

Podjęty temat badawczy jest interesujący przede wszystkim z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego, ale także osób zainteresowanych szeroko rozumianą ochroną środowiska. Dobór Autorów i podnoszonych przez nich tematów badawczych sprawiają jednak, że tekst ma - pożądaną obecnie w nauce - charakter interdyscyplinarny. Nie ogranicza się bowiem tylko do zrozumiałego z punktu widzenia Wydawnictwa, prawa samorządu terytorialnego, ale obejmuje także prawo administracyjne, prawo gospodarcze i prawo ochrony środowiska. Przyjęta metodologia, a przede wszystkim zakres przedmiotowy sprawiają, że mamy do czynienia z opracowaniem niezwykle praktycznym, które można zakwalifikować do kategorii *law in action*.

dr hab. Paweł Sobczyk, prof. Uniwersytetu Opolskiego

Publikacja przedstawia nowe, innowacyjne rozwiązania dotyczące zarządzania jakością powietrza, cechujące się dużą doniosłością praktyczną. Autorzy dokonali sprawnego i rzeczowego przedstawienia prezentowanych zagadnień. Podkreślić należy, że przedstawione zagadnienia mają duże znaczenie pod względem praktycznym, dzięki czemu publikacja jest atrakcyjna także dla szerokiego kręgu samorządowców.

dr hab. Marcin Szewczak, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

ROZWÓJ GOSPODARKI NISKOEMISYJNEJ W GMINACH JAKO INSTRUMENT ZARZĄDZANIA JAKOŚCIĄ POWIETRZA

Redakcja naukowa

Iwona Wieczorek

Monika A. Król

# ROZWÓJ GOSPODARKI NISKOEMISYJNEJ W GMINACH JAKO INSTRUMENT ZARZĄDZANIA JAKOŚCIĄ POWIETRZA



NARODOWY  
INSTYTUT  
SAMORZĄDU  
TERYTORYJALNEGO

ISBN 978-83-956421-0-4



PRZYSZŁOŚĆ | ROZWÓJ | SAMORZĄD

Rozwój gospodarki niskoemisyjnej  
w gminach jako instrument  
zarządzania jakością powietrza



Redakcja naukowa

Iwona Wieczorek

Monika M. Król

# Rozwój gospodarki niskoemisyjnej w gminach jako instrument zarządzania jakością powietrza

Łódź 2020

# **Rozwój gospodarki niskoemisyjnej w gminach jako instrument zarządzania jakością powietrza**

## **Recenzenci:**

dr hab. Paweł Sobczyk, prof. Uniwersytetu Opolskiego, Wydział Prawa i Administracji

dr hab. Marcin Szewczak, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji

## **Redakcja naukowa:**

dr hab. Monika A. Król, prof. Uniwersytetu Łódzkiego, Wydział Prawa i Administracji

dr Iwona Wieczorek - Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego; Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny

## **Layout, skład i łamanie:**

Wostok-Design Jakub Popłoński / [www.wostok-design.com](http://www.wostok-design.com)

© Copyright by Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego  
Wydawnictwo Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego



ISBN 978-83-956421-0-4

Łódź 2020

## Spis treści

Wstęp	7
Agnieszka Rzeńca – <i>Zobowiązania Polski w zakresie realizacji pakietu klimatyczno-energetycznego UE</i>	11
Agnieszka Jaworowicz-Rudolf – <i>Realizacja kompetencji prawotwórczych w zakresie ochrony jakości powietrza w celu przeciwdziałania problemom niskiej emisji</i>	29
Prof. dr hab. Jan Fazlagić – <i>Rola jednostek samorządu terytorialnego we wspieraniu inicjatyw służących ochronie klimatu</i>	49
Prof. dr hab. Jan Fazlagić – <i>Rola samorządów w rozwoju fotowoltaiki</i>	61
Joanna Wyporska-Frankiewicz – <i>Ochrona powietrza a praktyka Samorządowych Kolegiów Odwoławczych – zagadnienia wybrane</i>	71
Zakończenie	85



# Wstęp

Powołanie we wrześniu 2015 roku Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego (NIST), państwowej jednostki budżetowej podległej Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, stanowiło odpowiedź na potrzebę wsparcia samorządu terytorialnego. Koncepcja działań NIST przewiduje zintegrowane i kompleksowe podejście do samorządności w Polsce. Celem działania Instytutu jest stymulowanie zrównoważonego i innowacyjnego rozwoju jednostek samorządu terytorialnego oraz diagnoza, analiza i rekomendowanie kierunków zmian w zakresie lokalnych polityk szczegółowych.

Do głównych obszarów działalności Instytutu w szczególności należą:

1. opracowywanie ekspertyz, opinii oraz ocen dotyczących stanu funkcjonowania samorządu terytorialnego i jego organów;
2. opracowywanie koncepcji zmian aktów prawnych dotyczących samorządu terytorialnego;
3. działalność wydawnicza i promocyjna oraz edukacyjna i szkoleniowa, w tym gromadzenie, przetwarzanie i upowszechnianie informacji, wyników badań i prac rozwojowych w zakresie objętym przedmiotem działania Instytutu w formie publikacji, konferencji, sympozjów, seminariów krajowych i międzynarodowych;
4. wsparcie samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania jakością;
5. realizacja programów i projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej;



6. popularyzowanie idei rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i budowy e-administracji.

W zakresie działalności szkoleniowej, edukacyjnej i promocyjnej Instytut występuje w roli organizatora i współorganizatora szkoleń, warsztatów i konferencji oraz aktywnie uczestniczy w przedsięwzięciach organizowanych przez inne podmioty działające w obszarze samorządności terytorialnej.

Realizując zadania statutowe Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego zorganizował 17 listopada 2020 r. konferencję nt. *„Rozwój gospodarki niskoemisyjnej w gminach jako instrument zarządzania jakością powietrza”*. Wydarzenie, który dedykowane było samorządowcom z województwa łódzkiego, zrealizowane zostało dzięki dofinansowaniu z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi.

Wydarzenie, z uwagi na sytuację epidemiologiczną oraz istniejące obostrzenia, odbyło się w formule on-line.

Otwarcia konferencji dokonali dr Iwona Wieczorek - Dyrektor Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, Artur Michalski - Zastępca Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Wojciech Miedzianowski - Prezes Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi

Spotkanie stanowiło okazję do wymiany doświadczeń oraz uzyskania informacji m.in. na temat możliwości pozyskiwania przez jednostki samorządu terytorialnego z województwa łódzkiego środków na rozwój gospodarki niskoemisyjnej. W ramach wydarzenia odbyły się dwie sesje: Gospodarka niskoemisyjna a polityka energetyczna Polski i UE oraz Planowanie i wdrażanie efektywnej gospodarki niskoemisyjnej w gminach. *„Ochrona powietrza a praktyka Samorządowych Kolegiów Odwoławczych - zagadnienia wybrane”* oraz *„Zobowiązania Polski w zakresie realizacji pakietu klimatyczno-energetycznego UE”* to tytuły wystąpień w ramach sesji pierwszej. Omówione w tej części tematy badawcze były interesujące nie tylko z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego, ale także osób zainteresowanych szeroko rozumianą ochroną środowiska. Podczas drugiej sesji reprezentant

Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przedstawił dotychczasowe zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego we wdrażanie programu „Czyste powietrze”. Przedstawiciel Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi omówił możliwości finansowania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego z zakresu efektywności energetycznej, wykorzystania odnawialnych źródeł energii i obniżania niskiej emisji. Podsumowanie sesji stanowiło wystąpienie prelegenta z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego poświęcone rozwojowi gospodarki niskoemisyjnej w oparciu o środki z RPO województwa łódzkiego na lata 2014-2020. Ważny element wydarzenia stanowił panel dyskusyjny z udziałem włodarzy reprezentujący wybrane samorządy realizujące projekty z zakresu gospodarki niskoemisyjnej oraz ochrony powietrza. Umożliwił on wymianę doświadczeń stanowiąc zachętę do realizowania przez samorządy proekologicznych inwestycji przyczyniających się do poprawy stanu środowiska oraz edukacji ekologicznej mieszkańców województwa łódzkiego. Konferencja cieszyła się dużym zainteresowaniem przedstawicieli jst.

Publikacja, którą oddajemy do rąk czytelnika, stanowi rozwinięcie problematyki będącej przedmiotem konferencji. Podstawowe zamierzenie badawcze, związane z niniejszym opracowaniem monograficznym, wiąże się z poszukiwaniem instrumentów zarządzania jakością powietrza, jako szerszym elementem polityki odnoszącej się do środowiska naszego kraju. Nowy dokument programowy w tym zakresie, jakim jest Polityka Ekologiczna Państwa 2030 – strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej, zakłada realizację celów i zobowiązań Polski na arenie międzynarodowej, w tym zwłaszcza celów zrównoważonego rozwoju, ujętych w Agendzie ONZ 2030, oraz celów polityki klimatyczno-energetycznej UE do 2030. Jednym z podstawowych założeń programowych jest likwidacja źródeł emisji zanieczyszczeń do powietrza lub istotne zmniejszenie ich oddziaływania.

Prawne aspekty ochrony środowiska współcześnie wymagają podejścia funkcjonalnego, połączenia z zagadnieniami zarządzania środowiskiem,

czyli regułami gospodarowania elementami środowiska wyznaczonymi przez ustawodawstwo. Takie ujęcie jest ze wszelkich miar potrzebne, zakłada ono bowiem synergię procesów przyrodniczych i tych wynikających z działalności człowieka, które są regulowane, stymulowane bądź kształtowane przez prawo. Instrumenty zarządzania środowiskiem mogą być instrumentami prawnymi, ekonomicznymi oraz społecznymi.

Do podstawowych instrumentów prawnych związanych z ochroną powietrza należą graniczne wielkości dopuszczalnych emisji, oparte na formule najlepszej dostępnej techniki, czy określenie typów emisji pochodzących z instalacji. W Polsce, pomimo podejmowanych od lat, systematycznych działań, średnie stężenia szkodliwych dla zdrowia substancji zanieczyszczających powietrze należy do najwyższych w UE i krajach OECD. Istotnym problemem pozostaje kwestia „niskiej emisji”, głównie ze źródeł komunikacyjnych, emisji pyłów i szkodliwych gazów pochodzących z lokalnych kotłowni węglowych i domowych pieców grzewczych.

Niniejsze opracowanie monograficzne jest wynikiem badań interdyscyplinarnego zespołu ekonomistów i prawników, a dzięki temu stanowi ciekawy głos w dyskusji w zakresie zarządzania jakością ochrony środowiska w Polsce.

dr Iwona Wieczorek

dr hab. Monika A. Król, prof. UŁ



NARODOWY  
INSTYTUT  
SAMORZĄDU  
TERYTORIALNEGO



WOJEWÓDZKI FUNDUSZ  
OCHRONY ŚRODOWISKA  
I GOSPODARKI WODNEJ  
W ŁODZI

# Zobowiązania Polski w zakresie realizacji pakietu klimatyczno-energetycznego UE

Dr Agnieszka Rzeńca<sup>1</sup>

## Wprowadzenie

Pakiet klimatyczno-energetyczny Unii Europejskiej należy opisywać i analizować z szerokiej perspektywy zmian klimatycznych i ich źródeł antropogenicznych oraz ograniczania negatywnych konsekwencji, w tym adaptacji do zmian klimatu. W latach 2002-2011 temperatura powierzchni gruntów w Europie wynosiła o, średnio 1,3°C powyżej poziomu sprzed epoki przemysłowej, co oznacza, że wzrost temperatury w Europie przebiega szybciej w porównaniu ze średnią światową<sup>2</sup>. W przypadku Polski współczesne tendencje zmiany klimatu obejmują:

- od końca XIX wieku systematyczny wzrost temperatury powietrza ze znaczącym wzrostem od roku 1989;
- zmianę struktury opadów głównie w cieplej porze roku; opady są bardziej gwałtowne, krótkotrwałe, niszczycielskie, powodujące coraz częściej gwałtowne powodzie. Jednocześnie zanikają opady poniżej 1 mm/dobę.

---

<sup>1</sup> dr Agnieszka Rzeńca, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska

<sup>2</sup> BIAŁA KSIĘGA Adaptacja do zmian klimatu: europejskie ramy działania, Bruksela, dnia 1.4.2009 KOM(2009) 147 wersja ostateczna, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0147&from=pl>

Opady co prawda nie wykazują jednokierunkowych tendencji i charakteryzują się okresami mniej lub bardziej wilgotnymi, niemniej jednak coraz częściej identyfikowane jest zjawisko suszy.

- wzrost występowania groźnych zjawisk pogodowych<sup>3</sup>.

W Europie generalnie odnotowuje się większą częstotliwość niektórych ekstremalnych zjawisk pogodowych, częstsze fale upałów, pożary lasów i susze, szczególnie w Europie Południowej i Środkowej. Przewiduje się większe opady atmosferyczne i powodzie w Północnej i w Północno-Wschodniej Europie oraz większe ryzyko występowania powodzi i erozji obszarów przybrzeżnych. Większa liczba powyższych zjawisk może skutkować zwiększeniem skali klęsk żywiołowych<sup>4</sup>, które pociągną za sobą problemy społeczne i gospodarcze.

Odczuwane zmiany klimatu będą w najbliższych dziesięcioleciach coraz bardziej dawały o sobie znać, ze względu na opóźnione skutki wcześniejszych i obecnych emisji gazów cieplarnianych. Wiele czynników decyduje jednak o tym, że miasta/gminy będą dotknięte tymi zmianami w różnym stopniu. Powoduje to konieczność indywidualnych i dostosowanych do specyfiki każdego miasta/gminy sposobów reakcji na zmiany klimatyczne. W krajach takich jak Polska, kluczowym problemem związanym ze zmianami klimatycznymi są zagrożenia związane z niespodziewanymi zjawiskami pogodowymi, zwiększającą się liczbą dni upalnych i deficytem wody. Z kolei zimą, w wielu obszarach Europy Środkowo-Wschodniej przewiduje się ryzyko braku możliwości ogrzania mieszkań, z uwagi na jakość źródeł energii oraz jej rosnące ceny<sup>5</sup>. Skutki zmiany klimatu przyczynią się do zwiększenia różnic społecznych w całej UE i będą szczególnie odczuwane przez grupy społeczne

---

3 Tendencje zmian klimatu, <http://klimada.mos.gov.pl/zmiany-klimatu-w-polsce/tendencje-zmian-klimatu/>

4 Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu, Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, dnia 16.4.2013 COM(2013) 216 final, <https://klimada.mos.gov.pl/wp-content/uploads/2013/04/COM2013-216-final.pdf>

5 Szerzej: *Unequal exposure and unequal impacts: social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe*. EEA Report No 22/2018.

i regiony, które są najbardziej narażone i już teraz znajdują się w trudnej sytuacji (np. poprzez zły stan zdrowia, niskie dochody, nieodpowiednie warunki mieszkaniowe, brak mobilności)<sup>6</sup>.

Pakiet klimatyczno-energetyczny Unii Europejskiej, tworzony przez szereg przepisów (dyrektyw i rozporządzeń) planów i programów, winien być, w praktyce, interpretowany przez pryzmat możliwości i warunków do rozwoju społeczno-gospodarczego oraz poprawy jakości życia i bezpieczeństwa społeczności lokalnej. Wyznacza cele i kierunki działań kluczowych z perspektywy państw narodowych, ale również mniejszych jednostek, regionów i gmin (miast). Efekty zmian tj. czyste powietrze, innowacyjne rozwiązania transportowe, czysta energia, będą „konsumowane” przez społeczności lokalne.

Artykuł zawiera przegląd kluczowych opracowań i dokumentów szczebla unijnego i krajowego, tworzących ramy działań na rzecz ograniczania skutków zmian klimatycznych i adaptacji do zmian. Pozwala spojrzeć z szerokiej perspektywy na kluczowe i niezbędne działania oraz innowacyjne rozwiązania pożądane na poziomie lokalnym m.in. rozwój gospodarki niskoemisyjnej, rozwój gospodarki obiegu zamkniętego, czy budowania błękitno-zielonej infrastruktury.

### **Kamienie milowe polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej**

Problem zanieczyszczeń powietrza i niskiej jakości powietrza oraz konsekwencji społecznych i gospodarczych z nim związanych<sup>7</sup> był głośno artykułowany na forum międzynarodowym (ONZ, WHO, UNEP) od lat dziewięćdziesiątych. Postulowane ograniczenia emisji gazów cieplarnianych jako głównych „sprawców” identyfikowanych zmian klimatycznych nie były powszechnie akceptowane. Zapisy *Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczo-*

6 Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu, Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, dnia 16.4.2013 COM(2013) 216 final, <https://klimada.mos.gov.pl/wp-content/uploads/2013/04/COM2013-216-final.pdf>

7 Burchard-Dziubińska M., Stępniewska Z., Tarnawski M. (2017) *Gospodarka niskoemisyjna*, Texter.

nych w sprawie zmian klimatu (Rio de Janeiro 1992) czy *Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu* (Kioto 1997) nie przyniosły zamierzonych efektów. Niepewność państw narodowych co do zachowania innych krajów (emitentów), a przede wszystkim brak wzajemnego zaufania ograniczały ratyfikacje i realizację postanowień międzynarodowych na rzecz klimatu i ograniczania zanieczyszczeń powietrza<sup>8</sup>. Stały się one jednak motywatorem do zaprojektowania kompleksowej polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej. Z początkiem nowego stulecia nastąpiła intensyfikacja prac organizacyjno-planistycznych oraz legislacyjnych w tym zakresie. W 2009 r. przygotowano *Białą księgę pt. Adaptacja do zmian klimatu: europejskie ramy działania*, która wyraźnie wskazała kierunki działań w walce ze zmianami klimatu tj. ograniczenie emisji gazów cieplarnianych (tzn. podjąć środki łagodzenia) oraz adaptacja zmierzająca do zwalczania i ograniczania nieuniknionych skutków<sup>9</sup>. Wyeksponowała potrzebę strategicznego, kompleksowego i spójnego podejścia, obejmującego poszczególne sektory gospodarki na różnych szczeblach zarządzania.

Uchwalona w 2010 r. strategia *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, obejmowała trzy wzajemnie ze sobą powiązane priorytety:

- rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;
- rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki, może efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej;
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

Jako jeden z pięciu głównych celów wskazała klimat i energię. Wymiernym efektem UE do 2020 r. było osiągnięcie celu 3x20 „20/20/20” w zakresie klimatu i energii. Oznacza on, że w krajach UE należy:

8 Burchard-Dziubińska M., Stępniewska Z., Tarnawski M. (2017) *Gospodarka niskoemisyjna*, Texter.

9 BIAŁA KSIĘGA Adaptacja do zmian klimatu: europejskie ramy działania, Bruksela, dnia 1.4.2009 KOM(2009) 147 wersja ostateczna, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0147&from=pl>

- ograniczyć emisję dwutlenku węgla co najmniej o 20% w porównaniu z poziomem z 1990 r. lub, jeśli pozwolą na to warunki, nawet o 30%;
- zwiększyć udział odnawialnych źródeł energii w naszym całkowitym zużyciu energii do 20%;
- zwiększyć efektywność wykorzystania energii o 20% (w przypadku Polski wyznaczone pułapy osiągnięcia celów zostały złagodzone).

Dla realizacji powyższego celu przygotowano projekt przewodni *Europa efektywnie korzystająca z zasobów* – projekt działań na rzecz uniezależnienia wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów, przejścia na gospodarkę niskoemisyjną, większego wykorzystania odnawialnych źródeł energii, modernizacji transportu oraz propagowania efektywności energetycznej. Wyrażnie wybrzmiało w nim uzasadnienie podejmowanych działań: „Uzależnienie od paliw kopalnych, takich jak ropa naftowa, oraz nieefektywne wykorzystywanie surowców wystawiają naszych konsumentów i przedsiębiorców na bolesny szok cenowy, jednocześnie zagrażając naszemu bezpieczeństwu gospodarczemu i przyczyniając się do niekorzystnych zmian klimatu”<sup>10</sup>. Wytoczony kierunek polityki klimatyczno-energetycznej, znalazł odzwierciedlenie w licznych dokumentach UE podejmujących kwestie budowy społeczeństwa niskoemisyjnego (*Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.*), poprawę bezpieczeństwa energetycznego (*Plan na rzecz efektywności energetycznej*) oraz transportu zrównoważonego (*Biała Księga. Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenia do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*).

W 2014 r. Rada Europejska utrzymała kierunek przeciwdziałania zmianom klimatu i zatwierdziła cztery cele w perspektywie 2030 r. dla całej UE. Po rewizji w 2018 r. są one nowym otwarciem i wkładem UE w realizację międzynarodowych porozumień klimatycznych. Cele te to:

---

<sup>10</sup> EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela, 3.3.2010 KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=PL>



- zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych (GHG) o 40% w porównaniu z emisją z 1990 r. (w przeliczeniu na poziomy z 2005 r.: -43% w sektorach EU ETS i -30% w non-ETS);
- co najmniej 32% udział źródeł odnawialnych w zużyciu finalnym energii brutto;
- wzrost efektywności energetycznej o 32,5%;
- ukończenie budowy wewnętrznego rynku energii UE.

W okresie programowania UE 2014 – 2020 gospodarka niskoemisyjna wskazana została jako jedna z czterech kluczowych obszarów, na które państwa członkowskie i regiony muszą ukierunkować swoje inwestycje w celu realizacji aktualnie obowiązującej polityki spójności. Jeden z jedenastu priorytetów polityki spójności na lata 2014-2020, (czyli tzw. celów tematycznych), cel 6. dotyczył Wspierania przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach. Wyeksponowanie i umocowanie kwestii gospodarki niskoemisyjnej w ramach finansowych nowego okresu programowania stworzyło warunki i było zachętą do podjęcia działań w samorządach lokalnych w szerszej niż dotychczas skali.

Podjęte inicjatywy UE zostały usankcjonowane i wzmocnione przez Porozumienie Paryskie<sup>11</sup> (2015 r.), które:

1. wyeksponowało kwestie ograniczenia globalnej emisji, ale również konieczności transformacji sektora energetycznego,
2. wyznaczyło ścieżkę działań, gdzie gospodarka niskoemisyjna stała się

---

11 Porozumienie Paryskie przyjęto podczas konferencji klimatycznej w Paryżu (COP21) w grudniu 2015 r., jest pierwszym w historii uniwersalnym, prawnie wiążącym porozumieniem w dziedzinie klimatu, gdzie rządy osiągnęły porozumienie długoterminowego celu, jakim jest: 1. utrzymanie wzrostu średniej temperatury na świecie znacznie niższego niż 2°C powyżej poziomu sprzed epoki przemysłowej, 2. dążenie do tego, by ograniczyć wzrost do 1,5°C, gdyż znacznie obniżyłoby to ryzyko i skutki zmiany klimatu, 3. konieczność jak najszybszego osiągnięcia w skali świata punktu zwrotnego maksymalnego poziomu emisji – przy założeniu, że krajom rozwijającym się zajmie to dłużej, 4. doprowadzenie do szybkiej redukcji emisji zgodnie z najnowszymi dostępnymi informacjami naukowymi, aby osiągnąć równowagę między emisjami i pochłanianiem gazów cieplarnianych w drugiej połowie XXI wieku. Do porozumienia przystąpiło blisko 190 państw. Paris Agreement, [https://unfccc.int/files/essential\\_background/convention/application/pdf/english\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf). [https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_en),

długookresową strategią rozwoju zarówno w wymiarze ponadnarodowym, jak i lokalnym<sup>12</sup>.

Istotną kwestią w kontekście realizacji celów Porozumienia Paryskiego, są przyjęte na posiedzeniu Rady Europejskiej w grudniu 2019 r. rozstrzygnięcia dotyczące osiągania neutralności klimatycznej do 2050 r. Nowy dokument *Neutralność klimatyczna do roku 2050. Strategiczna długoterminowa wizja zamożnej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki UE*<sup>13</sup> wskazuje siedem strategicznych obszarów:

1. Maksymalizacja efektywności energetycznej.
2. Wdrożenie odnawialnych źródeł energii (UE uzgodniła niedawno nowy cel OZE na poziomie 32 % do 2030 r.).
3. Czysta, bezpieczna i połączona mobilność (planowanie miasta; bezpieczne ścieżki rowerowe i piesze; czysty transport publiczny; mobilność jako usługa, np. usługi wypożyczania samochodów lub rowerów).
4. Konkurencyjny przemysł UE i gospodarka obiegowa jako kluczowe czynniki redukcji emisji gazów cieplarnianych.
5. Rozwój odpowiedniej, inteligentnej infrastruktury sieciowej i wzajemnych połączeń.
6. Pełne wykorzystanie zalet biogospodarki i stworzenie niezbędnych pochłaniaczy dwutlenku węgla.
7. Rozwiązanie problemu pozostałych emisji za pomocą technik wychwytywania i składowaniu dwutlenku węgla<sup>14</sup>.

Komisja Europejska (KE) zaproponowała zwiększenie wydatków na ochronę klimatu o: 25 % w kolejnym budżecie UE na lata 2021–2027,

12 Burchard-Dziubińska M., Stępniewska Z., Tarnawski M. (2017) Gospodarka niskoemisyjna, Texter, s.16.

13 Neutralność klimatyczna do roku 2050. Strategiczna długoterminowa wizja zamożnej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki UE, <https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/92fd5bc-76bc-11e9-9f05-01aa75ed71a1/language-pl/format-PDF/source-101373850>

14 Neutralność klimatyczna do roku 2050. Strategiczna długoterminowa wizja zamożnej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki UE file:///C:/Users/user/AppData/Local/Temp/ML0419339PLN.pl.pdf

podkreślając, że wydatki UE są katalizatorem mającym zwiększyć inwestycje prywatne i publiczne oraz ukierunkować wsparcie UE na przejście do czystej energii. Według ustaleń Rady Europejskiej, co najmniej 30% środków z budżetu UE powinno zostać wydane na ochronę klimatu<sup>15</sup>. W ramach Horizon Europe, unijnego programu badań naukowych i innowacji na lata 2021–2027, Komisja Europejska zaproponowała zainwestowanie 35 % ze 100 mld EURO budżetu w cele związane z klimatem poprzez rozwój innowacyjnych i opłacalnych rozwiązań. Znaczne środki będą też kierowane na wdrażanie ekoinnowacji i rozwój inwestycji w sektorze energetycznym. Obecnie około 2 % PKB UE jest inwestowane w system energetyczny i związaną z nim infrastrukturę. Aby mogła powstać gospodarka o zerowej emisji gazów cieplarnianych, inwestycje te powinny wzrosnąć do 2,8% rocznie (tj. około 520–575 mld euro)<sup>16</sup>.

*Europejski Zielony Ład (European Green Deal)* będący ramową deklaracją polityczną jest również drogowskazem finansowym, promującym rozwiązania i technologie zasobooszczędne i niskoemisyjne. Opublikowany przez KE raport dotyczący klasyfikacji działalności gospodarczej uznanej za zrównoważoną środowiskowo – stanowi jednoznaczną rekomendację dla sektora finansowego do odejścia od finansowania wysokoemisyjnych inwestycji<sup>17</sup>. Zatem następuje wyraźna integracja i koncentracja działań oraz środków finansowych, ale również rozwiązań instytucjonalnych (prawnych, organizacyjnych) dla realizacji celów klimatycznych i środowiskowych UE i jej państw członkowskich.

15 Konkluzje Rady Europy 2019, <https://www.consilium.europa.eu/media/39956/20-21-euco-final-conclusions-pl.pdf>

16 Neutralność klimatyczna do roku 2050. Strategiczna długoterminowa wizja zamożnej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki UE <file:///C:/Users/user/AppData/Local/Temp/ML0419339PLN.pl.pdf>

17 Konkluzje Rady Europy 2019, <https://www.consilium.europa.eu/media/39956/20-21-euco-final-conclusions-pl.pdf>

## Krajowy wymiar polityki klimatyczno-energetycznej

Aktywność UE na rzecz rozwoju gospodarki niskoemisyjnej i przeciwdziałania zmianom klimatycznym oraz zintensyfikowane badania na temat jakości powietrza w polskich miastach zainicjowały podjęcie działań w Polsce. Do pozytywnych zmian należy m.in. dobrowolne przystąpienie polskich samorządów do Porozumienia Burmistrzów<sup>18</sup> oraz przyjęcie przez polski rząd *Założeń Narodowego Programu Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej* (2011 r.). Impulsem i zdecydowanym argumentem przemawiającym za zainteresowaniem się polskich samorządów kwestiami gospodarki niskoemisyjnej była koncentracja środków finansowych na działania służące poprawie efektywności energetycznej i uruchomienie wsparcia dla przygotowania lokalnych opracowania planistycznego pt. *Plany Gospodarki Niskoemisyjnej* (PGN)<sup>19</sup>. Można powiedzieć, że wówczas polskie samorządy po raz pierwszy zetknęły się z problematyką gospodarki niskoemisyjnej, również po raz pierwszy zmuszone były dokonać identyfikacji i inwentaryzacji źródeł zanieczyszczeń powietrza oraz dokonać bazowej inwentaryzacji emisji (BEI) CO<sub>2</sub> (informacje zbierane się, począwszy od roku bazowego, wybranego z lat 1990-2014).

Pierwsze w Polsce opracowanie podejmujące kompleksowo temat zmian klimatycznych i adaptacji do zmian klimatu zostało przygotowane w 2013 r. W ramach projektu KLIMADA opracowano *Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą*

18 W 2009 r. 5 polskich miast przystąpiło do Porozumienia Burmistrzów tj. Warszawa, Bielsko-Biała, Raciechowice Niepołomice, Lubianka. Aktualnie do Porozumienia należy 74 jednostek o łącznej liczbie mieszkańców ponad 5 mln ludzi (stan 09.10.2019). <https://www.porozumienie-burmistrzow.eu/about-pl/cov-initiative-pl/cov-figures-pl.html>

19 W 2013 r. NFOŚiGW ogłosił konkurs dla gmin dotyczący przygotowania planów gospodarki niskoemisyjnej, których opracowanie uzyska wsparcie w postaci dotacji pochodzącej z Funduszu Spójności (85% kosztów kwalifikowanych). Załączniku nr 9 do Regulaminu Konkursu Nr 2/PO IiŚ/9.3/2013 w ramach IX osi priorytetu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013 „Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku i efektywność energetyczna”, działanie 9.3. „Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej plany gospodarki niskoemisyjnej”. <http://pois.nfosigw.gov.pl/pois-9-priorytet/ogloszenie-o-naborze-wnioskow/w-ramach-dzialania-93-konkurs-2/>.

do roku 2030 (SPA 2020)<sup>20</sup>, w którym określono ramy i mechanizmy służące lepszemu przygotowaniu Polski na bieżące i przyszłe skutki zmiany klimatu<sup>21</sup>. Jako główny cel wskazano „zapewnienie zrównoważonego rozwoju oraz efektywnego funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa w warunkach zmian klimatu”. Przygotowanie (SPA 2020) zbieгло się z opracowaniem *Strategii UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu*<sup>22</sup>. W efekcie Polska była jednym z pierwszych krajów UE posiadających taki dokument, który wpisuje się w działania na rzecz osiągnięcia celu nadrzędnego Białej Księgi (2009) oraz unijnej strategii adaptacji do zmian klimatu, jakim jest poprawa odporności państw członkowskich na aktualne i oczekiwane zmiany klimatu, w tym lepsze przygotowanie do ekstremalnych zjawisk klimatycznych i pogodowych oraz redukcja kosztów społeczno-ekonomicznych z tym związanych<sup>23</sup>. Szczególnie istotny jest fakt iż, plan ten stał się przyczynkiem do podjęcia szeregu działań upowszechniających wiedzę nt. zmian klimatu ich źródeł i konsekwencji oraz zainteresowania tą problematyką administracji publicznej niższego szczebla. W ramach projektu powstał m.in.: Podręcznik adaptacji dla miast – Wytyczne do przygotowania Miejskiego Planu Adaptacji do zmian klimatu oraz Poradnik przygotowania inwestycji z uwzględnieniem zmian klimatu, ich łagodzenia i przystosowania do tych zmian oraz odporności na klęski żywiołowe. Stały się one drogowskazem dla podejmowanych działań w środowisku lokalnym m.in. opracowania Miejskich Planów Adaptacji do Zmian Klimatu (MPA).

20 Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030 (SPA 2020) , Ministerstwo Środowiska, 2013, <https://klimada.mos.gov.pl/wp-content/uploads/2013/11/SPA-2020.pdf>

21 Dokument został opracowany przez Ministerstwo Środowiska na podstawie analiz wykonanych przez Instytut Ochrony Środowiska -Państwowy Instytut Badawczy w ramach projektu pn. „Opracowanie i wdrożenie Strategicznego Planu Adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu - KLIMADA”, realizowanego na zlecenie MŚ w latach 2011-2013 ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

22 Strategii UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, dnia 16.4.2013 COM(2013) 216 final, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/PL/1-2013-216-PL-F1-1.Pdf>

23 Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030 (SPA 2020), Ministerstwo Środowiska, 2013, <https://klimada.mos.gov.pl/wp-content/uploads/2013/11/SPA-2020.pdf>

Nowy okres programowania UE (od 2021 r.) i wyraźna koncentracja na problematyce adaptacji do zmian klimatu, transformacji energetycznej, budowania odporności miast (gmin) wymusił zdefiniowanie celów klimatyczno-energetycznych Polski do 2030 r. *Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030*<sup>24</sup>, przyjęty w 2019 r. wskazuje 3 kluczowe cele polityki klimatyczno-energetycznej tj. ograniczanie emisji CO<sub>2</sub> (1), wzrost zużycia OZE w finalnym zużyciu energii brutto (2) oraz wzrost efektywności energetycznej (3), (Rys.1.).

1. Ograniczenie emisji CO<sub>2</sub> - cel redukcyjny na 2030 r. dla emisji gazów cieplarnianych na poziomie 40% w porównaniu do 1990 r., w tym dla sektorów non-ETS jako 30% w porównaniu do poziomu w 2005 r. Zaproponowany cel redukcyjny w sektorach non-ETS określono na poziomie -7% na 2030 r.

Dla realizacji tego celu kluczowa będzie dekarbonizacja, czyli zmniejszenie udziału węgla kamiennego i brunatnego w produkcji energii elektrycznej do 56-60% w 2030 r. i dalszy trend spadkowy do 2040 r. Obecnie z węgla kamiennego i brunatnego wytwarzane jest ok. 77% energii elektrycznej<sup>25</sup>.

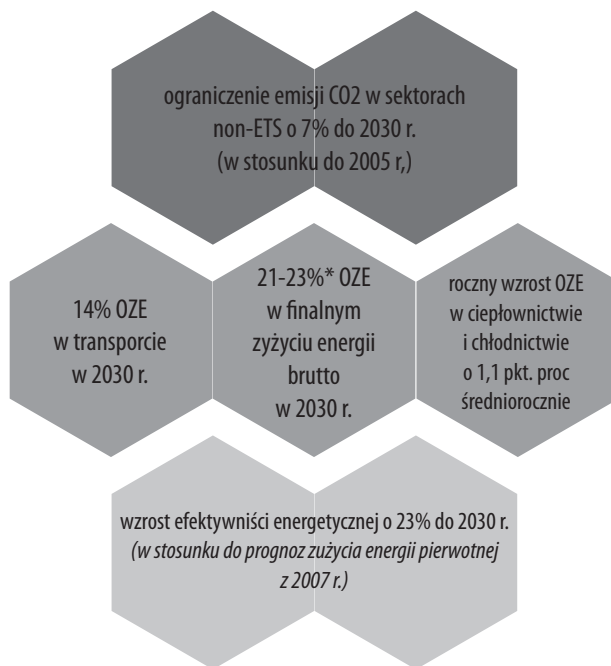
Polska została zobowiązana również do osiągnięcia celów redukcji zanieczyszczeń w dwóch okresach, które obejmują lata od 2020 roku do roku 2029 i od 2030 roku (względem referencyjnego 2005 r.). Cele te wynoszą odpowiednio: 59% i 70% dla SO<sub>2</sub>, 30% i 39% dla NO<sub>x</sub>, 25% i 26% dla NMLZO, 1% i 17% dla NH<sub>3</sub>, 16% i 58% dla PM<sub>2,5</sub><sup>26</sup>.

24 Obowiązek sporządzenia Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030 wynika z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany dyrektywy 94/22/WE, dyrektywy 98/70/WE, dyrektywy 2009/31/WE, rozporządzenia (WE) nr 663/2009, rozporządzenia (WE) nr 715/2009, dyrektywy 2009/73/WE, dyrektywy Rady 2009/119/WE, dyrektywy 2010/31/UE, dyrektywy 2012/27/UE, dyrektywy 2013/30/UE i dyrektywy Rady (UE) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 525/2013i zostanie przedłożony do Komisji Europejskiej w związku z art. 3ww. regulacji.

25 Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030”, Ministerstwo Aktywów Państwowych, file:///C:/Users/user/AppData/Local/Temp/KPEiK\_PL\_final.pdf

26 Zgodnie dyrektywą 2016/2284 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, zmiany dyrektywy 2003/35/WE oraz uchylenia dyrektywy 2001/81/WE(dyrektywa NEC)

Rysunek 1. Cele klimatyczno-energetyczne Polski do 2030 r.



\* Cel 23% będzie możliwy do osiągnięcia w sytuacji przyznania Polsce dodatkowych środków unijnych, w tym przeznaczonych na sprawiedliwą transformację.

Źródło: Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030”, Ministerstwo Aktywów Państwowych, file:///C:/Users/user/AppData/Local/Temp/KPEiK\_PL\_final.pdf

2. Wzrost wykorzystania OZE do poziomu 21-23% w finalnym zużyciu energii brutto do 2030 r. W odniesieniu do rozwoju OZE, udział tych źródeł w końcowym zużyciu energii brutto wyniósł w 2018 r. ok.11%, przy czym cel krajowy na 2020 r. wynosi 15%<sup>27</sup>. Zakładany wzrost o 12 punktów procentowych w stosunku do aktualnego stanu (w 2018 r.) warunkowany jest dostępnością środków z UE. Przy czym, należy zauważyć, iż dotychczas Polska znalazła się wśród krajów, które najmniej efektywnie wykorzystywały unijne fundusze na zieloną transformację. W latach 2014-2020 kraje

<sup>27</sup> Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030”, Ministerstwo Aktywów Państwowych, file:///C:/Users/user/AppData/Local/Temp/KPEiK\_PL\_final.pdf

Unii Europejskiej wydały średnio 9,7% funduszy unijnych na finansowanie transformacji energetycznej (na infrastrukturę związaną z zieloną energią), tymczasem Polska wydatkowała 7,7% funduszy UE - Chorwacja 7%, Bułgaria 6,7%, Słowacja 6,6%<sup>28</sup>.

3. Wzrost efektywności energetycznej wiąże się również z obniżeniem emisyjności. W efekcie możemy mówić o dwóch komplementarnych kierunkach działań:

- Obniżeniu emisyjności poprzez:
  - głęboką termomodernizacja budynków,
  - wymianę starych pieców zasypowych na nowe niskoemisyjne lub bezemisyjne,
  - rozbudowę sieci ciepłowniczych
- Podnoszeniu efektywności energetycznej poprzez:
  - rozwój ekologicznych i efektywnych systemów ciepłowniczych,
  - promowanie wykorzystania efektywnych systemów zaopatrzenia budynków w energię i ciepło
  - stymulowanie działań proefektywnościowych (prawne i finansowe zachęty),
  - produkcję ciepła w kogeneracji,
  - rozwój inteligentnych sieci oraz funkcjonowanie mechanizmów stymulujących oszczędność końcowego wykorzystania energii
  - zachowania prooszczędnościowe<sup>29</sup>.

Ścisły związek z zapisami *Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030*, mają dwa dokumenty przygotowane na szczeblu krajowym tj. *Polityki ekologicznej państwa 2030 – strategia rozwoju w obszarze środowiska*

28 The report "Funding climate and energy transition in the EU: the untapped potential of regional funds : Assessment of the European Regional Development and Cohesion Funds' investments in energy infrastructure 2014 -2020" is published in April 2020 by Climate Action Network Europe, Brussels, Belgium. <http://www.caneurope.org/docman/climate-finance-development/3599-funding-climate-and-energy-transition-in-the-eu/file>

29 Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030, Ministerstwo Aktywów Państwowych, file:///C:/Users/user/AppData/Local/Temp/KPEiK\_PL\_final.pdf



*i gospodarki wodnej (2019)<sup>30</sup> oraz Polityka energetyczna Polski do 2040 r. – strategia rozwoju sektora paliwowo-energetycznego (PEP2040)<sup>31</sup>.*

### **Lokalne inicjatywy szyte na miarę – podsumowanie**

Ostatni raport Europejskiej Agencji Środowiska wskazał dobitnie, że najważniejszymi problemami wynikającymi ze zmiany klimatycznej, z jakimi będą borykać się europejskie miasta są zanieczyszczenie środowiska, hałas i ekstremalne temperatury. Wiele czynników decyduje jednak o tym, że różne miasta (gminy) będą dotknięte tymi zmianami w różnym stopniu. Powoduje to konieczność indywidualnych i dostosowanych do specyfiki każdego miasta (gminy) sposobów reakcji na zmiany klimatyczne<sup>32</sup>. Dlatego kluczowa jest rzetelna i obiektywna diagnoza stanu tj. identyfikacja czynników i źródeł generujących zanieczyszczenia, analiza sytuacji społeczno-gospodarcza gminy (miasta), jak również określenie skutków środowiskowych, społecznych i gospodarczych (Rys. 2.). Pozwoli ona na zaprojektowane działań „skrojonych na miarę”.

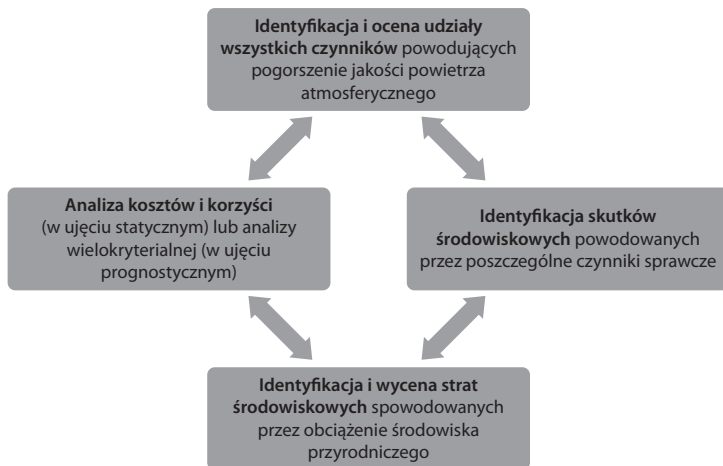
---

30 Polityki ekologicznej państwa 2030 – strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej. Uchwała nr 67 Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 r. w sprawie przyjęcia „Polityki ekologicznej państwa 2030 - strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej”, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20190000794/O/M20190794.pdf>

31 Zaktualizowany projekt Polityka energetyczna Polski do 2040 r. – strategia rozwoju sektora paliwowo-energetycznego (PEP2040) <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/zaktualizowany-projekt-polityki-energetycznej-polski-do-2040-r>

32 Szerzej: Unequal exposure and unequal impacts: social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe. EEA Report No 22/2018.

Rysunek 2. Sekwencja kluczowych działań do określenia stanu gmin (miasta)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Burchard-Dziubińska M., Stępniewska Z., Tarnawski M. (2017) Gospodarka niskoemisyjna, Texter.

W Polsce powietrze jest niebezpieczne prawie wszędzie, niemniej jednak lokalne warunki przyrodnicze (naturalne) i antropopresja (funkcjonujące gospodarstwa domowe i instytucje publiczne oraz działalność podmiotów gospodarczych) w istotny sposób wpływają na skalę i natężenie tego problemu. Dlatego też od postawy i aktywności władz lokalnych oraz mobilizacji społeczności lokalnej dużo zależy. Mieszkańcy gmin (miasta) mają bezpośredni wpływ na zakres i skalę antropopresji, w środowisku lokalnym ujawniają się negatywne efekty ich działalności m.in. nadprodukcja odpadów, niska emisja, której źródłem jest m.in.: ekspansja transportu indywidualnego oraz lokalne paleniska czy zawłaszczanie i degradacja przestrzeni. Rozwój gospodarki niskoemisyjnej jest w dużym stopniu zależny od tego, w jakim stopniu uda się zastosować skuteczne bodźce (instrumenty) dla zyskownych oczekiwań w ograniczaniu niskiej emisji tj. wzrostu wykorzystania transportu publicznego, ograniczania zużycia energii, podnoszenia efektywności energetycznej czy rezygnacji z paliw kopalnych. Pakiet klimatyczno-energetyczny UE stanowi jedynie konieczne ramy, podczas gdy na poziomie lokalnym, mamy największy wpływ na to w jakich warunkach żyjemy i jaka jest jakość środowiska.

## Literatura:

Burchard-Dziubińska M., Stępniewska Z., Tarnawski M. (2017) *Gospodarka niskoemisyjna*, Texter.

*EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3.3.2010 KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=PL> [dostęp: 03.11.2020].

*Konkluzje Rady Europy 2019*, Bruksela, 20czerwca2019r. (OR.en) EUCO 9/19 <https://www.consilium.europa.eu/media/39956/20-21-euco-final-conclusions-pl.pdf> [dostęp: 10.11.2020].

*Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030*, Ministerstwo Aktywów Państwowych, file:///C:/Users/user/AppData/Local/Temp/KPEiK\_PL\_final.pdf [dostęp: 12.11.2020].

*Neutralność klimatyczna do roku 2050. Strategiczna długoterminowa wizja zamożnej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki UE* (2019), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, file:///C:/Users/user/AppData/Local/Temp/MLO419339PLN.pl.pdf [dostęp: 05.10.2020]

*Unequal exposure and unequal impacts: social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe*. EEA Report No 22/2018 <https://www.eea.europa.eu/publications/unequal-exposure-and-unequal-impacts> [dostęp: 12.10.2020]

*Paris Agreement*, [https://unfccc.int/files/essential\\_background/convention/application/pdf/english\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf) [dostęp: 02.11.2020]

*Polityki ekologicznej państwa 2030 - strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej*, Uchwała nr 67 Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 r. w sprawie przyjęcia „Polityki ekologicznej państwa 2030 - strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej”, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20190000794/O/M20190794.pdf> [ostęp: 1.10.2020].

*Political guidelines of the Commission 2019*, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf) [dostęp: 10.11.2020].

*Polityka energetyczna Polski do 2040 r. – strategia rozwoju sektora paliwo-wo-energetycznego (PEP2040)* <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/zaktualizowany-projekt-polityki-energetycznej-polski-do-2040-r> (aktualizowany projekt) [dostęp: 16.11.2020].

*Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030 (SPA 2020)*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2013, <https://klimada.mos.gov.pl/wp-content/uploads/2013/11/SPA-2020.pdf> [dostęp: 02.09.2020]

*Strategii UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu* Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, dnia 16.4.2013 COM(2013) 216 final, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/PL/1-2013-216-PL-F1-1.Pdf> [dostęp: 12.09.2020].

The report “*Funding climate and energy transition in the EU: the untapped potential of regional funds : Assessment of the European Regional Development and Cohesion Funds’ investments in energy infrastructure 2014 -2020*” is published in April 2020 by Climate Action Network Europe, Brussels, Belgium. <http://www.caneurope.org/docman/climate-finance-development/3599-funding-climate-and-energy-transition-in-the-eu/file> [dostęp: 12.1.2020].



# Realizacja kompetencji prawotwórczych w zakresie ochrony jakości powietrza w celu przeciwdziałania problemom niskiej emisji

Dr Agnieszka Jaworowicz-Rudolf<sup>1</sup>

## 1) Jakość powietrza atmosferycznego w Polsce, przyczyny i skutki niskiej emisji

Powietrze nad Polską należy do najbardziej zanieczyszczonego w całej Unii Europejskiej<sup>2</sup>. Określone prawem normy jakości powietrza są przekraczane w licznych polskich miejscowościach, przy czym często są to przekroczenia kilku a nawet kilkunastokrotne<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> dr Agnieszka Jaworowicz-Rudolf, Uniwersytet Łódzki, Katedra Badań Regionalnych

<sup>2</sup> Zob. dane z państwowego monitoringu jakości powietrza: <http://powietrze.gios.gov.pl>

<sup>3</sup> Według raportu Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) na 50 europejskich miast najbardziej zanieczyszczonych smogiem aż 33 są w Polsce. W pierwszej piątce znajdują się Żywiec, Pszczyna, Rybnik i Wodzisław Śląski. Warto przy tym zauważyć, że w małych miejscowościach brakuje stacji pomiarowych, a w sezonie grzewczym jakość powietrza jest tam często znacznie gorsza niż w dużych aglomeracjach. Sieć monitoringu jest i tak wystarczająco gęsta, by wyraźnie pokazywać że jakość polskiego powietrza jest bardzo zła. Dane pochodzące z państwowego monitoringu jakości powietrza wykorzystywane są w mobilnych aplikacjach pozwalających samodzielnie analizować stan jakości powietrza m.in. :

- Aplikacji GIOŚ – Aplikacja mobilna „Jakość powietrza w Polsce” na Android  
<https://play.google.com/store/apps/details?id=pl.evertop.jakoscpowietrzawpolsce>  
<http://www.gios.gov.pl/pl/aktualnosci/307-sprawdz-jakosc-powietrza-w-swoim-telefonie>

Tzw. niska emisja, czyli emisja produktów spalania paliw stałych, ciekłych i gazowych do atmosfery ze źródeł emisji (emiterów) znajdujących się na wysokości nie większej niż 40 m<sup>4</sup>, w miejscowościach o słabej wentylacji jest główną przyczyną powstawania smogu, jednego z największych zagrożeń cywilizacyjnych. Występowanie niskiej emisji jest w praktyce najczęściej utożsamiane właśnie ze smogiem. Należałoby jednak zauważyć, iż nie są to pojęcia tożsame. Smog można określić jako zauważalne dla ludzkiego oka zjawisko będące potwierdzeniem występowania na danym obszarze niskiej emisji. Jego powstaniu towarzyszą określone warunki atmosferyczne, przede wszystkim brak występowania wiatru oraz duża wilgotność powietrza. Nie oznacza to, że jeżeli smog nie jest widoczny, niska emisja nie ma miejsca, niska emisja ma miejsce, a smog jest tylko potwierdzeniem jej występowania<sup>5</sup>.

Najistotniejszymi przyczynami niskiej emisji są: ogrzewanie domów słabej jakości paliwami (węglem i drewnem), palenie w piecach śmieci, korzystanie z przestarzałych pieców, nieodpowiednia izolacja domów i utrata energii w procesie ogrzewania, ruch samochodowy, mała popularność odnawialnych źródeł energii, a także brak właściwej polityki urbanistycznej, w szczególności zabudowywanie stref napowietrzania miasta. Cechą charakterystyczną niskiej emisji jest to, że powodowana jest przez liczne źródła wprowadzające do powietrza niewielkie ilości zanieczyszczeń w postaci szkodliwych gazów i pyłów. Zanieczyszczenia te pochodzą głównie z domowych pieców grzewczych i lokalnych kotłowni węglowych, w których spalanie węgla odbywa się

- 
- SmokSmog (aplikacja dla Polski południowej)  
<https://play.google.com/store/apps/details?id=pl.malopolska.smoksmog>
  - Zanieczyszczenie Powietrza  
<https://play.google.com/store/apps/details?id=pl.anddev.polishairpollution>
  - Global Air Quality Index – pm25 – dla podróżujących  
<https://play.google.com/store/apps/details?id=me.storm.ninegag>

4 Do produktów spalania wpływających na występowanie niskiej emisji zaliczyć można gazy: dwutlenek węgla CO<sub>2</sub>, tlenek węgla CO, dwutlenek siarki SO<sub>2</sub>, tlenki azotu NO<sub>x</sub>, wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne, np. benzo(a)piren oraz dioksyny, a także metale ciężkie (ołów, arsen, nikiel, kadm) i pyły zawieszone PM<sub>10</sub>, PM<sub>2,5</sub>.

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

w nieefektywny sposób (najczęściej węglem tanim, a więc o złej charakterystyce i niskich parametrach grzewczych), a także z sektora przemysłu, oraz z transportu spalinowego.

Niska emisja powoduje poważne problemy zdrowotne ludności, takie jak częstsze występowanie chorób układu krążenia i oddychania (m.in. chorób alergicznych, przewlekłej obturacyjnej choroby płuc, astmy), nowotworów (w tym raka płuc), zapalenia spojówek, poronień i niższej wagi urodzeniowej noworodków. Długa ekspozycja na niską emisję przyczynia się do przedwczesnej śmierci. Niezależnie, powoduje także m.in. globalne zmiany klimatyczne, przenikanie zanieczyszczeń do wód i gleb, niszczenie zabytków i fasad budynków (w wyniku osadzania się na nich dwutlenku siarki). Należy jednak zauważyć, iż w mniejszym stopniu niż się powszechnie uważa odpowiada za powstawanie tzw. kwaśnych deszczy<sup>6</sup>.

### **Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 22 lutego 2018 r. dotyczący przekroczeń przez Polskę poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM<sub>10</sub>**

W lutym 2018 r., na skutek wniesionej przez Komisję Europejską skargi na Polskę, Trybunał Sprawiedliwości UE w Luksemburgu<sup>7</sup> uznał, że nasze

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

7 Komisja Europejska już wcześniej miała zastrzeżenia do prowadzenia przez Polskę działań na rzecz poprawy jakości powietrza. Już w 2008 r. udzieliła Polsce ostrzeżenia, w którym stwierdziła, że z uwagi na zgłoszone przekroczenia dopuszczalnych wartości stężenia pyłu PM<sub>10</sub> w przypadku nieprzedłożenia stosownych wyjaśnień ma zamiar wszcząć postępowanie w sprawie naruszenia przepisów na mocy art. 226 traktatu (obecnie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Polska wysłała odpowiedź na zarzuty i wyjaśnienia, a Komisja Europejska wezwała nasz kraj do usunięcia uchybień w związku z przekroczeniami poziomów dopuszczalnych pyłu PM<sub>10</sub> na obszarze województwa śląskiego. Następnym epizodem miał miejsce 31 stycznia 2012 r., kiedy to Komisja Europejska skierowała skargę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w której zarzucono Polsce nieprzyjęcie do krajowego porządku prawnego i niewprowadzenie w życie wszystkich niezbędnych przepisów, wymaganych przez Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy, tzw. Dyrektywą Clean Air For Europe – CAFE (Dz.Urz. UE L 152 z 11.06.2008, s. 1-44). Wraz



państwo naruszyło unijne przepisy dotyczące jakości powietrza (wyrok w sprawie C-336/16 Komisja/Polska)<sup>8</sup>. Stwierdzono, że nasz kraj nie wypełnił zobowiązań odnoszących się do przestrzegania rocznych i dziennych dopuszczalnych wartości związanych z istnieniem w powietrzu pyłu zawieszonego (PM<sub>10</sub>), a także przygotowania planów, które pozwolą skrócić liczbę dni z przekroczeniami<sup>9</sup>. W uzasadnieniu TSUE stwierdził, iż sam fakt przekroczenia dopuszczalnych wartości stężenia PM<sub>10</sub> w otaczającym powietrzu wystarczy do stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Uznano, że okresy przewidziane na poprawę jakości powietrza w polskich programach ochrony powietrza są zbyt długie<sup>10</sup>.

Zapadły wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 22 lutego 2018 r. dotyczący przekroczeń poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM<sub>10</sub> w latach 2007-2015 wymusza na polskich władzach publicznych podjęcie szybkich i skutecznych działań na rzecz poprawy jakości stanu

---

ze skargą KE wniosowała o nałożenie na Polskę kary wysokości 71 521,38 EUR dziennie (naliczanej aż do usunięcia uchybień). Rok później KE wycofała skargę, a sprawa została wykreślona z rejestru Trybunału Sprawiedliwości UE, ponieważ Polska dokonała zmian w prawie krajowym i przesłała informację o dokonaniu prawidłowej transpozycji dyrektywy. Niestety, transpozycja dyrektywy nie sprawiła, że powietrze w Polsce uległo istotnej poprawie, a przekroczenia obowiązujących norm nie mają już miejsca. Co więcej, dyrektywa nie została transponowana prawidłowo. W związku z tym, w grudniu 2015 r. Komisja Europejska wniosła nową skargę do Trybunału Sprawiedliwości UE.

8 Zob. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-02/cp180019pl.pdf> [dostęp: 15.11.2020].

9 Podobny wyrok zapadł wcześniej w sprawie przeciwko Bułgarii (Komisja Europejska przeciwko Republice Bułgarii; nr sprawy C-488/15). Polska wspierała Bułgarię w tej sprawie występując w charakterze tzw. interwenienta przed Trybunałem. Zob. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-488/15&language=PL> oraz <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62015CJ0488&lang=pl&type=TEXT&ancre=> [dostęp: 15.11.2020]. Warto dodać, że oprócz Polski i Bułgarii jeszcze dziewięć innych krajów, które przekroczyły limity PM<sub>10</sub> i dwutlenku azotu (NO<sub>2</sub>), aby uniknąć pozwu w ETS zostało wezwanych do przedstawienia danych, mających przekonać Komisję, że podejmują wystarczające kroki w celu zmniejszenia zanieczyszczenia.

10 Obowiązek sporządzania planów dotyczących jakości powietrza w przypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych dla stężenia PM<sub>10</sub> w otaczającym powietrzu ciąży na Polsce od dnia 11 czerwca 2010 r. W przyjętych później planach upływ terminów przewidzianych na położenie kresu tym przekroczeniom został ustalony, w zależności od konkretnej strefy, na czas między 2020 r. a 2024 r. Polska utrzymywała, że terminy te są w pełni dostosowane do skali przekształceń strukturalnych niezbędnych do położenia kresu przekroczeniom i na trudności o charakterze społeczno-gospodarczym i budżetowym związane z potrzebą realizacji znacznych inwestycji technicznych.

powietrza i walki z jego zanieczyszczeniem, także z powodu realnej groźby nałożenia na nasz kraj niebagatelnych sankcji finansowych<sup>11</sup>. W szczególności wykonuje wyrok Trybunału przyjęta 13 czerwca 2019 r. ustawa o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o zarządzaniu kryzysowym<sup>12</sup>, która wyraźnie zobowiązuje organy sporządzające programy ochrony powietrza (POP) do uwzględnienia wymogu, by działania naprawcze w nim przewidziane umożliwiały ograniczenie przekroczeń wartości dopuszczalnych w możliwie najkrótszym terminie.

## **2) Program ochrony powietrza jako narzędzie poprawy jakości powietrza**

W systemie polskiego prawa podstawowe narzędzia zarządzania jakością powietrza są przedmiotem regulacji ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>13</sup> (dział „Ochrona powietrza” w Tytule II. „Ochrona zasobów środowiska”). Akt ten przewiduje, iż podstawą do działań naprawczych za przekroczenie poziomu PM<sub>10</sub> jest uchwała sejmiku województwa w sprawie programu ochrony powietrza. Przed nowelizacją z czerwca 2019 r. sejmik województwa – w terminie 18 miesięcy od dnia otrzymania wyników wykonanej przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska oceny poziomów substancji w powietrzu i klasyfikacji stref – określał POP w uchwale<sup>14</sup>. Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo

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

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

13 Tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 z późn. zm. Ustawa ta określana jest dalej skrótem: p.o.ś.

14 Podstawą określenia programu ochrony powietrza jest roczna ocena jakości powietrza. Oceny jakości powietrza tj. oceny poziomów substancji w powietrzu dokonuje wojewódzki inspektor ochrony środowiska, w ramach państwowego monitoringu środowiska w terminie do 30 kwietnia każdego roku, w danej strefie za rok poprzedni (odrębnie dla każdej substancji, dla której w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu określone zostały poziomy w powietrzu). Wynikiem oceny jakości powietrza jest klasyfikacja stref, pod kątem poziomu określonej substancji. Substancje, ze względu na które dokonywana jest roczna ocena jakości powietrza i obejmowane programami ochrony powietrza to: benzen, dwutlenek azotu, tlenki azotu, dwutlenek siarki, ołów, pył zawieszony PM<sub>10</sub>, pył zawieszony PM<sub>2,5</sub>, tlenek węgla, arsen, benzo(a)pirenu, kadm, nikiel, ozon.

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

Program ochrony powietrza jest aktem prawa miejscowego, stanowionego przez sejmik województwa w drodze uchwały, po zasięgnięciu opinii właściwych wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast i starostów, dla stref, w których poziom choćby jednej substancji przekracza poziom dopuszczalny powiększony o margines tolerancji lub poziom docelowy. Programy ochrony powietrza mają na celu osiągnięcie dopuszczalnych i docelowych poziomów substancji w powietrzu. Akty te składają się z: części opisowej, części wyszczególniającej zadania i ograniczenia wynikające z realizacji programu, uzasadnienia zakresu określonych i ocenionych zagadnień. Nowy zakres programów ochrony powietrza został szczegółowo określony w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2019 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych<sup>15</sup>.

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

- są przygotowywane przez zarządy województw;
- mają przewidywać konkretne działania, by w jak najkrótszym czasie jakość powietrza się poprawiła;
- zarząd województwa raz w roku ma sprawdzić, czy gminy wdrażają program;
- minister środowiska ma otrzymywać od zarządów województw informacje z wdrażania programów;
- gminom, które nie realizują programów grożą wysokie kary pieniężne

---

<sup>15</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1159.

(w wysokości pół miliona złotych)<sup>16</sup>.

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

Narzędziem ochrony jakości powietrza jest upoważnienie ustawowe zawarte w art. 96 p.o.ś. umożliwiające skorzystanie z kompetencji prawodawczej organom samorządowym. Udzielona w powyższym przepisie delegacja dla prawodawcy lokalnego upoważnia do stanowienia w drodze aktów prawa miejscowego przepisów mających na celu właśnie przeciwdziałanie problemom niskiej emisji. W celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko, na podstawie delegacji o charakterze fakultatywnym z art. 96 p.o.ś. sejmik województwa ma uprawnienie do przyjmowania uchwał, wprowadzających ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Celem tychże uchwał jest przeciwdziałanie problemowi niskiej emisji oraz realizacja jednej kluczowych zasad prawa ochrony środowiska, jaką jest zasada prewencji. Sejmiki województw mogą podejmować uchwały zawierające zakazy i ograniczenia dotyczące np. ogrzewania domów na danym terenie węglem albo jego najgorszymi gatunkami, takimi jak miał, muł, flot węglowy, czy określać parametry techniczne eksploatowanych kotłów<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Należy tu podkreślić, iż programy ochrony powietrza narzucają gminom konkretne cele, tj. np. ile ton pyłów powinno zostać wyeliminowanych z powietrza. Niestety dotychczas dla wielu samorządów programy ochrony powietrza widniały tylko na papierze i nie podejmowano żadnych kroków, by poprawić jego jakość. Zagrożenie karą może je mobilizować do działania – można się spodziewać, że władze samorządowe zaczną szukać środków np. unijnych, albo zmieniać swoje priorytety.

<sup>17</sup> Analizując dane zebrane przez stacje pomiarowe Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska na liście miast z najgorszym powietrzem tradycyjnie zajmują czołowe miejsca Kraków, Katowice i Warszawa, ale pojawiły się również miasta z uznanego za czyste Pomorza. Zob. <http://powietrze.gios.gov.pl> Jak wspomniano, w zestawieniach ujęte zostały tylko te miejscowości, w których znajdowała się stacja pomiarowa. Oznacza to, że podobne zanieczyszczenie występować może w miejscach o zbliżonym typie zabudowy i sposobie ogrzewania domów. Na liście miast, w których dopuszczalny średnioroczny poziom stężenia pyłu PM<sub>10</sub> przekracza normę 40 mikrogramów na metr sześcienny znajdują się poza Krakowem, Katowicami i Warszawą głównie miejscowości średniej wielkości bądź nawet tak małe jak śląski Godów liczący zaledwie 2000 mieszkańców. Większość

#### 4) Przegląd wybranych regulacji antysmogowych przyjętych przez poszczególne sejmiki województw

Regulacje antysmogowe, wprowadzające ograniczenia lub zakazy dotyczące eksploatacji kotłów, pieców i kominków zostały uchwalone jak dotąd przez sejmiki 13 województw.

Pierwszym sejmikiem, który przyjął uchwałę antysmogową na podstawie znowelizowanego art. 96 p.o.ś. był Sejmik Województwa Małopolskiego. 15 stycznia 2016 r. radni uchwalili przepisy mające na celu ochronę jakości powietrza, które zaczęły obowiązywać na obszarze Gminy Miejskiej Kraków<sup>18</sup> od 1 września 2019 r. Zgodnie z nimi w kotłach, piecach i kominkach całkowicie zakazane jest spalanie węgla i drewna. Należy jednak zaznaczyć, że już od 1 lipca 2017 r., na terenie Gminy Miejskiej Kraków nie można było spalać węgla niskiej jakości i drewna o wilgotności powyżej 20 proc. Ograniczenia i zakazy dotyczące eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw,

---

najbardziej zanieczyszczonych miast znajduje się na terenie Śląska, Małopolski i woj. łódzkiego. Nie brakuje paradoksów – fatalną jakość powietrza notowano m.in. w Żywcu, który uchodzi za miejscowość uzdrowskową. W tym kontekście zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 lipca 2017 r. sygn. akt III SA/Kr 535/15 Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, stwierdzający nieważność uchwały Rady Miasta Zakopane z dnia 27 marca 2008 r. nr XXII/250/2008 w przedmiocie ustalenia miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2008 r., Nr 291, poz. 1908). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie uznał, że z uwagi na zanieczyszczenie powietrza Urząd Miasta Zakopane bezpodstawnie pobrał od turysty opłatę miejscową. Do postępowania w tej sprawie przyłączył się Rzecznik Praw Obywatelskich. Sąd stwierdził, że uchwała Rady Miasta dotycząca pobierania opłaty miejscowej z 2008 r. jest wadliwa i zachodzą przesłanki do uznania jej nieważności. Sąd uznał, że uchwała Rady Miasta została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, m.in. dlatego, że: dopuszczalne normy zanieczyszczeń powietrza w momencie podejmowania uchwały zostały przekroczone, co wynika z raportów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska, a ponadto uchwała nie posiada uzasadnienia. Na wniosek władz Zakopanego pod koniec 2016 r. WSA skierował sprawę opłat miejscowych do Trybunału Konstytucyjnego, jednak Naczelny Sąd Administracyjny po rozpatrzeniu zażalenia Fundacji ClientEarth Prawnicy dla Ziemi wycofał skargę z TK i odwieśił postępowanie sądowe. Co warto podkreślić, była to jedna ze spraw strategicznych prowadzonych w Biurze RPO. Problem ten może dotyczyć wszystkich gmin w Polsce, które pobierają opłatę miejscową, a nie spełniają wymogów czystości powietrza, określonych w obowiązujących przepisach. Zob. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/oplata-miejscowa-w-zakopanem-niezgodna-z-prawem-wyrok-wsa-w-krakowie>

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

od 1 lipca 2017 r. (z pewnymi okresami przejściowymi) na podstawie odrębnej uchwały antysmogowej obowiązują także na terenie całego województwa małopolskiego<sup>19</sup>. Akt ten zakazuje stosowania w kotłach, piecach i kominach niektórych paliw, a także wprowadza odpowiednie proekologiczne wymagania dla instalacji, w których następuje spalanie paliw.

Uchwała antysmogowa dla województwa małopolskiego została zaskarżona do sądu administracyjnego, jednakże w wyroku zapadłym dnia 3 października 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie oddalił dwie skargi wniesione przez firmy sprzedające węgiel energetyczny uznając, że nie miały one interesu prawnego do ich wniesienia oraz odrzucił dwie skargi pochodzące od osób fizycznych<sup>20</sup>. Krakowski sąd stwierdził, iż władza samorządowa województwa małopolskiego miała prawo narzucić mieszkańcom wymianę pieców na kosztowniejsze i ekologiczne. WSA uznał też, że uchwała antysmogowa jest zgodna z prawem polskim i unijnym. Takie stanowisko sądu zyskało pełne poparcie środowisk proekologicznych, a w szczególności Polskiego Alarmu Smogowego (PAS), inicjatywy zrzeszającej ruchy obywatelskie zatroskane złą jakością powietrza w Polsce<sup>21</sup>.

Uchwałę antysmogową przyjął także Sejmik Województwa Śląskiego<sup>22</sup>. Weszła ona w życie 1 września 2017 r. (z pewnymi okresami przejściowymi) mającymi umożliwić mieszkańcom dostosowanie się do nowych regulacji, przy jednoczesnym uwzględnieniu, że bardziej emisyjne instalacje będą musiały być dostosowane w krótszym terminie niż instalacje o niższych poziomach emisji.).

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

20 Wyrok WSA w Krakowie z 2017. 10. 03 sygn. akt II SA/Kr 750/17; [http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-kr-750-17/ochrona\\_przyrody\\_skargi\\_na\\_uchwaly\\_sejmiku\\_wojewodztwa\\_zawierajacej\\_przepisy\\_prawa\\_miejscowego/1e7a2ed.html](http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-kr-750-17/ochrona_przyrody_skargi_na_uchwaly_sejmiku_wojewodztwa_zawierajacej_przepisy_prawa_miejscowego/1e7a2ed.html)

21 <https://polskialarmsmogowy.pl/polski-alarm-smogowy,lokalnealarmy.html>

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

Podobnie jak uchwała dla Małopolski wprowadziła ona dwojakiego rodzaju ograniczenia: zarówno dotyczące paliw, jak i odnoszące się do palenisk.

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

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

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

- do 1 stycznia 2022 r. mieszkańcy województwa śląskiego będą musieli pozbyć się kotłów eksploatowanych ponad 10 lat od daty produkcji lub nieposiadających tabliczki znamionowej (niespełniających norm emisji żadnej z klas PN-EN 303-5:2012),
- do 1 stycznia 2024 r. mieszkańcy województwa śląskiego będą musieli pozbyć się kotłów eksploatowanych od 5 do 10 lat od daty produkcji (niespełniających norm emisji żadnej z klas PN-EN 303-5:2012),
- do 1 stycznia 2026 r. mieszkańcy województwa śląskiego będą musieli pozbyć się kotłów eksploatowanych do 5 lat od daty produkcji (niespełniających norm emisji żadnej z klas PN-EN 303-5:2012),
- dopiero od 1 stycznia 2028 r. nie będzie można użytkować kotłów spełniających wymogi emisyjne klas 3. i 4. normy PN-EN 303-5:2012.

Od 1 listopada 2017 r. obowiązuje też uchwała dla województwa opolskiego<sup>23</sup>. Warto zauważyć, że zawiera ona tylko ograniczenia w postaci

---

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

zakazów stosowania w kotłach, piecach i kominkach określonych paliw, ale nie nakazuje wymiany nieekologicznych instalacji.

24 października 2017 r. uchwały antysmogowe zostały przyjęte przez sejmiki województw mazowieckiego<sup>24</sup> i łódzkiego<sup>25</sup>. W przypadku Mazowsza uchwała weszła w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, ale z pewnymi okresami przejściowymi – na przykład zakaz stosowania w instalacjach określonych w uchwale paliw zaczął obowiązywać od 1 lipca 2018 r. Uchwała dla województwa łódzkiego weszła w życie 1 maja 2018 r. (z pewnymi okresami przejściowymi<sup>26</sup>). Zawiera ona przepisy zakazujące stosowania wskazanych paliw, jak

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

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

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



i określające wymogi dla palenisk. Przewidziano, iż od 1 maja 2018 r.: wszystkie montowane kotły powinny spełniać wymagania dotyczące efektywności energetycznej i wielkości emisji określone w Rozporządzeniu Komisji (UE) 2015/1189, nie można spalać paliw najgorszej jakości<sup>27</sup>. Przepisy uchwały dla kominków i pieców zaczęły obowiązywać od 1 stycznia 2022 r., po tej dacie wszystkie montowane kominki i piece (czyli miejscowe ogrzewacze pomieszczeń) powinny spełniać wymagania dotyczące efektywności energetycznej i wielkości emisji określone w Rozporządzeniu Komisji (UE) 2015/1185<sup>28</sup>.

W dniu 30 listopada 2017 r. trzy uchwały antysmogowe przyjął Sejmik Województwa Dolnośląskiego – dla Wrocławia, uzdrowisk oraz dla pozostałych gmin regionu<sup>29</sup>. Główne ich założenia dotyczą wyeliminowania spalania paliw złej jakości i wyłączenia z obiegu instalacji grzewczych powodujących trującą emisję gazów oraz pyłów do atmosfery, wymianę kotłów i pieców na niskoemisyjne oraz zakaz palenia paliwami stałymi we Wrocławiu i w uzdrowiskach. Z ich treści wynika, iż od 1 lipca 2018 r. na terenie całego województwa zaczął obowiązywać zakaz stosowania najgorszej jakości paliw stałych i stopniowo będą likwidowane piece na paliwa stałe. Uchwała umożliwia korzystanie z kominków, pod warunkiem, że spełniają one standardy określone tzw. dyrektywie ekoprojektu oraz nie stanowią podstawowego źródła ciepła w lokalu. W przeciwnym wypadku, konieczne będzie wyposażenie instalacji w urządzenie zapewniające redukcję emisji pyłu (elektrofiltry). Zgodnie z zamierzeniami, w ciągu 10 lat z Wrocławia mają zniknąć stare piece węglowe, a najbardziej trujące piece pozaklasowych, poniżej 3 klasy tzw. „kopciuchy”, powinny zostać zlikwidowane do 2024 r.

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

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

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

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

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

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

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

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

Terminy wymiany kotłów i pieców w dolnośląskich uzdrowiskach:

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

Uchwały antysmogowe przyjęto także w województwie wielkopolskim. 18 grudnia 2017 r. Sejmik Województwa Wielkopolskiego przyjął 3 takowe uchwały: dla obszaru województwa wielkopolskiego z wyłączeniem Miasta Poznania oraz Miasta Kalisza, oraz odrębne uchwały dla w.w. miast<sup>30</sup>. Weszły one w życie 1 maja 2018 r. (z pewnymi okresami przejściowymi) i wprowadziły m.in. zakaz stosowania bardzo drobnego mialu, węgla brunatnego i flotokoncentratu, ograniczenia dla kotłów oraz tzw. miejscowych ogrzewaczy np. kominków i pieców. Wszystkie nowe kotły po 1 maja 2018 r. muszą zapewnić możliwość wyłącznie automatycznego podawania paliwa, wysoką efektywność energetyczną oraz dotrzymanie norm emisyjnych. Zakazano również rusztu awaryjnego oraz możliwości jego zamontowania. Kotły zainstalowane przed wejściem w życie uchwał antysmogowych i niespełniające ich wymagań będą musiały być wymienione w 2 etapach: do 1 stycznia 2024 r. – w przypadku kotłów bezklasowych i do 1 stycznia 2028 r. – w przypadku kotłów spełniających wymagania dla klasy 3 lub 4 według normy PN-EN 303-5:2012. Kotły tzw. 5 klasy, zainstalowane przed wejściem w życie uchwał, będą mogły być użytkowane do momentu ich tzw. śmierci technicznej. Ponadto miejscowe ogrzewacze pomieszczeń (piece, kominki, kozy) zainstalowane przed wejściem w życie uchwał antysmogowych i niespełniające ich wymagań będą musiały być wymienione do 1 stycznia 2026 r.

---

<sup>30</sup> <https://bip.umww.pl/uchwaly-podjete-na-xxxix-sesji-sejmiku-1> (odpowiednio uchwały nr XXXIX/941/17, XXXIX/942/17, XXXIX/943/17).

Rozwiązaniem niespotykanym w innych uchwałach są przewidziane w „uchwale poznańskiej” ograniczenia w spalaniu węgla i drewna w dni o dużym zanieczyszczeniu powietrza. Kotły, piece i kominki niespełniające docelowych wymogów uchwały nie będą mogły być rozpalane danego dnia, jeśli dzień wcześniej przekroczona była norma dobową pyłu PM<sub>10</sub> i prognozowane jest utrzymanie przekroczeń – rzecz jasna pod warunkiem, że w danym obiekcie jest zainstalowane inne źródło ciepła spełniające wymogi uchwały, wtedy to z niego należy korzystać.

23 kwietnia 2018 r. uchwałę antysmogową jednogłośnie przyjęto w województwie podkarpackim<sup>31</sup>. Odnośnie stosowania w instalacjach węgla kamiennego wprowadzono zakaz spalania mułów i flotów i mieszanek z ich udziałem, a także wprowadzono zakaz spalania węgla kamiennego o uziarnieniu mniejszym od 5 mm i zawartości popiołu większej niż 12%. Wprowadzono także zakaz stosowania węgla brunatnego oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem takowego węgla. Z treści uchwały wynika również iż zakazane jest spalanie drewna o wilgotności w stanie roboczym mniejszej od 20%.

Uchwała wprowadziła następujące wymagania dla kotłów na paliwa stałe:

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

---

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

- od 1 stycznia 2028 r. można eksploatować tylko kotły 5 klasy i spełniające wymagania ekoprojektu (do tej pory należy wymienić kotły 3 i 4 klasy).

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

W województwie lubuskim obowiązują trzy uchwały antysmogowe przyjęte przez Sejmik Województwa Lubuskiego w dniu 18 czerwca 2018 r. Uchwała nr XLVI/733/18 Sejmiku Województwa Lubuskiego dotyczy obszaru miasta Zielona Góra. Przewiduje ona, że od 1 stycznia 2023 r. będzie można użytkować wyłącznie kotły spełniające wymogi emisyjne klasy 5. normy PN-EN 303-5:2012 oraz piece i kominki spełniające kryteria emisji i sprawności wg ekoprojektu. Uchwała nie odnosi się do rodzajów paliw dopuszczonych ani niedopuszczonych do spalania. Analogiczne regulacje przewidziano w Uchwale nr XLVI/734/18 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 18 czerwca 2018 r. dotyczącej obszaru miasta Gorzów Wielkopolski. Uchwała nr XLVI/732/18 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 18 czerwca 2018 r. dotyczy natomiast całego obszaru województwa lubuskiego poza miastami Zielona Góra i Gorzów Wlkp. (czyli reszty województwa lubuskiego). Zgodnie z jej postanowieniami od 1 stycznia 2027 będzie można użytkować wyłącznie kotły, piece i kominki spełniające kryteria emisji i sprawności wg ekoprojektu. Podobnie jak dwie wcześniej wymienione uchwały „lubuskie”, uchwała ta również nie wprowadza ograniczeń odnośnie jakości paliw dopuszczonych albo niedopuszczonych do spalania.

Sejmik Województwa Pomorskiego przyjął 24 lutego 2020 r. uchwałę antysmogową dla Sopotu, zgodnie z którą do 2024 roku z nadmorskiego kurortu mają zniknąć wszystkie piece węglowe<sup>32</sup>. Dwie kolejne uchwały antysmogowe zostały przyjęte Sejmik Województwa Pomorskiego 28 września 2020 r.:

---

<sup>32</sup> Uchwała 236/XIX/20 <https://www.bip.pomorskie.eu/a,63117,w-sprawie-wprowadzenia-na-obszarze-gminy-miasta-sopotu-ograniczen-i-zakazow-w-zakresie-eksploatacji-.html>  
W związku z przyjętą uchwałą antysmogową, miasto Sopot zmodyfikowało dotychczasowy system dopłat do likwidacji urządzeń grzewczych opalanych węglem. W latach 2020-21 dofinansowanie do wymiany pieców na instalacje proekologiczne wynosić ma pełne 100 proc., w kolejnych będzie już nieco niższe. W roku 2022 sięgnie 80 proc., a w roku 2023 – 60 proc.; mniej zamożne osoby będą mogły starać się miejską dopłatą do rachunków, jeśli te wzrosną po wymianie pieca.

uchwała dla obszaru miast Województwa Pomorskiego z wyłączeniem Gminy Miasta Sopot, Uchwała dla obszaru Województwa Pomorskiego z wyłączeniem miast i Gminy Miasta Sopot (obszary wiejskie)<sup>33</sup>. Zgodnie z tymi regulacjami mieszkańcy miast, którzy ogrzewają domy kotłami CO lub piecami na paliwa stałe, w pierwszej kolejności mają obowiązek podłączenia się do miejskiej sieci ciepłowniczej lub gazowej. Jeśli nie ma możliwości podłączenia się do miejskiego ogrzewania, uchwała zezwala na stosowanie gazu lub lekkiego oleju opałowego. Na wsiach uchwała nakłada obowiązek podłączenia się do sieci ciepłowniczej, jeżeli taka sieć występuje. Nie ma natomiast obowiązku korzystania z gminnych sieci gazowych. Tutaj też obowiązuje wymiana źródeł ciepła na nowoczesne. Z uchwał wynika, iż warunkiem korzystania z kominków jest to, by eksploatacja urządzenia nie powodowała uciążliwości, w tym zadymienia, na terenach sąsiadujących. Do spalania w kominku należy używać specjalnego drewna lub olejów (w przypadku biokominków).

## 5) Podsumowanie i wnioski końcowe

Podsumowując należy stwierdzić, że dotychczas przyjęto uchwały antysmogowe w trzynastu z szesnastu województw. Uchwały te są do siebie podobne, ale nie identyczne, gdyż kształtowane są przez poszczególne samorządy zgodnie z lokalnymi uwarunkowaniami i specyfiką miejscową. Uogólniając można przyjąć, że przewidują zakazy palenia w piecach węglem kielepskiej jakości oraz wymianę pieców na proekologiczne. Należy podkreślić, iż postanowień uchwał antysmogowych nie warto lekceważyć. Zgodnie bowiem z art. 334 ustawy – Prawo ochrony środowiska kto nie przestrzega ograniczeń, nakazów lub zakazów, określonych w uchwale sejmiku województwa przyjętej na podstawie art. 96, podlega karze grzywny. W celu skutecznego egzekwowania uchwał antysmogowych Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przyznał straży miejskiej nowe uprawnienie – od 1 listopada 2018 r. strażnicy miejscy mogą w trybie natychmiastowym ukarać zatruwa-

---

33 Uchwała 309/XXIV/20 oraz 310/XXIV/20 <https://bip.pomorskie.eu/m,519,2020.html>

jącego powietrze grzywną w drodze mandatu karnego w wysokości do 500 zł<sup>34</sup>). Dla skutecznej egzekucji regulacji antysmogowych niezwykle istotnym jest właśnie to, aby właściwe służby były wyposażone w odpowiednie kompetencje do reagowania w sytuacjach, gdy przepisy te nie są respektowane. W tym kontekście pozytywnie należy ocenić poszerzenie uprawnień strażników straży gminnych w zakresie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenie określone w art. 334 p.o.ś.

Aby jakość powietrza w Polsce faktycznie się poprawiła, odpowiednie regulacje antysmogowe powinny uchwalić pozostałe sejmiki. Zachętą do przyjęcia uchwały antysmogowej zawiera ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów<sup>35</sup>. Zakłada ona dopłaty dla gmin, które przeprowadzałyby termomodernizację domów należących do osób, których nie stać na taki wydatek. Obowiązywanie uchwały antysmogowej na terenie danej gminy jest jednym z warunków uzyskania pomocy państwa w walce z ubóstwem energetycznym.

Realizacja uprawnień do podejmowania uchwał antysmogowych powinna iść w parze z programami dofinansowania wymiany pieców, termomodernizacji. Należy przy tym zauważyć, że programy i plany walki z problemami niskiej emisji są sukcesywnie wdrażane przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, i przewidują rozmaite narzędzia, o zróżnicowanym charakterze. Właśnie na szczeblu lokalnym coraz liczniej podejmowane są

34 zob. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 października 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, Dz. U. z 2018 r. poz. 1996. Znowelizowane przepisy stanowią, iż strażnicy są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w: art. 334 i art. 343 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Mandat może być nałożony jeżeli strażnicy miejscy stwierdzą, że dana osoba nie przestrzega przepisów uchwały antysmogowej, np. spala w kotle zakazane odpady węglowe (warto tu nadmienić, że dla stwierdzenia nieprawidłowości straż miejska zaczyna wykorzystywać drony wyposażone w urządzenie pomiarowe, które bada skład chemiczny dymu z paleniska). Należy wspomnieć, że z treści art. 191 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 797 z późn. zm.) wynika, iż spalanie śmieci poza spalarnią lub współspalarnią odpadów jest wykroczeniem, za które grozi kara aresztu albo grzywna od 20 do 5000 zł. Jeżeli ukaranie następuje drogą postępowania mandatowego, kara może wynosić do 500 zł mandatu.

35 Tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 22 z późn. zm.

różnorodne proekologiczne aktywności mające na celu ograniczanie niskiej emisji. Niewątpliwie konieczna jest także dalsza realizacja kompleksowej polityki antysmogowej na szczeblu ogólnokrajowym. Walka o poprawę jakości powietrza w Polsce jawi się obecnie jako jeden z kluczowych elementów obowiązku prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Zob. szerzej: A. Jaworowicz-Rudolf, *Obowiązek władz publicznych prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne rozumiane jako synonim odpowiedniej jakości środowiska*, Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica, Tom 87 (2019), s. 9-24. <https://czasopisma.uni.lodz.pl/Iuridica/article/view/5090>





# **Rola jednostek samorządu terytorialnego we wspieraniu inicjatyw służących ochronie klimatu**

Prof. dr hab. Jan Fazlagić<sup>1</sup>

## **Wprowadzenie**

Konsekwencje globalnego ocieplenia możemy obserwować już od jakiegoś czasu. Polska jest szczególnie zagrożona skutkami zmian klimatycznych ze względu na swoje położenie na styku klimatu morskiego i kontynentalnego (brak opadów). Z tego powodu nasz kraj cierpi bardziej z powodu suszy niż na przykład Niemcy czy Białoruś. Pojawia się w naszym kraju coraz więcej ekstremalnych zjawisk pogodowych, które również zawdzięczamy zmianom klimatycznym.

Za zmiany klimatu płacą wszyscy w postaci wyższych cen żywności, wynikające z nich inflacji, pogorszenia jakości życia, strat materialnych itd. Jeszcze do niedawna o zmianach klimatycznych mówiono na szczeblu międzynarodowym i stanowiły one temat rozmów polityków wyższego szczebla. W ostatnich latach dyskusja o zmianach klimatycznych zeszała na

---

<sup>1</sup> Prof. dr hab. Jan Fazlagić, ekspert NIST, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Katedra Badań Rynku i Usług

poziom krajowy regionalny i powiatowy. Wysychające studnie, znikające jeziora, stepowiejące pola i usychające lasy to zjawiska, które może dostrzec każdy mieszkaniec bez konieczności odwoływania się do statystyk i analiz eksperckich. Tak, jak skutki klimatu są dostrzegane na poziomie „Polski powiatowej”, tak i potrzeba rozwoju inicjatyw lokalnych staje się silniejsza i bardziej oczekiwana przez mieszkańców. W dalszej części mniejszego opracowania zostaną przedstawione wybrane obszary interwencji i aktywności samorządów w zakresie wspierania inicjatyw służących ochronie klimatu.

### **Ekonomiczne skutki zmian klimatycznych**

Według ekspertów OECD<sup>2</sup>, jeżeli nie podejmiemy działań zmierzających do zachowania zmian klimatycznych, łączne negatywny wpływ na globalne PKB na świecie wyniesie 1,0% do 3,3% w skali roku do 2060 roku najczęściej wspomina się o wartości 2% – a innymi słowy gdyby nie zmiany klimatyczne to kraj wielkości Polski (przy zakładanym wzroście PKB w 2030 na poziomie 3%) mógłby rozwijać się w tempie 5% gdyby nie zmiany klimatyczne. Przez wpływ zmian klimatycznych na rozwój gospodarczy rozumiemy w wielu przypadkach bardzo prozaiczne i nieskomplikowane związki przyczynowo – skutkowe. Jeśli na przykład trzeba umacniać brzegi rzeki, aby nie zalewała miasteczka położonego w Kotlinie Górskiej, nie będziemy mogli zbudować drogi łączącej miasteczko z stacją kolejową itp. skutki zmian klimatycznych są także zauważalne wydatkach na ochronę zdrowia oraz rolnictwo. Osobnym problemem jest podnoszenie się poziomu mórz – wiele powiatów na Pomorzu oraz Pomorzu Zachodnich jest zagrożonych zalaniem w sytuacji podniesienia się poziomu wód w Bałtyku. Spowoduje to straty w infrastrukturze, spadek wpływów z turystyki, wymusi inwestycje w ochronę linii brzegowej itp. Niektóre pozytywne skutki zmian klimatycznych z pewnością nie zrównoważą tego negatywnego wpływu. Być może Polska

---

2 Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD)

stanie się bardziej atrakcyjna turystycznie ze względu na ocieplenie klimatu, ale nie będzie to miało znaczącego wpływu na atrakcyjność polskiej turystyki. Ekspertci OECD analizując zmiany klimatyczne w skali globalnej wyszczególnij przykładowe kategorie strat dla PKB związane ze zmianami klimatycznymi, które zostaną opisane poniżej. Stopień ich nasilenia na terenie obszaru Polski może być mniejszy niż w innych regionach świata (np. w Polsce może być mniejsza niż najbardziej zagrożonych Chinach czy Indiach, co nie znaczy, że w Polsce problem powodzi nie jest realnym zagrożeniem dla wielu samorządów):

1. powódzie na terenach miejskich i zurbanizowanych – są trudne do przewidzenia i niespodziewane. Koszty ich zapobiegania są bardzo wysokie ponieważ wymagają inwestycji w infrastrukturę miejską, wały przeciwpowodziowe, kanały odpływowe, tamy na rzekach i zbiorniki retencyjne itp.
2. przedwczesne zgony spowodowane upałami są szczególnie niebezpieczne dla osób starszych, których udział w społecznie społeczeństwie będzie systematycznie wzrastał
3. straty wynikające z zniszczenia ekosystemów – sprawiają że spada jakość życia mieszkańców oraz wpływy z turystyki. Rejony zanieczyszczone i zdegradowane przestają przyciągać turystów; często także odstraszaają inwestorów.
4. straty w sektorze rolniczym – spadek plonów wynikających z niedoboru wody, zwiększona śmiertelność zwierząt hodowlanych, spadająca wydajność pastwisk, spadek połowu ryb
5. zalewanie obszarów nadbrzeżnych – spadek areału prawnego, konieczność migracji ludności na inne tereny,
6. wzrost zapotrzebowania na energię służącą do ogrzewania i chłodzenia
7. bezpieczeństwo ludności – migracje ludności wymuszone poszukiwaniem terenów nadających się do zamieszkania.

Generalnie można stwierdzić, że zmiany klimatyczne są szkodliwe dla wzrostu gospodarczego, ponieważ wymuszają alternatywne inwestycje w obszarach, które nie wymagałyby interwencji gdyby nie zmiany klimatu.

Rząd Nowej Zelandii opracował specjalny raport dla samorządów pozwalający na zarządzanie usługami publicznymi oraz ryzykiem związanym ze zmianami klimatycznymi, który odpowiada na dwa podstawowe pytania<sup>3</sup>:

1. kogo będą dotyczyły zmiany
2. jakie elementy infrastruktury będą nimi dotknięte.

W tabeli 1 przedstawiono wykorzystywany w Nowej Zelandii schemat, który po odpowiednich adaptacjach może z powodzeniem być implementowany przez polskie samorządy.

### **Edukacja klimatyczna**

Samorządy są organami prowadzącymi dla szkół i placówek oświatowych. Mają więc realny wpływ na kształt polityki oświatowej między innymi poprzez finansowanie szkoleń dla nauczycieli, zajęć dodatkowych dla uczniów, współpracę z kuratorium oświaty. Edukacja klimatyczna jest obecnie jednym z kluczowych kierunków akcentowanych przez organizacje międzynarodowe takie, jak Unia Europejska czy OECD, których członkiem jest Polska. Samorządy mogą i powinny włączać się w działania i aktywności na rzecz klimatu.

Z badań przeprowadzonych w 2019 roku przez portal Onet we współpracy z Fundacją Coca-Cola<sup>4</sup> na próbie 15 tys. Polek i Polaków („Świat bez odpadów. Czy Polacy są eko?”) wynika, m.in., że:

- znacząca większość ankietowanych podejmuje w swoim życiu pewne działania, które mają na uwadze ochronę środowiska
- najczęściej stosowaną przez Polaków formą troski o środowisko jest ograniczanie zużycia wody. Aż 82% ankietowanych odpowiedziało, że od dawna bierze przede wszystkim prysznic, myje naczynia w zmywarce i zakręca wodę, kiedy nie jest potrzebna

---

3 *Effects on local government functions and services*, The Ministry for the Environment, <https://www.mfe.govt.nz/publications/climate-change/climate-change-effects-and-impacts-assessment-guidance-manual-local-54>, [26.08.2020]

4 <https://swiatbezodpadow.pl/czy-polacy-sa-eko-zobacz-wyniki-naszej-ankiety>, [20.12.2019]

- kolejną popularną w Polsce praktyką jest korzystanie ze swoich własnych toreb i opakowań podczas robienia zakupów. Aż 77 % odpowiedziało, że jedną torbę nosi zawsze przy sobie, a pozostałe bierze na większe zakupy
- 19% badanych deklaruje, że korzysta z materiałowych woreczków na produkty sprzedawane luzem, zaś kolejne 21 % twierdzi, że od dawna planuje ich wprowadzenie do swojej codzienności. To dobry kierunek – potrzeba jedynie, by za deklaracją poszło działanie
- 70% ankietowanych podkreśla, że segregacja śmieci jest dla nich bardzo ważna – i że segregują śmieci regularnie. Mniej więcej po równo rozkładają się tu odpowiedzi mężczyzn i kobiet (49 % i 51 %), pewne różnice (choć nie rażące) widać natomiast w zależności od miejsca zamieszkania – najczęściej segregują śmieci mieszkańcy dużych miast, nieco rzadziej – małych, najrzadziej zaś mieszkańcy wsi
- 21% uczestników badania wskazało odpowiedź „staram się, ale nie wiem, czy robię to dobrze” – co może wskazywać na potrzebę łatwiejszego dostępu do informacji o tym, jak segregować śmieci lub na to, że dostępne informacje nie są czytelne lub z jakiegoś powodu ich odczytanie sprawia ankietowanym trudność
- na pytanie „Czy masz poczucie, że w ostatnim czasie zaczęłeś żyć bardziej „eko”?” najczęściej osób (39%) odpowiedziało, że owszem, w pewnym stopniu, ale że chcieliby wprowadzić więcej zmian. 14% odpowiedziało “zdecydowanie tak”, zaś 28 % – że wprowadziło znaczne zmiany, a równocześnie wciąż myśli o kolejnych
- aż 47% ankietowanych nie zwraca uwagi na to, czy opakowania produktów, które kupują, są przyjazne środowisku
- 42% osób wyrzuca czasami jedzenie. To problem – im więcej jedzenia marnujemy, tym więcej go (niepotrzebnie) kupujemy.

Niestety wraz z rosnącym poziomem świadomości ekologicznej wśród Polaków nie rośnie proporcjonalnie poziom wiedzy na temat ekologii i zmian klimatycznych. W społeczeństwie funkcjonuje nadal wiele mitów. Z jednej strony mamy do czynienia z nurtem wiedzy popularnej, często graniczącej

Tabela 1. Mapa analityczna dla jst w zakresie zagrożeń wynikających ze zmian klimatycznych

Zasoby naturalne	Wpływ na klimat	Źródło informacji	Zdolność samorządu do przewidywania zagrożenia
Woda	-	Modele meteorologiczne modele stosowane w Nowej Zelandii, w Polsce również stosowane są analogiczne modele Instytucje Meteorologii i Gospodarki Wodnej innych instytucjach Rządowych	Duża zdolność do przewidywania
Rzeki	-		
powodzie	wysoki stan wód		
Jeziora	-		
Poziom wód w jeziorach	opady deszczu		
Jakość wody	opady deszczu raz wpływ temperatury powietrza		
Ekosystemy	opady deszczu w ujęciu dziesięcioletnim		
Obszary podmokłe	-		
Ekosystemy	opady deszczu w ujęciu dziesięcioletnim		
Wody powierzchniowe	-		
Irygacja	opady deszczu w ujęciu sezonowym i dziesięcioletnim		
Jakość wody	temperatury dzienne i miesięczne, opady deszczu		
Odwadnianie	opady deszczu, poziom wód gruntowych, wykorzystanie ziemi		
Woda burzowa i woda opadowa	opady deszczu w ujęciu godzinny		
Zasilanie w wodę i irygacja	opady deszczu i spodziewane opady		

Ziemia	-	- opady deszczu opady deszczu w ujęciu dziesięcioletnim opady deszczu i sezonowym w ujęciu dziesięcioletnim	j.w.	Pewne możliwości przewidywania za pomocą modeli już istnieją, głównie wśród naukowców. W większości przypadków samorząd powinien pozyskać dane na własną rękę i je analizować
Erozja	opady deszczu			
Bioróżnorodność	opady deszczu w ujęciu dziesięcioletnim			
Biobezpieczeństwo	opady deszczu i sezonowym w ujęciu dziesięcioletnim			
Wybrzeże	-	- temperatury dzienne średnia prędkość wiatru na godzinę Jego kierunek nasłonecznienie nasilenie zjawisk ekstremalnych	Modele empiryczne i 3D, bazy danych dotyczące poziomu morza, fali, przyływów, temperatury przy powierzchni wody, profili plaż modele dyspersji	Zmienne  Zdolność modelowania posiada wąska grupa ekspertów
Powietrze	-			
Jakość powietrza	temperatury dzienne średnia prędkość wiatru na godzinę Jego kierunek nasłonecznienie			
Ogólne	nasilenie zjawisk ekstremalnych			
Klęski żywiołowe		-	-	-

Źródło: 4 Effects on local government functions and services, The Ministry for the Environment, <https://www.mfe.govt.nz/publications/climate-change/climate-change-effects-and-impacts-assessment-guidance-manual-local-54>, [26.08.2020]



z „fake news”, a z drugiej z wykorzystywanie wiedzy rzetelnej, aczkolwiek według stanu sprzed kilku lub kilkunastu lat. Doskonałym przykładem jest tutaj posługiwanie się przykładem dziury ozonowej, która istotnie była palącym problemem, ale dzięki wielu działaniom na świecie problem udało się zredukować do akceptowalnego minimum. Tymczasem nadal wielu nauczycieli na lekcjach posługuje się przykładem dziury ozonowej jako aktualnym i niebezpiecznym zjawiskiem.

Edukacja proekologiczna może być nauczania w ramach podstawy programowej. Największe wyzwaniem jest włączenie tego rodzaju edukacji już zajęć. Każdy przedmiot powinien mieć swego rodzaju ekologiczną metodykę. Poloniści powinni być szkoleni i zachęceni do tworzenia własnych scenariuszy, w których edukacja proekologiczna odgrywa ważną rolę. Na przykład nauczając fraszki Jana Kochanowskiego pod tytułem „Na Lipę” można wprowadzić wątki proekologiczne. Inny przykład to powieść pt. „W pustyni i w puszczy”, na podstawie której można zbudować scenariusz lekcji pod tytułem „Afryka kiedyś i dziś”.

Edukacja proekologiczna nie powinna być intruzem w programie nauczania. Istnieje realne niebezpieczeństwo obniżenia jakości proekologicznej z powodu zbyt dużego nasycenia tematyką pro ekologiczną. Warto tutaj na marginesie wspomnieć o koncepcji uczenia się społecznego uczenia się (*social learning*)<sup>5</sup>. Edukacja klimatyczna, co warto podkreślić sprzyja także rozwi-

5 [https://pl.wikipedia.org/wiki/Teoria\\_spo%C5%82ecznego\\_uczenia\\_si%C4%99](https://pl.wikipedia.org/wiki/Teoria_spo%C5%82ecznego_uczenia_si%C4%99). Teoria społecznego uczenia się A. Bandury jest rozwinięciem teorii uczenia się. Według Bandury[1] uczenie się zachowań zachodzi jednak nie tylko poprzez warunkowe reaktywne i warunkowe sprawcze i, ale także poprzez obserwowane zachowań innych ludzi, dotyczy mechanizmów, za pośrednictwem których dochodzi do pojawienia się nowych sposobów zachowania, ich podtrzymywania, zmiany i zaniku. Teoria zakłada, że nowe zachowania nabywane są na mocy dwóch głównych mechanizmów:

- uczenia się przez konsekwencje: jest podobne do warunkowania sprawczego, polega na świadomym konstruowaniu hipotez dotyczących tego, jakie własne działania, w jakich warunkach prowadzą do uzyskania pożądanych przez jednostkę rezultatów. Automatyczne warunkowanie instrumentalne występuje także u zwierząt, jednak uświadomiona wiedza o skutkach własnych działań u ludzi jest zwykle niezbędnym warunkiem pojawienia się zmiany zachowania.
- modelowania: obserwacja cudzych działań i ich skutków. Warunkiem nabywania nowego zachowania w ten sposób jest skupienie uwagi na zachowaniu modelu, zapamiętanie tego

janiu postaw obywatelskich, patriotycznych oraz szacunku dla środowiska.

Samorządy powinny mądrze wspierać edukację klimatyczną. Wiele zrealizowanych obecnie działań ma cechy akcyjne, powierzchowne i przede wszystkim mało skuteczne w dłuższej perspektywie dla poprawy sytuacji klimatycznej. Tak jak w przypadku wszystkich innych działań liczy się refleksja i głębokie zastanowienie nad problemem. Weźmy na przykład akcję sprzątanie świata. Z jednej strony jest ona ze wszech miar pożyteczna. Dzięki niej młodzież doświadcza problemu zaśmiecania środowiska. Z drugiej jednak strony akcja ta uczy jedynie reagowania na problem. Być może znacznie skuteczniejsze byłoby uczenie młodzieży (abstrahując od tego, jakimi skutecznymi metodami można by to osiągnąć), aby żyć z poszanowaniem otaczającego świata.

Działania proekologiczne nie muszą z natury być pożyteczne ani skuteczne. W ramach mody na ekologię można zaobserwować wiele działań nieprzemyślanych bądź przeciw skutecznym. Ekologii nauczają się często akcyjnie lub na przykład za pomocą happeningów. Dość powszechne jest stosowanie materiałów odpadowych takich, jak butelki do tworzenia instalacji artystycznych. Na takie działania należy patrzeć z kilku perspektyw. Pierwsza najbardziej rzucająca się w oczy to perspektywa przekazu, że „otaczają nas śmieci”. Lecz już gdy zastanowimy się jakie jest głębsze przesłanie wykorzystywania odpadów mieć już pewne wątpliwości. Proekologiczne instalacje wykonane z odpadów oswajają nasz nimi – być może nawet udzielają nam rozgrzeżenia: skoro ktoś wyrzucił śmieci, a można z nich wykonywać tak atrakcyjne produkty, może śmieci wcale nie są takie straszne....? Ciekawe, co by zrobił artysta gdyby na świecie nie było odpadów.

---

zachowania i wypróbowanie go we własnym działaniu. Realizowane są jedynie te zachowania, co do których człowiek oczekuje, że umożliwią osiągnięcie jakichś pożądanych stanów rzeczy.

## Inne działania samorządu na rzecz klimatu

Oprócz szerzej omówionych w poprzednich paragrafach działań związanych z edukacją klimatyczną oraz szeroko rozumianym niwelowaniem negatywnych skutków zmian klimatycznych w obszarze ekonomii warto na koniec wspomnieć, że zakres możliwych działań ze strony samorządu w zakresie zmian klimatycznych i ich zapobieganiu jest bardzo szeroki. Oczywiście dużo zależy od samych mieszkańców ponieważ jak wiadomo pod pojęciem samorząd nie kryje się wyłącznie urząd samorządowy, ale także wszyscy mieszkańcy. Samorząd nie może działać wbrew i na przekór mieszkańcom ale także nie może działać zachowawczo wobec tendencji zauważalnej w społeczeństwie. A szczególnie ludzie młodzi są zainteresowani aktywnością na rzecz klimatu a to oni stanowią przyszłość wszystkich polskich samorządów. Wśród działań na rzecz poprawy klimatu, które może podjąć każdy samorząd można wymienić:

- wskazywanie pro-klimatycznych kryteriów w przetargach na usługi publiczne, poczynając od tak prostych do zrealizowania kryteriów jak bezmięsne posiłki w usługach cateringowych (jak wiadomo produkcja mięsa jest niezwykle obciążająca dla środowiska naturalnego ze względu na konstrukcję wody oraz emisję CO<sub>2</sub>),
- wymiana i modernizacja wszelkiego rodzaju odbiorników energii na rozwiązania energooszczędne, na przykład oświetlenie ulic,
- włączenie samorządu w kogeneracji poprzez zakup urządzeń takich jak panele słoneczne i turbiny wiatrowe, które mogą dostarczać prąd na rzecz jednostek podległych samorządowi. Samorząd może także stać się właścicielem elektrowni słonecznych lub wiatrowych i dostarczać energię elektryczną mieszkańcom,
- inwestycje w zielenie miejską np. Miasto Poznań jest jednym z liderów skali ogólnopolskiej jeśli chodzi o udział wydatków na zielenie miejską w budżecie miasta, który wynosi w 2020 roku około 50 000 000 zł. Dzięki tym środkom udaje się rewitalizować poznańskie parki, sadzić drzewa w obszarach dotychczas nie zadrzewionych oraz dbać o i konserwować zielenie miejską

- promowanie ekologicznych form transportu takich, jak transport publiczny (w tym obszarze można zaobserwować zauważalne różnice pomiędzy różnymi miastami w Polsce, niektóre miasta wyraźnie postawiły na transport drogowy budując obwodnice i wielopasmowe drogi; inne postawiły na transport publiczny). Promocja transportu publicznego musi opierać się nie tylko na inwestycjach w twardą infrastrukturę, ale także na świadomości społeczeństwa, że samochód nie jest już oznaką statusu i niezależności a rezygnacja z samochodu nie oznacza, szczególnie dla młodszego pokolenia wielkiego wyrzeczenia.

Oczywiście wielkim wyzwaniem w ostatnich miesiącach jest kwestia segregacji śmieci. Tutaj także samorządy mogą wykazać się innowacyjnością, wprowadzając kampanie informujące i zachęcające do segregowania śmieci (jednak należy tutaj wyraźnie zaznaczyć że szeroko rozumiana aktywność Pro klimatyczna nie może być sprowadzana wyłącznie do gospodarki odpadami). Szczególnie warto tutaj podkreślić zasadę trzech R, która powinna obowiązywać w całym nowoczesnym społeczeństwie. „Trzy R” oznaczają: *Reduce, Reuse, Recycle*, czyli: zmniejsz zużycie, wykorzystaj ponownie, odzyskaj w celu ponownego wykorzystania. (Zasada ta wymaga jest bliska osobom oszczędnym, a bycie oszczędnym nie znajduje się niestety na szczycie listy cnót narodowych w polskiej kulturze...)

## Podsumowanie

Skutki zmian klimatu są już widoczne w Europie i na całym świecie. Przewiduje się, że nasilą się one w ciągu następnych kilkudziesięciu lat. Temperatura rośnie, zmienia się struktura opadów, lodowce topnieją, wzrasta poziom mórz, a ekstremalne zjawiska pogodowe, takie jak powodzie i susze, są coraz bardziej powszechne<sup>6</sup>. Klimat ziemski zmieniał się już wielokrotnie w historii naszej planety w wyniku takich czynników naturalnych, jak: zmiany para-

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/environment/basics/global-challenges/consequences/index\\_pl.htm](https://ec.europa.eu/environment/basics/global-challenges/consequences/index_pl.htm), [30.08.2020]

metrów orbity Ziemi wokół Słońca, aktywność wulkaniczna czy wahania w systemie klimatycznym. Jednak obecnie to ludzie wywierają coraz większy wpływ na klimat poprzez spalanie paliw kopalnych, wycinanie lasów deszczowych i hodowlę zwierząt gospodarskich.

Samorządy mogą i powinny stać się aktywnymi graczami w walce ze skutkami zmian klimatycznych. Wynika to zarówno z faktu, że dysponują one znacznymi środkami publicznymi na realizowanie potrzeb społeczeństwa jak i z faktu, że coraz więcej obywateli wykazuje podwyższone zainteresowanie kwestiami klimatycznymi, szczególnie dotyczy to osób młodszych które stanowią przyszłość każdego samorządu. Władze samorządowe powinny w związku z tym zintensyfikować swoje działania i polityki w zakresie zmian klimatycznych. Powinny one obejmować szerokie spektrum działań samorządów. Nie powinny ograniczać się na przykład wyłącznie do jednej polityki proekologicznej lub Pro klimatycznej. Powinny natomiast pojawiać się we wszystkich obszarach funkcjonowania samorządu na przykład polityce zamówień publicznych, polityce oświatowej samorządu, polityce inwestycyjnej i innych obszarach.

### **Źródła:**

1. Deri, A. and Alam, M., 2008, „*Local Governments and Climate Change*”, *Discussion* <https://www.mfe.govt.nz/publications/climate-change/climate-change-effects-and-impacts-assessment-guidance-manual-local-10paper>, Commonwealth Secretariat, London
2. OECD (2015), *The Economic Consequences of Climate Change*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235410-en>, [27.08.2020]
3. 4 *Effects on local government functions and services*, The Ministry for the Environment, <https://www.mfe.govt.nz/publications/climate-change/climate-change-effects-and-impacts-assessment-guidance-manual-local-54>, [26.08.2020]
4. [https://ec.europa.eu/environment/basics/global-challenges/consequences/index\\_pl.htm](https://ec.europa.eu/environment/basics/global-challenges/consequences/index_pl.htm), [30.08.2020]

# Rola samorządów w rozwoju fotowoltaiki

Prof. dr hab. Jan Fazlagić<sup>1</sup>

## Wprowadzenie

W ostatnich latach obserwujemy dynamiczny wzrost rynku produkcji i wykorzystania energii elektrycznej pochodzącej z odnawialnych źródeł energii. Energia odnawialna może pochodzić z kilku źródeł i być pozyskiwana za pomocą różnych technologii. W ostatnich latach zahamowany o rozwój elektrowni wiatrowych na lądzie. Obecnie rząd zapowiada intensyfikację działań w zakresie rozbudowy elektrowni wiatrowych na morzu. Natomiast produkcja energii elektrycznej nie budzi takich kontrowersji i sprzeciwów społecznych. Energia słoneczna może być wykorzystywana za pomocą paneli fotowoltaicznych czyli urządzeń, które przetwarzają energię pochodzącą ze światła w elektryczność. Obecnie wydajność tego typu urządzeń jest już tak duża, że nawet w naszym klimacie można produkować tanią energię elektryczną w dużych ilościach. Samorządy mają do odegrania bardzo ważną rolę w rozwoju energii ze źródeł odnawialnych. Szczególnie, jeśli weźmiemy pod uwagę zobowiązania Polski odnośnie zmiany struktury produkcji energii (miks energetyczny). Według polskich zobowiązań powinniśmy drastycznie ograniczyć

---

<sup>1</sup> Prof. dr hab. Jan Fazlagić, ekspert NIST, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Katedra Badań Rynku i Usług

produkcję energii ze źródeł kopalnych. Lecz nie chodzi wyłącznie o spełnienie warunków formalnych. Wykorzystanie energii pochodzącej z paneli fotowoltaicznych jest obecnie bardzo opłacalne. Samorządy obecnie inwestują zarówno w promocję tej formy produkcji energii wśród mieszkańców, jak i same zaczynają się interesować wykorzystaniem energii na swoje potrzeby. O ile odbiorcy indywidualni mogą instalować na swoje potrzeby niewielkie instalację to samorządy powinny rozważać już nie tylko zasilanie panelami poszczególnych budynków, ale także budowę dużych instalacji – tzw. farm lub elektrowni słonecznych. Taka elektrownia potrafi zaspokoić potrzeby samorządu w zakresie na przykład oświetlenia ulic czy szkół i placówek oświatowych na terenie samorządu. Oczywiście dopływ prądu ze słońca nie jest stały w czasie doby dlatego rozwiązano ten problem w ten sposób, że producenci energii mogą oddawać nadwyżki produkowanej energii do sieci ogólnej a w czasie, gdy instalacje nie pracują mogą tą energię odbierać z sieci. W ten sposób zapobiega się przerwom w dostawach energii ze źródeł odnawialnych.

### **Jak funkcjonują instalacje fotowoltaiczne?**

Instalacje fotowoltaiczne są źródłem czystej energii elektrycznej. Zamontowanie instalacji fotowoltaicznej pozwala ograniczyć emisję dwutlenku węgla, ale przede wszystkim daje możliwość obniżenia rachunków za energię. Dzięki właściwie dobranej i zamontowanej instalacji użytkownik może obniżyć koszty energii elektrycznej nawet 90%.

Urządzenia fotowoltaiczne (PV) służą do konwersji energii ze światła słonecznego na energię elektryczną. Nie powinny być mylone z technologiami wykorzystującymi energię termiczną słońca takim, jak np. panele słoneczne służące ogrzewaniu i schładzaniu wody. Głównymi komponentami systemu PV są różne rodzaje ogniw (*cells*) fotowoltaicznych (czasami nazywanymi komórkami słonecznymi), które są umiejscowione w taki sposób, że tworzą moduł fotowoltaiczny. Moduł fotowoltaiczny jest komercyjnym produktem dostępnym na rynku. Inne kluczowe komponenty systemu to struktura

umocowania panelu oraz inwerter (służy do podłączenia panelu do sieci elektrycznej) oraz bateria służąca do magazynowania energii.

#### Ramka 1. Nasłonecznienie Polski

Praktycznie w każdym miejscu w Polsce opłaca się montaż instalacji fotowoltaicznej, ale są regiony, gdzie słońce „świeci bardziej”. Ponadprzeciętne zyski z instalacji mają mieszkańcy południowo-wschodniej części kraju – tak wynika z badania nasłonecznienia kraju. Jednak nawet w grudniu, najmniej słonecznym miesiącu w roku, słońce świeci na tyle intensywnie, że przydomowa instalacja fotowoltaiczna jest w stanie pokryć nawet połowę zapotrzebowania na prąd. Największe zyski z instalacji paneli mają mieszkańcy Rzeszowa – nasłonecznienie wynosi tam aż 1351 kWh na metr kwadratowy. „Najciemniej” jest w Szczecinie: 1230 kWh na metr kwadratowy. Średnia ze zbędanych 60 lokalizacji wynosi 1289 kWh. Miasta, gdzie roczna produkcja energii solarnej jest najwyższa, to – poza Rzeszowem (gdzie instalacja o mocy jednego kW wytworzy rocznie średnio 1096 kWh) – Lublin i Tarnów (po 1084 kWh). Nieco poniżej tysiąca kWh z jednowatowej instalacji uzyskamy, poza Szczecinem, także w Bydgoszczy – odpowiednio 986 i 998 kWh.

Źródło: Fotowoltaika w Polsce. Sprawdź, gdzie słońce świeci najmocniej, <https://www.forbes.pl/innogy/energetyka-i-zielona-energia/fotowoltaika-mapa-naslonecznienia-polski/xpmyf3m,16.11.2019>

**Rozwój paneli rynku fotowoltaicznych w Polsce i na rynku europejskim**

Europa była na początku XXI wieku światowym liderem w zakresie technologii produkcji energii elektrycznej z paneli PV lecz w ostatnim latach straciła swoją pozycję lidera. Jednym z ważnych stymulatorów rozwoju rynku jest prawo unijne. Najbardziej znaną dyrektywą jest dyrektywa unijna energii odnawialnej (*Renewable Energy Directive* 2009/28/EC), która nakłada na wszystkie kraje członkowskie obowiązek uzyskania udziału energii pochodzącej z tych źródeł w wysokości 20%. Obecnie trwają prace w Komisji Europejskiej zmierzające do zwiększeniem tej wartości do 27% miks energetyczny, a także związane z zaostrzeniem wymagań związanych z redukcją emisji gazów cieplarnianych. Oprócz ww. dyrektywy funkcjonuje dyrektywa (*Energy Performance of Building Directive*) dotycząca efektywności energetycznej budynków do efektywności bliskiej zeru lub w pełni neutralnych energetycznie. Unia Europejska pracuje także nad rozwojem systemów sieci energetycznej. Wzrost rynku energii PV jest jednak hamowany z powodu importu do Unii Europejskiej taniego gazu, który jest konkurencyjny kosztowo wobec



energii z PV. Warto także zauważyć, że rola paneli PV jest czasami kwestionowana z powodu zauważalnego spadku cen energii w momencie przesilenia dobowego w okolicach południa. Jednak jak dotąd nie udowodniono, aby to miało istotny wpływ na opłacalność źródeł energii.

Fotowoltaika w Polsce rozwija się dynamicznie. Choć na razie nie można powiedzieć, że wykorzystujemy w pełni potencjał. Z całą pewnością zainteresowanie rośnie. Z danych Urzędu Regulacji Energetyki w minionym roku ze słońca wyprodukowano w Polsce 99,1 MW energii. Nie jest to wielkość imponująca, jeśli porównamy ten wynik np. do produkcji energii z wiatru, która wyniosła 5,8 tys. MW. Tym niemniej zauważalny jest pozytywny trend. Jeszcze pięć lat temu produkowaliśmy zaledwie 1,1 MW<sup>2</sup>. Projekty Polityki Energetycznej Polski do 2040 roku.<sup>3</sup> oraz Krajowego planu na rzecz energii i klimatu do 2030 r.<sup>4</sup> zakładają wzrost mocy zainstalowanej w źródłach fotowoltaicznych w 2020 r.

Według Instytutu Energetyki Odnawialnej (IEO) pełna statystyka mocy zainstalowanej w źródłach fotowoltaicznych obejmuje<sup>5</sup>:

- Mikroinstalacje fotowoltaiczne – o mocy do 50 kW, których łączna moc na koniec 2018 roku wynosiła 350 MW, aktualnie może przekraczać nawet 400 MW,
- Małe instalacje fotowoltaiczne – o mocy od 50 kW do 500 kW, których łączna moc aktualnie wynosi 33 MW (stan na koniec kwietnia 2019 r.)
- Instalacje PV o mocy powyżej 500 kW, które w znacznej części powstały w ramach systemu świadectw pochodzenia – IEO szacuje, że moc tych instalacji może przekraczać 75 MW,
- Instalacje PV, które wygrały aukcje OZE i zostały już zrealizowane o łącznej mocy ok. 170 MW – w większości są to instalacje o mocy zbliżonej do 1 MW, ale występują tu też pojedyncze instalacje o mocy poniżej 500 kW.

2 *Fotowoltaika w Polsce. Sprawdź, gdzie słońce świeci najmocniej*, <https://www.forbes.pl/innogy/energetyka-i-zielona-energia/fotowoltaika-mapa-naslonecznienia-polski/xpmyf3m>, [16.11.2019]

3 <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/polityka-energetyczna-polski>, [06.11.2019]

4 <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/projekt-krajowego-planu-na-rzecz-energii-i-klimatu-na-lata-2021-2030>, [15.11.2019]

5 A. Więcka, J. Zarzeczna, Rynek Fotowoltaiki w Polsce, VII edycja, Instytut Energetyki Odnawialnej, Warszawa 2019, s. 18.

Dodatkowym trendem sprzyjającym rozwojowi rynku fotowoltaiki w Polsce jest specyfika naszego rynku energii. W Polsce produkcja energii elektrycznej spada ponieważ istotna jej część produkują nieczynne latem elektrociepłownie. Ponadto rośnie zapotrzebowanie na energię służącą do klimatyzacji. Brak wiatru nie służy chłodzeniu linii energetycznych: występują ograniczenia z wyprowadzeniem mocy z elektrowni tradycyjnych (wielkoskalowych) ze względu na przekroczenia dopuszczalnych temperatur przewodów w sieciach przesyłowych, dodatkowo nagrzewanych słońcem i słabo chłodzonych przy typowym dla warunków letnich braku wiatru. Mamy też niewielkie możliwości importu energii elektrycznej z zagranicy (do 3% zapotrzebowania okresie szczytu). Z tego powodu produkcja energii ze słońca jest naturalnym obiecującym sposobem na zbilansowanie zapotrzebowania na energię w Polsce wynikającym także z uwarunkowań związanych z bezpieczeństwem energetycznym kraju (zmniejszenie ryzyka „blackoutów energetycznych”). Reasumując, fotowoltaika w polskim systemie energetycznym służy obniżeniu deficytu mocy w systemie i cen energii w okresach szczytowych, co także pozwala na sprzedaż energii z instalacji PV po możliwie najwyższych cenach ustalanych wg indeksów giełdowych.

### **Trendy w otoczeniu**

W lipcu 2019 roku opracowano petycję do władz Unii Europejskiej podpisaną przez 100 organizacji zrzeszających producentów oraz organizacje pozarządowe. Petycja nawołuje do przyspieszenia procesu osiągnięcia celu jakim jest „Europa neutralna dla klimatu”. Komisja Europejska opracowała już długookresową strategię dekarbonizacji gospodarki pod tytułem „czysta planeta dla wszystkich” („A Clean Planet for All”). Podstawowym celem jest eliminacja energii pochodzącej ze źródeł kopalnych w europejskim miksie energetycznym. Obecnie Europa płaci 5 miliardów euro każdego tygodnia za import surowców energetycznych. Elektryfikacja oparta na źródłach odnawialnych ma potencjał zmiany krajobrazu energetycznego Europy. Spodziewane korzyści dotyczyć będą także poprawy jakości życia i zdrowia

Europejczyków<sup>6</sup>. Popyt na energię z paneli fotowoltaicznych wzrósł w 2019 roku o 80%. Oprócz produkcji energii elektrycznej w nowym wezwaniu jest kwestia jej przechowywania w związku z cyklicznością o dobową produkcji tego rodzaju energii. Nowe technologie cyfrowe takie, jak blockchain, sztuczna inteligencja i robotyka tworzą środowisko dla producentów i konsumentów, które pozwala jeszcze lepiej wykorzystać energię pochodzącą ze słońca. Digitalizacja zarządzania energią pochodzącą ze słońca to jeden z najnowszych trendów. Jak można zaobserwować dzięki temu możliwe będzie pełne wykorzystanie technologii PV<sup>7</sup>.

Organizacja IEA PVPS od 1992 roku prowadzi badania i analizy dotyczące globalnego rynku paneli fotowoltaicznych. W niniejszym paragrafie przedstawiono wybrane wyniki pochodzące z Raportu, jaki ukazał się w 2018 roku<sup>8</sup>. Według analityków IEA PVPS rok 2017 był pierwszym rokiem w historii kiedy to na świecie zainstalowano prawie 100 GW mocy pochodzącej z paneli fotowoltaicznych co dało łącznie skumulowaną moc ponad 400 GW zdolności produkcyjnych na całym świecie. Po raz kolejny rok z rzędu liderem rozwoju były Chiny, w których w 2017 roku zainstalowano 53,1 GW mocy. Kolejnymi krajami na liście liderów były odpowiednio Stany Zjednoczone (10,7 GW), Indie (9,1 GW), Japonia (7,7 GW). W pierwszej piątce po raz pierwszy znalazła się Turcja (2,6 GW). Trend ten pokazuje, że oprócz Chin na czoło wyłaniają się kraje regionu Azja-Pacyfik. Głównym motorem wzrostu globalnego rynku są spadające ceny paneli, a co za tym idzie spadający koszt jednostkowy produkcji energii słonecznej. Na całym świecie zyskują na znaczeniu prosumpcja (produkcja energii elektrycznej na własne potrzeby) oraz systemy przechowywania energii elektrycznej. Uregulowania prawne i interwencje

6 Civil society and industry in joint push for a climate neutral economy, <https://www.pveurope.eu/News/Markets-Money/Civil-society-and-industry-in-joint-push-for-a-climate-neutral-economy>, [10.11.2019].

7 Storage, digitalisation, and trailblazing solar innovations, <https://www.pveurope.eu/News/Energy-Storage/Storage-digitalisation-and-trailblazing-solar-innovations>, [10.11.2019]

8 G. Masson, I. Kaizuka, TRENDS 2018 IN PHOTOVOLTAIC APPLICATIONS, Survey Report of Selected IEA Countries between 1992 and 2017, Report IEA PVPS T1-34:2018.

ze strony rządu oraz szerzej rozumianego sektora publicznego nadal pozostają ważnym czynnikiem stymulującym wzrost rynku, lecz coraz większą rolę odgrywają siły rynkowe. Wraz z rosnącą rolą energii elektrycznej pochodzącej z paneli PV dostawcy tej energii stają się coraz ważniejszymi i interesariuszami w ogólnym systemie produkcji i dystrybucji energii. Na przykład w 2017 roku energia pochodząca z paneli fotowoltaicznych odpowiadała z 2,5 globalnej produkcji energii elektrycznej a w 30 krajach na świecie energia z paneli PV miała udział od 1 do 10% w całkowitym zużyciu energii.

1. *Niekorzystne tendencje w Polsce związane z trudnościami w dostosowaniu się do unijnych dyrektyw* – istnieje duże zagrożenie, że Polska stanie się w 2020 roku jedynym państwem w UE, które nie będzie nie spełnić wszystkich trzech celów pakietu energetyczno-klimatycznego w 2020 r. Zyski emisji osiągnięte w energetyce, zostały skompensowane przez większą emisję w transporcie<sup>9</sup>. Według Europejskiej Agencji Środowiska (EEA) Polska zajmuje w Europie trzecie miejsce pod względem emisji CO<sub>2</sub> – a biorąc pod uwagę wszystkie emisje gazów cieplarnianych – piąte. W ubiegłym roku bezwzględny wzrost był najwyższy w UE. Widać wyraźny trend – polskie zakłady objęte unijnym systemem handlu prawami do emisji EU ETS, które odpowiadają za połowę polskich emisji gazów cieplarnianych, robią postępy. Od 2005 roku, gdy wprowadzono handel prawami do emisji CO<sub>2</sub>, energetyka i przemysł wypuściły o około 22 mln ton CO<sub>2</sub> mniej. Rozwój odnawialnych źródeł energii, modernizacje zakładów i podnoszenie efektywności energetycznej mają tu swój wkład. Wzrost cen uprawnień do emisji oraz topniejąca liczba darmowych praw jeszcze szybciej zmobilizują firmy do działania. Niestety osiągnięcia sektora energetycznego w Polsce są niwelowane przez inne branże, przede wszystkim transport, gdzie nastąpił skokowy wzrost zużycia paliw. W Polsce sztafardowym programem w zakresie wspierania inwestycji w tym obszarze jest

9 Energetyczna porażka Polski? Możemy nie spełnić żadnego z unijnych celów, <https://www.gramwzielone.pl/trendy/101909/energetyczna-porazka-polski-mozemy-nie-spelnic-zadnego-z-unijnych-celow>, [15.11.2019]

program „Mój prąd” ogłoszony przez Premiera Mateusza Morawieckiego. Stanowi on wytyczne do przepisów regulujących w ustawie od 3 lat zasady rozliczania przez prosumentów nadwyżek energii do sieci w formule tzw. opustów, które bynajmniej (też w rozumieniu wytycznych UE) pomocą publiczną, ani instrumentem wsparcia nie są. Poprzednio wsparcia na rzecz prosumpcji osób fizycznych i samorządów udzielały regionalne programy operacyjne (RPO) i tylko ta część systemu była pomocą publiczną.

2. „*Miasto zeroemisyjne*” – światowe trendy zmierzające w kierunku ograniczenia emisji danych wiąże się między innymi z koncepcją „miasta zeroemisyjnego”. Pierwszym miastem na świecie, które postawiło sobie ten ambitny cel jest Amsterdam w Holandii. Planuje się, że do 2050 roku stanie się on pierwszym na świecie miastem zeromisyjnym. Można się spodziewać podobnych strategii w wielu innych miastach na świecie. Jest to wielka szansa dla dostawców paneli fotowoltaicznych, którzy mogą stać się dostawcami kompleksowych rozwiązań w zakresie. Nie chodzi jedynie o produkcję energii ale także, a być może przede wszystkim, o optymalizację produkcji dzięki zarządzaniu informacjami. W związku z tym można wysnuć wniosek, że rozwiązania informatyczne związane z innowacyjną usługą staną się bardzo poszukiwane przez samorządy.
3. *Spodziewane rosnące opodatkowanie energii pochodzącej ze źródeł kopalnych* – Zmniejszanie udziału energetyki konwencjonalnej opartej na paliwach kopalnych na rzecz nowych, odnawialnych źródeł energii jest nieuniknione. Między innymi dlatego, że polityka energetyczno-klimatyczna promowana i wdrażana przez Unię Europejską nakłada podatek na energię w postaci opłat za emisję CO<sub>2</sub>.

## Podsumowanie

W międzynarodowym badaniu opinii przeprowadzonym przez Edelman Intelligence w oparciu o wywiady z 26 tys. osób z 13 krajów okazało się, że 82% respondentów chciałoby, aby na świecie cała produkcja energii pocho-

dziła ze źródeł odnawialnych<sup>10</sup>. Stanowi to doskonały prognostyk rozwoju dla zielonej gospodarki. Łączna moc zainstalowana w źródłach fotowoltaicznych na koniec 2018 roku wynosiła około 500 MW, a już po pięciu miesiącach 2019 roku przekroczyła 700 MW. Po pewnym zastoju w latach poprzednich w 2018 roku Polska zaczęła odrabiać zaległości znajdując się z rocznym przyrostem na poziomie 235 MW już na 9 miejscu w Europie. Ocenia się, że w całym 2019 roku przybędzie nawet 1 GW nowych instalacji PV, a moc skumulowana instalacji fotowoltaicznych w Polsce na koniec roku mogłaby wynieść 1,5 GW<sup>11</sup>. Samorządy powinny być aktywnym graczem w zakresie rozwoju fotowoltaiki w Polsce co przyniesie zarówno korzyści ekonomiczne, jak i społeczne.

---

<sup>10</sup> Green Energy Barometer, <https://orsted.com/barometer>, [10.06.2019]

<sup>11</sup> A. Więcka, J. Zarzeczna, Rynek Fotowoltaiki w Polsce, VII edycja, Instytut Energetyki Odnawialnej, Warszawa 2019, s. 10.



# Ochrona powietrza a praktyka Samorządowych Kolegiów Odwoławczych – zagadnienia wybrane

Dr hab. Joanna Wyporska-Frankiewicz<sup>1</sup>

## I.

Samorządowe kolegia odwoławcze to dość specyficzne organy administracji publicznej, na co wskazuje już treść art. 5 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>2</sup>. W myśl tego przepisu ilekroć w przepisach kodeksu jest mowa o: „*organach jednostek samorządu terytorialnego – rozumie się przez to organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze*”. Zakres działania, organizację i zadania kolegiów unormował ustawodawca przepisami ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych<sup>3</sup>, wska-

---

1 dr hab. Joanna Wyporska - Frankiewicz, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi, Radca Prawny

2 Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm. – powoływana dalej jako kpa.

3 Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 570 – powoływana dalej jako uSKO.



zując iż „**Samorządowe kolegia odwoławcze, zwane dalej »kolegiami«, są organami wyższego stopnia, w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (...), w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej**” (art. 1 ust. 1 uSKO). Nadto, w myśl art. 1 ust. 2 uSKO „*Na zasadach określonych w odrębnych ustawach kolegia orzekają w innych sprawach niż wymienione w ust. 1*”. Ustawodawca uszczegółowił jednak właściwość kolegiów wskazując w treści art. 2 uSKO, iż „*W sprawach, o których mowa w art. 1 ust. 1, kolegia są organami właściwymi w szczególności do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, ponagleń, żądań wznowienia postępowania lub stwierdzania nieważności decyzji*”. Zaznaczono przy tym, że „*Obszar właściwości miejscowej kolegium określa, w drodze rozporządzenia, Prezes Rady Ministrów, na wniosek Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych*” (art. 2a ust. 1 uSKO), a problematyka ta została szczegółowo unormowana przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie obszarów właściwości miejscowej samorządowych kolegiów odwoławczych<sup>4</sup>. Przy czym, w myśl art. 2a ust. 2 uSKO „*Organem wyższego stopnia w stosunku do organów samorządu województwa jest kolegium mające siedzibę w mieście będącym siedzibą władz samorządu województwa*”. Tym samym więc kolegia są, na tle organów administracji publicznej, bez wątpienia organem o szczególnym charakterze, co bez wątpienia ma zarówno zalety jak i wady, w literaturze wskazuje się nawet, że jest to organ o charakterze quasi-sądowym.

## II.

W świetle powyższego pojawia się pytanie o to, jakie działania samorządowych kolegiów odwoławczych mieszczą się w obszarze związanym z szeroko

<sup>4</sup> Dz. U. z 2003 r., Nr 198, poz. 1925.

rozumianą ochroną powietrza? Odpowiadając na to pytanie należy mieć oczywiście na uwadze to, że kolegia są specyficznym organem administracji publicznej, który nie administruje, a więc niczym nie zarządza. Organ ten został bowiem powołany wyłącznie do wykonywania działań orzeczniczych. Co więcej, udzielając odpowiedzi trzeba też pamiętać o treści przywołanego art. 1 uSKO, uzupełnionego przez art. 2 uSKO, a co za tym idzie należy mieć na uwadze to, że kolegia są organami wyższego stopnia w rozumieniu przepisów kpa i ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>5</sup>, w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, co więcej w sprawach tych kolegia są organami właściwymi w szczególności do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, ponagleń, żądań wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji. Wobec powyższego zasadnym będzie więc przyjęcie, iż co do zasady, wszelkie związane z ochroną powietrza zadania administracji publicznej, których wykonanie, w formie decyzji administracyjnej, powierzył ustawodawca jednostką samorządu terytorialnego, mogą stać się przedmiotem rozpoznania przez samorządowe kolegia odwoławcze.

### III.

1. Nie ulega wątpliwości, że problematykę ochrony powietrza trudno przecenić – jej znaczenie jest bowiem ogromne. Z tego względu nie może dziwić fakt, iż ustawodawca wielokrotnie się doń odwołuje, tworząc różne instrumenty prawne służące temu właśnie celowi – tj. ochronie powietrza. Należy chociażby zauważyć, że fraza „ochrona powietrza” w samej ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>6</sup> pojawia się aż 59 razy. Uwadze nie może przy tym ująć fakt, iż ustawodawca zwraca uwagę na sposoby zapewnienia jak najlepszej jakości powietrza – wskazując w treści

---

<sup>5</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1325 ze zm. – powoływana dalej jako op.

<sup>6</sup> Tekst jedn. DZ. U. z 2020 r., 1219 ze zm. – powoływana dalej jako uPOŚ.

art. 85 uPOŚ, iż: „Ochrona powietrza polega na zapewnieniu jak najlepszej jego jakości, w szczególności przez:

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

Oczywiście przepisy ustawy Prawo Ochrony Środowiska przewidują konkretne, ściśle określone rozwiązania prawne, zmierzające do zapewnienia jak najlepszej jakości powietrza. Tym samym więc ustawodawca wskazał instrumenty prawne zmierzające w istocie do zapewnienia ochrony powietrza.

2. Patrząc na problem ochrony powietrza przez pryzmat praktyki samorządowych kolegiów odwoławczych trzeba jednak pamiętać o tym, że skoro działania kolegiów można sprowadzić wyłącznie do działalności orzeczniczej – z uwagi na treść przywoływanego już art. 1 ust. 1 i art. 2 uSKO – to tym samym również ich rola w zapewnieniu ochrony powietrza będzie związana z taką właśnie działalnością, a więc z rozpatrywaniem: odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, ponagleń, czy żądań wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji. Zatem obszary, w których kolegia przez swoją działalność orzeczniczą będą realizowały zadania związane z ochroną powietrza wiążą się ze stosowaniem różnych przepisów prawa materialnego, w których ustawodawca zawarł rozwiązania prawne stanowiące podstawę wydania decyzji administracyjnej. Przede wszystkim trzeba tutaj wskazać na przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska, ale nie tylko, gdyż nie małe znaczenie będą tutaj miały również przepisy ustawy o ochronie przyrody – trudno wręcz pominąć znaczenie przyjętych tam rozwiązań dla jakości powietrza. Co więcej w praktyce kolegialnej obserwuję nawet przydatność do zapewnienia ochrony powietrza rozwiązań prawnych zawartych chociażby w przepisach ustawy z dnia

11 lipca 2014 r. o petycjach<sup>7</sup>, czy – wprowadzie posiłkowo, ale jednak – ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>8</sup>.

Jako przykłady obrazujące podejmowane przez kolegia działania orzecznicze służące ochronie powietrza wybrałam jednak dwa obszary – wprowadzie dość niszowe, niemniej jednak dość często wykorzystywane w praktyce. Chciałam bowiem wskazać na:

**po pierwsze**, problematykę umarzania zaległości z tytułu opłaty za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz

**po drugie**, ponaglenie.

3. W pierwszej kolejności chciałam zwrócić uwagę na problematykę umarzania (czy też ogólnie udzielania różnego rodzaju ulg) zaległości z tytułu opłaty za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza. Do samorządowych kolegiów odwoławczych trafiają bowiem sprawy dotyczące problematyki umarzania zaległości z tytułu opłaty za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza. Podstawę prawną wydawanych w takim przypadku decyzji stanowi art. 281 ust. 1 uPOŚ w związku z art. 67b § 2 w związku z art. 67a § 1 pkt 3 ustawy Ordynacja podatkowa. Przy czym przepis art. 281 uPOŚ stanowi podstawę zastosowania ustawy Ordynacja podatkowa do ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska. Stanowi on bowiem, iż „Do ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują marszałkowi województwa albo wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska”.

W szczególności sprawy dotyczące problematyki umarzania, jak również rozkładania na raty zaległości z tytułu opłaty za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza dość często trafiają do Kolegium. W tego typu sprawach,

---

<sup>7</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 870.

<sup>8</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1429 ze zm.

jak już wskazano, stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują marszałkowi województwa, a organem odwoławczym – II instancji – będzie samorządowe kolegium odwoławcze. Problematykę ulg przyznawanych na wniosek w postaci: odroczenia terminu płatności, rozłożenia zapłaty na raty, czy też umorzenie zaległości unormował ustawodawca w treści art. 67a i art. 67b op. W myśl bowiem art. 67a § 1 op organ podatkowy, na wniosek podatnika, z zastrzeżeniem art. 67b, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, może:

1. odroczyć termin płatności podatku lub rozłożyć zapłatę podatku na raty;
2. odroczyć lub rozłożyć na raty zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę lub odsetki od nieuregulowanych w terminie zaliczek na podatek;
3. umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłatę prolongacyjną.

Przy czym w myśl art. 67a § 2 op „Umorzenie zaległości podatkowej powoduje również umorzenie odsetek za zwłokę w całości lub w takiej części, w jakiej została umorzona zaległość podatkowa”. Z kolei przepis art. 67b op normuje problematykę ulg przyznawanych na wniosek podatnika prowadzącego działalność gospodarczą. W myśl bowiem § 1 tego przepisu: organ podatkowy na wniosek podatnika prowadzącego działalność gospodarczą może udzielać ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, określonych w art. 67a:

1. które nie stanowią pomocy publicznej;
2. które stanowią pomoc de minimis – w zakresie i na zasadach określonych w bezpośrednio obowiązujących aktach prawa wspólnotowego dotyczących pomocy w ramach zasady de minimis;
3. które stanowią pomoc publiczną:
  - a) udzielaną w celu naprawienia szkód wyrządzonych przez klęski żywiołowe lub inne nadzwyczajne zdarzenia,
  - b) udzielaną w celu zapobieżenia lub likwidacji poważnych zakłóceń w gospodarce o charakterze ponadsektorowym,

- c) udzielaną w celu wsparcia krajowych przedsiębiorców działających w ramach przedsięwzięcia gospodarczego podejmowanego w interesie europejskim,
- d) udzielaną w celu promowania i wspierania kultury, dziedzictwa narodowego, nauki i oświaty,
- e) będącą rekompensatą za realizację usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym powierzonych na podstawie odrębnych przepisów,
- f) na szkolenia,
- g) na zatrudnienie,
- h) na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw,
- i) na restrukturyzację,
- j) na ochronę środowiska,
- k) na prace badawczo-rozwojowe,
- l) regionalną,
- m) udzielaną na inne przeznaczenia określone na podstawie § 6 przez Radę Ministrów.

Przy czym w myśl art. 67b § 2 op „ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych, o których mowa w art. 67a, w przypadku wymienionym w § 1 pkt 3 lit. a, mogą być udzielane jako pomoc indywidualna albo w ramach programów pomocowych określonych w odrębnych przepisach”. Nadto ustawodawca zaznaczył, iż „ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych, o których mowa w art. 67a, w przypadkach wymienionych w § 1 pkt 3 lit. b-l mogą być udzielane jako pomoc indywidualna zgodna z programami rządowymi lub samorządowymi albo udzielane w ramach programów pomocowych określonych w odrębnych przepisach (art. 67b § 3 op).

Zatem możliwość udzielenia każdego rodzaju ulgi (tj.: odroczenie terminu płatności, rozłożenia na raty, odroczenie lub rozłożenie na raty zaległości w raz z odsetkami lub odsetek, umorzenie w całości lub części zaległości, odsetek za zwłokę lub opłaty prolongacyjnej) wystąpi – zgodnie z wolą ustawodawcy – jedynie w przypadkach uzasadnionych: ważnym interesem

podatnika lub interesem publicznym. Należy przy tym podkreślić, że zarówno w doktrynie jak i w judykaturze wątpliwości nie budzi fakt, iż uzyskanie ulgi jest odstępstwem od wyrażonej w art. 84 Konstytucji RP zasady równości wobec prawa, w świetle której każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków określonych w ustawie. Zasadą jest więc ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, a dopuszczalność uzyskania ulgi należy traktować jako wyjątek, który może być stosowany tylko w wyjątkowych okolicznościach. Trzeba przy tym pamiętać, że wszelkie zwolnienia i ulgi podatkowe w systemie prawa polskiego są wyjątkiem, istotnym odstępstwem od zasady sprawiedliwości podatkowej (powszechności i równości opodatkowania), a ich zastosowanie nie może odbywać się w drodze wykładni rozszerzającej. Przy czym poglądy te już od dawna nie budzą wątpliwości w orzecznictwie<sup>9</sup>. Zasadą jest więc ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych, a dopuszczalność ulg należy traktować jako wyjątek.

Obowiązkiem organu podatkowego podczas rozpatrywania wniosku o ulgę jest jego rozpoznanie przy uwzględnieniu obydwu przesłanek tj.:

- zarówno „ważnego interesu podatnika”
- jak i „interesu publicznego”.

Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że brak jest podstaw prawnych do zaniechania badania „interesu publicznego” nawet przy zaistnieniu w stanie faktycznym sprawy „ważnego interesu podatnika”. Wymienione w przepisie art. 67a § 1 o.p. przesłanki: „interes publiczny” i „ważny interes podatnika” ani nie są wobec siebie konkurencyjne, ani też żadna z nich nie może być w państwie prawnym uznana za ważniejszą. Tym samym więc rozpatrując tego typu sprawę należy: dokonać interpretacji pojęć „ważny interes podatnika” i „interes publiczny”. Trzeba jednak zaznaczyć, że aby stwierdzić, czy w danym przypadku „ważny interes podatnika” lub „interes publiczny” mógłby uzasadniać pozytywne rozpatrzenie wniosku strony, trzeba najpierw

<sup>9</sup> Zob. chociażby od dawna już ustalone poglądy wyrażone przykładowo w wyroku NSA z dnia 12 czerwca 1992 r., sygn. akt SA/Po 596/92, czy w uzasadnieniu uchwały NSA z dnia 14 kwietnia 1997 r., sygn. akt FSK 3/97.

ustalić, jaka jest faktyczna sytuacja finansowa i majątkowa podatnika. Należy przy tym podkreślić, że inicjatywa dowodowa należy w tego rodzaju sprawach do wnioskodawcy. Jest to wynikiem dość oczywistego faktu, iż to wnioskodawca, wskazując na przeszkody w zakresie możliwości uiszczenia zaległości, najczęściej sam dysponuje wiedzą o tych przeszkodach, a także odpowiednimi dowodami mogącymi je potwierdzić. Przy czym organ podatkowy nie jest jednak zwolniony od obowiązku weryfikacji dowodów przedstawionych przez stronę według zasad ogólnych, w szczególności z zachowaniem zasady wyczerpującego rozpatrzenia całego materiału dowodowego<sup>10</sup>. W tym można się odwołać do sądowej wykładni pojęcia „ważnego interesu podatnika” – judykatura wskazuje, iż ma ona charakter kazuistyczny. Przy czym z jednej strony można znaleźć orzeczenia, które akcentują nadzwyczajny, losowy charakter przypadków, w następstwie których podatnik nie może uregulować swych zobowiązań<sup>11</sup>, z drugiej jednak są i takie judykaty, które przyjmują, że ważnego interesu podatnika nie można ograniczać li tylko do takich zdarzeń, ale także normalnej sytuacji ekonomicznej podatnika, wysokości uzyskiwanych przez niego dochodów oraz wydatków, w tym względzie również wydatków ponoszonych w związku z ochroną zdrowia własnego lub członków najbliższej rodziny np. koszty leczenia<sup>12</sup>. Trzeba przy tym pamiętać, że o istnieniu „ważnego interesu podatnika”, nie decyduje subiektywne przekonanie wnioskodawcy lecz decydować powinny kryteria zobiektywizowane, zgodne z powszechnie aprobowaną hierarchią wartości<sup>13</sup>. W świetle powyższego należy podkreślić, że rozpatrując sprawę dotyczącą przyznania ulgi organy administracji muszą w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy jednoznacznie stwierdzić, czy zachodzi czy też nie zachodzi pierwsza ze wskazanych w przepisach przesłanek tj. przesłanka ważnego interesu podatnika.

<sup>10</sup>Kwestia ta nie budzi wątpliwości w orzecznictwie – zob. np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 maja 2010 r., sygn. akt I SA/Łd 859/09.

<sup>11</sup> Zob. np. wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 1999 r., sygn. akt SA/Sz 850/98.

<sup>12</sup> Zob. np. wyrok NSA z dnia 10 marca 2009 r., sygn. akt I FSK 31/08.

<sup>13</sup> Zob. np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 stycznia 2010 r., sygn. akt I SA/Łd 786/09.



Z kolei sądowa wykładnia pojęcia „interes publiczny” wskazuje, iż należy je rozumieć jako dyrektywę postępowania, nakazującą respektowanie takich wartości wspólnych dla całego społeczeństwa jak: sprawiedliwość, bezpieczeństwo, czy zaufanie obywateli do organów władzy publicznej. Niedookreśloność tej przesłanki wymaga każdorazowej oceny skutków rozstrzygnięć prawnych pod kątem wartości jakie kryją się pod tym pojęciem. Tym samym więc aby „interes publiczny” odróżnić od „interesu podatnik” powinien on w istocie dotyczyć pewnej kategorii podatników. Przy ocenie przesłanki „interesu publicznego” należy również uwzględnić zasadność obciążenia budżetu publicznego, kosztami udzielonej w ten sposób pomocy. Zatem rozpatrując sprawę dotyczącą przyznania ulgi organy administracji muszą w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy jednoznacznie stwierdzić, czy zachodzi czy też nie zachodzi druga ze wskazanych w przepisach przesłanek tj. przesłanka interesu publicznego. Należy przy tym podkreślić, że o możliwości przyznania ulgi można mówić tylko i wyłącznie, gdy organ wyraźnie stwierdzi istnienie przynajmniej jednej przesłanki. Równocześnie nie należy mieszać ewentualnych argumentów przemawiających za odmową udzielenia ulgi z argumentami dotyczącymi istnienia przesłanek. Trzeba jednak zauważyć, że nawet zaistnienie obu przesłanek nie musi prowadzić do pozytywnego dla strony rozstrzygnięcia. Ustawodawca nie wskazał bowiem sytuacji, w której organ miałby obowiązek zastosowania ulgi. Wręcz przeciwnie decyzja organu w sprawie ulgi ma charakter uznaniowy, a co za tym idzie organ może, a nie musi udzielać ulg w spłacie zobowiązań<sup>14</sup>. Oczywiście uznaniowy charakter decyzji w sprawie zastosowania ulgi na podstawie art. 67a § 1 o.p. nie odnosi się do ustalania przesłanek udzielenia ulgi. Organ administracji publicznej musi mieć na uwadze i to, że między innymi względy społeczne wymagają również, żeby zobowiązanie było realizowane, a zobowiązany po prostu nie był z niego zwalniany<sup>15</sup>.

14 Fakt, że organ może, a nie musi udzielać ulg w spłacie zobowiązań od dawna nie budzi żadnych wątpliwości w judykaturze. Zob. np. wyrok NSA z dnia 7 lipca 2009 r., sygn. akt I FSK 518/08; wyrok NSA z dnia 3 lutego 2000 r., sygn. akt I SA/Kr 983/98; wyrok NSA z dnia 10 sierpnia 1999 r., sygn. akt I SA/Wr 1344/97.

15 Zob. np. wyrok NSA z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt I SA/Ka 577/00.

4. Drugim przykładem, który posłuży do zobrazowania podejmowanych przez samorządowe kolegia odwoławcze działań orzeczniczych służących ochronie powietrza będzie instytucja ponaglenia. Kolegia rozpatrują ponaglenia, które są środkiem służącym zwalczaniu beczynności i przewlekłości postępowania administracyjnego. Przy czym w praktyce zdarzają się ponaglenia składane na beczynność w zakresie rozpoznania wniosków o przyjęcie zgłoszenia instalacji z uwagi na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza eksploatowanych na terenie zakładu. Podstawą do rozpoznania takiego wniosku jest art. 37 kpa w związku z art. 152 uPOŚ.

Należy zauważyć, że w dniu 1 czerwca 2017 r. weszła w życie nowelizacja art. 37 kpa, która spowodowała odmienne ukształtowanie środków ochrony prawa jednostki, gdy chodzi o załatwienie sprawy w rozsądnym terminie. W miejsce zażalenia na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania<sup>16</sup> wprowadzono – wzorem unormowania zamieszczonego w Ordynacji podatkowej – ponaglenie. Przewidziano także szczegółowe rozwiązania procesowe obowiązujące w przypadku złożenia ponaglenia, odnoszące się do organów, które je rozpatrują. W myśl art. 37 § 1 kpa *„Stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli: 1) nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 (beczynność); 2) postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość)”*. Ustawodawca zaznaczył przy tym, że ponaglenie powinno zawierać uzasadnienie (art. 37 § 2 kpa). Unormowano również tryb wnoszenia tego środka prawnego wskazując, iż ponaglenie wnosi się: po pierwsze, do organu wyższego stopnia za pośrednictwem

16 Przed wejściem w życie tych zmian przepis art. 37 kpa miał następujące brzmienie: „Na niezałatwienie sprawy w terminie określonym w art. 35, w przepisach szczególnych, ustalonym w myśl art. 36 lub na przewlekłe prowadzenie postępowania stronie służy zażalenie do organu wyższego stopnia, a jeżeli nie ma takiego organu – wezwanie do usunięcia naruszenia prawa” (§ 1). Równocześnie w § 2 tego przepisu wskazywano, iż „Organ wymieniony w § 1, uznając zażalenie za uzasadnione, wyznacza dodatkowy termin załatwienia sprawy oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych niezałatwienia sprawy w terminie, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających naruszaniu terminów załatwiania spraw w przyszłości. Organ stwierdza jednocześnie, czy niezałatwienie sprawy w terminie miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa”.

organu prowadzącego postępowanie; oraz po drugie, do organu prowadzącego postępowanie – jeżeli nie ma organu wyższego stopnia. Przy czym organ prowadzący postępowanie jest obowiązany przekazać ponaglenie organowi wyższego stopnia bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania. Organ przekazuje ponaglenie wraz z niezbędnymi odpisami akt sprawy. Odpisy mogą zostać sporządzone w formie dokumentu elektronicznego. Przekazując ponaglenie, organ jest obowiązany ustosunkować się do niego. Z kolei organ właściwy do rozpatrzenia ponaglenia ma wynikający z treści art. 37 § 5 kpa obowiązek rozpatrzenia go w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania, przez wydanie postanowienia w którym: wskazuje, czy organ rozpatrujący sprawę dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, stwierdzając jednocześnie, czy miało ono miejsce z rażącym naruszeniem prawa; a w przypadku stwierdzenia beczynności lub przewlekłości:

- a. zobowiązuje organ rozpatrujący sprawę do załatwienia sprawy, wyznaczając termin do jej załatwienia, jeżeli postępowanie jest niezakończone,
- b. zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości w przyszłości.

Należy jeszcze odnotować, że organ rozpatrujący ponaglenie może z urzędu zmienić swoje postanowienie wydane w sprawie ponaglenia, wyznaczając dłuższy termin zakończenia postępowania, jeżeli wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody, wymagające dłuższego postępowania, nieznane w momencie wyznaczania terminu. Równocześnie ustawodawca zaznaczył, iż w przypadku, gdy nie ma organu wyższego stopnia, a więc gdy ponaglenie rozpatruje organ prowadzący postępowanie, nie stosuje się przepisów art. 37 § 4, 6 i 7 kpa. Niemniej jednak w przypadku stwierdzenia beczynności lub przewlekłości organ prowadzący postępowanie niezwłocznie załatwia sprawę oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości w przyszłości.

W praktyce samorządowych kolegiów odwoławczych zdarzają się ponaglenia na nierozpoznanie wniosków składanych w trybie art. 152 uPOŚ. Przepis ten – art. 152 ust. 1 uPOŚ stanowi, że: *„Instalacja, z której emisja nie wymaga pozwolenia, mogąca negatywnie oddziaływać na środowisko, podlega zgłoszeniu organowi ochrony środowiska, z zastrzeżeniem ust. 8”*. Równocześnie ustawodawca wyraźnie wskazał – w treści art. 152 ust. 2, ust. 2b i ust. 2c uPOŚ – jakie elementy powinno zawierać wskazane powyżej zgłoszenie. Zastrzeżono przy tym (art. 152 ust. 2 uPOŚ), iż *„Prowadzący instalację, o której mowa w ust. 1, jest obowiązany do dokonania zgłoszenia przed rozpoczęciem jej eksploatacji, z zastrzeżeniem ust. 5. Przepis art. 64 ust (powinno być: §) 2 Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio”*. Dla porządku należy jeszcze przywołać art. 52 ust. 4 uPOŚ, w myśl którego *„Do rozpoczęcia eksploatacji instalacji nowo zbudowanej lub zmienionej w sposób istotny można przystąpić, jeżeli organ właściwy do przyjęcia zgłoszenia w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji”*. Przy czym *„Sprzeciw, o którym mowa w ust. 4, jest wnoszony, jeżeli: 1) eksploatacja instalacji objętej zgłoszeniem powodowałaby przekroczenie standardów emisyjnych lub standardów jakości środowiska; 2) instalacja nie spełnia wymagań ochrony środowiska, o których mowa w art. 76 ust. 2 pkt 1 i 2”* (art. 152 ust. 4a uPOŚ).

W świetle powyższego nie może być wątpliwości, że podanie o którym mowa w treść art. 152 uPOŚ musi zawierać określone przez ustawodawcę elementy. Równocześnie ewentualne braki formalne podlegają uzupełnieniu na wezwanie organu wystosowane zgodnie z treścią art. 64 § 2 kpa. Zatem zgodnie z wolą ustawodawcy przepis art. 64 § 2 kpa znajdzie tutaj odpowiednie zastosowanie. W myśl tego przepisu *„Jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania”*. Należy przy tym zaznaczyć, że w praktyce samorządowych kolegiów odwoławczych zdarzają się przypadki, gdy udzielono odpowiedzi na wezwanie o którym mowa w treści art. 152 ust. 3 uPOŚ w związku z art. 64 § 2 kpa, niemniej

jednak organ nie podzielił informacji złożonej przez wnioskodawcę. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że w przypadku gdy: wnioskodawca udzieli wystarczającej odpowiedzi na wezwanie, niemniej jednak organ rozpoznający sprawę nie podzieli jej wówczas organ ten – tj. organ administracji rozpoznający sprawę – powinien wydać rozstrzygnięcie w oparciu o art. 152 ust. 4 i 4a upoś – a więc załatwić sprawę w drodze sprzeciwu. W takim bowiem przypadku nie ma podstaw do pozostawienia podania bez rozpoznania. Szczególnie problemy i emocje budzi tutaj wymóg o którym mowa w treści art. 152 ust. 2 pkt 7 uPOŚ, w myśl którego: *zgłoszenie powinno zawierać również: „informację, czy stopień ograniczenia wielkości emisji jest zgodny z obowiązującymi przepisami”*. Należy jednak podkreślić, że ustawodawca wprost wskazuje wyłącznie na konieczność złożenia informacji o określonej treści tj. czy stopień ograniczenia wielkości emisji jest zgodny z obowiązującymi przepisami. A co za tym idzie jeśli organ w takim przypadku pozostawi podanie bez rozpoznania właściwym środkiem obrony będzie złożenie ponaglenia. Zatem zastosowanie powinien wówczas znaleźć przywoływany już przepis art. 152 uPOŚ, który w ust. 4 stanowi, iż: *„Do rozpoczęcia eksploatacji instalacji nowo zbudowanej lub zmienionej w sposób istotny można przystąpić, jeżeli organ właściwy do przyjęcia zgłoszenia w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji”*. Równocześnie ustawodawca wskazał, kiedy powinien być wniesiony sprzeciw, o którym mowa w treści art. 152 ust. 4 upoś, stanowiąc iż należy wnieść sprzeciw jeżeli: *„1) eksploatacja instalacji objętej zgłoszeniem powodowałaby przekroczenie standardów emisyjnych lub standardów jakości środowiska; 2) instalacja nie spełnia wymagań ochrony środowiska, o których mowa w art. 76 ust. 2 pkt 1 i 2”* (art. 152 ust. 4a upoś). A co za tym idzie w przypadku, gdy właściwy organ stwierdzi, że eksploatacja instalacji objętej zgłoszeniem powodowałaby przekroczenie standardów emisyjnych lub standardów jakości środowiska, a także gdy stwierdzi, że instalacja nie spełnia wymagań ochrony środowiska, o których mowa w art. 76 ust. 1 pkt 1 i 2 wówczas powinien wnieść – w drodze decyzji – sprzeciw.

## Zakończenie

Pojęcie „niskiej emisji” pomimo coraz bardziej powszechnego użycia, nie jest pojęciem prawnym. Oznacza emisję szkodliwych pyłów i gazów ze źródeł znajdujących się na wysokościach do 40 m nad ziemią. Stąd w przyjmowanych współcześnie programach ochrony środowiska przyjmuje się założenie gospodarki niskoemisyjnej, zmierzającej do ograniczania emisji zanieczyszczeń, a jednocześnie przeciwdziałającej szkodliwościom dla środowiska oraz zdrowia i życia ludzi. Ujawnione wyniki badań medycznych ukazują, że toksyczne pyły i gazy pochodzące z niskiej emisji kumulują się w miejscu ich wytwarzania, wywierając bardzo szkodliwy wpływ na ludzkie zdrowie i środowisko.

Działania w zakresie przeciwdziałania niskiej emisji wymagają podjęcia kroków zarówno na szczeblu krajowym, realizowanych w ramach projektu strategicznego „Czyste powietrze” oraz na poziomie lokalnym. Gminy, wykonujące znaczną część zadań samorządu terytorialnego o znaczeniu lokalnym, a w zakresie ochrony powietrza powinny powoływać komisje lub zespoły zadaniowe, opracowywać rekomendacje dla działań gminy w zakresie poprawy jakości powietrza, przyjmować programy ograniczenia emisji pyłów i szkodliwych gazów z palenisk domowych. Ważna rola związana jest również z promocją i upowszechnianiem fotowoltaiki.

Rolą samorządów jest również udział w działaniach zmierzających do podnoszenia świadomości społecznej w zakresie poprawy jakości powietrza.

Dlatego też jednym z kierunków działań, na który kładzie się obecnie nacisk, jest kształtowanie właściwych zachowań i postaw społeczeństwa, poprzez przeprowadzanie kampanii edukacyjnych, w tym na temat optymalnych sposobów palenia w kotłach, czy związanych z tym skutków.

Organem administracji publicznej, którego działalność orzecznicza przyczynia się do ochrony powietrza jest Samorządowe Kolegium Odwoławcze, ich rola w zapewnieniu ochrony powietrza będzie związana z rozpatrywaniem: odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, ponagleń, czy żądań w zakresie weryfikacji decyzji w trybach nadzwyczajnych. Zatem obszary, w których kolegia przez swoją działalność orzeczniczną będą realizowały zadania związane z ochroną powietrza wiązać się ze stosowaniem różnych przepisów prawa materialnego, w których ustawodawca zawarł rozwiązania prawne stanowiące podstawę wydania decyzji administracyjnej.

Wyniki badań interdyscyplinarnego zespołu ukazały wiele czynników wpływających na poziom wdrożenia rozwiązań prawnych oraz kompetencje i zadania organów samorządowych w zakresie ochrony powietrza.

Warto podkreślić, iż Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego wspiera samorządy dostarczając eksperckiego wsparcia w zakresie szeroko rozumianej ochrony przyrody. Na stronie NIST dostępne są ekspertyzy i opracowania oraz publikacje książkowe. Instytut organizuje także bezpłatne szkolenia i konferencje dedykowane omawianej tematyce.

dr Iwona Wieczorek

dr hab. Monika A. Król, prof. UŁ