁹ <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-3/63471,Zniszczenia-w-swiecie-roslinnym-i-zwierzecym-art-181.html> (dostęp: 04.03.2021).

RYSUNEK 4.6.1

STATYSTYKI DOTYCZĄCE PRZESTĘPCZOŚCI W ZAKRESIE ZANIECZYSZCZANIA ŚRODOWISKA W 2019 R.



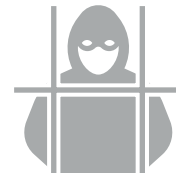
134

wszczęte postępowania
o przestępstwo
zanieczyszczenia środowiska



29

stwierdzonych
przestępstw*



14

wykrytych
przestępstw**

*Przestępstwa, których popełnienie zostało potwierdzone po przeprowadzeniu śledztwa lub dochodzenia

**Przestępstwa stwierdzone, w których ustalono przynajmniej jednego podejrzanego w zakończonym postępowaniu przygotowawczym

W polskiej procedurze karnej pozycja organizacji społecznej jest marginalna. Organizacja społeczna nie posiada uprawnień strony, a zatem jej możliwość działania ogranicza się w zasadzie do obserwacji procesu, uczestniczenia w rozprawie, wypowiedziania się i składania oświadczenia na piśmie, które jednak nie są dla sądu w żaden sposób wiążące. Organizacja społeczna nie może składać wniosków dowodowych ani wnosić apelacji od wyroku, z którym się nie zgadza. Jej udział jest dopuszczalny wyłącznie w postępowaniu sądowym. Ustawodawca nie przewidział bowiem możliwości udziału organizacji społecznej w postępowaniu przygotowawczym, poza omówioną wyżej możliwością złożenia zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, a następnie zażalenia na odmowę wszczęcia postępowania. Wyjątkiem w tym zakresie jest przyznanie organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, uprawnień pokrzywdzonego w sprawach dotyczących przestępstw na zwierzętach⁹⁰.

Kolejnym wyzwaniem są trudności **w pociąganiu do odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych, czyli** – w uproszczeniu – podmiotów, które nie są osobami fizycznymi⁹¹. Ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary⁹² jest wykorzystywana w bardzo niewielkim zakresie,

⁹⁰ Art. 39 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. 1997 Nr 111 poz. 724; t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 683).

⁹¹ Podmiotem zbiorowym, który może zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej, jest:

- osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, której odrębne przepisy przyznają zdolność prawną, z wyłączeniem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków;
- spółka handlowa z udziałem Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub związku takich jednostek;
- spółka kapitałowa w organizacji;
- podmiot w stanie likwidacji;
- przedsiębiorca niebędący osobą fizyczną;
- zagraniczna jednostka organizacyjna.

⁹² Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. 2002 Nr 197 poz. 1661; t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 358).

a w sprawach środowiskowych prawie wcale. W latach 2006-2010 wydano w takich sprawach zaledwie 45 wyroków prawomocnych. W roku 2014 do sądów wpłynęło 31 takich spraw, zaś w 2015 – 14, co oznacza, że organy ścigania rzadko sięgają po omawianą tu ustawę⁹³. Przyczyną takiej sytuacji są m.in. liczne warunki, które muszą być spełnione, aby dało się pociągnąć do odpowiedzialności karnej podmiot zbiorowy, m.in. uzależnienie jego odpowiedzialności od uprzedniego skazania osoby fizycznej prawomocnym wyrokiem. Wymogi te powodują, że w praktyce pociąganie podmiotów zbiorowych do odpowiedzialności, w szczególności za przestępstwa przeciwko środowisku, jest niezwykle trudne.

Negatywnie należy także ocenić **stosunkowo niskie kary przewidziane przez ustawodawcę za wykroczenia przeciwko ochronie środowiska**. Należy wskazać, że zagrożenie karą pełni także istotną funkcję prewencyjną (odstraszającą). Tymczasem **nawet bardzo poważne uchybienia, takie jak prowadzenie działalności bez wymaganego prawem pozwolenia, stanowią wyłącznie wykroczenie**⁹⁴. Co prawda tego typu naruszenia zagrożone są również sankcjami administracyjnymi, ale w ich przypadku walor odstraszający jest dużo mniejszy.

Należy zwrócić także uwagę na **trudności dowodowe piętrzące się przed organami ścigania w postępowaniach środowiskowych**. Te ostatnie bowiem charakteryzuje wysoki stopień skomplikowania stanu faktycznego, a co za tym idzie, postępowanie wymaga wiedzy specjalistycznej, zaangażowania ekspertów, przeprowadzenia badań, testów itp. Konieczna jest też dobra znajomość przepisów prawa ochrony środowiska, których poprawne zrozumienie wymaga niejednokrotnie wiedzy technicznej. Wiąże się to również z wysokimi kosztami, które obciążają Skarb Państwa.

REKOMENDACJE

- » Przyznanie organizacjom ekologicznym uprawnień pokrzywdzonego w sprawach o przestępstwa i wykroczenia przeciwko środowisku.
- » Umożliwienie pociągania do odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych bez konieczności uprzedniego skazania osoby fizycznej prawomocnym wyrokiem.
- » Zmiana kwalifikacji części czynów zabronionych z wykroczeń na przestępstwa.
- » Wzmocnienie roli Inspekcji Ochrony Środowiska jako organu ścigania w sprawach o przestępstwa przeciwko środowisku („policja ekologiczna”).

OCENA

POSTĘP NIEDOSTATECZNY. Kompetencje Inspekcji Ochrony Środowiska jako organu ścigania w sprawach o przestępstwa przeciwko środowisku zostały nieco poszerzone, ale w pozostałym zakresie prace nad zmianą przepisów nie są w ogóle prowadzone.

⁹³ Analiza statystyczna działalności wymiaru sprawiedliwości w latach 2002–2011, Wydział Statystyki w Departamencie Organizacyjnym Ministerstwa Sprawiedliwości, Warszawa 2012.

⁹⁴ Art. 351 ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627 ze zm.)

ZAŁĄCZNIK

Ze względu na duże zróżnicowanie w szczegółowych regulacjach uchwał antysmogowych poniższa tabela to uproszczenie siedmiu wybranych konkretnych zapisów. Informacje w tabeli nie posiadają między innymi całkowitego rozdzielenia wymogów dotyczących kotłów, kominków, ogrzewaczy pomieszczeń i innych instalacji. Uchwały różnią się między sobą również zakresem obowiązywania, np. niektóre obejmują kotły CWU, a inne wyłącznie CO.

Ponadto, niektóre uchwały wyraźnie ograniczone są do instalacji służących ogrzewaniu, a inne przynajmniej w teorii obejmują również (w tej samej kategorii co ogrzewacze pomieszczeń) instalacje służące innym celom, np. wędzarnie, piece do saun a nawet piece piekarnicze (tak jest m. in. w Małopolsce i na Śląsku).

W tabeli znajdują się zapisy obowiązujące na terenie całych województw, nie brano pod uwagę zapisów obejmujących w niektórych przypadkach jedynie aglomeracji miejskich, wiejskich lub poszczególnych miast itp.

TABELA 5.1

ZESTAWIENIE OBOWIĄZUJĄCYCH UCHWAŁ ANTYSMOGOWYCH NA TERENIE WOJEWÓDZTW CZĘŚĆ 1

brak zapisu

obowiązujący zapis

	MAŁOPOLSKIE	ŚLĄSKIE	OPOLSKIE	DOLNOŚLĄSKIE	MAZOWIECKIE	ŁÓDZKIE	WIELKOPOLSKIE
Całkowity zakaz spalania paliw stałych	Wyjątek: Kraków 1.09.2019 zakaz węgla i biomasy	–	–	Wyjątek: Wrocław 1.07.2028 oraz miejscowości uzdrowiskowe: Jelenia Góra- -Cieplice, Duszniki Zdrój, Jedlina-Zdrój, Kudowa-Zdrój, Łądek-Zdrój, Polanica-Zdrój, Szczawno-Zdrój	–	–	–
Zakaz spalania najbardziej zanieczyszczających rodzajów węgla i biomasy o wilgotności powyżej 20%	01.07.2017	7 01.09.2017	01.11.2017	01.07.2018	01.07.2018	01.05.2018	01.05.2018
Kotły i piece na paliwo stałe są dopuszczone do eksploatacji, ale muszą spełniać wymogi emisyjne określone w uchwale antysmogowej	+	+	–	+	+	+	+

	MAŁOPOLSKIE	ŚLĄSKIE	OPOLSKIE	DOLNOŚLĄSKIE	MAZOWIECKIE	ŁÓDZKIE	WIELKOPOLSKIE
Nowe instalacje na paliwo stałe muszą spełniać wymagania rozporządzenia w sprawie ekoprojektu	01.07.2017	01.09.2017	–	01.07.2018	10.11.2017	01.05.2018	01.05.2018
Zakaz kotłów pozaklasowych (kotły poniżej 3. klasy)	01.01.2023	01.01.2022* 01.01.2024** 01.01.2026***	–	01.07.2024	01.01.2023	01.01.2020# 01.01.2023	01.01.2024
Zakaz kotłów 3. i 4. klasy	01.01.2027	01.01.2028	–	01.07.2028	01.01.2028	01.01.2020# 01.01.2027	01.01.2028 01.01.2026 (wydajność 80%)
Zakaz użytkowania kominków niespełniających wymogów emisyjnych ekoprojektu	01.07.2017 (nowe instalacje) 01.01.2023	01.09.2017 (nowe instalacje) 01.01.2023	–	01.07.2018 (kominki rekreacyjne)	01.11.2017 (nowe instalacje) 01.01.2023	01.01.2022# 01.01.2025	01.05.2018 (nowe instalacje) 01.01.2026

TABELA 5.2

ZESTAWIENIE OBOWIĄZUJĄCYCH UCHWAŁ ANTYSMOGOWYCH NA TERENIE WOJEWÓDZTW CZĘŚĆ 2

	PODKARPACKIE	LUBUSKIE	ZACHODNIO-POMORSKIE	KUJAWSKO-POMORSKIE	POMORSKIE	ŚWIĘTO-KRZYSKIE	LUBELSKIE
Całkowity zakaz spalania paliw stałych	–	–	–	–	Wyjątek: 01.01.2024 Sopot zakaz węgla i drewna. Wyjątek kominki ekoprojekt	–	–
Zakaz spalania najbardziej zanieczyszczających rodzajów węgla i biomasy o wilgotności powyżej 20%	01.06.2018	–	01.05.2019	01.09.2019	01.01.2021	01.07.2021	01.05.2021
Kotły i piece na paliwo stałe są dopuszczone do eksploatacji, ale muszą spełniać wymogi emisyjne określone w uchwale antysmogowej	+	01.01.2027	+	+	01.09.2035	01.07.2026	01.01.2030
Nowe instalacje na paliwo stałe muszą spełniać wymagania rozporządzenia w sprawie ekoprojektu	01.06.2018 (min. 5. klasa) 01.06.2020 (min. Ekoprojekt)	01.01.2027	13.11.2018	1.09.2019	30.10.2020	25.07.2020 (nowe instalacje) 1.07.2026 (zakaz eksploatacji instalacji na paliwa stałe w budynkach, jeżeli istnieje możliwość przyłączenia do sieci gazowej lub ciepłowniczej)	01.05.2021

	PODKARPACKIE	LUBUSKIE	ZACHODNIO-POMORSKIE	KUJAWSKO-POMORSKIE	POMORSKIE	ŚWIĘTO-KRZYSKIE	LUBELSKIE
Zakaz kotłów pozaklasowych (kotły poniżej 3. klasy)	01.01.2022* 01.01.2024** 01.01.2026***	01.01.2027	01.01.2024	01.01.2024	01.09.2024	01.07.2023	01.01.2024
Zakaz kotłów 3. i 4. klasy	01.01.2028	01.01.2027	01.01.2028	01.01.2028	01.09.2026	01.07.2024	01.01.2027
Zakaz użytkowania kominków niespełniających wymogów emisyjnych ekoprojektu	01.01.2023	01.01.2027	01.01.2028 (nowe instalacje)	01.01.2024 (nowe instalacje)	01.09.2024 01.09.2026	25.07.2020 (nowe instalacje) 01.07.2026 (zakaz eksploatacji instalacji na paliwa stałe w budynkach, jeżeli istnieje możliwość przyłączenia do sieci gazowej lub ciepłowniczej) 25 lipca 2020 (nowe instalacje)	01.05.2021 (nowe instalacje)

01.01.2022* – instalacje pozaklasowe użytkowane dłużej niż 10 lat oraz bez tabliczki znamionowej

01.01.2024** – instalacje pozaklasowe użytkowane 5-10 lat

01.01.2026*** – instalacje pozaklasowe użytkowane poniżej 5 lat

– dla instalacji zainstalowanych w budynkach podłączonych do sieci ciepłowniczej

Kraków – od 01.09.2019 całkowity zakaz spalania węgla i drewna na terenie całego miasta.

Wrocław – od 01.07.2028 wprowadzony zostanie zakaz użytkowania instalacji na paliwa stałe oprócz miejsc, gdzie nie można podłączyć do sieci ciepłowniczej lub gazowej oraz kominków rekreacyjnych (takich, które nie są podstawowym źródłem ciepła w lokalu i nie rozprowadzają ciepła).

Zakaz ogrzewania węglem i częściowo drewnem będzie obowiązywał w strefach A i B ochrony uzdrowiskowej następujących uzdrowisk: Jelenia Góra-Cieplice, Duszniki-Zdrój, Jędrzejów-Zdrój, Kudowa-Zdrój, Łądek-Zdrój, Polanica-Zdrój, Szczawnica-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 kominkach.

Sopot – od 01.01.2024 będzie obowiązywał zakaz palenia węglem i drewnem – z jednym tylko wyjątkiem: będzie można używać kominków spełniających wymogi Dyrektywy Ecodesign jako dodatkowego źródła ciepła.



EUROPEJSKIE
CENTRUM
CZYSTEGO
POWIERZHA

EUROPEJSKIE CENTRUM CZYSTEGO POWIERZHA (ECAC) to think-tank, którego misją jest wspieranie systemowej poprawy jakości powietrza poprzez tworzenie rozwiązań opartych na wiedzy. Organizacja współpracuje zarówno z organizacjami społecznymi, jak i decydentami. Jej założyciele posiadają wieloletnie doświadczenie w doradzaniu instytucjom międzynarodowym, krajowym i lokalnym w zakresie polityki jakości powietrza, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu na zdrowie, finansów i regulacji środowiskowych oraz aspektów społecznych.



**polski
alarm
smogowy**

POLSKI ALARM SMOGOWY (PAS) to ruch antysmogowy zrzeszający lokalne inicjatywy obywatelskie działające w celu poprawy jakości powietrza na poziomie lokalnym i ogólnopolskim. Powstał w 2015 roku i od tego czasu stara się pobudzać działania antysmogowe na poziomie rządowym i samorządowym, współpracując z decydentami, naukowcami i przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego. Obecnie PAS zrzesza setki ludzi działających w całej Polsce. Stara się budzić świadomość mieszkańców i polityków, co do pilnej konieczności zmian. Celem PAS jest doprowadzenie jakości powietrza do stanu niezagrażającego zdrowiu i życiu osób mieszkających w Polsce.



FUNDACJA FRANK BOLD to organizacja pozarządowa, która koncentruje się na ochronie praw człowieka, prawie do czystego środowiska oraz poszanowaniu zasad demokratycznego państwa prawnego. Jednym z obszarów działalności Fundacji jest poprawa jakości powietrza – Frank Bold świadczy pomoc prawną obywatelom walczącym o czyste powietrze, organizuje szkolenia dla władz lokalnych z zakresu prawa ochrony środowiska oraz doradza organom administracji rządowej w zakresie rozwiązań legislacyjnych mających na celu ochronę powietrza.