SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM-10-63-20

Druk nr 574

Warszawa, 17 sierpnia 2020 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

- o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw.

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Jednocześnie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Klimatu.

Z poważaniem

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Projekt

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw[1)]

Art. 1. W ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2020 r. poz. 22, 284 i 412) wprowadza się następujące zmiany:

1) tytuł ustawy otrzymuje brzmienie:

„o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków”;

2) art. 1 otrzymuje brzmienie:

„Art. 1. Ustawa określa zasady:

1) finansowania ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów części kosztów przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych oraz przedsięwzięć niskoemisyjnych;

2) funkcjonowania centralnej ewidencji emisyjności budynków.”;

3) w art. 2:

a) w pkt 1b:

– lit. a oraz b otrzymują brzmienie:

„a) wymiana urządzeń lub systemów grzewczych ogrzewających budynki mieszkalne jednorodzinne lub urządzeń lub systemów podgrzewających wodę użytkową w tych budynkach, które nie spełniają standardów niskoemisyjnych, na spełniające standardy niskoemisyjne, z wyłączeniem kotłów na paliwo stałe spełniających wymagania klasy 5 zgodnie z normą przenoszącą europejską normę EN 303-5:2012, a w przypadku wydania nowszej wersji tej normy zgodnie z normą ją przenoszącą,

---

[1)] Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, ustawę z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, ustawę z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej, ustawę z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej, ustawę z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej i ustawę z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw.

b) likwidacja urządzeń lub systemów grzewczych ogrzewających budynki mieszkalne jednorodzinne lub urządzeń lub systemów podgrzewających wodę użytkową w tych budynkach, które nie spełniają standardów niskoemisyjnych, z wyłączeniem kotłów na paliwo stałe spełniających wymagania klasy 5 zgodnie z normą przenoszącą europejską normę EN 303-5:2012, a w przypadku wydania nowszej wersji tej normy zgodnie z normą ją przenoszącą, oraz przyłączenie budynku mieszkalnego jednorodzinnego odpowiednio do sieci ciepłowniczej, elektroenergetycznej lub gazowej albo modernizacja tego przyłączenia, wraz z zainstalowaniem w tych budynkach niezbędnych urządzeń lub systemów grzewczych ogrzewających budynki mieszkalne jednorodzinne lub urządzeń lub systemów podgrzewających wodę użytkową,”,

– po lit. b dodaje się lit. ba w brzmieniu:

„ba) likwidacja urządzeń lub systemów grzewczych ogrzewających budynki mieszkalne jednorodzinne lub urządzeń lub systemów podgrzewających wodę użytkową w tych budynkach, które nie spełniają standardów niskoemisyjnych, oraz zapewnienie budynkowi mieszkalnemu jednorodzinnemu dostępu do energii z zewnętrznej instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2020 r. poz. 261, 284, 568, 695 i 1086) oraz dostępu do pompy ciepła, wraz z zainstalowaniem urządzeń służących doprowadzaniu energii elektrycznej z tej instalacji oraz zainstalowaniem w tych budynkach niezbędnych urządzeń lub systemów grzewczych ogrzewających budynki mieszkalne jednorodzinne lub urządzeń lub systemów podgrzewających wodę użytkową,”,

– lit. c otrzymuje brzmienie:

„c) zmniejszenie zapotrzebowania budynków mieszkalnych jednorodzinnych na energię dostarczaną na potrzeby ich ogrzewania i podgrzewania wody użytkowej, jeżeli równocześnie:

– następuje wymiana urządzeń lub systemów grzewczych ogrzewających budynki mieszkalne jednorodzinne lub urządzeń lub systemów podgrzewających wodę użytkową w tych budynkach, które nie

spełniają standardów niskoemisyjnych, na spełniające standardy niskoemisyjne, albo

- następuje wymiana urządzeń lub systemów grzewczych ogrzewających budynki mieszkalne jednorodzinne lub urządzeń lub systemów podgrzewających wodę użytkową w tych budynkach, które nie spełniają standardów niskoemisyjnych, oraz budowa albo modernizacja przyłącza gazowego albo elektroenergetycznego do budynku mieszkalnego jednorodzinnego, albo
- następuje likwidacja urządzeń lub systemów grzewczych ogrzewających budynki mieszkalne jednorodzinne lub urządzeń lub systemów podgrzewających wodę użytkową w tych budynkach, które nie spełniają standardów niskoemisyjnych, oraz budowa przyłącza ciepłowniczego do budynku mieszkalnego jednorodzinnego, albo
- istniejące urządzenia lub systemy grzewcze spełniają standardy niskoemisyjne, albo
- budynek mieszkalny jednorodzinny jest przyłączony do sieci ciepłowniczej, albo
- budynek mieszkalny jednorodzinny jest przyłączony, na potrzeby ogrzewania budynku, do sieci gazowej lub elektroenergetycznej, albo
- w budynku mieszkalnym jednorodzinnym jest wykorzystywany kocioł na paliwo stałe spełniający wymagania klasy 5 zgodnie z normą przenoszącą europejską normę EN 303-5:2012, a w przypadku wydania nowszej wersji tej normy zgodnie z normą ją przenoszącą;”,

b) pkt 1c otrzymuje brzmienie:

„1c) standardy niskoemisyjne – wymagania, jakie spełniają urządzenia lub systemy grzewcze ogrzewające budynki mieszkalne jednorodzinne lub urządzenia lub systemy podgrzewające wodę użytkową w tych budynkach, w tym:

a) w przypadku kotłów na paliwo stałe lub miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń, wynikające z przepisów:

- rozporządzenia 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, z późn. zm.[2)]),

– rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2015/1187 z dnia 27 kwietnia 2015 r. uzupełniającego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/30/UE w odniesieniu do etykiet efektywności energetycznej dla kotłów na paliwo stałe i zestawów zawierających kocioł na paliwo stałe, ogrzewacze dodatkowe, regulatory temperatury i urządzenia słoneczne (Dz. Urz. UE L 193 z 21.07.2015, str. 43, z późn. zm.[3)]),
– rozporządzenia Komisji (UE) 2015/1188 z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń (Dz. Urz. UE L 193 z 21.07.2015, str. 76, z późn. zm.[4)]),
– rozporządzenia Komisji (UE) 2015/1189 z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe (Dz. Urz. UE L 193 z 21.07.2015, str. 100, z późn. zm.[5)]),
– rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1369 z dnia 4 lipca 2017 r. ustanawiającego ramy etykietowania energetycznego i uchylającego dyrektywę 2010/30/UE (Dz. Urz. UE L 198 z 28.07.2017, str. 1, z późn. zm.[6)]),
– wydanych na podstawie art. 169 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219),
– odrębnych, w tym aktów prawa miejscowego,

b) w przypadku pomp ciepła, systemów wentylacji mechanicznej z odzyskiem ciepła oraz urządzeń wykorzystujących: paliwo gazowe lub olejowe, w tym kotłów gazowych i olejowych kondensacyjnych,

---

2) Zmiana wymienionego rozporządzenia została ogłoszona w Dz. Urz. UE L 346 z 20.12.2016, str. 51.
3) Zmiana wymienionego rozporządzenia została ogłoszona w Dz. Urz. UE L 38 z 15.02. 2017, str. 1.
4) Zmiana wymienionego rozporządzenia została ogłoszona w Dz. Urz. UE L 346 z 20.12.2016, str. 51.
5) Zmiana wymienionego rozporządzenia została ogłoszona w Dz. Urz. UE L 346 z 20.12.2016, str. 51.
6) Zmiana wymienionego rozporządzenia została ogłoszona w Dz. Urz. UE L 177 z 05.06.2020, str. 1.

odnawialne źródła energii w rozumieniu ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, ciepło z sieci ciepłowniczej, energię elektryczną, wynikające z przepisów dotyczących efektywności energetycznej, w tym przepisów:

– rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 626/2011 z dnia 4 maja 2011 r. uzupełniającego dyrektywę 2010/30/UE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do etykiet efektywności energetycznej dla klimatyzatorów (Dz. Urz. UE L 178 z 06.07.2011, str. 1, z późn. zm.[7)]),
– rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 811/2013 z dnia 18 lutego 2013 r. uzupełniającego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/30/UE w odniesieniu do etykiet efektywności energetycznej dla ogrzewaczy pomieszczeń, ogrzewaczy wielofunkcyjnych, zestawów zawierających ogrzewacz pomieszczeń, regulator temperatury i urządzenie słoneczne oraz zestawów zawierających ogrzewacz wielofunkcyjny, regulator temperatury i urządzenie słoneczne (Dz. Urz. UE L 239 z 06.09.2013, str. 1, z późn. zm.[8)]),
– rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 812/2013 z dnia 18 lutego 2013 r. uzupełniającego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/30/UE w odniesieniu do etykiet efektywności energetycznej dla podgrzewaczy wody, zasobników ciepłej wody użytkowej i zestawów zawierających podgrzewacz wody i urządzenie słoneczne (Dz. Urz. UE L 239 z 06.09.2013, str. 83, z późn. zm.[9)]),
– rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 1254/2014 z dnia 11 lipca 2014 r. uzupełniającego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/30/UE w odniesieniu do etykiet efektywności energetycznej systemów wentylacyjnych przeznaczonych do

---

7) Zmiany wymienionego rozporządzenia zostały ogłoszone w Dz. Urz. UE L 147 z 17.05.2014, str. 1 oraz Dz. Urz. UE L 38 z 15.02.2017, str. 1.
8) Zmiany wymienionego rozporządzenia zostały ogłoszone w Dz. Urz. UE L 147 z 17.05.2014, str. 1 oraz Dz. Urz. UE L 38 z 15.02.2017, str. 1.
9) Zmiany wymienionego rozporządzenia zostały ogłoszone w Dz. Urz. UE L 147 z 17.05.2014, str. 1, Dz. Urz. UE L 38 z 15.02.2017, str. 1 oraz Dz. Urz. UE L 90 z 06.04.2018, str. 63.

budynków mieszkalnych (Dz. Urz. UE L 337 z 25.11.2014, str. 27, z późn. zm.[10)]),

– rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1369 z dnia 4 lipca 2017 r. ustanawiającego ramy etykietowania energetycznego i uchylającego dyrektywę 2010/30/UE;”,

c) po pkt 1c dodaje się pkt 1d w brzmieniu:

„1d) gospodarstwo domowe – osobę samotnie zamieszkującą i gospodarującą, która spełnia warunki, o których mowa w art. 11d ust. 1 (gospodarstwo domowe jednoosobowe), albo osobę spełniającą warunki, o których mowa w art. 11d ust. 1, oraz osoby z nią spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie z nią zamieszkujące i gospodarujące (gospodarstwo domowe wieloosobowe);”;

4) tytuł rozdziału 4a otrzymuje brzmienie:

„Przedsięwzięcia niskoemisyjne”;

5) w art. 11b:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. W celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń i poprawy jakości powietrza oraz poprawy efektywności energetycznej budynków w gminie, gmina może realizować przedsięwzięcia niskoemisyjne na rzecz najmniej zamożnych gospodarstw domowych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych, w tym w szczególności tych, których członkami są osoby mające prawo do korzystania ze świadczeń pieniężnych na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1507, 1622, 1690, 1818 i 2473).”,

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Przedsięwzięcia niskoemisyjne, o których mowa w ust. 1, są finansowane na zasadach określonych w ustawie, w części ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów, zwanego dalej „Funduszem”.”,

c) uchyla się ust. 2–9,

d) dodaje się ust. 11 w brzmieniu:

[10)] Zmiany wymienionego rozporządzenia zostały ogłoszone w Dz. Urz. UE L 38 z 15.02.2017, str. 1 oraz Dz. Urz. UE L 221 z 10.07.2020, str. 1.

„11. Współfinansowanie ze środków Funduszu wynosi nie więcej niż 70% kosztów realizacji porozumienia, o którym mowa w art. 11c ust. 1.”;

6) w art. 11c:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Przedsięwzięcia niskoemisyjne są współfinansowane ze środków Funduszu na podstawie porozumienia zawieranego w imieniu i na rzecz ministra właściwego do spraw klimatu przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zwany dalej „Narodowym Funduszem”, z gminą, jeżeli na jej obszarze obowiązuje uchwała, o której mowa w art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, oraz gmina zobowiąże się do:

1) realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych w nie mniej niż 1% łącznej liczby budynków mieszkalnych jednorodzinnych na obszarze gminy lub nie mniej niż 20 takich budynków oraz nie więcej niż 12% łącznej liczby takich budynków, z wyłączeniem miast, których liczba mieszkańców przekracza 100 000;

2) wymiany lub likwidacji urządzeń lub systemów grzewczych lub systemów podgrzewających wodę, o których mowa w art. 2 pkt 1b lit. a–ba, w nie mniej niż 80% budynków mieszkalnych jednorodzinnych, o których mowa w pkt 1;

3) zmniejszenia zapotrzebowania na energię dostarczaną na potrzeby ogrzewania budynku mieszkalnego jednorodzinnego i podgrzewania wody użytkowej, liczonego łącznie dla wszystkich przedsięwzięć niskoemisyjnych, o których mowa w pkt 1, na poziomie nie mniejszym niż 30% energii finalnej w rozumieniu art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 264 i 284), z wyłączeniem przedsięwzięć niskoemisyjnych, o których mowa w ust. 3a;

4) zabezpieczenia w swoim budżecie środków finansowych pochodzących z dochodów własnych lub ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.[11)]), których suma stanowi 30% kosztów realizacji porozumienia, a w przypadku miast, których liczba mieszkańców przekracza 100 000 – więcej niż 30% kosztów realizacji porozumienia.”,

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a–1e w brzmieniu:

---

11) Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2019 r. poz. 1622, 1649, 2020 i 2473 oraz z 2020 r. poz. 284, 374, 568, 695 i 1175.

„1a. Stroną porozumienia, o którym mowa w ust. 1, reprezentującą gminy i wykonującą ich prawa i obowiązki wynikające z realizacji i zapewnienia utrzymania efektów przedsięwzięć niskoemisyjnych, może być związek międzygminny w rozumieniu art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713), powiat lub związek metropolitalny utworzony na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. poz. 730), przy czym warunki wskazane w ust. 1 muszą być spełnione indywidualnie przez każdą gminę, na obszarze której będą realizowane przedsięwzięcia niskoemisyjne.

1b. Przed zawarciem porozumienia, o którym mowa w ust. 1a, gminy uczestniczące w związku międzygminnym, związku metropolitalnym lub położone na terytorium powiatu, o których mowa w ust. 1a, powinny zawrzeć z tymi związkami lub powiatem umowę regulującą prawa i obowiązki poszczególnych stron, wynikające z realizacji i zapewnienia utrzymania efektów przedsięwzięć niskoemisyjnych.

1c. Narodowy Fundusz, w imieniu i na rzecz ministra właściwego do spraw klimatu, wykonuje prawa i obowiązki wynikające z porozumienia, o którym mowa w ust. 1.

1d. Gmina, niezależnie od kosztów, o których mowa w ust. 1 pkt 4, może pokryć dodatkowe koszty realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych, wykraczające poza sumę kosztów realizacji porozumienia, o którym mowa w ust. 1.

1e. Gmina może jednorazowo wystąpić o zawarcie porozumienia, o którym mowa w ust. 1, na niższą liczbę lub procent budynków mieszkalnych jednorodzinnych niż minimalna liczba lub procent, o których mowa w ust. 1 pkt 1, w przypadku gdy zawarła już co najmniej jedno porozumienie spełniające wymagania, o których mowa w ust. 1 pkt 1.”,

c) ust. 2 i 3 otrzymują brzmienie:

„2. Liczbę mieszkańców miast, o której mowa w ust. 1 pkt 1 i 4, ustala się na podstawie aktualnych danych publikowanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

3. Współfinansowanie przedsięwzięć niskoemisyjnych ze środków Funduszu w ramach porozumienia, o którym mowa w ust. 1, może obejmować koszty urządzeń,

instalacji, materiałów, robót budowlanych i usług związanych w szczególności z realizacją:

1) likwidacji urządzeń lub systemów grzewczych ogrzewających budynki mieszkalne jednorodzinne lub urządzeń lub systemów podgrzewających wodę użytkową w tych budynkach, które nie spełniają standardów niskoemisyjnych, albo wymiany takich urządzeń lub systemów na spełniające standardy niskoemisyjne;
2) zainstalowania, przyłączenia i uruchomienia mikroinstalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, w tym urządzeń służących doprowadzaniu lub odprowadzaniu energii elektrycznej z tej mikroinstalacji, oraz pompy ciepła, związanych funkcjonalnie z budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym będącym przedmiotem przedsięwzięcia niskoemisyjnego;
3) zapewnienia budynkowi mieszkalnemu jednorodzinnemu dostępu do energii z zewnętrznej instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii oraz pompy ciepła, wraz z zainstalowaniem urządzeń służących doprowadzaniu energii elektrycznej z tej instalacji, w tym będących własnością gminy;
4) przyłączenia budynku mieszkalnego jednorodzinnego do sieci ciepłowniczej albo gazowej lub modernizacji przyłącza do takiej sieci, w wysokości równej opłacie za przyłączenie do sieci, do poniesienia której byłaby zobowiązana osoba, z którą została zawarta umowa o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego;
5) przyłączenia budynku mieszkalnego jednorodzinnego do sieci elektroenergetycznej lub modernizacji przyłącza do takiej sieci, jeżeli ma to związek z realizacją przedsięwzięcia niskoemisyjnego, w wysokości równej opłacie za przyłączenie do sieci lub opłacie za modernizację przyłącza, do poniesienia której byłaby zobowiązana osoba, z którą została zawarta umowa o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego;
6) instalacji w budynku mieszkalnym jednorodzinnym źródeł ciepła zasilanych energią elektryczną;
7) docieplenia ścian, stropów, podłóg na gruncie, fundamentów, stropodachów lub dachów;

8) wymiany stolarki okiennej i drzwiowej;
9) modernizacji systemu ogrzewania budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub systemu przygotowania ciepłej wody użytkowej;
10) likwidacji liniowych i punktowych mostków cieplnych;
11) modernizacji systemu wentylacji polegającej w szczególności na:
    a) naprawie, przebudowie i izolacji kanałów nawiewnych i wywiewnych transportujących powietrze wentylacyjne,
    b) montażu systemów optymalizujących strumień objętości oraz parametry jakościowe powietrza wentylacyjnego doprowadzanego do pomieszczeń w zależności od potrzeb użytkownika;
12) naprawy, przebudowy i modernizacji przewodów kominowych;
13) instalacji lub wymiany urządzeń pomiarowo-kontrolnych, teletransmisyjnych oraz automatyki w ramach wdrażania systemów zarządzania energią, innych niż będące własnością operatorów systemów przesyłowych i dystrybucyjnych;
14) robót budowlanych niezbędnych do realizacji działań, o których mowa w pkt 1–13, w wysokości nie większej niż 20% łącznych kosztów przedsięwzięcia niskoemisyjnego;
15) serwisu, konserwacji i ubezpieczenia urządzeń, systemów, instalacji, stanowiących część przedsięwzięć niskoemisyjnych w okresie utrzymania efektów przedsięwzięć niskoemisyjnych, o którym mowa w art. 11e;
16) projektów budowlanych oraz innej dokumentacji niezbędnej do zrealizowania przedsięwzięć niskoemisyjnych;
17) dokumentacji potwierdzającej zmniejszenie zapotrzebowania na energię dostarczaną na potrzeby ogrzewania budynku mieszkalnego jednorodzinnego i podgrzewania wody użytkowej oraz określającej niezbędny zakres przedsięwzięcia niskoemisyjnego, w szczególności audytów energetycznych oraz świadectw charakterystyki energetycznej budynku;
18) nadzoru inwestorskiego;
19) opracowania wniosku, o którym mowa w ust. 4, w tym przeprowadzenia inwentaryzacji budynków mieszkalnych jednorodzinnych oraz szacowania zakresu, ilości i kosztów przedsięwzięć niskoemisyjnych, o ile zostały poniesione w okresie do 9 miesięcy przed datą zawarcia porozumienia, o którym mowa w ust. 1;

20) innych działań gminy związanych z przygotowaniem i realizacją przedsięwzięć niskoemisyjnych oraz obsługi porozumienia, w tym w przygotowaniu wniosku i oświadczeń, o których mowa w art. 11d ust. 1, koszty obsługi prawnej, finansowej i technicznej, a także koszty związane z zapewnieniem dostępu beneficjentów do usług doradztwa energetycznego, w łącznej wysokości nie wyższej niż 5% kwoty, o której mowa w ust. 5 pkt 5.”,

d) po ust. 3 dodaje się ust. 3a–3c w brzmieniu:

„3a. W uzasadnionych przypadkach, wynikających w szczególności ze stanu technicznego budynku mieszkalnego jednorodzinnego, w ramach przedsięwzięcia niskoemisyjnego podlegającego współfinansowaniu ze środków Funduszu, gmina może nabywać urządzenia i instalacje, o których mowa w ust. 3 pkt 2, 3, 6 i 13, jako własny środek trwały i w ramach realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego udostępniać je beneficjentowi w ramach umowy, o której mowa w art. 11d ust. 2.

3b. W przypadku zawarcia umowy, o której mowa w art. 11d ust. 2 w zakresie ust. 3a, nie stosuje się przepisów ust. 1 pkt 4, art. 11d ust. 1 pkt 9 i 10 oraz art. 11f.

3c. Rada gminy określi w regulaminie, o którym mowa w art. 11d ust. 8, szczegółowe warunki zawierania i realizacji umów mających na celu realizację przedsięwzięć niskoemisyjnych w sposób, o którym mowa w ust. 3a.”,

e) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Porozumienie, o którym mowa w ust. 1, jest zawierane na wniosek gminy lub innych podmiotów, o których mowa w ust. 1a, na okres nie dłuższy niż:

1) 3 lata – w przypadku realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych w liczbie nie większej niż 2% łącznej liczby budynków mieszkalnych jednorodzinnych na obszarze gminy;

2) 4 lata – w przypadku realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych w liczbie większej niż 2% łącznej liczby budynków mieszkalnych jednorodzinnych na obszarze gminy.”,

f) w ust. 5:

– pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) wskazanie liczby przedsięwzięć niskoemisyjnych planowanych do realizacji w ramach porozumienia spełniających warunek, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, z uwzględnieniem podziału na rodzaje przedsięwzięć niskoemisyjnych, o których mowa w art. 2 pkt 1b;”,

– po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:

„3a) szacowaną liczbę przedsięwzięć niskoemisyjnych, o których mowa w art. 11d ust. 2a;”,

– pkt 5 otrzymuje brzmienie:

„5) koszty realizacji porozumienia, wraz z ich uzasadnieniem, na podstawie liczby przedsięwzięć niskoemisyjnych, o których mowa w pkt 2, przy czym średni koszt realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego w jednym budynku mieszkalnym jednorodzinnym, a w przypadku budynku mieszkalnego jednorodzinnego o dwóch lokalach – w jednym lokalu, nie może przekroczyć kwoty 53 000 zł;”,

g) dodaje się ust. 6–8 w brzmieniu:

„6. Do wniosku, o którym mowa w ust. 4, załącza się kopię umowy, o której mowa w ust. 1b, w przypadku gdy wniosek składa podmiot inny niż gmina, o którym mowa w ust. 1a.

7. Do średniego kosztu realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego, o którym mowa w ust. 5 pkt 5, nie wlicza się wkładu własnego beneficjenta, o którym mowa w art. 11d ust. 1 pkt 10.

8. Wkład własny beneficjenta, o którym mowa w art. 11d ust. 1 pkt 10, gmina przeznacza w szczególności na pokrycie dodatkowych kosztów związanych z realizacją przedsięwzięć niskoemisyjnych, o których mowa w ust. 1d, lub innych związanych z realizacją działań mających na celu utrzymanie efektów przedsięwzięć niskoemisyjnych.”;

7) w art. 11d:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Gmina może zawrzeć umowę o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego wyłącznie z osobą, która złożyła wniosek o zawarcie umowy o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego oraz łącznie spełnia następujące warunki:

1) jest właścicielem lub współwłaścicielem albo posiadaczem samoistnym lub współposiadaczem samoistnym całości lub części budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub lokalu, o którym mowa w ust. 6, w którym jest realizowane przedsięwzięcie niskoemisyjne, przy czym udział tej osoby lub zakres jej współposiadania nie może być mniejszy niż połowa; w przypadku gdy umowa jest zawierana z więcej niż jednym współwłaścicielem lub

współposiadaczem samoistnym suma ich udziałów we współwłasności lub zakres ich współposiadania samoistnego nie może być mniejsza niż połowa,

2) jest członkiem gospodarstwa domowego, w którym przeciętny miesięczny dochód, w rozumieniu ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111), na jednego członka gospodarstwa domowego nie przekracza 175% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 125% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym, oraz złożyła oświadczenie, w którym określiła liczbę osób w gospodarstwie domowym,

3) posiada łącznie środki własne oraz zasoby majątkowe, o których mowa w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2133), nieprzekraczające kwoty, o której mowa w art. 11c ust. 5 pkt 5, z wyłączeniem:
   a) wartości budynku, o którym mowa w pkt 1, lub lokalu, o którym mowa w ust. 6,
   b) nieruchomości gruntowych związanych odpowiednio z tym budynkiem lub tym lokalem,

4) złożyła oświadczenie zawierające informacje o środkach i zasobach majątkowych, o których mowa w pkt 3, zgodnie ze wzorem określonym w przepisach wydanych na podstawie ust. 12 pkt 2,

5) faktycznie zamieszkuje w budynku, o którym mowa w pkt 1, lub lokalu, o którym mowa w ust. 6,

6) wyrazi zgodę na udostępnienie budynku, o którym mowa w pkt 1, lub lokalu, o którym mowa w ust. 6, lub nieruchomości, na której znajduje się ten budynek lub lokal, lub ich części, w celu realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego,

7) wyrazi zgodę na udostępnienie budynku, o którym mowa w pkt 1, lub lokalu, o którym mowa w ust. 6, lub nieruchomości, na której znajduje się ten budynek lub lokal, lub ich części, na potrzeby instalacji mikroinstalacji w rozumieniu ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii lub urządzeń służących doprowadzaniu lub odprowadzaniu energii elektrycznej z tej mikroinstalacji, w tym na potrzeby energetyczne gminy lub spółdzielni energetycznych i klastrów energii, o których mowa w ustawie z dnia 20 lutego

2015 r. o odnawialnych źródłach energii, w których uczestniczy gmina, innych niż będących przedmiotem przedsięwzięcia niskoemisyjnego,

8) wyrazi zgodę na udostępnienie budynku, o którym mowa w pkt 1, lub lokalu, o którym mowa w ust. 6, lub nieruchomości, na której znajduje się ten budynek lub lokal, w celu przeprowadzenia weryfikacji, o której mowa w art. 11e ust. 2,

9) złoży oświadczenie w formie aktu notarialnego o poddaniu się egzekucji wprost z tego aktu lub podpisze weksel własny in blanco z zastrzeżeniem „bez protestu” wraz z deklaracją wekslową, w przypadku powstania obowiązku zwrotu kosztów przedsięwzięcia niskoemisyjnego,

10) wyrazi zgodę na wniesienie wkładu własnego w wysokości oraz w sposób określony w uchwale, o której mowa w ust. 9, o ile została wydana, jednak nie większej niż 10% kosztu realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego,

11) spełnia dodatkowe warunki określone przez radę gminy w uchwale, o której mowa w ust. 8, oraz w uchwale, o której mowa w ust. 9, o ile została wydana

– zwaną dalej „beneficjentem”.”,

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a i 1b w brzmieniu:

„1a. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, zawiera następujące dane osoby składającej ten wniosek oraz członków jej gospodarstwa domowego:

1) imię i nazwisko;

2) numer PESEL, a w przypadku gdy nie nadano numeru PESEL – numer i serię dokumentu potwierdzającego tożsamość;

3) adres miejsca zamieszkania;

4) adres poczty elektronicznej, o ile go posiada;

5) numer telefonu, o ile go posiada.

1b. Do wniosku, o którym mowa w ust. 1, osoba składająca ten wniosek dołącza oświadczenia, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 4, pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywego oświadczenia. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”. Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywego oświadczenia.”,

c) po ust. 2 dodaje się ust. 2a i 2b w brzmieniu:

„2a. Gmina może realizować przedsięwzięcia niskoemisyjne w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

2b. W przypadku realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego na podstawie ust. 2a nie stosuje się przepisów ust. 1–2 i 3–12, art. 11e i art. 11f.”,

d) ust. 6 i 7 otrzymują brzmienie:

„6. W przypadku realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego w jednym lub dwóch lokalach mieszkalnych w budynku mieszkalnym jednorodzinnym, w którym zostały wydzielone dwa lokale mieszkalne, dla każdego z lokali zawiera się odrębną umowę, o której mowa w ust. 2.

7. Gmina weryfikuje dochód, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, oświadczenia, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 4, oraz spełnienie warunku, o którym mowa w ust. 1 pkt 5.”,

e) po ust. 7 dodaje się ust. 7a–7f w brzmieniu:

„7a. Przeciętny miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego osoby, o której mowa w ust. 1 pkt 2, jest ustalany:

1) z przedostatniego roku kalendarzowego poprzedzającego rok złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 1 – w przypadku złożenia wniosku w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 lipca danego roku;

2) z ostatniego roku kalendarzowego poprzedzającego rok złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 1 – w przypadku złożenia wniosku w okresie od dnia 1 sierpnia do dnia 31 grudnia danego roku.

7b. Do ustalania dochodu, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, w przypadku gospodarstwa rolnego w rozumieniu art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych stosuje się odpowiednio art. 5 ust. 8–9 tej ustawy.

7c. Do ustalania dochodu, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, z działalności podlegającej opodatkowaniu na podstawie przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne stosuje się odpowiednio art. 5 ust. 7a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych.

7d. Do postępowania wszczętego na podstawie wniosku, o którym mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio art. 23 ust. 2 i 2a, ust. 4 pkt 1, 2 i pkt 3 lit. f, ust. 7, art.

23b ust. 1 pkt 1, 1a i 3, ust. 4 i 5, art. 24a ust. 1 i 2, art. 25 ust. 3 i art. 29 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych.

7e. W celu weryfikacji informacji i danych zawartych w oświadczeniach, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 4, oraz spełniania warunku, o którym mowa w ust. 1 pkt 5, wójt, burmistrz lub prezydent miasta może:

1) przeprowadzić wywiad środowiskowy, o którym mowa w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych;
2) wykorzystać informacje dotyczące liczby osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego osoby fizycznej, o której mowa w ust. 1 pkt 2, jeżeli informacje te są ustalone w wywiadzie środowiskowym, o którym mowa w ustawie z 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, przeprowadzonym nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem otrzymania wniosku, o którym mowa w ust. 1;
3) wystąpić do kierownika ośrodka pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. poz. 1818) – do dyrektora centrum usług społecznych, z wnioskiem o udzielenie informacji dotyczących liczby osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego osoby fizycznej, o której mowa w ust. 1 pkt 2, jeżeli informacje te były ustalone w rodzinnym wywiadzie środowiskowym przeprowadzonym nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem otrzymania wniosku, o którym mowa w ust. 1.

7f. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta może, w formie pisemnej, upoważnić swojego zastępcę, pracownika urzędu gminy albo kierownika ośrodka pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych – dyrektora centrum usług społecznych, lub kierownika innej jednostki organizacyjnej gminy, a także inną osobę na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej, dyrektora centrum usług społecznych lub innej jednostki organizacyjnej gminy do prowadzenia postępowań w sprawach, o których mowa w ust. 7, w tym przeprowadzania wywiadów środowiskowych, o których mowa w ust. 7e pkt 1.”,

f) po ust. 8 dodaje się ust. 8a w brzmieniu:

„8a. Gmina może ustanowić w regulaminie, o którym mowa w ust. 8:

1) inny niż w ust. 7d tryb weryfikacji dochodu;
2) szczegółowy tryb weryfikacji oświadczeń, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 4;
3) szczegółowy tryb weryfikacji spełnienia warunku, o którym mowa w ust. 1 pkt 5;
4) tryb realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych, polegający na udzielaniu dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji tych przedsięwzięć zgodnie z art. 403 ust. 4–6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.”,

g) ust. 12 otrzymuje brzmienie:

„12. Minister właściwy do spraw klimatu określi, w drodze rozporządzenia:

1) wzór wniosku, o którym mowa w ust. 1, mając na względzie zapewnienie ujednolicenia formy składanego wniosku;
2) wzór oświadczenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 4, uwzględniając potrzebę ujednolicenia dokumentacji, która posłuży gminie do weryfikacji wysokości środków własnych oraz zasobów majątkowych osoby składającej wniosek, o którym mowa w ust. 1.”;

8) art. 11e otrzymuje brzmienie:

„Art. 11e. 1. Gmina zapewnia utrzymanie efektów przedsięwzięć niskoemisyjnych przez okres 5 lat od daty zakończenia realizacji porozumienia, w ramach którego zostały zrealizowane.

2. W celu utrzymania efektów przedsięwzięć niskoemisyjnych gmina weryfikuje, co najmniej raz w roku, przez okres 5 lat od daty zakończenia realizacji porozumienia, przestrzeganie warunków umowy, o której mowa w art. 11d ust. 2, oraz warunków, o których mowa w art. 11f ust. 3.

3. W celu osiągnięcia i utrzymania efektów przedsięwzięć niskoemisyjnych gmina zapewnia beneficjentom dostęp do usług doradztwa energetycznego, w szczególności w zakresie sposobów oszczędnego i ekonomicznego zużycia energii i obniżania kosztów energii w gospodarstwie domowym, użytkowania zainstalowanych w ramach przedsięwzięcia niskoemisyjnego urządzeń i systemów grzewczych w sposób najbardziej efektywny pod względem zużycia energii i ograniczania emisji, występowania o inne wsparcie ze środków publicznych w celu podnoszenia efektywności energetycznej budynku oraz obniżania kosztów energii.”;

9) w art. 11f:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Jeżeli przed upływem 5 lat od daty zakończenia realizacji porozumienia beneficjent przeniesie w całości lub w części własność albo udział we współwłasności lub przysługujący mu zakres posiadania samoistnego budynku, o którym mowa w art. 11d ust. 1 pkt 1, lub lokalu, o którym mowa w art. 11d ust. 6, na rzecz osoby trzeciej, niebędącej współwłaścicielem lub współposiadaczem samoistnym tego budynku lub lokalu, zwraca gminie, pomniejszone o wysokość wkładu własnego określoną w umowie, o której mowa w art. 11d ust. 2:

1) 100% kosztów realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego poniesionych przez gminę i Fundusz – jeżeli przeniesienie w całości lub w części własności, udziału we współwłasności lub przysługującego mu zakresu posiadania samoistnego tego budynku lub lokalu nastąpiło przed upływem 3 lat od daty zakończenia realizacji porozumienia;

2) 60% kosztów realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego poniesionych przez gminę i Fundusz – jeżeli przeniesienie w całości lub w części własności, udziału we współwłasności lub przysługującego mu zakresu posiadania samoistnego tego budynku lub lokalu nastąpiło po upływie 3 lat, a przed upływem 5 lat od daty zakończenia realizacji porozumienia.”,

b) w ust. 3 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„Jeżeli przed upływem 5 lat od daty zakończenia realizacji porozumienia w budynku, o którym mowa w art. 11d ust. 1 pkt 1, lub lokalu, o którym mowa w art. 11d ust. 6, lub jego części:”,

c) dodaje się ust. 10 w brzmieniu:

„10. Obowiązek zwrotu kosztów realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego, o którym mowa w ust. 1, nie powstaje, jeżeli beneficjent przeniesie w całości lub w części własność albo udział we współwłasności lub przysługujący mu zakres posiadania samoistnego budynku na rzecz osoby bliskiej w rozumieniu art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1362 oraz z 2020 r. poz. 284) i jeżeli ta osoba zobowiąże się w umowie zawieranej z gminą do utrzymania efektów zrealizowanego przedsięwzięcia niskoemisyjnego. Do tej osoby przepisy ust. 3 stosuje się odpowiednio.”;

10) w art. 14 ust. 1a otrzymuje brzmienie:

„1a. Oświadczenie, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywego oświadczenia. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.”. Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywego oświadczenia.”;

11) w art. 22a:

a) ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie:

„1. Narodowy Fundusz rozpatruje wniosek, o którym mowa w art. 11c ust. 4, w terminie 30 dni od dnia jego złożenia. Do terminu rozpatrzenia wniosku nie wlicza się okresów opóźnień spowodowanych z winy gminy lub z innych przyczyn niezależnych od Narodowego Funduszu.

2. W przypadku stwierdzenia braków formalnych wniosku, o którym mowa w art. 11c ust. 4, lub dokumentów niezbędnych do jego rozpatrzenia Narodowy Fundusz wzywa gminę do uzupełnienia tych braków w wyznaczonym terminie. Jeżeli gmina nie uzupełni braków w wyznaczonym terminie, Narodowy Fundusz pozostawia wniosek bez rozpoznania.”,

b) w ust. 3 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„Narodowy Fundusz, rozpatrując wniosek, o którym mowa w art. 11c ust. 4, bierze pod uwagę:”,

c) w ust. 4 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:

„Narodowy Fundusz informuje gminę, w formie pisemnej, o sposobie rozpatrzenia wniosku, o którym mowa w art. 11c ust. 4.”;

12) w art. 22b:

a) w ust. 1:

– pkt 11 i 12 otrzymują brzmienie:

„11) tryb kontroli realizacji porozumienia przez Narodowy Fundusz;

12) zakres, formę i terminy przedkładania Narodowemu Funduszowi informacji o realizacji porozumienia oraz terminy i sposób rozliczania środków Funduszu przeznaczonych na realizację porozumienia;”,

– pkt 14 otrzymuje brzmienie:

„14) datę zakończenia realizacji porozumienia, nie późniejszą jednak niż terminy, o których mowa w art. 11c ust. 4.”,

b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Porozumienie, o którym mowa w art. 11c ust. 1, Narodowy Fundusz, minister właściwy do spraw klimatu oraz gmina przechowują przez okres nie krótszy niż 5 lat od daty zakończenia realizacji porozumienia.”;

13) w art. 22c:

a) w ust. 1:

– wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„Po zawarciu porozumienia, o którym mowa w art. 11c ust. 1, Narodowy Fundusz:”,

– pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) przekazuje ministrowi właściwemu do spraw klimatu oraz BGK po jednym egzemplarzu porozumienia;”,

b) w ust. 3:

– pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) niewykorzystane w terminach, o których mowa w art. 11c ust. 4,”,

– część wspólna otrzymuje brzmienie:

„– podlegają zwrotowi do Funduszu w terminie 15 dni od dnia zakończenia realizacji porozumienia, z zastrzeżeniem, że środki, o których mowa w pkt 1 i 2, podlegają zwrotowi bez odsetek.”,

c) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Do środków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych dotyczących dotacji.”,

d) po ust. 5 dodaje się ust. 5a i 5b w brzmieniu:

„5a. W przypadku niedokonania zwrotu środków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, zgodnie z ust. 3, minister właściwy do spraw klimatu wydaje decyzję określającą kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. Odsetki od środków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, nalicza się począwszy od dnia wypłacenia tych środków gminie zgodnie z ust. 2.

5b. Minister właściwy do spraw klimatu może upoważnić Narodowy Fundusz, na podstawie odrębnego porozumienia, do wydawania decyzji, o których mowa w ust. 5a.”,

e) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Warunki i tryb współpracy ministra właściwego do spraw klimatu, BGK i Narodowego Funduszu w zakresie współfinansowania przedsięwzięć niskoemisyjnych ze środków Funduszu, w tym sposób pokrycia kosztów, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2a, określa odrębne porozumienie.”,

f) ust. 8 otrzymuje brzmienie:

„8. Minister właściwy do spraw klimatu zapewnia przekazywanie środków budżetu państwa na realizację przedsięwzięć niskoemisyjnych do Funduszu.”;

14) w art. 25w ust. 1 po pkt 2 dodaje się pkt 2a w brzmieniu:

„2a) pokrycie kosztów wykonywania przez Narodowy Fundusz zadań dotyczących przedsięwzięć niskoemisyjnych, określonych w rozdziałach 4a i 5;”;

15) po rozdziale 5 dodaje się rozdziały 5a i 5b w brzmieniu:

„Rozdział 5a

Centralna ewidencja emisyjności budynków

Art. 27a. 1. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa prowadzi centralną ewidencję emisyjności budynków, zwaną dalej „ewidencją”, oraz jest administratorem danych zgromadzonych w tej ewidencji.

2. W ewidencji gromadzi się:

1) dane i informacje o budynkach i lokalach w zakresie:

a) źródła ciepła, w tym zasilania z sieci ciepłowniczej, wykorzystywanego na potrzeby budynku lub lokalu,

b) źródła energii elektrycznej, wykorzystywanego na potrzeby budynku lub lokalu w celu ogrzewania lub podgrzania wody użytkowej,

c) źródła spalania paliw, w rozumieniu art. 157a ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW, niewymagającego pozwolenia, o którym mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy, albo zgłoszenia, o którym mowa w art. 152 ust. 1 tej ustawy,

d) przeprowadzonej kontroli lub czynności, o której mowa w:

– art. 379 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, w zakresie kontroli źródła spalania paliw o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW, niewymagającego pozwolenia, o którym

mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy, albo zgłoszenia, o którym mowa w art. 152 ust. 1 tej ustawy, lub spełnienia wymagań określonych w uchwale, o której mowa w art. 96 ust. 1 tej ustawy, lub ustalenia wysokości należnej opłaty za korzystanie ze środowiska, o której mowa w art. 284 ust. 1 tej ustawy,

- art. 9u ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 i 2020 oraz z 2020 r. poz. 150, 284 i 875), w zakresie kontroli gospodarowania odpadami komunalnymi lub odprowadzania nieczystości ciekłych,
- art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 995 i 1339), w zakresie wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza przez przedsiębiorcę w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 424 i 1086),
- art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków (Dz. U. z 2020 r. poz. 213 i 471), w zakresie objętym świadectwem charakterystyki energetycznej budynków,
- art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków, w zakresie kontroli stanu technicznego systemu ogrzewania,
- art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, w zakresie kontroli przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych),
- przepisach wydanych na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 961), w zakresie usuwania zanieczyszczenia z przewodów dymowych i spalinowych,

e) przekazanej premii termomodernizacyjnej, przekazanej premii remontowej oraz zwrotu takich premii,

f) ulgi podatkowej, o której mowa w art. 26h ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1387, z późn. zm.[12)]),

g) udzielonego ze środków publicznych finansowania albo dofinansowania:
   – przedsięwzięć termomodernizacyjnych, przedsięwzięć niskoemisyjnych lub przedsięwzięć remontowych,
   – odnawialnych źródeł energii, o których mowa w art. 2 pkt 22 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii,
   – innych przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza,

h) przyznanych świadczeń z pomocy społecznej lub innych form wsparcia finansowego ze środków publicznych w zakresie:
   – dodatku mieszkaniowego, o którym mowa w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych,
   – dodatku energetycznego, o którym mowa w art. 5c ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2020 r. poz. 833, 843 i 1086),
   – zasiłku celowego z przeznaczeniem na ogrzewanie, o którym mowa w art. 39 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej;

2) dane osób uprawnionych do wprowadzania danych i informacji do ewidencji, o których mowa w art. 27b ust. 4;

3) dane właścicieli lub zarządców budynków lub lokali:
   a) imię i nazwisko albo nazwę właściciela lub zarządcy oraz adres jego miejsca zamieszkania lub siedziby,
   b) adres nieruchomości, w obrębie której eksploatowane jest źródło ciepła lub źródło spalania paliw, o których mowa odpowiednio w pkt 1 lit. a i c,
   c) numer telefonu, o ile posiada,
   d) adres poczty elektronicznej, o ile posiada.

3. Dane i informacje są:

1) wprowadzane przez osoby uprawnione;

[12)] Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2019 r. poz. 1358, 1394, 1495, 1622, 1649, 1655, 1726, 1751, 1798, 1818, 1834, 1835, 1978, 2020, 2166, 2200 i 2473 oraz z 2020 r. poz. 179, 183, 284, 288, 568, 695, 875, 1065, 1068, 1086, 1106, 1262 i 1291.

2) pozyskiwane automatycznie przez system teleinformatyczny obsługujący ewidencję z:
   a) bazy danych obiektów topograficznych o szczegółowości zapewniającej tworzenie standardowych opracowań kartograficznych w skali 1:10000 (BDOT10k),
   b) centralnego rejestru charakterystyki energetycznej budynków,
   c) baz danych podmiotów przetwarzających dane w ramach swojej działalności, w zakresie, o którym mowa w ust. 2 pkt 1,
   d) centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane oraz centralnego rejestru ukaranych z tytułu odpowiedzialności zawodowej.

4. Na potrzeby ewidencji, za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego tę ewidencję, są wykorzystywane dane zgromadzone w geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz w państwowym rejestrze granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju.

5. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw klimatu oraz z ministrem właściwym do spraw gospodarki określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe dane i informacje gromadzone w ewidencji, o których mowa w ust. 2 pkt 1, przekazywane przez osoby uprawnione oraz uzupełniane automatycznie przez system teleinformatyczny obsługujący ewidencję, mając na względzie użyteczność i bezpieczeństwo tych danych i informacji oraz funkcjonalność ewidencji.

Art. 27b. 1. Uprawnionymi do wprowadzania danych i informacji do ewidencji są osoby:

1) przeprowadzające kontrolę, o której mowa w art. 379 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska:
   a) źródła spalania paliw o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW, niewymagającego pozwolenia, o którym mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy, albo zgłoszenia, o którym mowa w art. 152 ust. 1 tej ustawy,
   b) spełnienia wymagań określonych w uchwale, o której mowa w art. 96 ust. 1 tej ustawy,
   c) uiszczenia należnej opłaty za korzystanie ze środowiska, o której mowa w art. 284 ust. 1 tej ustawy

– w zakresie danych, o których mowa w art. 27a ust. 2 pkt 1 lit. a–c oraz lit. d tiret pierwsze;

2) przeprowadzające kontrolę, o której mowa w art. 9u ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach:
   a) gospodarowania odpadami komunalnymi,
   b) odprowadzania nieczystości ciekłych

   – w zakresie danych, o których mowa w art. 27a ust. 2 pkt 1 lit. a–c oraz lit. d tiret drugie;

3) przeprowadzające kontrolę, o której mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, w zakresie emisji gazów i pyłów wprowadzanych do powietrza przez przedsiębiorcę w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców – w zakresie danych, o których mowa w art. 27a ust. 2 pkt 1 lit. a–c oraz lit. d tiret trzecie;

4) przeprowadzające kontrolę przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych), o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, w zakresie tej kontroli – w odniesieniu do danych, o których mowa w art. 27a ust. 2 pkt 1 lit. a–c oraz lit. d tiret szóste;

5) wskazane przez BGK, realizujące czynności w zakresie premii termomodernizacyjnych i premii remontowych – w zakresie danych, o których mowa w art. 27a ust. 2 pkt 1 lit. e;

6) wskazane przez organy realizujące czynności w zakresie ulgi podatkowej, o której mowa w art. 26h ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych – w zakresie danych, o których mowa w art. 27a ust. 2 pkt 1 lit. f;

7) wskazane przez organy lub inne podmioty udzielające ze środków publicznych finansowania albo dofinansowania:
   a) przedsięwzięć termomodernizacyjnych, przedsięwzięć niskoemisyjnych lub przedsięwzięć remontowych,
   b) odnawialnych źródeł energii, o których mowa w art. 2 pkt 22 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii,
   c) innych przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza

   – w zakresie danych, o których mowa w art. 27a ust. 2 pkt 1 lit. g;

8) wskazane przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w zakresie:

a) przyznanych świadczeń z pomocy społecznej lub innych form wsparcia finansowego ze środków publicznych w zakresie:
   – dodatku mieszkaniowego, o którym mowa w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych,
   – dodatku energetycznego, o którym mowa w art. 5c ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne,
   – zasiłku celowego z przeznaczeniem na ogrzewanie, o którym mowa w art. 39 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej

   – w zakresie danych, o których mowa w art. 27a ust. 2 pkt 1 lit. h,

b) deklaracji i przypadku, o których mowa odpowiednio w art. 27g ust. 2 pkt 2 i ust. 5;

9) usuwające zanieczyszczenia z przewodów dymowych i spalinowych, stosownie do przepisów wydanych na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej – w zakresie danych, o których mowa w art. 27a ust. 2 pkt 1 lit. a–c oraz lit. d tiret siódme.

2. Dane osób uprawnionych do wprowadzania danych i informacji do ewidencji, zwanych dalej „osobami uprawnionymi”, gromadzi się w wykazie osób uprawnionych, zwanym dalej „wykazem”.

3. Dane osób uprawnionych wpisuje się do wykazu za pomocą systemu teleinformatycznego obsługującego ewidencję na wniosek:

1) starosty, marszałka województwa – w przypadku osób, o których mowa w ust. 1 pkt 1;
2) wójta, burmistrza, prezydenta miasta – w przypadku osób, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 2 i 8;
3) Głównego Inspektora Ochrony Środowiska lub wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska – w przypadku osób, o których mowa w ust. 1 pkt 3;
4) tych osób – w przypadku osób, o których mowa w ust. 1 pkt 4 i 9;
5) właściwego organu lub podmiotu – w przypadku osób, o których mowa w ust. 1 pkt 5–7.

4. Wykaz zawiera:

1) imię i nazwisko osoby uprawnionej;
2) adres do korespondencji, w tym adres poczty elektronicznej;
3) informacje o odpowiednich:

a) kwalifikacjach w rzemiośle kominiarskim, w tym ich numer,

b) uprawnieniach budowlanych, w tym ich numer, specjalność i zakres

– w odniesieniu do osób, które te kwalifikacje lub uprawnienia posiadają;

4) numer legitymacji służbowej lub upoważnienia i datę jego wydania;

5) identyfikator systemowy oraz datę jego nadania.

5. Wniosek o wpis do wykazu oraz wniosek o zmianę danych zawartych w wykazie zawiera dane, o których mowa w ust. 4.

6. W przypadku osób, o których mowa w ust. 1 pkt 4, do wniosków, o których mowa w ust. 5, dołącza się:

1) oświadczenie o zgodności danych zawartych we wniosku ze stanem faktycznym;

2) kopie dokumentów potwierdzających nadanie odpowiednich:

a) kwalifikacji w rzemiośle kominiarskim,

b) uprawnień budowlanych.

7. Oświadczenie, o którym mowa w ust. 6 pkt 1, składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywego oświadczenia. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”. Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywego oświadczenia.

8. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa przyznaje osobie uprawnionej dostęp do systemu teleinformatycznego obsługującego ewidencję.

9. W przypadku zmiany danych, o których mowa w ust. 4, osoba, o której mowa w ust. 1 pkt 4 i 9, albo organ lub podmiot w przypadku osób, o których mowa w ust. 1 pkt 5–7, składa do ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa wniosek o zmianę tych danych, w terminie 14 dni od dnia zaistnienia zmiany, przekazując kopię dokumentów potwierdzających zaistniałą zmianę za pomocą systemu teleinformatycznego obsługującego ewidencję.

10. W przypadku, o którym mowa w ust. 9, przepis ust. 7 stosuje się odpowiednio.

11. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa dokonuje zmian w wykazie w przypadku powzięcia informacji o zmianie danych, o których mowa w ust. 4.

12. Wnioski, o których mowa w ust. 5, składa się przy użyciu formularza elektronicznego udostępnionego pod adresem elektronicznym wskazanym w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

13. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa określi wzory wniosków, o których mowa w ust. 5, w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2020 r. poz. 346, 568 i 695).

Art. 27c. 1. Osoby wpisane do wykazu, w trakcie kontroli lub czynności, o których mowa w art. 27b ust. 1, wprowadzają do ewidencji, za pomocą elektronicznego formularza inwentaryzacyjnego, dane i informacje zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 27a ust. 5, za pomocą systemu teleinformatycznego obsługującego ewidencję. W przypadku, o którym mowa w art. 27b ust. 1 pkt 9, dane i informacje wprowadza się bezpośrednio po przeprowadzeniu czynności.

2. W przypadku braku możliwości wprowadzenia danych do ewidencji, spowodowanego przyczynami niezależnymi od osoby uprawnionej, wprowadzenia danych dokonuje się niezwłocznie, nie później niż w terminie 7 dni roboczych od dnia, w którym powstał obowiązek ich wprowadzenia.

3. W celu umożliwienia wprowadzenia danych do ewidencji, osobom uprawnionym zapewnia się dostęp do danych zgromadzonych w tej ewidencji.

4. Osobom wpisanym do wykazu udziela się informacji niezbędnych do realizacji obowiązku, o którym mowa w ust. 1.

5. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa określi, w drodze rozporządzenia, sposób wprowadzania danych i informacji do ewidencji, uwzględniając zakres danych i informacji wprowadzanych do ewidencji oraz ich zapisywanie w systemie teleinformatycznym obsługującym ewidencję.

6. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa określi wzór formularza, o którym mowa w ust. 1, w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

Art. 27d. 1. Dane i informacje zgromadzone w ewidencji udostępnia się, o ile są one niezbędne do realizacji ich ustawowych zadań, następującym podmiotom:

1) organom Inspekcji Ochrony Środowiska;
2) organom nadzoru budowlanego;
3) ministrowi właściwemu do spraw klimatu;
4) Narodowemu Funduszowi;
5) wojewódzkim funduszom ochrony środowiska i gospodarki wodnej;
6) Głównemu Urzędowi Statystycznemu;
7) podmiotom, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1–7 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2020 r. poz. 85, 374, 695, 875 i 1086);
8) Krajowemu Ośrodkowi Bilansowania i Zarządzania Emisjami – Instytutowi Ochrony Środowiska – Państwowemu Instytutowi Badawczemu;
9) ministrowi właściwemu do spraw energii;
10) ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych;
11) organom Krajowej Administracji Skarbowej;
12) ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych;
13) ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa;
14) ośrodkom pomocy społecznej lub centrom usług społecznych;
15) Bankowi Gospodarstwa Krajowego;
16) wójtom, burmistrzom lub prezydentom miasta;
17) starostom;
18) sejmikom województwa;
19) marszałkom województwa;
20) wojewodom;
21) Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska;
22) regionalnym dyrektorom ochrony środowiska;
23) organom lub innym podmiotom udzielającym ze środków publicznych finansowania albo dofinansowania:
    a) przedsięwzięć termomodernizacyjnych, przedsięwzięć niskoemisyjnych lub przedsięwzięć remontowych,

b) odnawialnych źródeł energii, o których mowa w art. 2 pkt 22 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii,

c) innych przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza;

24) Urzędowi Regulacji Energetyki;

25) zakładom ubezpieczeń.

2. Dane zgromadzone w ewidencji udostępnia się podmiotom, o których mowa w ust. 1, w systemie teleinformatycznym obsługującym ewidencję w postaci elektronicznej za pomocą środków komunikacji elektronicznej na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

3. Dane zgromadzone w ewidencji udostępnia się podmiotom, o których mowa w ust. 1, na wniosek złożony w postaci elektronicznej opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego obsługującego ewidencję.

4. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa może wyrazić zgodę, w drodze decyzji, na udostępnienie danych zgromadzonych w ewidencji podmiotom, o których mowa w ust. 1, albo ich jednostkom organizacyjnym, za pomocą urządzeń teletransmisji danych, bez konieczności składania elektronicznego wniosku, o którym mowa w ust. 3, jeżeli spełniają łącznie następujące warunki:

1) posiadają urządzenia umożliwiające odnotowanie w systemie, kto, kiedy, w jakim celu oraz jakie dane uzyskał;

2) posiadają zabezpieczenia techniczne i organizacyjne uniemożliwiające wykorzystanie danych niezgodnie z celem ich uzyskania;

3) jest to uzasadnione specyfiką lub zakresem wykonywanych zadań albo prowadzonej działalności.

5. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa określi, w drodze rozporządzenia, rodzaj i zakres danych udostępnianych na podstawie ust. 1 oraz sposób udostępniania danych z systemu teleinformatycznego obsługującego ewidencję, uwzględniając konieczność zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony danych i informacji, w tym danych osobowych przetwarzanych w ewidencji i ich ochrony przed nieuprawnionym ujawnieniem i dostępem.

6. Udostępnianie danych Głównemu Urzędowi Statystycznemu odbywa się na zasadach określonych w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 443).

Art. 27e. 1. Właścicielom budynków lub lokali, po podaniu informacji określonych w przepisach wydanych na podstawie ust. 2, udostępnia się dane dotyczące ich budynków lub lokali, zgromadzone w ewidencji, w postaci elektronicznej przy użyciu systemu teleinformatycznego obsługującego ewidencję.

2. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy zakres udostępnianych danych oraz informacje, których podanie jest wymagane, mając na uwadze konieczność zapewnienia bezpieczeństwa tych danych.

Art. 27f. 1. Wójt, burmistrz, prezydent miasta po przeprowadzeniu kontroli, o której mowa w:

1) art. 379 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska w zakresie:
   a) źródła spalania paliw o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW, niewymagającego pozwolenia, o którym mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy, albo zgłoszenia, o którym mowa w art. 152 ust. 1 tej ustawy,
   b) spełnienia wymagań określonych w uchwale, o której mowa w art. 96 ust. 1 tej ustawy,
2) art. 9u ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zakresie:
   a) gospodarowania odpadami komunalnymi,
   b) pozbywania się nieczystości ciekłych

– sporządza protokół, o którym mowa w art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego obsługującego ewidencję.

2. Protokół kontroli zawiera:

1) oznaczenie organu kontrolnego;
2) datę i miejsce przeprowadzenia kontroli;
3) numer sprawy;
4) dane osoby przeprowadzającej kontrolę oraz jej podpis;

5) dane osoby kontrolowanej lub podmiotu kontrolowanego oraz jej podpis albo wskazanie przyczyn odmowy podpisania;
6) zakres kontroli, w tym wskazanie nieprawidłowości, jeżeli zostały stwierdzone;
7) pouczenia o prawie kontrolowanego do otrzymania protokołu kontroli, wnoszenia zastrzeżeń i uwag wraz z uzasadnieniem oraz możliwości odmowy jego podpisania.

3. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw klimatu określi wzór protokołu, o którym mowa w ust. 1, w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

Art. 27g. 1. Właściciel lub zarządca budynku lub lokalu składa do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta deklarację o źródłach ciepła lub źródłach spalania paliw, o których mowa odpowiednio w art. 27a ust. 2 pkt 1 lit. a i c, zwaną dalej „deklaracją”, w terminie 14 dni od dnia pierwszego uruchomienia tego źródła ciepła lub źródła spalania paliw.

2. Deklarację składa się w postaci:
1) elektronicznej, za pomocą środków komunikacji elektronicznej na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego obsługującego ewidencję, lub
2) pisemnej.

3. Deklaracja zawiera:
1) imię i nazwisko albo nazwę właściciela lub zarządcy budynku lub lokalu oraz adres miejsca zamieszkania lub siedziby;
2) adres nieruchomości, w obrębie której eksploatowane jest źródło ciepła lub źródło spalania paliw, o których mowa odpowiednio w art. 27a ust. 2 pkt 1 lit. a i c;
3) numer telefonu właściciela lub zarządcy budynku lub lokalu, o ile posiada;
4) adres poczty elektronicznej właściciela lub zarządcy budynku lub lokalu, o ile posiada;
5) informacje o liczbie i rodzaju eksploatowanych w obrębie nieruchomości źródeł ciepła lub źródeł spalania paliw, o których mowa odpowiednio w art. 27a ust. 2 pkt 1 lit. a i c, oraz o ich przeznaczeniu i wykorzystywanych w nich paliwach.

4. W przypadku zmiany danych, o których mowa w ust. 3 pkt 5, właściciel lub zarządca budynku lub lokalu jest obowiązany złożyć nową deklarację w terminie 14 dni od dnia, w którym zaistniała zmiana.

5. W terminie 30 dni od dnia otrzymania deklaracji w postaci pisemnej wójt, burmistrz lub prezydent miasta wprowadza do ewidencji dane i informacje zawarte w deklaracji z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego obsługującego ewidencję.

6. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw klimatu określi wzór formularza deklaracji w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

Rozdział 5b

Przepis karny

Art. 27h. 1. Kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie składa w terminie deklaracji, o której mowa w art. 27g ust. 1, podlega karze grzywny.

2. Nie podlega karze za wykroczenie, o którym mowa w ust. 1, sprawca, który złożył deklarację po terminie, jeżeli złożenie deklaracji nastąpiło przed dniem, w którym wójt, burmistrz lub prezydent miasta powziął wiadomość o popełnieniu wykroczenia.

3. Orzekanie w sprawach o czyn określony w ust. 1 następuje na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2020 r. poz. 729 i 956).”.

Art. 2. W ustawie z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 995 i 1339) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2 w ust. 1 po pkt 17e dodaje się pkt 17f w brzmieniu:

„17f) wykonywanie zadań wynikających z ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (Dz. U. z 2020 r. poz. 22, 284, 412 i …) w zakresie wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza przez przedsiębiorcę w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 424 i 1086);”;

2) w art. 5a ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Jeżeli kontrola instalacji wymagających pozwolenia zintegrowanego lub zakładu o zwiększonym ryzyku lub zakładu o dużym ryzyku wykaże istotne naruszenie wymogów określonych w tym pozwoleniu lub w zakresie przeciwdziałania poważnej awarii przemysłowej, w terminie 6 miesięcy od dnia zakończenia tej kontroli przeprowadza się ponowną kontrolę, o której mowa w art. 55 ust. 7 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców.”.

Art. 3. W ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333) w art. 62a dodaje się ust. 5 i 6 w brzmieniu:

„5. Protokół kontroli, o którym mowa w ust. 1, w zakresie kontroli przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych) przeprowadzanej na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. c, jest sporządzany w formie dokumentu elektronicznego, z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego obsługującego centralną ewidencję emisyjności budynków, o której mowa w art. 27a ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (Dz. U. z 2020 r. poz. 22, 284, 412 i …).

6. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa określi wzór protokołu w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.”.

Art. 4. W ustawie z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2020 r. poz. 122, 568 i 1086) w art. 34a w ust. 1 w pkt 3 na końcu dodaje się przecinek i dodaje się pkt 4 w brzmieniu:

„4) z zakresu ochrony środowiska”.

Art. 5. W ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 400b po ust. 5a dodaje się ust. 5b w brzmieniu:

„5b. Narodowy Fundusz wykonuje zadania dotyczące przedsięwzięć niskoemisyjnych, określone w rozdziałach 4a i 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (Dz. U. z 2020 r. poz. 22, 284, 412 i …).”;

2) w art. 401c w ust. 5 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) przedsięwzięć termomodernizacyjnych w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków;”;

3) w art. 411:

a) ust. 10 otrzymuje brzmienie:

„10. Narodowy Fundusz oraz wojewódzkie fundusze mogą udostępniać środki finansowe bankom z przeznaczeniem na udzielanie gwarancji lub poręczeń, kredytów bankowych, pożyczek lub dotacji na wskazane przez siebie programy i przedsięwzięcia z zakresu zadań ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz potrzeb geologii.”,

b) ust. 10f otrzymuje brzmienie:

„10f. Narodowy Fundusz może udostępniać środki finansowe wojewódzkim funduszom z przeznaczeniem na:

1) udzielanie pożyczek lub dotacji, a także na dalsze udostępnianie środków zgodnie z ust. 10, na wskazane przez siebie programy i przedsięwzięcia z zakresu zadań ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz potrzeb geologii;

2) pokrycie kosztów obsługi zadań realizowanych przez:

a) wojewódzkie fundusze, związanych z wdrażaniem programów i przedsięwzięć, o których mowa w pkt 1,

b) jednostki samorządu terytorialnego współpracujące przy wdrażaniu programów i przedsięwzięć, o których mowa w pkt 1, lub tworzeniu warunków do tego wdrażania.”,

c) po ust. 10f dodaje się ust. 10g–10w w brzmieniu:

„10g. Narodowy Fundusz przekazuje, na podstawie umowy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego, środki do Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji, o którym mowa w art. 421l ust. 1.

10h. Umowa, o której mowa w ust. 10g, określa w szczególności:

1) warunki i terminy przekazywania środków do Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji, obowiązki sprawozdawcze z wykorzystania środków Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji i warunki zwrotu niewykorzystanych lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem środków tego funduszu na rzecz Narodowego Funduszu;

2) szczegółowe warunki i tryb udzielania poręczeń lub gwarancji w ramach Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji;
3) wysokość, warunki i tryb pobierania opłat prowizyjnych z tytułu udzielonych poręczeń lub gwarancji w ramach Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji.

10i. Przepisów art. 34c ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2020 r. poz. 122, 568 i 1086) nie stosuje się.

10j. Osoba fizyczna, która zamierza złożyć wniosek o przyznanie dofinansowania z Narodowego Funduszu lub wojewódzkiego funduszu, może złożyć żądanie wydania zaświadczenia potwierdzającego przeciętny miesięczny dochód przypadający na jednego członka jej gospodarstwa domowego.

10k. Zaświadczenie, o którym mowa w ust. 10j, wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby fizycznej, o której mowa w ust. 10j, zgodnie z wzorem, o którym mowa w ust. 10v pkt 2.

10l. Dochodem, o którym mowa w ust. 10j, jest dochód w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111).

10m. Gospodarstwo domowe tworzą osoba fizyczna, o której mowa w ust. 10j, samotnie zamieszkująca i gospodarująca (gospodarstwo domowe jednoosobowe), albo osoba, o której mowa w ust. 10j, oraz osoby z nią spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie z nią zamieszkujące i gospodarujące (gospodarstwo domowe wieloosobowe).

10n. Przeciętny miesięczny dochód przypadający na jednego członka gospodarstwa domowego osoby fizycznej, o której mowa w ust. 10j, jest ustalany:
1) z przedostatniego roku kalendarzowego poprzedzającego rok złożenia żądania wydania zaświadczenia, o którym mowa w ust. 10j – w przypadku żądania złożonego w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 lipca danego roku;
2) z ostatniego roku kalendarzowego poprzedzającego rok złożenia żądania wydania zaświadczenia, o którym mowa w ust. 10j – w przypadku żądania złożonego w okresie od dnia 1 sierpnia do dnia 31 grudnia danego roku.

10o. Do ustalania dochodu, o którym mowa w ust. 10j, z gospodarstwa rolnego stosuje się przepisy art. 5 ust. 8–9 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach

rodzinnych, przy czym ilekroć w tych przepisach jest mowa o rodzinie, rozumie się przez to gospodarstwo domowe, o którym mowa w ust. 10m. Przez gospodarstwo rolne rozumie się gospodarstwo rolne, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 333).

10p. Do ustalania dochodu, o którym mowa w ust. 10j, z działalności podlegającej opodatkowaniu na podstawie przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne stosuje się przepis art. 5 ust. 7a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych.

10q. Do postępowania wszczętego na podstawie żądania wydania zaświadczenia, o którym mowa w ust. 10j:

1) stosuje się przepisy art. 23 ust. 2a i 4 pkt 1, 2 i pkt 3 lit. f ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, przy czym ilekroć w tych przepisach jest mowa o rodzinie, rozumie się przez to gospodarstwo domowe, o którym mowa w ust. 10m;
2) przepisy art. 23 ust. 7, art. 23b ust. 1 pkt 1, 1a i 3 oraz ust. 4 i 5, art. 24a ust. 1 i 2, art. 25 ust. 3 i art. 29 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych stosuje się odpowiednio.

10r. Żądanie wydania zaświadczenia, o którym mowa w ust. 10j, powinno zawierać następujące dane osoby fizycznej, o której mowa w ust. 10j, oraz członków jej gospodarstwa domowego:

1) imię i nazwisko;
2) numer PESEL, a w przypadku gdy nie nadano numeru PESEL – numer i serię dokumentu potwierdzającego tożsamość;
3) adres miejsca zamieszkania;
4) adres poczty elektronicznej lub numer telefonu osoby fizycznej, o której mowa w ust. 10j, o ile je posiada.

10s. Żądając wydania zaświadczenia, o którym mowa w ust. 10j, osoba fizyczna składa oświadczenie potwierdzające, że Narodowy Fundusz lub wojewódzki fundusz wymaga zaświadczenia w celu przyznania dofinansowania.

10t. W zaświadczeniu, o którym mowa w ust. 10j, potwierdza się przeciętny miesięczny dochód przypadający na jednego członka gospodarstwa domowego

osoby fizycznej, o której mowa w ust. 10j, oraz wskazuje się, czy dochód ten dotyczy członka gospodarstwa domowego jednoosobowego czy wieloosobowego.

10u. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta może, w formie pisemnej, upoważnić swojego zastępcę, pracownika urzędu gminy albo kierownika ośrodka pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. poz. 1818) – dyrektora centrum usług społecznych, lub kierownika innej jednostki organizacyjnej gminy, a także inną osobę na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej, dyrektora centrum usług społecznych lub innej jednostki organizacyjnej gminy do prowadzenia postępowań w sprawach, o których mowa w ust. 10j, w tym do wydawania w tych sprawach zaświadczeń.

10v. Minister właściwy do spraw klimatu określi oraz zamieści w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu wzór:

1) żądania wydania zaświadczenia, o którym mowa w ust. 10j,

2) zaświadczenia, o którym mowa w ust. 10j

– kierując się koniecznością ujednolicenia formy przekazywanych danych, a także zapewnienia zupełności i przejrzystości przedstawianych informacji.

10w. W sprawach nieuregulowanych w ust. 10j–10u stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.”;

4) w tytule VII w dziale II dodaje się rozdział 6 w brzmieniu:

„Rozdział 6

Ekologiczny Fundusz Poręczeń i Gwarancji

Art. 421l. 1. W Banku Gospodarstwa Krajowego tworzy się Ekologiczny Fundusz Poręczeń i Gwarancji.

2. Środki Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji przeznacza się na pokrycie kosztów i wydatków związanych z udzielaniem poręczeń lub gwarancji, w tym wypłat z tytułu udzielonych poręczeń lub gwarancji, na rzecz kredytobiorców lub pożyczkobiorców w ramach wskazanych przez Narodowy Fundusz rządowych programów poręczeniowo-gwarancyjnych obejmujących projekty z zakresu ochrony środowiska, o których mowa w art. 34a ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o

poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne.

3. Poręczenie lub gwarancja, udzielone w ramach Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji, obejmują nie więcej niż 80% pozostającej do spłaty kwoty pożyczki lub kredytu, objętej poręczeniem lub gwarancją.

4. Środki Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji pochodzą z:

1) środków przekazanych przez Narodowy Fundusz Bankowi Gospodarstwa Krajowego zgodnie z art. 411 ust. 10g;
2) opłat prowizyjnych z tytułu poręczeń i gwarancji udzielanych w ramach Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji;
3) wpływów z tytułu odzyskanych kwot zapłaconych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w wykonaniu umowy poręczenia lub gwarancji udzielonej w ramach Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji;
4) odsetek z tytułu oprocentowania środków Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji;
5) środków, o których mowa w ust. 5;
6) wpływów z innych tytułów.

5. Minister właściwy do spraw klimatu przekazuje do Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji środki na pokrycie kosztów i wydatków, o których mowa w ust. 2, które nie znajdują pokrycia ze środków, o których mowa w ust. 4 pkt 1–4 i 6.

6. Minister właściwy do spraw klimatu zawiera z Bankiem Gospodarstwa Krajowego umowę określającą warunki i tryb przekazywania środków, o których mowa w ust. 5.

7. W przypadku zapłaty przez Bank Gospodarstwa Krajowego kwoty z tytułu poręczenia lub gwarancji udzielonych w ramach Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji, Bank Gospodarstwa Krajowego wstępuje, z chwilą zapłaty, w prawa beneficjenta poręczenia lub gwarancji do wysokości dokonanej zapłaty.

8. Jeżeli odzyskanie wierzytelności powstałej z tytułu poręczenia lub gwarancji, udzielonych w ramach Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji, nie jest możliwe, Bank Gospodarstwa Krajowego może umorzyć tę wierzytelność w całości albo w części.

Art. 421m. 1. Bank Gospodarstwa Krajowego:

1) sporządza dla Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji odrębny bilans, rachunek zysków i strat oraz pozycji pozabilansowych;

2) wyodrębnia plan finansowy Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji w planie finansowym Banku Gospodarstwa Krajowego.

2. Plan finansowy Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji jest opracowywany przez Bank Gospodarstwa Krajowego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw klimatu, w terminie do dnia 15 czerwca roku poprzedzającego rok, w którym plan finansowy Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji ma obowiązywać.

3. Plan finansowy Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji określa w szczególności przewidywaną kwotę udzielonych poręczeń i gwarancji, wysokość kosztów i wydatków, o których mowa w art. 421l ust. 2, oraz wysokość zasilenia tego Funduszu z poszczególnych źródeł określonych w art. 421l ust. 4.

4. Bank Gospodarstwa Krajowego składa ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych oraz ministrowi właściwemu do spraw klimatu sprawozdanie z realizacji planu finansowego Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji w danym roku do dnia 30 kwietnia roku następnego.”.

Art. 6. W ustawie z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1000, z późn. zm.[13)]) w art. 2 w ust. 1 w pkt 8 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 9 w brzmieniu:

„9) wydanie zaświadczenia, o którym mowa w art. 411 ust. 10j ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 i …), wymaganego do uzyskania dofinansowania z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej lub wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.”.

Art. 7. W ustawie z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 264 i 284) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 6 w ust. 2 w pkt 6 wyrazy „gminnych programów niskoemisyjnych” zastępuje się wyrazami „przedsięwzięć niskoemisyjnych”;

2) w art. 20 w ust. 2a skreśla się wyrazy „realizowanych w ramach gminnych programów niskoemisyjnych”.

---

13) Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2019 r. poz. 1495, 1556, 1751 i 2294 oraz z 2020 r. poz. 424, 471 i 1086.

Art. 8. W ustawie z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1654) art. 3 otrzymuje brzmienie:

„Art. 3. Przegląd, o którym mowa w art. 3a ust. 2a ustawy zmienianej w art. 1, jest wykonywany po raz pierwszy nie później niż do dnia 1 lipca 2021 r.”.

Art. 9. W ustawie z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 51) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 7 ust. 2–4 otrzymują brzmienie:

„2. Minister właściwy do spraw klimatu monitoruje wykorzystanie limitu wydatków, o którym mowa w ust. 1, oraz jest odpowiedzialny za wdrożenie mechanizmu korygującego, o którym mowa w ust. 3.

3. W przypadku gdy wielkość wydatków po pierwszym półroczu danego roku budżetowego wyniesie więcej niż 65% limitu wydatków przewidzianych na dany rok, minister właściwy do spraw klimatu obniża wielkość środków przeznaczonych na wydatki w drugim półroczu o kwotę stanowiącą różnicę między wielkością tego limitu a kwotą przekroczenia wydatków. W przypadku zagrożenia przekroczenia limitu wydatków określonych na dany rok budżetowy, minister właściwy do spraw klimatu wstrzymuje zawieranie porozumień z gminami. Minister właściwy do spraw klimatu będzie zawierał porozumienia z gminami w zakresie zabezpieczonych środków.

4. W przypadku gdy wielkość wydatków w poszczególnych miesiącach jest zgodna z planem finansowym urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw klimatu, przepisu ust. 3 nie stosuje się.”;

2) w art. 9:

a) w ust. 1 uchyla się pkt 3–6,

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Maksymalny limit wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na wykonywanie zadań ministra właściwego do spraw klimatu wynikających z ustawy wynosi w roku:

1) 2021 – 500 000zł;

2) 2022 – 500 000zł;

3) 2023 – 500 000zł;

4) 2024 – 500 000zł.”,

c) ust. 2–4 otrzymują brzmienie:

„2. Minister właściwy do spraw gospodarki monitoruje wykorzystanie limitu wydatków, o którym mowa w ust. 1, a minister właściwy do spraw klimatu monitoruje wykorzystanie limitu wydatków, o którym mowa w ust. 1a, oraz są oni odpowiedzialni za wdrożenie mechanizmu korygującego, o którym mowa w ust. 3

3. W przypadku gdy wielkość wydatków po pierwszym półroczu danego roku budżetowego wyniesie więcej niż 65% limitu wydatków przewidzianych na dany rok, minister właściwy do spraw gospodarki w zakresie limitu wydatków, o którym mowa w ust. 1, a minister właściwy do spraw klimatu w zakresie limitu wydatków, o którym mowa w ust. 1a, obniża wielkość środków przeznaczonych na wydatki w drugim półroczu o kwotę stanowiącą różnicę między wielkością tego limitu a kwotą przekroczenia wydatków.

4. W przypadku gdy wielkość wydatków w poszczególnych miesiącach jest zgodna z planem finansowym urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw gospodarki w zakresie limitu wydatków, o którym mowa w ust. 1, a ministra właściwego do spraw klimatu w zakresie limitu wydatków, o którym mowa w ust. 1a, przepisu ust. 3 nie stosuje się.”.

Art. 10. 1. Do porozumień, o których mowa w art. 11c ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, zawartych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą. Strony tych porozumień dostosują je do przepisów zmienionych niniejszą ustawą w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

2. Do wniosków, o których mowa w art. 11c ust. 4 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, złożonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy i nierozpatrzonych przed tym dniem, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wzywa wnioskodawcę do dostosowania wniosku do przepisów zmienionych niniejszą ustawą w terminie nie krótszym niż 14 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Jeżeli wnioskodawca nie dostosuje wniosku zgodnie z wezwaniem, wniosek pozostawia się bez rozpoznania, o czym Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej informuje wnioskodawcę w wezwaniu.

3. Do umów, o których mowa w art. 11d ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1, zawartych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art.

1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą. Strony tych umów zawrą do nich aneksy w celu dostosowania tych umów do przepisów zmienionych niniejszą ustawą w terminie 3 miesięcy od dnia dostosowania porozumień do przepisów zmienionych niniejszą ustawą, o którym mowa w ust. 1. W przypadku niezawarcia aneksów w tym terminie umowy wygasają.

Art. 11. 1. W sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, w których zadania i kompetencje ministra właściwego do spraw gospodarki przejął na podstawie niniejszej ustawy minister właściwy do spraw klimatu oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, stosuje się przepisy dotychczasowe, z tym że do treści porozumień, o których mowa w art. 11c ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, zawieranych w wyniku zakończenia tych spraw oraz do określenia podmiotów właściwych do zawierania takich porozumień zastosowanie będą miały przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

2. Z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy minister właściwy do spraw klimatu wstępuje w prawa i obowiązki ministra właściwego do spraw gospodarki określone w porozumieniach, o których mowa w art. 11c ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy. Art. 11c ust. 1c ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się.

3. W terminie 7 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy minister właściwy do spraw klimatu wstępuje w prawa i obowiązki ministra właściwego do spraw gospodarki określone w porozumieniu, o którym mowa w art. 22c ust. 6 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy. Porozumienie to zachowuje moc do dnia zawarcia porozumienia, o którym mowa w ust. 4.

4. Minister właściwy do spraw klimatu, Bank Gospodarstwa Krajowego oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zawrą porozumienie, o którym mowa w art. 22c ust. 6 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie później niż w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

5. W terminie 3 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy minister właściwy do spraw gospodarki przekazuje, na podstawie pisemnego protokołu, odpowiednio ministrowi właściwemu do spraw klimatu oraz Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej dokumenty niezbędne do wykonywania praw i obowiązków przejmowanych od ministra właściwego do spraw gospodarki, w szczególności oryginały porozumień, o których mowa w ust. 2 i 3.

6. Plan finansowy Funduszu Termomodernizacji i Remontów na 2020 r. aktualizuje się w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

7. W terminie 90 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy Bank Gospodarstwa Krajowego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw klimatu sporządzi plany finansowe Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji na rok 2020 oraz na rok 2021.

Art. 12. Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 11d ust. 12 ustawy zmienianej w art. 1 zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 11d ust. 12 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 13. 1. Właściciel lub zarządca budynku lub lokalu składa deklarację, o której mowa w art. 27g ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w odniesieniu do źródła ciepła lub źródła spalania paliw, eksploatowanych w dniu ogłoszenia komunikatu, o którym mowa w art. 15 pkt 6, nie później niż 12 miesięcy od dnia ogłoszenia tego komunikatu.

2. W terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania deklaracji w postaci pisemnej wójt, burmistrz lub prezydent miasta wprowadza do centralnej ewidencji emisyjności budynków dane i informacje zawarte w deklaracji z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego obsługującego tę ewidencję, w sposób określony w art. 27g ust. 5 ustawy zmienianej w art. 1.

Art. 14. Tworzy się centralną ewidencję emisyjności budynków w celu gromadzenia jednolitych, ustandaryzowanych i spójnych danych dotyczących budynków i lokali oraz eksploatowanych w nich:

1) źródeł ciepła, w tym zasilania z sieci ciepłowniczej,
2) źródeł energii elektrycznej,
3) źródeł spalania paliw, w rozumieniu art. 157a ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 i …), o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW, niewymagającego pozwolenia, o którym mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy, albo zgłoszenia, o którym mowa w art. 152 ust. 1 tej ustawy

– na potrzeby identyfikacji i diagnozowania źródeł niskiej emisji oraz planowania i podejmowania efektywnych działań publicznych eliminujących źródła tej emisji w oparciu o utworzoną ewidencję.

Art. 15. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa ogłasza w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa komunikat określający dzień wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających:

1) prowadzenie centralnej ewidencji emisyjności budynków, o której mowa w art. 27a ustawy zmienianej w art. 1, na zasadach, o których mowa w art. 27a ust. 1–5 ustawy zmienianej w art. 1;
2) wprowadzanie danych i informacji do centralnej ewidencji emisyjności budynków, o których mowa w art. 27b i art. 27c ustawy zmienianej w art. 1;
3) udostępnianie danych i informacji z centralnej ewidencji emisyjności budynków, na zasadach, o których mowa w art. 27d ustawy zmienianej w art. 1;
4) udostępnianie danych i informacji z centralnej ewidencji emisyjności budynków, na zasadach, o których mowa w art. 27e ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1;
5) sporządzanie protokołu kontroli z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego obsługującego centralną ewidencję emisyjności budynków, na zasadach, o których mowa w art. 27f ustawy zmienianej w art. 1;
6) złożenie deklaracji z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego obsługującego centralną ewidencję emisyjności budynków, na zasadach, o których mowa w art. 27g ust. 2 pkt 1 ustawy zmienianej w art. 1;
7) sporządzanie protokołu kontroli z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego obsługującego centralną ewidencję emisyjności budynków, na zasadach, o których mowa w art. 62a ust. 5 i 6 ustawy zmienianej w art. 3.

Art. 16. Komunikaty, o których mowa w art. 15, ogłasza się w terminie co najmniej 3 miesięcy przed dniem wdrożenia rozwiązań technicznych określonych w danym komunikacie.

Art. 17. 1. W latach 2020–2029 maksymalny limit wydatków budżetu państwa dla części budżetowej 51 – klimat będący skutkiem finansowym wejścia w życie niniejszej ustawy wynosi 2,5 mln zł, z tym że nie może w kolejnych latach przekroczyć:

1) w 2020 r. – 0 mln zł;
2) w 2021 r. – 0 mln zł;
3) w 2022 r. – 0 mln zł;

4) w 2023 r. – 0 mln zł;

5) w 2024 r. – 0 mln zł;

6) w 2025 r. – 0,5 mln zł;

7) w 2026 r. – 0,5 mln zł;

8) w 2027 r. – 0,5 mln zł;

9) w 2028 r. – 0,5 mln zł;

10) w 2029 r. – 0,5 mln zł.

2. W latach 2020–2029 maksymalny limit wydatków budżetu państwa dla części budżetowej 18 – budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo będący skutkiem finansowym wejścia w życie niniejszej ustawy wynosi 22,8 mln zł, z tym że nie może w kolejnych latach przekroczyć:

1) w 2020 r. – 0,2 mln zł;

2) w 2021 r. – 0,8 mln zł;

3) w 2022 r. – 1,5 mln zł;

4) w 2023 r. – 2,3 mln zł;

5) w 2024 r. – 3 mln zł;

6) w 2025 r. – 3 mln zł;

7) w 2026 r. – 3 mln zł;

8) w 2027 r. – 3 mln zł;

9) w 2028 r. – 3 mln zł;

10) w 2029 r. – 3 mln zł.

3. Minister właściwy do spraw klimatu w zakresie części budżetowej 51 – klimat oraz minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w zakresie części budżetowej 18 – budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo monitorują wykorzystanie limitów wydatków oraz wdrażają mechanizm korygujący, o którym mowa w ust. 4.

4. W przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków, o którym mowa w ust. 1 i 2, odpowiednio minister właściwy do spraw klimatu albo minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa stosują mechanizm korygujący polegający na ograniczeniu wydatków przeznaczonych na sfinansowanie zadań, o których mowa w ustawie zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 18. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem:

1) art. 1 pkt 15 w zakresie:
   a) art. 27a, który wchodzi w życie z dniem wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających prowadzenie centralnej ewidencji emisyjności budynków, określonym w komunikacie, o którym mowa w art. 15 pkt 1,
   b) art. 27b i art. 27c, które wchodzą w życie z dniem wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających wprowadzenie danych i informacji do centralnej ewidencji emisyjności budynków, określonym w komunikacie, o którym mowa w art. 15 pkt 2,
   c) art. 27d, który wchodzi w życie z dniem wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających udostępnianie danych i informacji z centralnej ewidencji emisyjności budynków, określonym w komunikacie, o którym mowa w art. 15 pkt 3,
   d) art. 27e, który wchodzi w życie z dniem wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających udostępnianie danych i informacji z centralnej ewidencji emisyjności budynków, określonym w komunikacie, o którym mowa w art. 15 pkt 4,
   e) art. 27f, który wchodzi w życie z dniem wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających sporządzanie protokołu kontroli z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego obsługującego centralną ewidencję emisyjności budynków, określonym w komunikacie, o którym mowa w art. 15 pkt 5,
   f) art. 27g ust. 2 pkt 1, który wchodzi w życie z dniem wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających złożenie deklaracji z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego obsługującego centralną ewidencję emisyjności budynków, określonym w komunikacie, o którym mowa w art. 15 pkt 6;
2) art. 2, który wchodzi w życie z dniem wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających prowadzenie centralnej ewidencji emisyjności budynków, określonym w komunikacie, o którym mowa w art. 15 pkt 1;
3) art. 3, który wchodzi w życie z dniem wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających sporządzanie protokołu kontroli z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego obsługującego centralną ewidencję emisyjności budynków, określonym w komunikacie, o którym mowa w art. 15 pkt 2;
4) art. 5 pkt 3 oraz art. 6, które wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Projekt ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw stwarza warunki do podjęcia realnych działań w celu eliminacji zjawiska smogu, w tym przede wszystkim tzw. niskiej emisji pochodzącej z sektora komunalno-bytowego. Po pierwsze proponuje działania na rzecz udoskonalenia funkcjonującego od lutego 2019 r. pilotażowego instrumentu na rzecz termomodernizacji (w tym wymiany nieekologicznych źródeł ciepła) budynków jednorodzinnych osób ubogich energetycznie, zwanego dalej „Programem Stop Smog". Po drugie kluczowe jest podjęcie działań na rzecz zdiagnozowania źródeł niskiej emisji. W tym kontekście niezbędne jest rozpoczęcie gromadzenia jednolitych i uspójnionych danych w skali całego kraju dotyczących budynków i pochodzących z nich źródeł emisji, które stanowią kluczowy element do planowania działań naprawczych (por. raport Najwyższej Izby Kontroli z dnia 27 sierpnia 2018 r. LKR.430.003.2018 Nr ewid. 150/2018/P/17/078/LKR). W celu zdiagnozowania i zidentyfikowania źródeł emisji z budynków przewiduje się utworzenie i uruchomienie Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków, zwanej dalej „CEEB". Po trzecie projekt ustawy wprowadza zmiany niezbędne do usprawnienia działania funkcjonującego rządowego programu priorytetowego „Czyste Powietrze" zarządzanego przez Narodowy Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zwany dalej „NFOŚiGW".

Działania mające na celu poprawę stanu technicznego zasobów mieszkaniowych i poprawę warunków mieszkaniowych społeczeństwa przyczyniają się równocześnie do realizacji innych priorytetów rządu, takich jak:

1) poprawa efektywności energetycznej,
2) walka ze zjawiskiem smogu,
3) walka z ubóstwem energetycznym.

Proponowana nowelizacja stanowi odpowiedź na następujące problemy:

1) konieczność wsparcia samorządów gminnych w przedsięwzięciach poprawiających stan techniczny budynków jednorodzinnych,
2) zwiększenie efektów działań wspierających przedsięwzięcia niskoemisyjne w budynkach jednorodzinnych,
3) zdiagnozowanie źródeł emisji pochodzących z budynków przez stworzenie narzędzia wspierającego działania jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt ustawy przewiduje:

1) poprawę efektywności wsparcia samorządów gminnych realizujących przedsięwzięcia niskoemisyjne w budynkach jednorodzinnych przez dostosowanie do bieżących uwarunkowań zasad uczestnictwa i realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych (Program Stop Smog),
2) utworzenie i uruchomienie CEEB,
3) usprawnienie działania rządowego programu priorytetowego „Czyste Powietrze".

1. Dostosowanie do bieżących uwarunkowań zasad uczestnictwa i realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych (Program Stop Smog)

W lutym 2019 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U z 2019 r. poz. 51), na podstawie których został uruchomiony rządowy Program Stop Smog. Od czasu wejścia w życie ustawy podpisano 4 porozumienia z gminami (Skawina, Sucha Beskidzka, Pszczyna, Niepołomice), a kolejne 3 wnioski gmin są w trakcie procedowania (Tuchów, Nakło nad Notecią i Sosnowiec). Zgodnie z tymi wnioskami i 4 podpisanymi porozumieniami, w latach 2019–2022 będzie zrealizowanych 1027 przedsięwzięć niskoemisyjnych na łączną kwotę blisko 55 mln zł. Kolejne gminy przygotowują się do przygotowania wniosku, w tym m.in. Opoczno, Proszowice, Radwanice, Rybnik, Żywiec.

Mimo ww. grupy gmin uczestniczących/zainteresowanych Programem Stop Smog, proces jego realizacji nie może być w pełni zadowalający, a liczba wskazanych gmin nie pozwoli na pełne wykorzystanie środków przeznaczonych na realizację tego programu. Kolejne spotkania z gminami oraz oficjalna korespondencja kierowana do MPiT/MR i wnioski z bieżącej pracy zespołu zarządzającego Programem Stop Smog doprowadziły do wniosku o konieczności przeprowadzenia zmian w Programie Stop Smog mających na celu dostosowanie zasad uczestnictwa w nim i jego realizacji do bieżących uwarunkowań, w tym zwiększenia atrakcyjności tego programu dla gmin. Proponowane zmiany obejmują w szczególności:

1) zmniejszenie minimalnej liczby budynków jednorodzinnych umożliwiającej aplikowanie do programu (z 2% do 1% lub 20 budynków) oraz jednorazowe zniesienie tego limitu, w sytuacji gdy wcześniej gmina zawarła co najmniej jedno porozumienie;
2) zmniejszenie z 50% do 30% wymaganej redukcji zapotrzebowania na ciepło grzewcze liczonej łącznie dla wszystkich przedsięwzięć niskoemisyjnych realizowanych przez gminę w ramach jednego porozumienia;

3) wydłużenie z 3 lat do 4 lat okresu realizacji porozumienia – w przypadku realizacji przez gminę w danym porozumieniu więcej niż 2% budynków jednorodzinnych w gminie;
4) skrócenie z 10 lat do 5 lat okresu po zakończeniu porozumienia dla działań/zobowiązań dotyczących:
   – obowiązku beneficjenta w zakresie zwrotu odpowiedniej części wartości przedsięwzięcia w przypadku sprzedaży budynku,
   – zobowiązań beneficjenta w zakresie przestrzegania warunków umowy,
   – przechowywania treści porozumienia przez gminę i ministra,
   – utrzymania przez gminę efektów przedsięwzięć niskoemisyjnych;
5) rozszerzenie zakresu przedsięwzięcia niskoemisyjnego o:
   – przyłączenie budynku do sieci elektroenergetycznej,
   – modernizację istniejącego przyłącza ciepłowniczego, gazowego lub elektroenergetycznego,
   – zapewnienie budynkowi dostępu do energii z instalacji OZE (wraz z likwidacją źródła niespełniającego standardów niskoemisyjnych);
6) dopuszczenie możliwości realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych również w budynkach będących w zasobach mieszkaniowych gminy;
7) wyłączenie z możliwości wymiany/likwidacji kotłów na paliwa stałe klasy 5;
8) rozszerzenie katalogu kosztów kwalifikowanych w programie o:
   – koszty mikroinstalacji OZE w rozumieniu ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2020 r. poz. 261, z późn. zm.),
   – koszty zapewnienia dostępu do energii z OZE i pompy ciepła w tym m.in. w oparciu o urządzenia stanowiące własność gminy,
   – koszty instalacji źródeł ciepła zasilanych energią elektryczną,
   – koszty innych prac budowlanych niezbędnych do realizacji przedsięwzięć związanych z efektywnością energetyczną, jednakże stanowiących nie więcej niż 20% łącznych kosztów,
   – koszty serwisu i konserwacji w okresie utrzymania efektów przedsięwzięć niskoemisyjnych,
   – koszty nadzoru inwestorskiego,
   – koszty przygotowania wniosku w okresie do 9 miesięcy przed datą zawarcia porozumienia;

9) w uzasadnionych przypadkach (np. zły stan techniczny budynku) umożliwienie gminom nabywania urządzeń i instalacji jako własny środek trwały i udostępniania ich beneficjentowi;
10) zmiany warunków udziału mieszkańców w programie przez:
   - wyłączenie z kryterium majątkowego wartości nieruchomości oraz jego obniżenie do kwoty 53 tys. zł,
   - wprowadzenie odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań dotyczących liczby osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego i zasobów majątkowych,
   - wprowadzenie zapisu umożliwiającego uniknięcie przez beneficjenta zwrotu kosztów przedsięwzięcia niskoemisyjnego w sytuacji, gdy własność budynku przenoszona jest na osobę bliską, która zadeklaruje utrzymanie efektów przeprowadzonej inwestycji;
11) wyposażenie gmin w narzędzia umożliwiające weryfikację danych osób ubiegających się o wsparcie w ramach Programu Stop Smog:
   - wprowadzenie wniosku o zawarcie umowy na realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego,
   - zmianę sposobu wyliczania dochodu (przejście z brutto na netto – zgodnie z ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111)),
   - zmiana z 3 miesięcy na 1 rok okresu, z którego wyliczany jest dochód osoby ubiegającej się o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego,
   - umożliwienie gminom samodzielnej weryfikacji dochodu osoby ubiegającej się o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego, wraz z innymi dodatkowymi instrumentami w tym zakresie, zaczerpniętymi z ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych i ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych;
12) umożliwienie związkom międzygminnym i powiatom aplikowania do programu w imieniu i na rzecz kilku gmin;
13) zniesienie obowiązku opracowywania gminnych programów niskoemisyjnych;
14) dokonanie zmiany podmiotu odpowiedzialnego za rozdysponowanie i rozliczanie tych środków. W miejsce ministra właściwego do spraw gospodarki wstępują dwa podmioty – minister właściwy do spraw klimatu oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

W związku z powyższym w przedmiotowej regulacji proponuje się następujące zmiany w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2020 r. poz. 22, z późn. zm.):

1) proponuje się nowe brzmienie art. 2 pkt 1b lit. a i b. Zmiany lit. a polegają na uniemożliwieniu wymiany w ramach Programu Stop Smog kotłów klasy 5, które w swej charakterystyce niewiele odbiegają od dalej zdefiniowanego standardu niskoemisyjnego. Przez ostatnie lata była to główna klasa kotłów, na którą dokonywano wymian np. w ramach środków UE. Natomiast w lit. b proponuje się przepis doprecyzowujący, że wraz z likwidacją źródła ciepła można dokonywać nie tylko budowy przyłącza, ale także jego modernizacji. Ponadto doprecyzowano, że wraz z likwidacją źródła ciepła musi być zainstalowane inne źródło zapewniające ciepło w budynku;

2) w art. 2 pkt 1b lit. ba wprowadza się nowy typ przedsięwzięcia niskoemisyjnego obejmujący likwidację źródła ciepła wraz z podłączeniem budynku do zewnętrznej instalacji OZE oraz zainstalowanie w nim urządzeń grzewczych. Tego typu rozwiązanie może być przeznaczone do budynków, w których ze względu np. na stan techniczny nie ma uwarunkowań do głębszych prac termomodernizacyjnych. Konsekwencją wprowadzenia tego nowego typu przedsięwzięcia niskoemisyjnego są zmiany w dalszych przepisach (art. 11c ust. 3 pkt 2, 6, 13 i ust. 3a);

3) proponuje się uszczegółowienie definicji obejmującej wymagania standardu niskoemisyjnego (art. 2 pkt 1c). Są to regulacje doprecyzowujące, gdyż intencją obecnie obowiązującego przepisu było już wskazanie, że wszystkie urządzenia, poza kotłami na paliwa stałe niespełniającymi regulacji prawnych ustanawiających standard ekoprojektu, spełniają standard niskoemisyjny. Tym samym, unikając wszelkich wątpliwości interpretacyjnych, proponuje się regulacje wskazujące, że źródła ciepła wykorzystujące innego rodzaju paliwa lub energię niż pochodzące z paliw stałych, spełniają standardy niskoemisyjne. Jednocześnie przywołano rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe (Dz. U. z 2017 r. poz. 1690, z późn. zm.), które są dopełnieniem dotychczas przywołanych regulacji w zakresie rynku kotłów na paliwa stałe;

4) wprowadza się definicję gospodarstwa domowego (art. 2 pkt 1d). Zmiana ta ma celu ustanowienie czytelnego i łatwego w interpretacji przepisu do wykorzystania przez samorządy w trakcie rozpatrywania wniosków mieszkańców o objęcie ich Programem Stop Smog;

5) nowe brzmienie art. 11b ust. 1, nowy ustęp 1a, skreślenie ustępów od 2 do 9 oraz skorygowanie treści art. 11 c ust. 5 pkt 2 mają na celu zniesienie wymogu uchwalania przez

gminy gminnego programu niskoemisyjnego (GPN) oraz podkreślenie, że gminy powinny kierować wsparcie w ramach programu, w szczególności do gospodarstw domowych korzystających ze świadczeń pieniężnych z tytułu ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Zniesienie obowiązku opracowywania GPN zostało również odzwierciedlone w zmianie przepisów ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 264, z późn. zm.) – art. 7. Zniesienie obowiązku opracowywania GPN-ów było postulatem szeregu gmin. Według gmin GPN-y powielały treść innych dokumentów programowych i strategicznych opracowywanych przez samorządy;

6) pewne wątpliwości interpretacyjne budziły również regulacje dotyczące warunków finansowych dla gmin i budżetu państwa, dlatego wprowadzono nowe brzmienia przepisów wskazujących, że udział budżetu państwa wynosi nie więcej niż 70% (art. 11b ust. 11), udział własny beneficjenta nie wlicza się do średniego kosztu realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego (art. 11c ust. 5 pkt 5 oraz nowy pkt 6) oraz że ewentualne dodatkowe koszty wykraczające poza koszty przedsięwzięć niskoemisyjnych (ograniczone maksymalnym średnim kosztem realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego) może (rozwiązanie fakultatywne) pokryć gmina (art. 11c ust. 1c). Fakultatywność tego rozwiązania umożliwia gminom finansowanie w formule Programu Stop Smog bardziej kosztochłonnych (więcej niż średnio 53 tys. zł) przedsięwzięć niskoemisyjnych. Natomiast z drugiej strony, mechanizm finansowania z budżetu państwa w wysokości 70% kosztów do średniej kwoty 53 tys. zł powinien spowodować wdrożenie na poziomie gminy mechanizmów w realizacji programu, które zagwarantują ograniczenie średniego kosztu do ww. kwoty – szczególnie w gminach, które nie mogą pozwolić sobie na zwiększenie ponad 30% swojego udziału. Jednocześnie doprecyzowano, że w celu konieczności ewentualnego finansowania tych bardziej kosztochłonnych budynków, gmina może wykorzystać środki z wkładu własnego beneficjenta. Środki te mogą być również wykorzystane w celu utrzymanie efektów przedsięwzięć niskoemisyjnych (art. 11c ust. 7);

7) biorąc pod uwagę szereg uwag ze strony zainteresowanych gmin, proponuje się modyfikację warunków ich udziału w programie (art. 11c ust. 1). W pkt 1 tego przepisu proponuje się zmniejszenie minimalnej liczby budynków jednorodzinnych umożliwiającej aplikowanie do programu (z 2% do 1% lub 20 budynków). Szereg gmin zainteresowanych przystąpieniem do programu wskazywało, że biorąc pod uwagę wiele czynników ryzyka oraz jego innowacyjny charakter, pułap 2% budynków jest zbyt wysoki. Natomiast nie dokonuje się zmian w tym zakresie dla miast powyżej 100 tys. mieszkańców – brak dolnego i górnego limitu liczby

budynków. W kontekście liberalizacji tego limitu, proponuje się wprowadzenie jednorazowego zniesienia jego obowiązywania (art. 11c ust. 1e), w sytuacji gdy wcześniej gmina zawarła co najmniej jedno porozumienie. Podyktowane jest to możliwością wystąpienia sytuacji, gdy gmina zrealizowała już jedno lub więcej porozumień, a pozostała grupa chętnych mieszkańców jest mniejsza niż limit w programie;

8) ponadto w art. 11c ust. 1 pkt 3 proponuje się zmniejszenie z 50% do 30% poziomu zapotrzebowania na energię dostarczaną na potrzeby ogrzewania i podgrzewania wody użytkowej, liczonego łącznie dla wszystkich przedsięwzięć niskoemisyjnych. Był to jeden z postulatów gmin zainteresowanych Programem Stop Smog. Argumentem za taką zmianą był fakt, że doświadczenia tych gmin pokazują, że osiągnięcie 50% zmniejszenia energii w założonym budżecie często jest trudne lub niewykonalne. Jednocześnie w całej ustawie uspójnia się nazewnictwo w tym zakresie (obecnie jest: „zapotrzebowania na ciepło grzewcze", proponuje się: „zmniejszenie zapotrzebowania na energię dostarczaną na potrzeby ogrzewania budynku mieszkalnego jednorodzinnego i podgrzewania wody użytkowej");

9) nowe brzmienie art. 11c ust. 2 obejmuje wskazanie źródła danych do ustalania liczby mieszkańców dla miast powyżej 100 tys. mieszkańców. Obecnie podstawą jest liczba mieszkańców publikowana przez GUS według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok złożenia wniosku. Regulacja ta powodowała, że gminy składające wniosek w pierwszej połowie roku nie mogły powoływać się na te dane, gdyż GUS tego rodzaju dane publikuje w drugiej połowie roku. W związku z tym, w nowym brzmieniu proponuje się najnowsze dostępne dane publikowane przez GUS;

10) jednocześnie zaproponowano regulacje umożliwiające przystępowanie do Programu Stop Smog również związkom międzygminnym w rozumieniu art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713), związkowi metropolitalnemu utworzonemu na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. poz. 730) oraz powiatom (art. 11c ust. 1a). W takim przypadku gminy uczestniczące w tych związkach lub należące do powiatu powinny zawrzeć umowę regulującą przekazanie praw i obowiązków wynikających z realizacji i zapewnienia utrzymania efektów przedsięwzięć niskoemisyjnych na rzecz tego związku lub powiatu (art. 11c ust. 1b);

11) nowe brzmienie art. 11c ust. 3 proponuje rozszerzenie katalogu kwalifikowanych o:

- koszty mikroinstalacji OZE w rozumieniu ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii,
- koszty zapewnienia dostępu do energii z OZE i pompy ciepła, w tym m.in. w oparciu o urządzenia stanowiące własność gminy,
- koszty instalacji źródeł ciepła zasilanych energią elektryczną,
- koszty innych prac remontowych niezbędnych do realizacji przedsięwzięć związanych z efektywnością energetyczną, jednakże stanowiące nie więcej niż 20% łącznych kosztów,
- koszty serwisu, konserwacji i ubezpieczenia w okresie utrzymania efektów przedsięwzięć niskoemisyjnych,
- koszty przygotowania wniosku w okresie do 9 miesięcy przed datą zawarcia porozumienia.

Ponadto nowe brzmienie art. 11c ust. 3 proponuje doprecyzowanie następujących kosztów:

- systemu wentylacji, w tym przewodów kominowych,
- nadzoru inwestorskiego,
- katalogu kosztów dodatkowych związanych z zarządzaniem porozumieniami.

Zmiany te podyktowane są zbyt ogólnymi dotychczasowymi przepisami oraz rozszerzeniem zakresu przedsięwzięć niskoemisyjnych. Ponadto zmiana obejmująca umożliwienie kwalifikowania dodatkowych prac budowlanych (nie większych niż 20% łącznych kosztów) podyktowana jest faktem, że budynki osób ubogich energetycznie często od czasu ich budowy nie podlegały żadnym większym pracom remontowym. Powoduje to, że wykonanie prac termomodernizacyjnych często wymaga również innych prac budowlanych, które są konieczne do montażu lub zapewnienia funkcjonalności systemów poprawiających efektywność energetyczną budynku. Przykładowym tego typu zakresem może być konieczność wybudowania od podstaw komina czy wymiana poszycia dachowego lub nawet konstrukcji dachu;

12) nowe brzmienie art. 11c ust. 4 obejmuje wydłużenie do 4 lat okresu trwania porozumienia. Jednakże ten wydłużony okres byłby obowiązujący jedynie dla gmin, które zgłosiłyby do programu więcej niż 2% budynków jednorodzinnych w gminie. W świetle uwag gmin, że 2% budynków wydaje się zbyt wysokim pułapem do realizacji w okresie dotychczas obowiązujących 3 lat, wydaje się słuszne, dla większych niż projektowany minimalny poziom (1% lub 20 budynków), zaproponowanie okresu 4-letniego. Tym samym, zachęci to gminy do realizacji bardziej ambitnych projektów;

13) nowe brzmienie art. 11d ust. 1–1b obejmuje zmodyfikowane warunki, jakie powinna spełnić osoba, aby gmina mogła z nią zawrzeć umowę o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego, w tym przede wszystkim powołanie się w kwestiach wyliczania dochodu i jego weryfikacji na przepisy ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. Zmiany polegają na:

a) wydłużeniu z 3 miesięcy na 1 rok okresu, z którego wyliczany jest dochód osoby ubiegającej się o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego (pkt 2) oraz definiowane go na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. Ponadto proponuje się wprowadzenie wniosku, jako dokumentu stanowiącego potwierdzenie woli osoby ubiegającej się o objęcie programem, do którego załącza się oświadczenia (wprowadzenie do ust. 1 oraz ust. 1a i 1b),

b) wprowadzenie odpowiedzialności karnej za składanie fałszywego oświadczenia dotyczącego liczby osób w gospodarstwie domowym i majątku (ust. 1b),

c) wyłączenie z kryterium majątkowego wartości nieruchomości oraz jego obniżenie do kwoty 53 tys. zł (ust. 1 pkt 3),

d) rozszerzeniu zgody beneficjenta dotyczącej OZE na potrzeby instalacji gminy, spółdzielni energetycznych i klastrów energii (ust. 1 pkt 7).

W zakresie pkt b należy wyjaśnić, że choć dotychczas ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów nakładała na gminy obowiązek weryfikacji, m.in. majątku i składu gospodarstwa domowego (obecny art. 11d ust. 7), to gminy nie dysponowały konkretnymi uprawnieniami, które umożliwiłyby gminom praktyczną realizację tego obowiązku. W związku z tym jako uzupełniające się narzędzia proponuje się z jednej strony wprowadzenie odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń dotyczących liczby osób w gospodarstwie domowym oraz zasobów majątków, a z drugiej strony możliwość (nowy ust. 7e w art. 11d):

1) przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, o którym mowa w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych;

2) wykorzystania informacji z już przeprowadzonego ww. wywiadu środowiskowego;

3) wykorzystania informacji z już przeprowadzonego rodzinnego wywiadu środowiskowego w rozumieniu ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

W zakresie weryfikacji majątku jest to rozwiązanie bardzo zbliżone do obowiązującej procedury w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, gdzie jednocześnie obowiązuje odpowiedzialność karna za składanie fałszywych oświadczeń, a z drugiej strony istnieje możliwość przeprowadzenia wywiadu środowiskowego. Wprowadzając najsurowszy rodzaj odpowiedzialności, tj. sankcji karnej za złożenie wyżej opisanych oświadczeń, miano na względzie, że obowiązujące wsparcie w programie (ok. 53 tys. zł) jest i tak nieporównywalnie wyższe niż obowiązujące w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych.

Zmiany opisane w pkt c wynikają z faktu, że obecne kryterium majątkowe ogranicza możliwość aplikowania do programu gminom charakteryzującym się wysokimi cenami działek budowlanych (rynkowa cena działki uniemożliwia potencjalnym beneficjentom spełnienie obecnie obowiązującego w Programie Stop Smog kryterium). W Polsce jak do tej pory nie przeprowadzono badań zasobów majątkowych odrębnych dla osób zamieszkujących domy jednorodzinne. Jednakże zgodnie z raportem Narodowego Banku Polskiego, opierającym się na danych z 2016 r., opublikowanym w 2018 r. (Zasobność gospodarstw domowych w Polsce – Raport BZGD 2016: https://www.nbp.pl/aktualnosci/wiadomosci_2018/Raport_BZGD_2016.pdf), średnia wartość majątku polskich gospodarstw domowych wynosi 417,3 tys. zł, co jest zbieżne z dotychczas przyjętym w Programie Stop Smog progiem. Jednakże, analizując ponownie kryterium majątkowe, w tym uwagi napływające z gmin, wyciągnięto wnioski, że jest to poważna bariera dla gmin charakteryzujących się wysokimi cenami działek budowlanych (rynkowa cena działki uniemożliwia potencjalnym beneficjentom możliwość spełnienia obecnie obowiązującego w Programie Stop Smog kryterium). Zakładając średnią powierzchnię działki budowlanej w wymiarze 800 m^2, należy stwierdzić, że sama tylko wartość działki budowlanej jest bliska lub przekracza ustanowione w Programie Stop Smog kryterium w następujących miastach/aglomeracjach: Kraków, Warszawa, Gdańsk i Poznań. W związku z powyższym do proponowanego kryterium majątkowego zaliczone byłyby jedynie aktywa ruchome i pieniężne oraz inne nieruchomości nieobjęte przedsięwzięciem niskoemisyjnym. Biorąc pod uwagę, że dotychczasowe kryterium było oparte na wielokrotności średniej wartości przedsięwzięcia niskoemisyjnego, ograniczono go do minimum, tzn. do jednokrotności tej liczby.

Natomiast zmiany opisane w pkt d (zgoda dotycząca OZE) są konsekwencją ostatnich zmian ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2020 r. poz. 261, z późn. zm.);

14) wprowadzenie nowych ust. 2a i 2b w art. 11d (budynki wchodzące w skład zasobu mieszkaniowego gminy) podyktowane jest faktem, że w części gmin występują komunalne budynki jednorodzinne, które wymagają pilnych prac termomodernizacyjnych;

15) nowe brzmienie art. 11d ust. 6 wynika z konieczności doprecyzowania, aby było jasne, że przedsięwzięcie niskoemisyjne może być realizowane również tylko w jednym lokalu w budynku, który składa się z dwóch lokali;

16) nowe brzmienie art. 11d ust. 7 oraz ust. 7a–7f wynika z konieczności doposażenia gminy w instrumenty umożliwiające skuteczną i samodzielną weryfikację oświadczeń dotyczących liczby osób w gospodarstwie domowym i majątkowych osób ubiegających się o objęcie programem oraz narzędzi samodzielnego sposobu wyliczania przez gminy dochodu osoby ubiegającej się o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego. Natomiast w ust. 8a wskazano dodatkową możliwość ustanowienia przez gminy własnych trybów weryfikacji wnioskodawców oraz inny tryb realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych, polegający na udzielaniu dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji tych przedsięwzięć zgodnie z art. 403 ust. 4–6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r.– Prawo ochrony środowiska;

17) nowe brzmienie art. 11e ust. 3 podyktowane jest koniecznością doprecyzowania celu (nie tylko utrzymania efektów, ale także ich osiągnięcia) oraz doprecyzowania zakresu usług doradztwa energetycznego;

18) gminy również zgłaszały wiele zastrzeżeń co do długości (10 lat) okresu utrzymania efektów przedsięwzięć niskoemisyjnych. Podobnego typu projekty generalnie charakteryzują się znacznie krótszym okresem trwałości (3 lub 5 lat). Ponadto gwarancje producentów na urządzenia grzewcze nigdy nie przekraczają okresu 5-letniego, co w przypadku utrzymania okresu 10-letniego, mogłoby determinować dodatkowe koszty po stronie gminy. W związku z powyższym proponuje się w art. 11e odpowiednie skrócenie tego okresu z 10 do 5 lat. W konsekwencji proponuje się również skrócenie w takim samym wymiarze okresu (oraz ich pośrednich wartości), w którym beneficjent musi zwrócić odpowiednią część wartości przedsięwzięcia, w przypadku sprzedaży budynku, który był objęty programem (art. 11f ust. 1), okresu zobowiązania beneficjenta do spełniania warunków określonych w umowie (art. 11f ust. 3) oraz okresu, w którym minister oraz gmina przechowują treść porozumienia (art. 22b ust. 2);

19) proponuje się również wprowadzenie nowej regulacji (art. 11f ust. 10) umożliwiającej uniknięcie przez beneficjenta zwrotu kosztów przedsięwzięcia niskoemisyjnego w sytuacji, gdy własność budynku przenoszona jest na osobę bliską, która zadeklaruje utrzymanie efektów przeprowadzonej inwestycji;

20) ponadto proponuje się nowe brzmienie art. 22c ust. 3, które doprecyzowuje kwestię terminu zwrotu środków przez gminę po zakończeniu realizacji porozumienia. Obecnie brzmienie zapisów nie do końca wskazywało, czy gmina (w związku z zasadą „roczności" środków publicznych) powinna co roku rozliczać się z otrzymanej dotacji. Biorąc pod uwagę 3-letni (lub 4-letni – wprowadzany tą nowelizacją) okres realizacji porozumienia oraz wynikającą z tego faktu konieczność realizacji przez gminę wielu odrębnych, realizowanych w trybie zamówień publicznych, inwestycji w budynkach prywatnych, co zwiększa liczbę czynników ryzyka, zasadne jest wprowadzenie 3- lub 4-letniego okresu rozliczenia dotacji;

21) w związku z tym, że wszystkie proponowane w projekcie zmiany warunków udziału w Programie Stop Smog są korzystniejsze niż obecnie obowiązujące zarówno dla gminy jako wnioskodawcy, jak i strony porozumienia oraz beneficjenta – osoby fizycznej która, będzie bezpośrednim korzystającym z efektu rzeczowego, proponuje się, aby zarówno nierozpatrzone wnioski do programu, jak i obowiązujące porozumienia z gminami oraz umowy z beneficjentami podlegały obowiązkowej aktualizacji.

W szczególności dla beneficjenta korzystnymi w sposób bezpośredni zmianami są te, które dotyczą w szczególności

- skrócenia z 10 lat do 5 lat okresu po zakończeniu porozumienia dla działań/zobowiązań dotyczących obowiązku beneficjenta w zakresie zwrotu odpowiedniej części wartości przedsięwzięcia w przypadku sprzedaży budynku oraz zobowiązań beneficjenta w zakresie przestrzegania warunków umowy,
- wprowadzenia zapisu umożliwiającego uniknięcie przez beneficjenta zwrotu kosztów przedsięwzięcia niskoemisyjnego w sytuacji, gdy własność budynku przenoszona jest na osobę bliską, która zadeklaruje utrzymanie efektów przeprowadzonej inwestycji,
- rozszerzenia zakresu przedsięwzięcia niskoemisyjnego oraz katalogu kosztów kwalifikowanych finansowanych ze środków Programu Stop Smog.

Z kolei z punktu widzenia gminy istotnymi korzystnymi zmianami w szczególności są:

1) zmniejszenie minimalnej liczby budynków jednorodzinnych umożliwiającej aplikowanie do programu (z 2% do 1% lub 20 budynków) oraz jednorazowe zniesienie tego limitu, w sytuacji gdy wcześniej gmina zawarła co najmniej jedno porozumienie;
2) zmniejszenie z 50% do 30% wymaganej redukcji zapotrzebowania na ciepło grzewcze liczonej łącznie dla wszystkich przedsięwzięć niskoemisyjnych realizowanych przez gminę w ramach jednego porozumienia;
3) wydłużenie z 3 lat do 4 lat okresu realizacji porozumienia – w przypadku realizacji przez gminę w danym porozumieniu więcej niż 2% budynków jednorodzinnych w gminie;
4) rozszerzenie katalogu kosztów kwalifikowanych w programie oraz rozszerzenie zakresu przedsięwzięcia niskoemisyjnego finansowanego ze środków w programie;
5) dopuszczenie możliwości realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych również w budynkach będących w zasobach mieszkaniowych gminy;
6) w uzasadnionych przypadkach (np. zły stan techniczny budynku) umożliwienie gminom nabywania urządzeń i instalacji jako własny środek trwały i udostępniania ich beneficjentowi;
7) zmiany warunków udziału mieszkańców w programie przez:
   - wyłączenie z kryterium majątkowego wartości nieruchomości oraz jego obniżenie do kwoty 53 tys. zł,
   - wprowadzenie odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań dotyczących liczby osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego i zasobów majątkowych,
   - wprowadzenie zapisu umożliwiającego uniknięcie przez beneficjenta zwrotu kosztów przedsięwzięcia niskoemisyjnego w sytuacji, gdy własność budynku przenoszona jest na osobę bliską, która zadeklaruje utrzymanie efektów przeprowadzonej inwestycji;
8) wyposażenie gmin w narzędzia umożliwiające weryfikację danych osób ubiegających się o wsparcie w ramach Programu Stop Smog:
   - wprowadzenie wniosku o zawarcie umowy na realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego,
   - zmianę sposobu wyliczania dochodu (przejście z brutto na netto – zgodnie z ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111)),

- zmiana z 3 miesięcy na 1 rok okresu, z którego wyliczany jest dochód osoby ubiegającej się o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego,
- umożliwienie gminom samodzielnej weryfikacji dochodu osoby ubiegającej się o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego, wraz z innymi dodatkowymi instrumentami w tym zakresie, zaczerpniętymi z ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych i ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych;

9) zniesienie obowiązku opracowywania gminnych programów niskoemisyjnych.

Stosowne przepisy przejściowe w tym zakresie zaproponowano w art. 10 projektu ustawy:

a) w ust. 1 do porozumień zawartych przez ministra właściwego do spraw gospodarki z gminą – wymagane dostosowanie w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy,

b) w ust. 2 do wniosków złożonych przed dniem wejścia w życie nowej ustawy i nierozpatrzonych przed tym dniem – stosuje się przepisy nowej ustawy,

c) w ust. 3 do umów z beneficjentami – wymagane dostosowanie w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Należy podkreślić, że choć przepisy przejściowe w art. 10 ust. 1 i ust. 3 będą dotyczyć porozumień/umów zawartych przed dniem wejścia przepisów, to skutki tych porozumień/umów będą miały miejsce pod rządami nowych przepisów.

22) w celu usprawnienia działania Funduszu Termomodernizacji i Remontów (FTiR) w zakresie środków dedykowanego Programowi Stop Smog oraz zintegrowania systemu finansowania działań na rzecz klimatu w ramach rządowego programu priorytetowego Czyste Powietrze proponuje się dokonanie zmiany podmiotu odpowiedzialnego za rozdysponowanie i rozliczanie tych środków. W miejsce ministra właściwego do spraw gospodarki wstępują dwa podmioty – minister właściwy do spraw klimatu oraz NFOŚiGW.

Ministrowi właściwemu do spraw klimatu przypisuje się przede wszystkim następujące zadania:

1) zapewnienie przekazywania środków budżetu państwa na realizację przedsięwzięć niskoemisyjnych do Funduszu (art. 22c ust. 8 ustawy),

2) uzgadnianie planu finansowego Funduszu (art. 26),

3) dochodzenie zwrotu środków od gminy (art. 22a ust. 5a).

NFOŚiGW przypisuje się przede wszystkim następujące zadania:

1) rozpatrywanie wniosku gminy (art. 22a),

2) zawieranie, w imieniu ministra, porozumień z gminami oraz ich realizację, w tym działania kontrolne (art. 22b),
3) dochodzenie, w przypadku powierzenia przez ministra, zwrotu środków od gminy (art. 22a ust. 5a),
4) roboczą współpracę z Bankiem Gospodarstwa Krajowego.

Zadania Banku Gospodarstwa Krajowego pozostają bez zmian.

Propozycja przypisania powyższych zadań nowym podmiotom wynika przede wszystkim z konieczności dalszej integracji w jednym resorcie działań służących ochronie klimatu. Zgodnie z art. 13a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1220), dział Klimat obejmuje sprawy klimatu, m.in. w zakresie ekologicznych warunków życia wynikających z ochrony powietrza, a także systemu zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji oraz handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

Przede wszystkim należy jednak zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 400a ust. 1 pkt 21 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219), NFOŚiGW od wielu lat dofinansowuje przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza. Obecnie zaś NFOŚiGW wdraża największy w Polsce program służący poprawie jakości powietrza oraz zmniejszeniu emisji gazów cieplarnianych – rządowy program priorytetowy „Czyste Powietrze". NFOŚiGW ma więc bardzo bogate doświadczenie w dofinansowywaniu przedsięwzięć proekologicznych, wspieraniu ich realizacji oraz rozliczaniu. Dysponuje przy tym kompetentną i profesjonalną kadrą, która umożliwi sprawną realizację przejętych zadań.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że NFOŚiGW pełni m.in. rolę instytucji wdrażającej środki unijne, rolę krajowego operatora systemu zielonych inwestycji wdrażającego środki pozyskane z umów sprzedaży jednostek przyznanej emisji, funkcję współoperatora środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, a także rolę zarządzającego Funduszu Niskoemisyjnego Transportu. Doświadczenie to przemawia więc za powierzeniem roli wykonawczej w Programie Stop Smog właśnie NFOŚiGW, gdyż pełnił on już z powodzeniem podobne funkcje w przeszłości. Przekazanie nowych zadań NFOŚiGW pozwoli przy tym na synchronizację poszczególnych programów, a przez to optymalizację wydatkowania środków publicznych, w szczególności w kontekście rządowego programu priorytetowego Czyste Powietrze, który jest skierowany do tej samej kategorii beneficjentów.

W ocenie projektodawców nie ma również przeszkód formalnoprawnych do przejęcia zadań od ministra właściwego do spraw gospodarki i przekazania ich dwóm podmiotom, w tym części z nich NFOŚiGW.

Ze względu na powierzenie NFOŚiGW nowych obowiązków w zakresie Programu Stop Smog zasadne jest, aby NFOŚiGW mógł pokrywać ze środków FTiR koszty realizacji zadań ponoszonych w tym zakresie ze środków przeznaczonych na przedsięwzięcia niskoemisyjne. Koszty te zostały oszacowane na kwotę 0,5 mln zł rocznie, na podstawie analizy przejmowanych zadań z Programu Stop Smog i ich skali oraz kosztów obsługi podobnych programów NFOŚiGW. Należy jednak pamiętać, że wraz z zakładanym intensywnym rozwojem Programu Stop Smog zmianie ulegnie liczba zadań realizowanych przez NFOŚiGW oraz ich zakres, co spowoduje w przyszłości wzrost kosztów realizowanych zadań. Sposób pokrywania tych kosztów zostanie określony w porozumieniu zawartym pomiędzy NFOŚiGW, ministrem właściwym do spraw klimatu oraz Bankiem Gospodarstwa Krajowego. Mając to na uwadze, należy uznać, że w tym zakresie zmiana jest neutralna dla finansów publicznych.

Zmiana w ustawie z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 51) dotyczy przeniesienia limitów wydatków budżetu państwa na lata 2021–2024 w wysokości 0,5 mln zł rocznie do projektowanej ustawy, w związku z przeniesieniem kompetencji ministra właściwego do spraw gospodarki na ministra właściwego do spraw klimatu.

Ze względu na podział czynności między dwa podmioty zasadne jest również wskazanie, że minister właściwy do spraw klimatu sprawuje nadzór nad wykonywaniem przez NFOŚiGW zadań w ramach Programu Stop Smog. Wynika to z nadrzędnej roli ministra właściwego do spraw klimatu, który pełni rolę podobną do dysponenta, a Narodowy Fundusz – rolę wykonawczą.

W projekcie przepisów proponuje się również zmianę art. 7 ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw, tak aby to minister właściwy do spraw klimatu monitorował wykorzystanie limitów wydatków oraz odpowiadał za wdrożenie mechanizmu korygującego.

2. Utworzenie i uruchomienie Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (CEEB)

Proces identyfikacji źródeł niskiej emisji zostanie rozpoczęty od gromadzenia jednolitych i uspójnionych danych w skali całego kraju. Niezbędne pozostaje pozyskanie informacji na temat budynków i pochodzących z nich źródeł emisji w ramach dokonywanej inwentaryzacji

budynków. Przedmiotowa nowelizacja obejmuje utworzenie i uruchomienie CEEB (art. 27a, art. 27b), w której gromadzi się przede wszystkim dane i informacje o budynkach i lokalach i ich właścicielach oraz dane osób uprawnionych do wprowadzania danych i informacji do CEEB, które zamieszczane są w tzw. „wykazie osób uprawnionych". CEEB prowadzi w systemie teleinformatycznym minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, który jest administratorem danych zgromadzonych w CEEB zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2020 r. poz. 346, z późn. zm.) (art. 27a ust. 1).

W CEEB gromadzone będą następujące informacje na temat budynku w zakresie wskazanych kategorii danych (art. 27a ust. 2 pkt 1):

1) dotyczących źródła ciepła, w tym zasilania z sieci ciepłowniczej (art. 27a ust. 2 pkt 1 lit. a), źródła energii elektrycznej (art. 27a ust. 2 pkt 1 lit. b) oraz źródła spalania paliw, w rozumieniu art. 157a ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW, niewymagającego pozwolenia, o którym mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1 i 2, albo zgłoszenia, o którym mowa w art. 152 ust. 1 tej ustawy (art. 27a ust. 2 pkt 1 lit. c);
2) informacje o przeprowadzonych kontrolach i czynnościach (art. 27a ust. 2 pkt 1 lit. d) na podstawie:
   a) art. 379 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, w zakresie kontroli źródła spalania paliw o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW, niewymagającego pozwolenia, o którym mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy, albo zgłoszenia, o którym mowa w art. 152 ust. 1 tej ustawy, lub spełnienia wymagań określonych w uchwale, o której mowa w art. 96 ust. 1 tej ustawy, lub ustalenia wysokości należnej opłaty za korzystanie ze środowiska, o której mowa w art. 284 ust. 1 tej ustawy,
   b) art. 9u ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010, z późn. zm.), w zakresie kontroli gospodarowania odpadami komunalnymi lub odprowadzania nieczystości ciekłych,
   c) art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 995, z późn. zm.) w zakresie emisji gazów i pyłów wprowadzanych do powietrza przez przedsiębiorcę w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców,

d) art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 lipca 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków (Dz. U. z 2020 r. poz. 213, z późn. zm.), w zakresie objętym świadectwem charakterystyki energetycznej budynków,
e) art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków w zakresie kontroli stanu technicznego systemu ogrzewania,
f) art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333), w zakresie kontroli przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych),
g) § 34 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. poz. 719, z późn. zm.), w zakresie usuwania zanieczyszczenia z przewodów dymowych i spalinowych;

3) informacje o przekazanej premii termomodernizacyjnej, przekazanej premii remontowej (art. 27a ust. 2 pkt 1 lit. e), ulgi podatkowej (termomodernizacyjnej) – (art. 27a ust. 2 pkt 1 lit. f) lub udzielonym ze środków publicznych finansowaniu albo dofinansowaniu: przedsięwzięć termomodernizacyjnych, przedsięwzięć niskoemisyjnych lub przedsięwzięć remontowych; odnawialnych źródeł energii, o których mowa w art. 2 pkt 22 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii oraz innych przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza (art. 27a ust. 2 pkt 1 lit. g).

   Potrzeba powołania się na ogólne pojęcie „przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza" wynika z konieczności uregulowania na poziomie ustawowym zobowiązania dotyczącego przekazywania danych do CEEB w zakresie dofinansowania wszelkich przedsięwzięć dotyczących budynków, które związane są z ochroną powietrza. Regulacje normujące te kwestie znajdują się w przepisach obowiązującego prawa na bardzo różnym poziomie (ustawa, uchwała, akty prawa miejscowego, programy operacyjne, środki unijne itd.) i nie sposób odwołać się do konkretnych przepisów w tym zakresie. Dodatkowo dotyczą szerokiego spektrum podmiotów, które realizują czynności związane z dofinansowaniem tych przedsięwzięć. Przykładowo, w art. 400a ust. 1 pkt 1–42 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska zostały wymienione enumeratywnie działania, które są finansowane w ramach przedsięwzięć dotyczących m. in. ochrony środowiska. Rozwiązanie to sprawi, że CEEB będzie posiadała uspójnione i zintegrowane informacje na temat wszystkich przedsięwzięć dot. budynków w skali całego kraju.

Nadmienić bowiem należy, że środki publiczne w powyższym zakresie udzielane są przez różne podmioty w skali całego kraju, w ramach różnych programów pomocowych, np. Czyste Powietrze, Program Infrastruktura i Środowisko, Regionalne Programy Operacyjne, itp. Na dzień dzisiejszy środki publiczne są redystrybuowane w ramach programów pomocowych m.in. przez: NFOŚiGW, 16 wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zwanych dalej „WFOŚiGW", jednostki samorządu terytorialnego i ich związki (na szczeblu gminnym, powiatowym, wojewódzkim), Bank Gospodarstwa Krajowego, zwany dalej „BGK". Każda z tych instytucji, działając niezależnie, przeznacza środki publiczne na podobne cele, np. na przedsięwzięcia termomodernizacyjne budynków. Brak wymiany jakichkolwiek informacji między tymi podmiotami sprawia, że istnieje możliwość składania wniosków o dofinansowanie w ramach różnych programów pomocowych, co w efekcie może prowadzić do wielokrotnego dofinansowania tych samych przedsięwzięć, a w konsekwencji może powodować defraudację środków publicznych. Zdarza się bowiem, że dofinansowanie ze środków publicznych na wymianę np. okien ma miejsce w ramach różnych programów prowadzonych przez różne instytucje, które nie posiadają żadnego narzędzia do weryfikacji udzielanych dofinansowań. W celu wyeliminowania możliwości wielokrotnego wykorzystywania środków publicznych na ten sam cel, przewiduje się rozwiązanie scentralizowane w jednym miejscu, tj. w ramach tworzonej CEEB. Zasilenie CEEB w tym zakresie nastąpi przez podmioty udzielające wsparcia finansowego ze środków publicznych, w tym przede wszystkim przez NFOŚiGW, 16 WFOŚiGW, jednostki samorządu terytorialnego i ich związki oraz przez BGK;

4) informacje (art. 27a ust. 2 pkt 1 lit. h) o przyznanych świadczeniach z pomocy społecznej lub innych formach wsparcia finansowego ze środków publicznych w zakresie: dodatku mieszkaniowego, o którym mowa w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2133), dodatku energetycznego, o którym mowa w art. 5c ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2020 r. poz. 833, z późn. zm.), oraz zasiłku celowego z przeznaczeniem na ogrzewanie, o którym mowa w art. 39 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1507, z późn. zm.).

   Projektowany art. 27a ust. 2 pkt 1 lit. h odpowiada na próbę zidentyfikowania zjawiska tzw. ubóstwa energetycznego. Natura ubóstwa energetycznego nie jest bowiem w pełni opisana, w związku z tym brakuje oficjalnej i legalnej definicji tego zjawiska.

Charakterystyka ilościowa ubóstwa energetycznego upatruje w przeważającej części mieszkańców domów jednorodzinnych, starych budynków, budynków z piecem na węgiel, drewno lub olej, a także pośród gospodarstw domowych: rolników, utrzymujących się z niezarobkowych źródeł, rencistów, emerytów, rodzin wielodzietnych, a także pracowników fizycznych. Ubóstwo energetyczne współwystępuje ze zjawiskiem ubóstwa ekonomicznego w gospodarstwach domowych, nie jest natomiast z nim tożsame. Ma ono charakter wielowymiarowy, a jego rozwiązanie wymaga interwencji kilku polityk sektorowych w zintegrowany sposób. Efektywne rozwiązanie problemu ubóstwa energetycznego powinno odpowiadać na każdy typ przyczyn wywołujących to zjawisko (techniczne, ekonomiczne, związane z postawami), co wymaga zintegrowanego i wielosektorowego pakietu instrumentów, m.in.: podnoszenia efektywności energetycznej budynków przez termomodernizację, wymianę „kopciuchów" czy wreszcie uzupełniania dochodów biednych gospodarstw w celu bieżącego pokrywania wydatków energetycznych. Pierwsze kroki w celu wdrożenia i kompleksowej realizacji tych instrumentów wymagają przede wszystkim zidentyfikowania budynków zamieszkiwanych przez potencjalne osoby ubogie energetycznie. Wobec braku legalnej definicji ubóstwa energetycznego, wstępnie przyjmuje się wzorem innych państw (np. Irlandia), że ubogimi energetycznie mogą pozostawać osoby korzystające z różnych formy pomocy państwa (niekoniecznie wyłącznie z pomocy społecznej) w formie dodatku mieszkaniowego, dodatku energetycznego czy też zasiłku celowego z przeznaczeniem na ogrzewanie. Ustalenie kręgu miejsc (budynków zamieszkiwanych przez potencjalne osoby ubogie energetycznie) umożliwi skierowanie pomocy państwa, w ramach wskazywanych powyżej instrumentów wsparcia. Projektowane regulacje stanowią realne narzędzie do gromadzenia danych w zakresie ubóstwa energetycznego w skali całego kraju na jednolitym poziomie. Smog i zanieczyszczenie powietrza są ściśle związane ze zjawiskiem ubóstwa energetycznego. Powiązania te polegają na tym, że niskoefektywne energetycznie budynki potrzebują więcej paliwa do ogrzania – głównie jest to węgiel uzupełniany przez drewno. Często jednak problem leży w tym, że ubogich energetycznie nie stać na zakup wystarczającej ilości opału, w związku z czym uzupełniają (lub nawet całkiem zastępują) pełnowartościowe paliwo odpadami lub np. drewnem zebranym w bezpośredniej okolicy domostwa. Celem polityk publicznych jest w tym kontekście wyeliminowanie spalania odpadów i drewna (ograniczenie), a także podniesienie efektywności energetycznej budynków w ten sposób, aby zużycie paliwa było możliwie najmniejsze (co generowałoby mniejsze koszty i tym samym zmniejszało skalę ubóstwa energetycznego) lub

doprowadzało do sytuacji, w której spalanie paliwa do ogrzewania miało charakter możliwie najmniej szkodliwy dla środowiska (np. przez podłączenie do sieci centralnego ogrzewania zasilanego z elektrociepłowni używających zaawansowanych technologii pozwalających na znaczną redukcję szkodliwych substancji przy spalaniu węgla). W dużym stopniu zatem walka z zanieczyszczeniem powietrza i ubóstwem energetycznym pokrywa się i może być realizowana zintegrowanymi instrumentami polityki publicznej;

5) informacje (art. 27a ust. 2 pkt 1 lit. g) na temat właścicieli lub zarządców budynków lub lokali, w tym: imię i nazwisko albo nazwę właściciela lub zarządcy oraz adres jego miejsca zamieszkania lub siedziby; adres nieruchomości, w obrębie której eksploatowane jest źródło ciepła lub źródło spalania paliw, o których mowa odpowiednio w art. 27a ust. 2 pkt 1 lit. a i c; numer telefonu (o ile posiada); adres poczty elektronicznej (o ile posiada). Uwzględnienie tych informacji w CEEB ułatwi szybkie przekazywanie informacji operatorom ww. źródeł spalania ciepła lub paliw, w przypadku ustanowienia przepisów umożliwiających wprowadzenia czasowego ograniczenia lub zakazu eksploatacji tych instalacji, w szczególności w razie przekroczenia poziomu alarmowego zanieczyszczenia powietrza. Gromadzenie tych danych pozostaje niezbędne w aspekcie wprowadzonego obowiązku (art. 27g ust. 1–5) złożenia deklaracji o źródłach ciepła lub źródłach spalania paliw, o których mowa odpowiednio w art. 27a ust. 2 pkt 1 lit. a i c przez właściciela lub zarządcę nieruchomości. Deklarację należy złożyć w terminie 14 dni od dnia pierwszego uruchomienia tego źródła ciepła lub źródła spalania paliw – do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Dopuszcza się dwie formy składanych deklaracji: w postaci elektronicznej, za pomocą środków komunikacji elektronicznej na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego obsługującego ewidencję, lub w formie pisemnej. W deklaracji należy wskazać: imię i nazwisko albo nazwę właściciela lub zarządcy nieruchomości oraz adres miejsca zamieszkania lub siedziby; adres nieruchomości, w obrębie której eksploatowane jest źródło ciepła lub źródło spalania paliw, o których mowa odpowiednio w art. 27a ust. 2 pkt 1 lit. a i c; numer telefonu właściciela lub zarządcy nieruchomości; adres poczty elektronicznej właściciela lub zarządcy; informacje o liczbie i rodzaju eksploatowanych w obrębie nieruchomości źródeł ciepła lub źródeł spalania paliw, o których mowa odpowiednio w art. 27a ust. 2 pkt 1 lit. a i c, oraz o ich przeznaczeniu i wykorzystywanych w nich paliwach. W przypadku

zmiany danych, o których mowa powyżej, właściciel lub zarządca nieruchomości jest obowiązany złożyć nową deklarację w terminie 14 dni od dnia, w którym zaistniała zmiana.

W art. 13 przewidziano natomiast rozwiązanie zobowiązujące właścicieli lub zarządców budynków lub lokali, którzy eksploatowali przed dniem wejścia w życie przepisów projektowanej ustawy źródła ciepła lub źródła spalania paliw (np. kocioł gazowy, podgrzewacz gazowy przepływowy, podgrzewacz gazowy pojemnościowy, grzejnik gazowy, kominek gazowy, nagrzewnice gazowe, promienniki gazowe, kocioł na paliwa stałe, piec kaflowy lub wolnostojący (koza, angielka) na paliwa stałe (węgiel, drewno, pellet), kominek na paliwo stałe, trzon kuchenny, piecokuchnia, kuchnia węglowa, kocioł olejowy, piec olejowy, pompa ciepła powietrzna, pompa ciepła gruntowa, pompa ciepła wodna, ogrzewanie elektryczne, kolektory słoneczne, sieć ciepłownicza) do złożenia do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta deklaracji. Złożenie deklaracji obejmuje wskazanie źródła ciepła lub źródła spalania paliw, które były eksploatowane w dniu ogłoszenia komunikatu, o którym mowa w art. 15 pkt 6 ustawy, nie później niż w terminie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia tego komunikatu. Aktualizacja obowiązku złożenia deklaracji została uzależniona od ogłoszenia komunikatu ministra właściwego do spraw budownictwa planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, określającego dzień wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających złożenie deklaracji z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego obsługującego CEEB.

Wprowadzony obowiązek złożenia deklaracji o użytkowanych źródłach ciepła i spalania paliw stanowi niezwykle istotne rozwiązanie dla organów samorządowych –przez złożone deklaracje zostaną zinwentaryzowane wszystkie źródła ciepła i spalania paliw, co w znaczący sposób ułatwi funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego. Przepisy wprowadzające obowiązek złożenia deklaracji zostały wzmocnione przepisami sankcyjnymi, uwzględniającymi jednocześnie instytucję czynnego żalu. Projektowane regulacje w art. 27h wprowadzają bowiem sankcje karne nakładane w przypadku niezłożenia w ustawowym terminie ww. deklaracji. Penalizując wymienione zachowanie, uznano, że będzie ono stanowić wykroczenie zagrożone karą grzywny. Wprowadzane rozwiązanie ma pełnić funkcję prewencyjną i dyscyplinującą obowiązanych do składania deklaracji, aczkolwiek nie ma na celu bezwarunkowego karania osób, które takiej deklaracji nie złożyły. Z uwagi na fakt, że właściciel lub zarządca budynku lub lokalu może nie dotrzymać terminu złożenia deklaracji, art. 27h ust. 2 projektu rozstrzyga, że niedotrzymanie tego terminu nie stanowi podstawy do automatycznego zastosowania

sankcji karnych, które zostało tym samym uzależnione od powzięcia przez organ wiadomości o popełnieniu przedmiotowego wykroczenia. Z tego też względu wprowadzono możliwość zastosowania tzw. czynnego żalu w sytuacji, w której złożenie deklaracji miało w ogóle miejsce i nastąpiło przed dniem, w którym wójt, burmistrz lub prezydent miasta powziął wiadomość o popełnieniu wykroczenia. Orzekanie w przedmiotowych sprawach następuje na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2020 r. poz. 729, z późn. zm.).

Szczegółowe dane i informacje gromadzone w CEEB, przekazywane przez osoby uprawnione oraz uzupełniane automatycznie przez system teleinformatyczny obsługujący CEEB, zostaną określone w rozporządzeniu (art. 27a ust. 5). Projektowane przepisy nie naruszają zasad określonych w przepisach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, w tym zasady określonej w art. 5 ust. 1 lit. c ww. rozporządzenia, która stanowi, że dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego co niezbędne do celów, w których są przetwarzane – tzw. zasada „minimalizacji" danych.

Przewiduje się, że w CEEB będą gromadzone m.in. następujące dane dotyczące:

1) budynku lub jego części (lokalu): punkt adresowy – pozyskiwany automatycznie z bazy danych państwowego rejestru granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju (PRG); identyfikator infrastruktury informacji przestrzenniej (idIIP) – pozyskiwany automatycznie z systemu BDOT10k; funkcja ogólna – pozyskiwana automatycznie z systemu BDOT10k; obwód budynku – wyliczany algorytmem zaimplementowanym w CEEB; rok budowy, liczba kondygnacji, średnia wysokość kondygnacji ogrzewanych, grubość ocieplenia podłogi na gruncie lub stropu nad piwnicą lub garażem, grubość ocieplenia stropodachu, grubość ocieplenia dachu, stopień ocieplenia ścian zewnętrznych, grubość ocieplenia ścian zewnętrznych, powierzchnia pomieszczeń ogrzewanych, średnia temperatura pomieszczeń ogrzewanych w sezonie grzewczym – ustalane na podstawie informacji uzyskanych od mieszkańca budynku lub lokalu;
2) źródła ciepła, energii elektrycznej i spalania paliw – wykorzystywanych w budynku lub jego części (lokalu): rodzaj (np. kocioł gazowy, podgrzewacz gazowy przepływowy, podgrzewacz gazowy pojemnościowy, grzejnik gazowy, kominek gazowy,

nagrzewnice gazowe, promienniki gazowe, kocioł na paliwa stałe, piec kaflowy lub wolnostojący (koza, angielka) na paliwa stałe (węgiel, drewno, pellet), kominek na paliwo stałe, trzon kuchenny, piecokuchnia, kuchnia węglowa, kocioł olejowy, piec olejowy, pompa ciepła powietrzna, pompa ciepła gruntowa, pompa ciepła wodna, ogrzewanie elektryczne, kolektory słoneczne, sieć ciepłownicza, instalacja fotowoltaiczna, kogeneracja, gruntowe wymienniki ciepła, itp.), nominalna moc cieplna lub elektryczna, rodzaj paliwa i jego roczne zużycie, rok montażu, rok produkcji, przeznaczenie, potwierdzenie spełnienia wymagań standardów niskoemisyjnych, klasa kotła na paliwo stałe, sposób podawania paliwa w kotle na paliwo stałe, sprawność przy mocy nominalnej kotła na paliwo stałe, urządzenie odpylające i jego sprawność w kotle na paliwo stałe, źródło danych (tabliczka znamionowa, dokumentacja techniczno-ruchowa lub inne) – ustalane na podstawie wskazań mieszkańca budynku lub lokalu albo w oparciu o informacje zamieszczone na urządzeniach grzewczych, np. tabliczka znamionowa umieszczona na kotle na paliwo stałe;

3) wszelkiego rodzaju dofinansowań przedsięwzięć realizowanych w budynkach w zakresie: punkt adresowy budynku lub lokalu, na który udzielono dofinansowania, rodzaju i kwoty udzielonego dofinansowania, całkowitego kosztu przedsięwzięcia, przedmiotu i źródła dofinansowania, okresu trwałości przedsięwzięcia, w ramach którego udzielono dofinansowania;
4) przyznanych świadczeń z pomocy społecznej lub innych form wsparcia finansowego ze środków publicznych w zakresie: formy przyznanego świadczenia (świadczenie pieniężne lub inna forma realizacji świadczenia), kwoty przyznanego świadczenia pieniężnego, daty przyznania świadczenia oraz szczegółowego celu przyznanego świadczenia (na: opał, gaz, energię elektryczną, ciepło z sieci ciepłowniczej).

W art. 27a ust. 3 określa się podmioty zasilające CEEB danymi i informacjami. Wskazuje się, że dane i informacje są wprowadzane do CEEB przez osoby uprawnione oraz pozyskiwane automatycznie przez system teleinformatyczny obsługujący CEEB z bazy danych obiektów topograficznych o szczegółowości zapewniającej tworzenie standardowych opracowań kartograficznych w skali 1:10000 (BDOT10k), z centralnego rejestru charakterystyki energetycznej budynków, z centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane, z centralnego rejestru ukaranych z tytułu odpowiedzialności zawodowej, a także z baz danych podmiotów przetwarzających dane w ramach swojej działalności w zakresie danych gromadzonych w CEEB. Rozwiązanie to pozwoli na zasilenie CEEB w dane, które zostały już

zgormadzone przez inne podmioty, i mogłoby stanowić o inicjalnym zasileniu CEEB (np. przez gminy, które dokonały inwentaryzacji budynków na podstawie przepisów prawa miejscowego lub przez dostawców energii do budynków).

Dodatkowo, stosownie do art. 27a ust. 4, na potrzeby CEEB, za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego tę CEEB są wykorzystywane dane zgromadzone w geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz w państwowym rejestrze granic i powierzchni jednostek podziału terytorialnych kraju. Regulacja przewiduje w tym zakresie integrację CEEB z innymi systemami IT, w których prowadzone są rejestry państwowe w sposób pozwalający automatyczne pozyskiwanie danych. System będzie dostosowany do wymiany danych ze wszystkich innych rejestrów, z którymi będzie się integrował.

W art. 27b ust. 1 został określony katalog osób uprawnionych do wprowadzania danych do CEEB. Należy mieć bowiem na względzie, że inwentaryzacja budynków następuje podczas czynności wykonywanych przez uprawnione osoby na podstawie przepisów szczególnych. Wykonując swe ustawowe obowiązki, osoba uprawniona dokona dodatkowo inwentaryzacji budynku stosownie do projektowanych rozwiązań. Inwentaryzacja budynku nie będzie podlegać żadnej opłacie administracyjnej – nie wpływa więc na sytuację finansową mieszkańców budynków. Projektowane rozwiązanie opiera się na dokonywaniu inwentaryzacji „przy okazji" wykonywania innych czynności ustawowych przez uprawnione osoby. Rozwiązanie to definiuje poszczególne grupy interesariuszy, w tym przede wszystkim dostawców danych do systemu CEEB w sposób zapewniający jednocześnie systematyczną aktualizację danych zbieranych do systemu. Uprawnionymi do wprowadzania danych i informacji do CEEB są osoby:

1) przeprowadzające kontrolę, o której mowa w art. 379 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, w zakresie kontroli źródła spalania paliw o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW, niewymagającego pozwolenia, o którym mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy, albo zgłoszenia, o którym mowa w art. 152 ust. 1 tej ustawy; spełnienia wymagań określonych w uchwale, o której mowa w art. 96 ust. 1 tej ustawy, lub ustalenia wysokości należnej opłaty za korzystanie ze środowiska, o której mowa w art. 284 ust. 1 tej ustawy. Uprawnionymi pozostają pracownicy urzędów marszałkowskich, starostw powiatowych oraz urzędów gmin lub miast, w tym straży gminnych lub miejskich, którzy działają odpowiednio w imieniu marszałka województwa, starosty oraz wójta, burmistrza lub prezydenta miasta –

sprawując kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów;

2) przeprowadzające kontrolę, o której mowa w art. 9u ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w zakresie kontroli gospodarowania odpadami komunalnymi lub odprowadzania nieczystości ciekłych. Uprawnionymi pozostają pracownicy urzędów gmin lub miast, w tym straży gminnych lub miejskich, działający odpowiednio w imieniu wójta, burmistrza lub prezydenta miasta sprawując kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ww. ustawy;
3) przeprowadzające kontrolę, o której mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie emisji gazów i pyłów wprowadzanych do powietrza przez przedsiębiorcę w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców. Uprawnionymi pozostają inspektorzy Inspekcji Ochrony Środowiska działający w imieniu Głównego Inspektora Ochrony Środowiska lub wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska;
4) przeprowadzające kontrolę przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych), o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, w zakresie tej kontroli. Uprawnionymi pozostają osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje w rzemiośle kominiarskim, tj. mistrzowie kominiarscy oraz osoby z uprawnieniami budowlanymi odpowiedniej specjalności;
5) wskazane przez BGK, realizujące czynności w zakresie premii termomodernizacyjnych i premii remontowych. Uprawnionymi pozostają pracownicy BGK;
6) wskazane przez organy realizujące czynności w zakresie ulgi podatkowej, o której mowa w art. 26h ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1387, z późn. zm.). Uprawnionymi pozostają pracownicy organów Krajowej Administracji Skarbowej;
7) wskazane przez organy lub inne podmioty udzielające ze środków publicznych finansowania albo dofinansowania: przedsięwzięć termomodernizacyjnych, przedsięwzięć niskoemisyjnych lub przedsięwzięć remontowych; odnawialnych źródeł energii, o których mowa w art. 2 pkt 22 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, lub innych przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza. Uprawnionymi pozostają pracownicy organów administracji publicznej, np. urzędu marszałkowskiego, starostwa powiatowego lub gminy, jak i ich związków;
8) wskazane przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w zakresie przyznanych świadczeń z pomocy społecznej lub innych form wsparcia finansowego ze środków

publicznych w zakresie: dodatku mieszkaniowego, o którym mowa w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych; dodatku energetycznego, o którym mowa w art. 5c ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne; zasiłku celowego z przeznaczeniem na ogrzewanie, o którym mowa w art. 39 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Uprawnionymi pozostają pracownicy urzędów gmin lub miast, gminnych i miejskich ośrodków pomocy społecznej, centrów usług społecznych – działający odpowiednio w imieniu wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Wybór takiej osoby, w zależności od rozwiązań organizacyjnych danej jednostki, pozostaje we władztwie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta;

9) dokonujące usuwania zanieczyszczeń z przewodów dymowych i spalinowych w oparciu o § 34 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. poz. 719, z późn. zm.). Uprawnionymi w tym zakresie pozostają osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje kominiarskie, tj. mistrzowie oraz czeladnicy kominiarscy.

Przepisy niniejszej ustawy ustanawiają wykaz osób uprawnionych do wprowadzania danych do CEEB, jak i określają jednocześnie procedurę wpisu do tego wykazu. Projektowany art. 27b ust. 2 wskazuje, że dane osób uprawnionych do wprowadzania danych i informacji do CEEB oraz zmiany tych danych gromadzi się w wykazie osób uprawnionych, zwanym dalej „wykazem”. W ust. 3 określa się sposób (za pomocą systemu teleinformatycznego obsługującego CEEB) dokonania wpisu do wykazu osób uprawnionych oraz krąg podmiotów uprawnionych do złożenia takiego wniosku. W przypadku pracowników administracji publicznej wniosek składa wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, marszałek województwa, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, wojewódzki inspektor ochrony środowiska, organ lub podmiot realizujący czynności związane z dofinansowaniem. Natomiast w przypadku osób pochodzących z sektora prywatnego (np. osoba z kwalifikacjami mistrza kominiarskiego, osoba z uprawnieniami budowalnymi odpowiedniej specjalności – vide: art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane), wpis takiej osoby następuje na jej wniosek.

W ust. 4 określa się zakres danych gromadzonych w ramach wykazu osób uprawnionych: imię i nazwisko, adres do korespondencji, w tym adres poczty elektronicznej; informacje o odpowiednich kwalifikacjach w rzemiośle kominiarskim, w tym ich numer; informacje o odpowiednich kwalifikacjach w budownictwie, w tym ich numer, specjalność i zakres

uprawnień budowalnych; numer legitymacji służbowej lub upoważnienia i datę jego wydania; identyfikator systemowy oraz datę jego nadania. Wniosek o wpis do wykazu osób uprawnionych oraz wniosek o zmianę danych zawartych w wykazie zawiera tożsame dane, o których mowa powyżej (ust. 5).

W przypadku osób posiadających kwalifikacje mistrza kominiarskiego lub osób z uprawnieniami budowlanymi odpowiedniej specjalności (ust. 6) do wniosku dołącza się oświadczenie o zgodności z prawdą danych zawartych we wniosku oraz kopie dokumentów potwierdzających nadanie odpowiednich kwalifikacji w rzemiośle kominiarskim lub uprawnień budowalnych. Przedmiotowe oświadczenie składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywego oświadczenia. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia". Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywego oświadczenia (ust. 7). Konieczność wprowadzenia sankcji karnych za złożenie fałszywego oświadczenia w przypadku jednoczesnego wymagania złożenia kopii dokumentów potwierdzających nadanie odpowiednich: kwalifikacji w rzemiośle kominiarskim, uprawnień budowlanych (projektowany art. 27b ust. 6 pkt 2) została podyktowana potrzebą ewentualnego pociągnięcia do odpowiedzialności karnej osób, które nie posiadając odpowiednich uprawnień, np. mistrzów kominiarskich, złożyły wniosek o wpis do wykazu osób uprawnionych na podstawie sfałszowanych lub przerobionych/podrobionych dokumentów. Podstawą takiego ustalenia będzie z jednej strony złożone oświadczenie pod groźbą odpowiedzialności karnej, z drugiej zaś kopie dokumentów potwierdzających uzyskanie odpowiednich kwalifikacji zawodowych. Wnioskodawca składa zatem oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, przed przystąpieniem do dokonywania czynności polegających na przekazaniu danych do CEEB. Taki rygor oświadczenia nabiera tym samym waloru potwierdzającego posiadane uprawnienia. Forma i treść oświadczenia oraz związany z nią rygor (art. 27b ust. 7) będą też mieć niebagatelne znaczenie dla przyszłych, ewentualnych celów dowodowych. Zauważyć bowiem należy, że w przypadku osób z uprawnieniami mistrzów kominiarskich nie sposób wskazać samorząd zawodowy sprawujący „nadzór" nad swoimi członkami i posiadający informacje w zakresie przyznanych uprawnień kominiarskich w skali całego kraju. Kominiarze zrzeszają się w formie stowarzyszeń, cechów lub związków, w tym w Związku Rzemiosła Polskiego – z tymi organizacjami planuje się wymianę informacji i weryfikację w zakresie posiadanych przez kominiarzy uprawnień.

Należy jednocześnie zaznaczyć, że osoby posiadające uprawnienia budowlane, które są wpisane do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane, nie są obligowane do składania wniosku o wpis do wykazu. Dane tych osób zostaną wprowadzone do CEEB. Osoby te uzyskają więc bezpośredni dostęp do systemu po nadaniu odpowiednich uprawnień oraz logowaniu do systemu uwzględniającego autoryzację użytkownika.

Zgodnie z projektowanymi rozwiązaniami skutkiem wpisu do wykazu jest uzyskanie przez osobę wpisaną do wykazu dostępu do systemu teleinformatycznego obsługującego ewidencję, a więc uzyskanie loginu i hasła, które umożliwią generowanie elektronicznego protokołu inwentaryzacyjnego w systemie teleinformatycznym (ust. 8).

W przypadku zmiany danych będących podstawą złożonego wniosku o wpis do wykazu, wnioskodawca zobowiązany jest do poinformowania ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa o zmianie tych danych, w terminie 14 dni od dnia ich zaistnienia (ust. 9). W tym celu należy przekazać kopię dokumentów potwierdzających zaistniałą zmianę za pomocą systemu teleinformatycznego obsługującego CEEB – przepis ust. 7 dotyczący oświadczenia stosuje się w takim przypadku odpowiednio (ust. 10).

Wniosek o wpis do wykazu osób uprawnionych oraz wniosek o zmianę danych zawartych w wykazie składa się za pośrednictwem strony internetowej na bezpłatnym formularzu elektronicznym. Adres strony internetowej, pod którym jest udostępniany formularz elektroniczny do składania wniosków o wpis, zostanie opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (ust. 11).

Stosownie do art. 27c ust. 1 osoby wpisane do wykazu, w trakcie kontroli lub czynności, o których mowa w przepisach szczególnych, wprowadzają do CEEB, za pomocą elektronicznego formularza inwentaryzacyjnego, dane i informacje zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 27a ust. 5. Dane zebrane w toku inwentaryzacji będą wprowadzane do CEEB za pomocą elektronicznego formularza inwentaryzacyjnego, który jest zapisywany automatycznie po jego wygenerowaniu w systemie teleinformatycznym obsługującym CEEB. Narzędzie informatyczne umożliwia wprowadzenie danych za pomocą aplikacji webowej lub mobilnej, zarówno w trybie online, jak i w trybie offline. W przypadku, o którym mowa w art. 27b ust. 1 pkt 9, dane i informacje wprowadza się bezpośrednio po przeprowadzeniu czynności.

W art. 27c ust. 2 wprowadza się tzw. „tryb awaryjny". W przypadku bowiem braku możliwości wprowadzenia danych do ewidencji, spowodowanego przyczynami niezależnymi od osoby uprawnionej, wprowadzenia danych dokonuje się niezwłocznie, nie później niż w terminie 7 dni roboczych od dnia, w którym powstał obowiązek ich wprowadzenia.

W celu umożliwienia wprowadzenia danych do ewidencji, osobom uprawnionym zapewnia się dostęp do danych zgromadzonych w tej ewidencji (art. 27c ust. 3).

Osobom wpisanym do wykazu należy udzielać informacji niezbędnych do realizacji obowiązku inwentaryzacji budynku przez wskazywanie danych dotyczących budynku i źródeł ciepła, źródeł spalania paliw itd. (art. 27c ust. 4).

W art. 27d ust. 1 ustanawia się regulacje dotyczące udostępniania danych z CEEB – o ile są one niezbędne do realizacji ich ustawowych zadań, następującym podmiotom: organom Inspekcji Ochrony Środowiska, organom nadzoru budowlanego, NFOŚiGW, WFOŚiGW, Prezesowi Głównego Urzędu Statystycznego, uczelniom, instytutom badawczym, ministrowi właściwemu do spraw środowiska, ministrowi właściwemu do spraw energii, ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, organom Krajowej Administracji Skarbowej, ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych; ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, ośrodkom pomocy społecznej lub centrom usług społecznych, Bankowi Gospodarstwa Krajowego, wójtom, burmistrzom lub prezydentom miasta, starostom, sejmikom województwa, marszałkom województwa, wojewodom, Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska, regionalnym dyrektorom ochrony środowiska, organom lub innym podmiotom udzielającym ze środków publicznych finansowania albo dofinansowania: przedsięwzięć termomodernizacyjnych, przedsięwzięć niskoemisyjnych lub przedsięwzięć remontowych; odnawialnych źródeł energii, o których mowa w art. 2 pkt 22 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, lub innych przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza; Urzędowi Regulacji Energetyki.

Udostępnienie danych powyżej wskazanym podmiotom następuje w głównej mierze w celu oparcia się na wiarygodnych danych na potrzeby opracowywanych programów ochrony powietrza, w tym na potrzeby tworzenia scenariuszy redukcji emisji z sektora komunalno-bytowego w tych programach. Doprowadzi to do optymalizacji działań podejmowanych przez samorząd terytorialny oraz administrację rządową. Dane udostępnia się też m.in. w celu obliczenia wskaźników monitorowania skuteczności podejmowanych działań naprawczych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, z uwzględnieniem szacowania kosztów

inwestycyjnych oraz zewnętrznych (zdrowotnych), czy też wreszcie do kreowania polityk publicznych, strategii rozwoju państwa oraz monitorowania realizacji projektów związanych z ochroną powietrza, termomodernizacją budynków i wymianą „kopciuchów". Dane udostępnia się tym podmiotom w systemie teleinformatycznym obsługującym CEEB w postaci elektronicznej za pomocą środków komunikacji elektronicznej na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (art. 27d ust. 2). Udostępnienie danych nastąpi na wniosek złożony w formie elektronicznej zaimplementowany w systemie teleinformatycznym obsługującym ewidencję (ust. 3). Stosownie do ust. 4 (art. 27d) minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa może wyrazić zgodę, w drodze decyzji, na udostępnienie danych zgromadzonych w ewidencji ww. podmiotom albo ich jednostkom organizacyjnym, za pomocą urządzeń teletransmisji danych, bez konieczności składania wniosku, jeżeli spełniają łącznie następujące warunki:

1) posiadają urządzenia umożliwiające odnotowanie w systemie, kto, kiedy, w jakim celu oraz jakie dane uzyskał;

2) posiadają zabezpieczenia techniczne i organizacyjne uniemożliwiające wykorzystanie danych niezgodnie z celem ich uzyskania;

3) jest to uzasadnione specyfiką lub zakresem wykonywanych zadań albo prowadzonej działalności.

Przewiduje się również udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w postaci elektronicznej przy użyciu systemu teleinformatycznego właścicielom budynków (art. 27e ust. 1), w zakresie danych, które ich dotyczą, po podaniu danych określonych w przepisach wykonawczych w celu autoryzacji i uwierzytelnienia. W tym zakresie zostaną wprowadzone e-usługi dla obywateli w postaci, np. zamówienia przeglądu kominowego wraz z inwentaryzacją, zamówienia inwentaryzacji budynku w gminie, obsługi CEEB itp.

Niniejszy projekt ustawy zawiera upoważnienia dla:

1) ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw klimatu oraz z ministrem właściwym do spraw gospodarki do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowego zakresu danych i informacji gromadzonych w CEEB, przekazywanych przez osoby uprawnione oraz uzupełnianych automatycznie przez

system teleinformatycznych obsługujący CEEB, mając na względzie użyteczność tych danych i informacji oraz funkcjonalność CEEB (art. 27a ust. 5);

2) ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (ewentualnie w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw klimatu) do określenia:
   a) w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2020 r. poz. 346, 568 i 695):
      - wzoru wniosku o wpis do wykazu osób uprawnionych (art. 27b ust. 13),
      - wzoru elektronicznego formularza inwentaryzacyjnego (art. 27c ust. 6),
      - wzoru elektronicznego protokołu kontroli wykonywanej na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy – Prawo budowlane, w zakresie przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych), sporządzanego z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego obsługującego ewidencję (art. 62a ust. 5 i 6 ustawy zmienianej w art. 3),
      - wzoru protokołu, o którym mowa w art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (art. 27f ust. 3),
      - wzoru formularza deklaracji, o której mowa w art. 27g ust. 3 (art. 27g ust. 6),
   b) w drodze rozporządzenia:
      - sposobu wprowadzania danych i informacji do CEEB, uwzględniając zakres danych i informacji wprowadzanych do CEEB oraz ich zapisywanie w systemie teleinformatycznym obsługującym CEEB (art. 27c ust. 5),
      - szczegółowego zakresu udostępnianych danych oraz informacje, których podanie jest wymagane, mając na uwadze konieczność zapewnienia bezpieczeństwa tych danych (art. 27e ust. 2),
      - rodzaju i zakresu danych udostępnianych na podstawie art. 27d ust. 1, oraz sposób udostępniania danych z systemu teleinformatycznego obsługującego ewidencję, uwzględniając konieczność zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony danych i informacji, w tym danych osobowych przetwarzanych w ewidencji i ich ochrony przed nieuprawnionym ujawnieniem i dostępem (art. 27d ust. 5).

W przedmiotowej regulacji zawarto również rozwiązania pozwalające na określenie jednolitego elektronicznego wzoru protokołu kontroli sporządzanego, z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego obsługującego CEEB, przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta

w przypadku przeprowadzania kontroli, o której mowa w art. 379 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska oraz w art. 9u ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Sprawując kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska na podstawie ww. ustaw, w zakresie objętym właściwością swoich organów, doręcza się kontrolowanemu protokół kontroli, którego wzór i zakres nie zostały dotychczas określone przepisami prawa. Praktyka wskazuje, że organy kontrolne posługują się różnymi wzorcami protokołów, które różnią się od siebie. System teleinformatyczny obsługujący CEEB umożliwi generowanie protokołów kontroli za pośrednictwem aplikacji dostępowej, co w istotny sposób ułatwi pracę organów kontrolnych. W tym zakresie przewiduje się utworzenie jednolitego wzoru dokumentu protokołu kontroli w formie dokumentu elektronicznego (art. 27f ust. 1–3).

Wprowadzone w art. 2 zmiany w zakresie zadań i kompetencji organów Inspekcji Ochrony Środowiska wynikają z konieczności dostosowania przepisów ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska do projektowanych przepisów. Zakres obowiązków został rozszerzony o wykonywanie zadań wynikających z ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów w zakresie emisji gazów i pyłów wprowadzanych do powietrza przez przedsiębiorcę w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców. Zmiany kompetencyjne po stronie Inspekcji Ochrony Środowiska, rozszerzone o zadania wykonywane przez organy tej Inspekcji, wprowadzane przedmiotowym projektem ustawy, stosuje się od dnia wprowadzenia rozwiązań technicznych umożliwiających prowadzenie CEEB.

W art. 3 wprowadza się zmiany w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, stanowiące przepisy szczególne względem regulacji określonej w art. 62a ust. 1, a dotyczące protokołu kontroli w zakresie kontroli przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych) przeprowadzanej na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. c. Protokół w tym zakresie jest sporządzany w formie elektronicznego protokołu kontroli (dokument elektroniczny), z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego obsługującego ewidencję, o której mowa w projektowanym art. 27a ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji. Formularz protokołu kontrolnego zostanie zaimplementowany w rozwiązaniu informatycznym budowanej CEEB, jako jeden z wielu modułów funkcjonującego systemu. Osoba wpisana do wykazu osób uprawnionych, wykonująca kontrole przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych), na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 lit.

c, uzyska bezpośredni dostęp do elektronicznego formularza takiego protokołu po zalogowaniu się do systemu.

Art. 14 stanowi natomiast o utworzeniu centralnej ewidencji emisyjności budynków, która została powołana w celu gromadzenia jednolitych, ustandaryzowanych i spójnych danych dotyczących budynków i lokali oraz eksploatowanych w nich:

1) źródeł ciepła, w tym zasilania z sieci ciepłowniczej,
2) źródeł energii elektrycznej,
3) źródeł spalania paliw, w rozumieniu art. 157a ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW, niewymagającego pozwolenia, o którym mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy, albo zgłoszenia, o którym mowa w art. 152 ust. 1 tej ustawy

– na potrzeby identyfikacji i diagnozowania źródeł niskiej emisji oraz planowania i podejmowania efektywnych działań publicznych eliminujących źródła tej emisji w oparciu o utworzoną ewidencję.

Wejście w życie projektowanych przepisów stworzy ramy prawne m. in. dla funkcjonowania CEEB oraz zwiększenie efektywności funkcjonującego już Programu Stop Smog. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa ogłasza w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa komunikat określający dzień wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających:

1) prowadzenie CEEB, o której mowa w art. 27a ustawy zmienianej w art. 1, na zasadach, o których mowa w art. 27a ust. 1–5 ustawy zmienianej w art. 1;
2) wprowadzanie danych i informacji do CEEB, o których mowa w art. 27b i art. 27c ustawy zmienianej w art. 1;
3) udostępnianie danych i informacji z CEEB, na zasadach, o których mowa w art. 27d ustawy zmienianej w art. 1;
4) udostępnianie danych i informacji z CEEB, na zasadach, o których mowa w art. 27e ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1;
5) sporządzanie protokołu kontroli z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego obsługującego CEEB, na zasadach, o których mowa w art. 27f ustawy zmienianej w art. 1;

6) złożenie deklaracji z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego obsługującego CEEB, na zasadach, o których mowa w art. 27g ust. 2 pkt 1 ustawy zmienianej w art. 1;
7) sporządzanie protokołu kontroli z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego obsługującego CEEB, na zasadach, o których mowa w art. 62a ust. 5 i 6 ustawy zmienianej w art. 3.

Komunikaty, o których mowa powyżej, ogłasza się w terminie co najmniej 3 miesięcy przed dniem wdrożenia rozwiązań technicznych określonych w danym komunikacie.

Etapowe uruchamianie systemu informatycznego zostanie uzależnione od gotowości technicznej samego systemu. Rozwiązanie to pozwoli na uniknięcie wszelkich niedogodności związanych z ewentualnym nieterminowym oddaniem prac wytwórczych po stronie wykonawcy systemu. Z punktu widzenia wszystkich interesariuszy systemu informatycznego (osoby uprawnione, podmioty, którym dane będą udostępniane), rozwiązanie to stwarza pewność i bezpieczeństwo w zakresie uruchomienia systemu, które zostanie poprzedzone odpowiednim komunikatem ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa ogłoszonego z trzymiesięcznym wyprzedzeniem. Komunikat ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa sprowadzi się do wskazania terminu wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających np. uruchomienie CEEB na zasadach określonych w art. 27a ust. 1–5. Termin wdrożenia tych rozwiązań zostanie określony na konkretny dzień. Przyjęte podejście wynika z doświadczeń administracji publicznej w zakresie realizacji projektów informatycznych wdrażanych przepisami prawa na poziomie ustawy (np. CEPiK2.0) i przyjęcia etapowego podejścia do wdrożenia systemu CEEB, w ramach którego stopniowo będą uruchamiane jej kolejne funkcjonalności.

3. Usprawnienie działania rządowego programu priorytetowego „Czyste Powietrze”.

Proponowane zmiany w art. 4 dotyczące zmiany art. 34a ust. 1 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2020 r. poz. 122, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o poręczeniach i gwarancjach”, oraz art. 5 pkt 3 lit. b w zakresie art. 411 ust. 10f pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, art. 5 lit. c w zakresie art. 411 ust. 10g–10i ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, art. 5 pkt 4 dodający rozdział 6 w tytule VII w dziale II ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska mają na celu poszerzenie zakresu działania NFOŚiGW o możliwość finansowania kosztów i wydatków związanych z

poręczeniami lub gwarancjami udzielanymi przez BGK, w ramach programów rządowych w rozumieniu ustawy o poręczeniach i gwarancjach.

Wprowadzenie powyższych zmian jest podyktowane przede wszystkim koniecznością usprawnienia działania programu priorytetowego „Czyste Powietrze", ale może mieć również znaczenie dla innych programów opracowywanych i wdrażanych w NFOŚiGW. NFOŚiGW poszerza bowiem współpracę z sektorem bankowym, co oznacza, że częściej kredyty bankowe lub pożyczki mogą być wykorzystywane jako instrumenty wsparcia przedsięwzięć ekologicznych. Ze względu jednak m.in. na art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r.– Prawo bankowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 2357, z późn. zm.) duża liczba potencjalnych beneficjentów nie mogłaby skorzystać z pożyczki lub kredytu oferowanego przez banki w ramach programów priorytetowych NFOŚiGW. Wprowadzenie instrumentu w postaci gwarancji może zwiększyć ich liczbę. Zakłada się bowiem, że gwarancja udzielana przez BGK usprawni udzielanie kredytów lub pożyczek przez banki, uprości procedury banków ze względu na zmniejszone ryzyko, a także umożliwi udzielenie kredytu lub pożyczki osobom, które mają zdolność kredytową, ale nie posiadają wystarczających zabezpieczeń spłaty kredytu lub pożyczki.

Zgodnie z art. 34a ustawy o poręczeniach i gwarancjach, BGK może udzielać, we własnym imieniu i na własny rachunek, poręczeń lub gwarancji w ramach rządowych programów poręczeniowo-gwarancyjnych, obejmujących w szczególności projekty realizowane z wykorzystaniem środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej oraz międzynarodowych instytucji finansowych, infrastrukturalne oraz związane z rozwojem sektora mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców. Zmiana wprowadzana do art. 34a ustawy o poręczeniach i gwarancjach ma na celu wskazanie wprost, że poręczenia lub gwarancje mogą być udzielane również w ramach programu rządowego obejmującego projekty z zakresu ochrony środowiska.

Zmiany wprowadzane do przepisów dodają w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska nowy rozdział, w oparciu o który zostanie utworzony nowy fundusz w BGK – Ekologiczny Fundusz Poręczeń i Gwarancji, oraz określają sposób jego działania, w szczególności źródła zasilenia tego funduszu środkami NFOŚiGW. Środki zgromadzone na przedmiotowym funduszu mogą być przeznaczone jedynie na udzielanie poręczeń lub gwarancji i poręczeń spłaty kredytów lub pożyczek w ramach wskazanych przez NFOŚiGW programów rządowych, obejmujących projekty z zakresu ochrony środowiska. Taki zakres finansowania jest spójny z celem działania funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, opisanym w art. 400b ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.

Zasilenie Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji środkami NFOŚiGW ma się odbywać na podstawie umowy przekazania środków do BGK. W tym celu konieczne jest wprowadzenie w art. 411 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska ust. 10g określającego podstawę do zawarcia takiej umowy oraz wytycznych co do jej treści. Przekazanie środków na podstawie umowy jest optymalnym rozwiązaniem, gdyż pozwala na szczegółowe opisanie zobowiązań stron, a także pozostawia NFOŚiGW uprawnienie do decydowania o uruchomieniu tego instrumentu oraz o jego warunkach.

Przewiduje się również, że art. 34c ustawy o poręczeniach i gwarancjach nie będzie miał zastosowania do Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji, gdyż całość stosunku prawnego między BGK a NFOŚiGW będzie wynikała z ustawy, treści programu rządowego oraz umowy przekazania, o której mowa powyżej.

Rozwiązania przewidziane w projekcie ustawy uwzględniają również konstrukcje prawne przyjęte w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. z 2019 r. poz. 2144, z późn. zm.), która określa cele działalności BGK, zaś w art. 5 jego zadania, ze wskazaniem, że szczegółowy zakres czynności określają odrębne przepisy lub umowy zawarte z właściwymi ministrami. Zasadne jest więc, aby cała konstrukcja nie opierała się wyłącznie na umowie, gdyż NFOŚiGW jest państwową osobą prawną, a więc konieczne są przepisy szczególne rangi ustawowej – w tym przypadku zmiany ustawy o poręczeniach i gwarancjach oraz ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.

W projekcie ustawy zaproponowano, że poręczenie lub gwarancja mogą obejmować do 80% pozostającej do spłaty kwoty kredytu lub pożyczki. Projekt precyzuje również wpływy do Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji, określając jako podstawowe źródło środki przekazane przez NFOŚiGW.

W przypadku uruchomienia gwarancji, na BGK spoczywa obowiązek dochodzenia zwrotu środków od kredytobiorcy/pożyczkobiorcy, którego kredyt/pożyczka był objęty gwarancją/poręczeniem. BGK będzie w takim przypadku stosował swoje procedury i przepisy ustaw szczególnych, w szczególności ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego. Przewiduje się również, że będzie mógł korzystać ze wsparcia banków w tym zakresie. W sytuacji, w której nie będzie możliwe odzyskanie tych środków, w kompetencji BGK będzie podjęcie decyzji o ewentualnym umorzeniu wierzytelności w całości lub części.

Projektowane przepisy regulują również zasady sporządzania planu finansowego Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji. Przepisy te są spójne z rozwiązaniami przyjętymi dla analogicznych funduszy BGK.

Proponuje się rozszerzenie zakresu przedmiotowego art. 411 ust. 10f ustawy – Prawo ochrony środowiska, a w konsekwencji – rozszerzenie zakresu stosowania instrumentu udostępnienia środków finansowych NFOŚiGW i WFOŚiGW.

Obecnie przepis art. 411 ust. 10f reguluje, w sposób niebudzący wątpliwości, udostępnianie WFOŚiGW środków finansowych NFOŚiGW z przeznaczeniem jedynie na udzielanie pożyczek lub dotacji na wskazane przez NFOŚiGW programy i przedsięwzięcia z zakresu zadań ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz potrzeb geologii. Natomiast przepis ten nie przewiduje w sposób wyraźny:

1) możliwości „kaskadowego" udostępnienia środków (zakładającego najpierw udostępnienie przez NFOŚiGW środków finansowych WFOŚiGW, a następnie udostępnienie tych samych środków przez te fundusze bankom z przeznaczeniem na cele określone w art. 411 ust. 10 ustawy – Prawo ochrony środowiska);
2) udostępnienia przez NFOŚiGW środków finansowych WFOŚiGW na pokrycie kosztów obsługi zadań realizowanych przez wojewódzkie fundusze, związanych z wdrażaniem wskazanych przez NFOŚiGW programów i przedsięwzięć, oraz na pokrycie kosztów obsługi zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, współpracujące przy wdrażaniu tych programów i przedsięwzięć lub przy tworzeniu warunków do tego wdrażania.

Nowelizacja przepisu usuwa wątpliwości wynikające z obecnego jego brzmienia i przesądza, że takie działania ze strony NFOŚiGW lub WFOŚiGW są możliwe. Obydwa rozwiązania uelastyczniają gospodarowanie środkami NFOŚiGW i zostały uwzględnione w proponowanej zmianie brzmienia art. 411 ust. 10f ustawy – Prawo ochrony środowiska (art. 1 pkt 2 lit. b nowelizacji):

1) w pkt 1 – „kaskadowe" udostępnianie środków;
2) w pkt 2 – udostępnienie środków na pokrycie kosztów obsługi zadań realizowanych przez WFOŚiGW i jednostki samorządu terytorialnego.

Należy zwrócić uwagę, że przepis przewiduje stosowanie mechanizmu pokrywania kosztów obsługi w sposób bardzo szeroki. NFOŚiGW będzie mógł udostępnić środki WFOŚiGW na pokrycie jego kosztów, które powstaną w związku z wdrażaniem programów i przedsięwzięć, które NFOŚiGW powierzył temu WFOŚiGW. Zarówno więc udostępnienie środków na udzielanie pożyczek lub dotacji, a także na dalsze udostępnianie środków, jak i na koszty obsługi będą mogły być w tym przypadku dokonane na podstawie jednego stosunku prawnego. NFOŚiGW będzie mógł również udostępnić środki WFOŚiGW na pokrycie kosztów obsługi powstałych przez realizację zadań przez jednostkę samorządu terytorialnego. Jednostka samorządu terytorialnego nie będzie więc otrzymywała środków bezpośrednio od NFOŚiGW,

ale za pośrednictwem WFOŚiGW. W tym przypadku zakres tych kosztów jest jednak szerszy, gdyż nie będą one dotyczyły tylko pomocy przy wdrażaniu programów i przedsięwzięć, ale także zadań polegających na tworzeniu warunków do tego wdrażania. Przepis ten nawiązuje więc do art. 400b ust. 2a ustawy – Prawo ochrony środowiska, który pozwala na współpracę funduszy jeszcze na etapie wstępnym – może to obejmować np. zadania informacyjne, pomoc dla potencjalnych wnioskodawców czy też wydawanie określonych dokumentów. W tym przypadku najpierw NFOŚiGW udostępni środki WFOŚiGW, a ten przekaże je dalej – jednostce samorządu terytorialnego.

Przesądzenie możliwości stosowania powyższych mechanizmów ma duże znaczenie dla współpracy między NFOŚiGW oraz WFOŚiGW, a także z jednostkami samorządu terytorialnego, w szczególności gminami. Mechanizmy te przyczynią się bowiem do lepszego wdrażania programów funduszy, a przez to optymalnego wydatkowania środków publicznych. Warunkują również sprawne wdrażanie rządowego programu priorytetowego „Czyste Powietrze".

Projektowany przepis ma charakter ogólny, jednakże obecnie przewiduje się jego zastosowanie przy wdrażaniu przez NFOŚiGW i WFOŚiGW rządowego programu priorytetowego „Czyste Powietrze". Szacuje się, że w ramach współpracy, gminy podejmą działania przy 100 000 wniosków rocznie, a koszty, jakie poniosą przy tych zadaniach, w przeliczeniu na jeden wniosek, to 100 zł. Szacunki te wynikają z dotychczasowego wdrażania rządowego programu priorytetowego „Czyste Powietrze" oraz współpracy z gminami w tym zakresie, a także zmianami w programie, które mają na celu zwiększenie skali wdrażania programu.

Mając to na uwadze, przewiduje się, że NFOŚiGW pokryje koszty gmin w kwocie 10 000 000 zł rocznie. Przepis nie stanowi jednak katalogu zamkniętego kosztów i daje możliwość elastycznej współpracy między podmiotami, więc możliwe jest pokrywanie innych kosztów, o ile będą one dotyczyły wdrażania programu lub stworzenia warunków do jego wdrażania.

Dodanie ust. 10j–10w w art. 411 ustawy – Prawo ochrony środowiska ma na celu nałożenie na wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast, obowiązku wydawania zaświadczeń dla osób fizycznych, które zamierzają składać wnioski o dofinansowanie, w szczególności w ramach rządowego programu priorytetowego „Czyste Powietrze", potwierdzających przeciętny miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego, zgodnie z ustawą o świadczeniach rodzinnych. Obowiązek ten będzie się aktualizował tylko wtedy, gdy NFOŚiGW lub WFOŚiGW będzie przewidywał wymóg przedłożenia takiego zaświadczenia, przez co należy rozumieć również sytuację, że przedłożenie zaświadczenia spowoduje

udzielenie wyższego dofinansowania, niż gdyby wnioskodawca nie przedłożył takiego zaświadczenia.

Dodanie w ustawie – Prawo ochrony środowiska przepisów dotyczących wydawania takiego zaświadczenia ma na celu przyspieszenie procesu formalnej oceny wniosków o dofinansowanie składanych do NFOŚiGWlub WFOŚiGW. Dotychczas w składanych wnioskach, w których konieczne było przedstawianie wysokości dochodu, pojawiało się wiele błędów, wynikających ze skomplikowania liczenia tego dochodu. W dalszej kolejności przedłużało to proces oceny wniosku, gdyż wymagało to poprawy wniosku i przeliczenia dochodu. Proponowane przepisy rozwiązują ten problem, gdyż wnioskodawca, składając wniosek o dofinansowanie, będzie posiadał zaświadczenie potwierdzające dochód wyliczony przez podmiot zajmujący się profesjonalnie takimi czynnościami.

Wydawanie zaświadczenia określone zostało w projektowanych przepisach, a także przez odesłanie do przepisów już istniejących, w szczególności do ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. Ma to ułatwić zadanie organom wydającym zaświadczenie, gdyż przepisy te są znane i stosowane w ich praktyce, a więc nie powinny powodować problemów interpretacyjnych. Odesłanie dotyczy w szczególności określenie pojęcia dochodu, dokumentów wymaganych do jego ustalenia, sposobu weryfikowania dochodu opodatkowanego przez zastosowanie art. 23b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych.

W zaświadczeniu wskazany ma być dochód faktyczny gospodarstwa domowego (jednoosobowego lub wieloosobowego). Taki sposób ujęcia przepisu nadaje mu elastyczny charakter, gdyż ewentualne zmiany w programach NFOŚiGW lub WFOSiGW nie spowodują, że przepis ten nie będzie miał zastosowania. Jedyną czynnością, jakiej będzie musiał dokonać podmiot oceniający wniosek o dofinansowanie, będzie techniczne porównanie przeciętnego miesięcznego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego wnioskodawcy, widniejącego w zaświadczeniu, z wymogami wynikającymi w tym zakresie z dokumentów NFOSiGW lub WFOŚiGW. Taka czynność jest więc łatwa, szybka i nie powinna powodować komplikacji.

Nowelizacja ustawy o opłacie skarbowej (art. 6) ma spowodować, że wydawanie zaświadczeń, o których mowa w art. 411 ust. 10j, będzie wolne od opłat.

Przepis art. 3a ust. 2a ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz. U. z 2019 r. poz. 660, z późn. zm.) stanowi, że okresowy przegląd wymagań jakościowych określonych w rozporządzeniu jest dokonywany przez

ministra właściwego do spraw energii w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw klimatu i ministrem właściwym do spraw gospodarki, natomiast art. 3 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1654) stanowi, że przegląd, o którym mowa powyżej, jest wykonywany po raz pierwszy nie później niż w okresie do dwóch lat od wejścia w życie przepisów ustawy.

Ze względu na fakt, że rozporządzenie Ministra Energii z dnia 27 września 2018 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych weszło w życie w dniu 4 listopada 2018 r., przegląd wymagań jakościowych dla paliw stałych powinien być dokonany w terminie do dnia 4 listopada 2020 r. W związku z panującą nie tylko w Polsce, ale także na całym świecie epidemią COVID-19, zaistniała konieczność weryfikacji krajowego raportu rocznego z wyników oceny jakości powietrza za 2019 r., którą, zgodnie z art. 94 ust. 1d ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Główny Inspektor Ochrony Środowiska ma obowiązek udostępnić w terminie do dnia 31 października 2020 r. Podkreślić należy, że oficjalne wyniki zbiorczej oceny jakości powietrza za 2019 r., obrazujące aktualny stan powietrza w Polsce, stanowić powinny podstawę do ewentualnej zmiany wymagań jakościowych dla paliw stałych, stosowanych w urządzeniach grzewczych na paliwa stałe o nominalnej mocy do 1 MW. W tym miejscu wyjaśnić należy, że zgodnie z przeprowadzonymi w województwach ocenami jakości powietrza za 2019 r. stan powietrza w Polsce uległ poprawie w stosunku do 2018 r., nie mniej jednak na podstawie wstępnych informacji z porównania roku 2018 i 2019 trudno będzie oprzeć wnioski co do zmian wymagań jakościowych dla paliw stałych. Dlatego też uzasadnione jest rozpoczęcie prac związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem pierwszego takiego przeglądu dopiero po analizie krajowych rocznych raportów z wyników oceny jakości powietrza, za okres co najmniej dwóch ostatnich lat wstecz (tj. za 2019 r. i 2020 r.), począwszy od wejścia w życie przepisów regulujących takie wymagania.

Mając na uwadze powyższe, zaistniała konieczność przesunięcia terminu przeprowadzenia przeglądu wymagań dla paliw stałych z dnia 4 listopada 2020 r. na dzień 1 lipca 2021 r.

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie wymaga przedstawiania jej organom i instytucjom Unii Europejskiej w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia. W szczególności regulacja nie mieści się w zakresie przedmiotowym zagadnień podlegających konsultacjom z Europejskim Bankiem Centralnym, zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji Rady z dnia 29 czerwca 1998

r. (98/415/WE) w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych (Dz. Urz. UE L 189 z 03.07.1998, str. 42).

Zgodnie z art. 5 ustawy dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.) projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Rozwoju oraz na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projektowane rozwiązania angażują w proces inwentaryzacji budynków m.in. przedsiębiorców w postaci osób z uprawnieniami kominiarskimi – mistrzów kominiarskich, osób z uprawnieniami budowlanymi odpowiedniej specjalności instalacyjnej, osób sporządzających świadectwa charakterystyki energetycznej budynku, osób przeprowadzających kontrolę stanu technicznego systemu ogrzewania. Podmiotom tym, jako zasilającym CEEB w dane w ramach dokonywanych przeglądów/inwentaryzacji, zostanie udostępniona funkcjonalność wprowadzenia do CEEB danych dotyczących stanu technicznego budynków – na podstawie wyników przeprowadzanej/nego przeglądu/inwentaryzacji. System zapewni dostęp do danych zgromadzonych w CEEB, zaś wprowadzenie danych do CEEB nastąpi w czasie rzeczywistym, tj. w trakcie wykonania czynności skutkującej koniecznością przekazania danych do CEEB. Wprowadzenie danych do CEEB nastąpi przez pobranie danych zgromadzonych w CEEB, ich weryfikację oraz wpisanie do CEEB nowych danych – co umożliwi aktualizację danych gromadzonych w CEEB. System zapewni możliwość obsługi wniosku o wpis osoby uprawnionej do wprowadzania danych do CEEB za pośrednictwem e-usług, która umożliwi uprawnionym osobom będącym przedsiębiorcami możliwość wpisania się do wykazu osób uprawnionych, dostęp do elektronicznego formularza wniosku o uzyskanie wpisu osoby uprawnionej do wprowadzania danych do CEEB. W ramach usługi możliwe będzie przesłanie niezbędnych dokumentów i danych, potwierdzających posiadane uprawnienia wnioskującego, uzyskanie potwierdzenia ich przesłania, sprawdzenie stanu weryfikacji wniosku przez użytkownika oraz uzyskanie potwierdzenia nadania dostępu do wykazu osób uprawnionych CEEB.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.) i w związku z tym nie podlega notyfikacji w rozumieniu tego rozporządzenia.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia jej ogłoszenia, z tym, że uruchomienie poszczególnych części funkcjonalności systemu teleinformatycznego obsługującego CEEB nastąpi po ogłoszeniu komunikatu ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa o gotowości do wdrożenia rozwiązań technicznych pozwalających na uruchomienie poszczególnych funkcjonalności tego systemu. Jest to efekt etapowego wdrożenia systemu informatycznego, w celu zapewnienia stopniowego wprowadzania poszczególnych elementów CEEB. Ponadto, mając na uwadze konieczność usprawnienia działania funkcjonującego rządowego programu priorytetowego „Czyste Powietrze", przepisy art. 5 ust. 3 oraz art. 6 wejdą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy.

Nazwa projektu Ustawa o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw **Ministerstwo wiodące** Ministerstwo Klimatu **Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu** Ireneusz Zyska, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Klimatu **Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu** Agnieszka Sosnowska – Dyrektor Departamentu Ochrony Powietrza i Polityki Miejskiej, Ministerstwo Klimatu, tel. 22 369 27 70, agnieszka.sosnowska@klimat.gov.pl Emilia Konopka-Górna, naczelnik wydziału ds. jakości powietrza w Departamencie Ochrony Powietrza i Polityki Miejskiej, Ministerstwo Klimatu, tel. 22 369 28 72, emilia.konopka-gorna@klimat.gov.pl	**Data sporządzenia** 09.08.2020 r. **Źródło:** Exposé PRM **Nr w Wykazie prac** UA2

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Projekt ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw stwarza warunki do podjęcia realnych działań w celu eliminacji zjawiska smogu, w tym przede wszystkim tzw. niskiej emisji pochodzącej z sektora komunalno-bytowego.

Po pierwsze proponuje działania na rzecz udoskonalenia funkcjonującego od lutego 2019 r. pilotażowego instrumentu na rzecz termomodernizacji (w tym wymiany nieekologicznych źródeł ciepła) budynków jednorodzinnych osób ubogich energetycznie (dalej zwany jako „Program Stop Smog").

Po drugie kluczowe jest podjęcie działań na rzecz zdiagnozowania źródeł niskiej emisji. W tym kontekście niezbędne jest rozpoczęcie gromadzenia jednolitych i uspójnionych danych w skali całego kraju dotyczących budynków i pochodzących z nich źródeł emisji, które stanowią kluczowy element do planowania działań naprawczych (por. raport Najwyższej Izby Kontroli z dnia 27 sierpnia 2018 r. LKR.430.003.2018 Nr ewid. 150/2018/P/17/078/LKR). W celu zdiagnozowania i zidentyfikowania źródeł emisji z budynków przewiduje się utworzenie i uruchomienie Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (dalej jako: CEEB).

Po trzecie, w wyniku uwag zgłoszonych w ramach konsultacji międzyresortowych i publicznych, przez Narodowy Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej jako: NFOŚiGW), odpowiedzialny za realizację rządowego programu priorytetowego „Czyste Powietrze", oraz Ministerstwo Klimatu, projekt ustawy wprowadza zmiany niezbędne w celu ujednolicenia funkcjonowania wszystkich programów rządowych dotyczących ograniczania emisji zanieczyszczeń w domach jednorodzinnych oraz usprawnienia działania ww. programu „Czyste Powietrze".

Konieczność znaczącej poprawy jakości powietrza w Polsce jest jednym z największych wyzwań, z którymi boryka się polska administracja publiczna, i jedną z najpilniejszych potrzeb obywateli Polski. Na wagę tego problemu – jako jednego z najważniejszych zadań do realizacji przez jego Rząd – wskazywał podczas swojego exposé w dniu 12 grudnia 2017 r. w Sejmie RP Prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki.
Zły stan jakości powietrza w Polsce został również potwierdzony w wyroku z dnia 22 lutego 2018 r. Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie o sygn. C-336/16, w którym TSUE uznał, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym odpowiednio z art. 13 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy, zwanej dalej „dyrektywą", w związku z załącznikiem XI, art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy, a także art. 22 ust. 3 dyrektywy w związku z załącznikiem XI, albowiem:
– przekraczano od 2007 r. do 2015 r. włącznie dobowe wartości dopuszczalne dla stężenia pyłu PM10 w 35 strefach oceny i zarządzania jakością powietrza oraz roczne wartości dopuszczalne dla stężenia pyłu PM10 w 9 strefach oceny i zarządzania jakością powietrza;
– nie podejmowano odpowiednich działań w programach ochrony powietrza zmierzających do zapewnienia, aby okres występowania przekroczeń wartości dopuszczalnych dla stężenia pyłu PM10 w powietrzu był możliwie jak najkrótszy, albowiem w żadnym z programów ochrony powietrza przyjętych przez Polskę na szczeblu krajowym czy regionalnym nie wspomniano wyraźnie, że programy te powinny umożliwiać ograniczenie przekroczeń wartości dopuszczalnych w możliwie najkrótszym terminie;
– przekraczano dobowe wartości dopuszczalne dla stężenia pyłu PM10 w powietrzu zwiększone o margines tolerancji w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 10 czerwca 2011 r. w szeregu stref i aglomeracji;
– nie dokonano prawidłowej transpozycji art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy.

Trybunał podkreślił przede wszystkim, że sam fakt przekroczenia dopuszczalnych wartości stężenia PM10 w otaczającym powietrzu wystarczy do stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Z innej jeszcze strony Trybunał podkreślił dodatkowo, że zanieczyszczenie pyłem PM10 w Polsce jest spowodowane głównie tzw. niską emisją (czyli emisją ze źródeł o wysokości nieprzekraczającej 40 metrów) z ogrzewania gospodarstw domowych, zaś pył PM10 może zawierać substancje toksyczne, takie jak wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne, metale ciężkie, dioksyny i furany. Pył ten zawiera cząstki o średnicy mniejszej niż 10 mikrometrów, które mogą przenikać do górnych dróg oddechowych i płuc. Natomiast dotychczasowe środki legislacyjne i administracyjne, podjęte w Polsce w celu ograniczenia nieprzepisowych wartości, są niewystarczające.
Fatalna jakość powietrza w Polsce była również przedmiotem raportów NIK, która w raportach z 2000 r., 2014 r. i przede wszystkim w raporcie z dnia 27 sierpnia 2018 r. wskazywała, że głównym czynnikiem wpływającym na złą jakość powietrza w Polsce jest tzw. niska emisja, pochodząca w większości z sektora bytowo-komunalnego, gdzie stosuje się niskiej jakości urządzenia grzewcze, czyli kotły na paliwo stałe. Według danych Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami, domowe systemy grzewcze odpowiadają za około 43% emitowanego w Polsce szkodliwego dla zdrowia pyłu PM2,5 oraz za aż 87% emisji wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych, w tym rakotwórczego benzo[a]pirenu. Prowadzone w Polsce badania ilościowe wskazują, że ponad 80% budynków jednorodzinnych ogrzewanych jest paliwami stałymi, z czego aż trzy miliony za pomocą przestarzałych technologicznie, niskosprawnych kotłów na węgiel i drewno, emitujących znaczne ilości zanieczyszczeń (tzw. „kopciuchy"). Ponad 70% domów jednorodzinnych nie posiada żadnej izolacji cieplnej lub jest bardzo słabo ocieplona.

Zdiagnozowanie źródeł emisji pochodzących z budynków
Analiza raportów NIK w zakresie dotyczącym kontroli działań administracji publicznej (tak rządowej, jak i samorządowej) różnych szczebli związanych z wydatkowaniem środków publicznych na cele związane z poprawą jakości powietrza wskazuje wprost, iż problemem jest brak jednolitej, wielopoziomowej strategii walki z zanieczyszczeniem powietrza, brak koordynacji działań realizowanych przez poszczególne agendy i szczeble administracji, jak również brak stosownych inwentaryzacji danych i wymiany informacji na temat poziomu i przyczyn zanieczyszczenia powietrza między administracją rządową oraz samorządową. W wielu miejscowościach uruchamiane są instrumenty wsparcia związane z wymianą pieców, podłączeniem do sieci ciepłowniczej lub montażem alternatywnych źródeł energii, jednakże działania te prowadzone są bez oparcia się na twardych danych. Tym samym wsparcie nie jest w sposób efektywny zarządzane – nie trafia tam gdzie jest potrzebne i w takiej formie w jakiej jest ono niezbędne. Efektem powyższego jest w ocenie NIK to, że skala i tempo działań podejmowanych przez administrację są niewystarczające w odniesieniu do utrzymującej się złej jakości powietrza. „Żadna z 10 skontrolowanych gmin nie przeprowadziła pełnej inwentaryzacji źródeł emisji powierzchniowej, która pomogłaby ustalić liczbę palenisk węglowych na jej terenie (jedynie Kraków w 2013 r. zlecił pilotażową inwentaryzację w rejonach występowania największych stężeń zanieczyszczeń pyłem PM10). Tym samym samorządy nie miały wystarczającego rozeznania potrzeb i skali działań naprawczych, które należy przeprowadzić, by osiągnąć docelowe normy jakości powietrza. Z tego też m.in. względu „Polska od lat ma najbardziej zanieczyszczone powietrze w całej Unii Europejskiej". Nie przez przypadek więc na liście najbardziej zanieczyszczonych miast UE, opublikowanej w 2018 r. przez Światową Organizację Zdrowia (WHO), aż 36 miast spośród 50 pochodzi z Polski.

W opinii NIK sytuacja ta została zdeterminowana przez wiele czynników, które poza nielicznymi wyjątkami wynikały zarówno z niewystarczającej aktywności podmiotów publicznych na każdym szczeblu działalności (lokalnym, regionalnym i krajowym), jak i z niedostatecznej koordynacji, a co za tym idzie niezapewnienia spójności działań, realizowanych w ramach rozbudowanej struktury systemu ochrony środowiska. Podkreślono również, że warunki takie nie sprzyjają efektywnemu wydatkowaniu środków publicznych na ochronę powietrza. NIK podnosiła, że nie zapewniono wystarczających mechanizmów dla stosowania jednolitych standardów sporządzania programów ochrony powietrza przez samorządy województw i porównywalności zawartych w nich danych. Ustalenia kontroli NIK potwierdzają, że w rzeczywistości poszczególne programy ochrony powietrza (nawet kolejne aktualizacje tych programów dla tego samego województwa) sporządzane były przy wykorzystaniu różnych danych wejściowych i zastosowaniu odmiennej metodyki wyznaczania wymaganych efektów ekologicznych. NIK podnosiła również, że dotychczas nie wykazano też żadnej inicjatywy w celu stworzenia lepszych możliwości pozyskiwania danych do inwentaryzacji źródeł emisji z sektora komunalno-bytowego. Inwentaryzacje zlecane są bowiem przez samorządy najczęściej firmom zewnętrznym i prowadzone są w formie ankiet. Zdaniem NIK kompletne dane o źródłach emisji powierzchniowej stanowią kluczowy element do planowania działań naprawczych. Niemniej jednak ich pozyskiwanie w dotychczasowej formie jest nieefektywne.

NIK rekomendowała podjęcie intensywnych działań na rzecz wprowadzenia możliwości inwentaryzacji budynków wyposażonych w źródła ciepła. Dotychczasowa skala i tempo działań naprawczych podejmowanych przez gminy – z wyjątkiem Krakowa – były niewystarczające do osiągnięcia rezultatów wskazanych w POP, tj. efektów ekologicznych dla działań związanych z ograniczeniem emisji z sektora komunalno-bytowego. Zgromadzone dane oraz przeprowadzone analizy wskazują, że osiągnięcie wymaganych poziomów redukcji emisji dla PM10, PM2,5 i B(a)P, przy bieżącym tempie działań naprawczych, może zająć w poszczególnych kontrolowanych województwach od 24 do niemal 100 lat.

W celu budowy kompleksowego systemu na poziomie krajowym, który pozwoli na zbudowanie systemu informatycznego wspierającego inwentaryzację źródeł niskiej emisji dla potrzeb optymalizacji działań realizowanych przez agendy rządowe i samorządowe, w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju (2017 r.) podjęto decyzję o wdrożeniu projektu badawczo-rozwojowego pt. „Zintegrowany system wsparcia polityki i programów Ograniczenia Niskiej Emisji" (ZONE)", który realizowany jest na podstawie umowy zawartej pomiędzy konsorcjum zorganizowanym przez Ministra Przedsiębiorczości i Technologii a Narodowym Centrum Badań i Rozwoju w ramach programu GOSPOSTRATEG. Konsorcjum tworzy 5 podmiotów, tj. Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii (MPiT), Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy (IŁ-PiB), Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy (IOŚ-PiB), stowarzyszenie Krakowski Alarm Smogowy (KAS) oraz Instytut Chemicznej Przeróbki Węgla (IChPW). W wyniku projektu ZONE zostanie wypracowany prototyp systemu informatycznego, który umożliwi wspieranie różnych szczebli administracji publicznej (tak rządowej, jak i samorządowej) w działaniach mających na celu ograniczenie niskiej emisji, w tym przede wszystkim w zakresie stworzenia narzędzi wspomagających proces inwentaryzacji budynków w Polsce.

Główne cele projektu ZONE to: stworzenie prototypu systemu inwentaryzacji źródeł niskiej emisji z bazą danych urządzeń grzewczych i narzędziami do analizy tych danych, opracowanie metodyki badania kosztów zewnętrznych smogu, przygotowanie projektów regulacji prawnych, które pozwolą na wdrożenie systemu ZONE w skali całego kraju oraz zbieranie i przetwarzanie danych zasilających ZONE, jak również ich systematyczną aktualizację przez umocowane do tego podmioty. Osiągnięcie ww. celów wymaga podjęcia szeregu działań, które ostatecznie pozwolą na utworzenie prototypu narzędzia informatycznego. Jednym z kluczowych etapów jest przeprowadzenie pilotaży w gminach, które pozwolą na przetestowanie przyjętych rozwiązań, ocenią ich skuteczność, a następnie pozwolą na zaimplementowanie ewentualnych modyfikacji. Pilotażem zostało objętych 9 gmin, które wybrano na podstawie przyjętej przez konsorcjantów metodyki. W praktyce powstaje prototyp narzędzia informatycznego, który ujednolici system inwentaryzacji źródeł niskiej emisji w Polsce. Baza ta umożliwi zlikwidowanie trudności w dostępie do kluczowych informacji potrzebnych do podejmowania decyzji na różnych szczeblach administracji publicznej w zakresie kształtu i intensywności polityk i programów wspierających walkę z niską emisją pochodzącą z sektora komunalno-bytowego w Polsce. W celu uzyskania powyższych założeń kluczowe jest przetestowanie przyjętych w projekcie rozwiązań podczas pilotażu w 9 wybranych gminach, zaplanowanego do realizacji w okresie od marca 2019 r. do maja 2020 r.

Problem braku powszechnego i jednolitego narzędzia inwentaryzacyjnego wspierającego walkę z niską emisją dostrzegany jest na szczeblu samorządu terytorialnego. W petycji Gmin Metropolii Krakowskiej z dnia 14 maja 2019 r. skierowanej do Premiera RP Mateusza Morawieckiego wskazuje się na potrzebę wprowadzenia obowiązku rejestracji i okresowych przeglądów kotłów na paliwa stałe. „Obecnie obowiązujące przepisy prawne nie dają samorządowi gminnemu lub innemu organowi, uprawnienia do pozyskania od właściciela budynku informacji o sposobie ogrzewania budynku, w szczególności w przypadku, w którym budynek ogrzewany jest kotłem na paliwo stałe. Wprowadzenie nowego przepisu uzasadniamy koniecznością posiadania aktualnej informacji o liczbie i stanie technicznym kotłów na paliwa stałe, które są stosowane do ogrzewania mieszkań i budynków". Tożsame rozwiązanie oczekiwane jest przez Konwent Marszałków Województw RP. W Stanowisku nr 1 Konwentu Marszałków Województw RP z dnia 12 lipca 2019 r. wyrażono postulat o konieczności „wprowadzenia regulacji prawnych ustanawiających ogólnopolską bazę danych, w której będą gromadzone informacje o źródłach spalania paliw o mocy cieplnej do 1 MW". Konwent Marszałków wskazał na niezwykle istotną potrzebę zmian wymagającej regulacji ustawowej – by móc podjąć realne działania w celu eliminacji zjawiska niskiej emisji, kluczowe jest m. in. zdiagnozowanie źródeł niskiej emisji. Konwent Marszałków podkreślił, powołując się na stanowisko NIK, że niezbędne jest gromadzenie danych dotyczących stanu budynków, jako jedyna informacja o źródłach emisji powierzchniowych, która stanowi kluczowy element do planowania działań naprawczych. Ustalenie sposobów gromadzenia danych wejściowych do inwentaryzacji źródeł emisji, dokładności danych wejściowych przyjętych do inwentaryzacji, a także określenie zasad obliczania efektów ekologicznych osiągniętych w wyniku podjętych działań naprawczych powinny wynikać tym samym z jednolitych standardów sporządzania programów ochrony powietrza.

Zwiększenie efektów działań wspierających ograniczenie emisji z budynków jednorodzinnych

Program Stop Smog

W dniu 11 lutego 2019 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, na podstawie których został uruchomiony Program Stop Smog. Program jest skierowany do osób ubogich energetycznie zamieszkujących domy jednorodzinne. Program jest adresowany do wszystkich gmin, które mogą wykazać się złą jakość powietrza na swoim terenie, tj. stężenia zanieczyszczeń powietrza przekraczają normy UE.

Program obejmuje realizację w ww. gospodarstwach domowych przedsięwzięć polegających na:

- wymianie urządzeń lub systemów grzewczych na spełniające standardy niskoemisyjne,
- likwidacji urządzeń lub systemów grzewczych oraz przyłączaniu do sieci ciepłowniczej, elektroenergetycznej lub gazowej,
- kompleksowej termomodernizacji budynku.

Przedsięwzięcia są realizowane na rzecz beneficjenta końcowego przez gminę i finansowane ze środków publicznej do 100% ich wartości. Gmina zapewnia 30% wkładu własnego (w przypadku gmin powyżej 100 tys. mieszkańców wkład musi być wyższy). Pozostała część Programu (70%) jest finansowana z budżetu państwa, przez Fundusz Termomodernizacji i Remontów. Program został obecnie zaplanowany do realizacji na lata 2019–2024, a jego łączny budżet (wkład budżetu państwa i samorządów) wynosi 1,2 mld zł.

Jednakże do tej pory podpisano z gminami na realizację ww. przedsięwzięć jedynie 4 porozumienia (Skawina, Sucha Beskidzka, Pszczyna, Niepołomice), a kolejne 3 wnioski gmin są w trakcie procedowania (Tuchów, Nakło nad Notecią i Sosnowiec). Zgodnie z tymi wnioskami i 4 podpisanymi porozumieniami, w latach 2019–2022 będzie zrealizowanych 1027 przedsięwzięć niskoemisyjnych na łączną kwotę blisko 55 mln zł. Kolejne gminy przygotowują się do przygotowania wniosku – Opoczno, Proszowice, Radwanice, Rybnik i Żywiec.

Mimo ww. grupy gmin uczestniczących/zainteresowanych Programem, proces realizacji Programu nie może być w pełni zadowalający, a liczba ww. gmin nie pozwoli na pełne wykorzystanie środków przeznaczonych na realizację Programu. Kolejne spotkania z gminami oraz oficjalna korespondencja kierowana do MPiT/MR oraz wnioski z bieżącej pracy zespołu zarządzającego Programem, doprowadziły do wniosku o konieczności przeprowadzenia zmian w Programie mające na celu dostosowanie zasad uczestnictwa i jego realizacji do bieżących uwarunkowań, w tym zwiększenie atrakcyjności Programu dla gmin.

Rządowy program priorytetowy „Czyste Powietrze”

Celem programu „Czyste powietrze” jest zwiększenie efektywności energetycznej jednorodzinnych budynków mieszkalnych oraz zmniejszenie emisji pyłów i innych zanieczyszczeń wprowadzanych do atmosfery przez jednorodzinne budynki mieszkalne przez wymianę starych, nieefektywnych urządzeń grzewczych na paliwa stałe oraz przeprowadzenie termomodernizacji tych budynków. Program skierowany jest do właścicieli domów jednorodzinnych. Przewiduje się, że dofinansowanie w ramach programu obejmie około 3 mln budynków, w których nastąpi wymiana nieefektywnych źródeł ciepła na niskoemisyjne.

Program jest zarządzany przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW). Założony budżet programu wraz z uzupełniającymi źródłami finansowania na lata 2018–2029 wynosi 103 mld złotych, w tym:

- dotacje (w tym udzielane w ramach programu Stop Smog), pożyczki dla gmin oraz termomodernizacyjna ulga podatkowa: 63,3 mld zł;
- kredyty udzielane przez banki: 40 mld zł.

Dofinansowanie w ramach programu odbywa się w formie dotacji (w wersji programu obowiązującej do 14 maja 2020 r. przewidziana też była forma pożyczki). Przewidywane jest uruchomienie kredytów i pożyczek dla gmin. W programie wydzielono dwie części: dla osób uprawnionych do podstawowego oraz podwyższonego poziomu dofinasowania.

Wnioski o dofinansowanie są składane i obsługiwane przez WFOŚiGW, właściwe ze względu na lokalizację budynku mieszkalnego. Dodatkowo na skutek wprowadzonych zmian w programie wnioski można składać w urzędach ponad 660 gmin, które podpisały porozumienia o współpracy z WFOŚiGW. Do dnia 3 lipca 2020 r. złożonych zostało 148 058 wniosków o dofinansowanie na łączną kwotę 3 038,1 mln zł, na podstawie których podpisano 108 396 umów o dofinansowanie na łączną kwotę 2 045,2 mln zł, z tego w formie dotacji na kwotę 1 882,4 mln zł oraz w formie pożyczek na kwotę 162,8 mln zł.

Proponowane zmiany mają na celu przyspieszenie tempa realizacji programu. Uwzględniają one wyniki dokonanego na przełomie 2019 r. i 2020 r. przeglądu programu oraz przeprowadzone konsultacje społeczne, m.in. w zakresie instrumentu pożyczkowego oraz możliwości zaangażowania sektora bankowego.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Propozycje zawarte w niniejszej regulacji obejmują więc:

1. uruchomienie systemu informatycznego, służącego do obsługi CEEB i świadczenia e-usług dla obywateli, jako systemu inwentaryzacyjnego wspomagającego polityki i programy ograniczenia niskiej emisji;
2. dostosowanie do bieżących uwarunkowań zasad uczestnictwa i realizacji w Programie Stop Smog;
3. usprawnienie działania rządowego programu priorytetowego „Czyste Powietrze”.

Ad 1. W zakresie systemu informatycznego projektowana regulacja definiuje poszczególne grupy interesariuszy, w tym dostawców danych do systemu (wykaz osób uprawnionych – podmioty zasilające CEEB) i zapewniających jednocześnie systematyczną aktualizację danych zbieranych do systemu, co pozwoli na utworzenie CEEB. W systemie informatycznym zostaną zebrane kluczowe informacje na temat źródeł emisji w sektorze komunalno-bytowym, które zostaną pozyskane w efekcie ogólnopolskiej powszechnej inwentaryzacji, w sposób umożliwiający ich geolokalizację z dokładnością do każdego budynku mieszkalnego w Polsce oraz osadzenie tych informacji na danych o istniejącej i planowanej dystrybucyjnej infrastrukturze sieciowej dostawców ciepła i gazu. System ten będzie również umożliwiał zbieranie danych

dotyczących stanu energetycznego budynków, informacji o wszelkich formach pomocy publicznej (dotacje, preferencyjne kredyty) przyznanych na termomodernizację bądź wymianę kotłów w budynkach, jak również o formach pomocy społecznej lub innych wsparciach ze środków publicznych udzielanych mieszkańcom tych budynków mieszkalnych. W ramach narzędzia informatycznego obsługującego CEEB zostaną wytworzone moduły analityczne, które pozwalać będą na przeprowadzanie zautomatyzowanych analiz środowiskowych (na przykład wpływ niskiej emisji na lokalną jakość powietrza), zdrowotnych czy też finansowych dotyczących zjawiska niskiej emisji i metod jej zwalczania. W szczególności te narzędzia analityczne będą umożliwiać i racjonalizować podejmowanie decyzji inwestycyjnych wspierających przeciwdziałanie zjawisku niskiej emisji na danym terenie (ulica, dzielnica, wieś/miasto, gmina, powiat, województwo) przez analizę kosztów i oczekiwanych efektów wariantowych form interwencji publicznej (wsparcie wymiany na kotły węglowe piątej generacji, wsparcie wymiany kotłów węglowych na gazowe czy też wsparcie podłączenia danego budynku do systemu ciepłowniczego, działania termomodernizacyjne).
W systemie będą gromadzone dane o budynkach, w zakresie eksploatowanych w nich lub na ich potrzeby: źródeł ciepła, w tym zasilanie z sieci ciepłowniczej, źródeł energii elektrycznej oraz źródeł spalania paliw, w rozumieniu art. 157a ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW, niewymagającego pozwolenia, o którym mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy, albo zgłoszenia, o którym mowa w art. 152 ust. 1 tej ustawy. Decydującym kryterium wpisu budynku do systemu w przypadku „kopciuchów" pozostaje bowiem moc cieplna źródła spalania paliwa – nie więcej niż 1 MW. Kryterium wpisu budynku do systemu pozostaje moc źródła, niezależnie od formy prawnej użytkowania budynku, tj. czy przez osobę prywatną, czy przez przedsiębiorcę. CEEB zostaną więc objęte również takie budynki jak małe lokalne ciepłownie czy małe zakłady produkcyjne, pod warunkiem że nominalna moc cieplna wykorzystywanego źródła spalania paliw nie przekracza 1 MW.
Zgodnie z projektowanym rozwiązaniem i danymi przekazywanymi z systemu referencyjnego BDOT10k inwentaryzacja dotyczyć będzie następujących budynków:
1) budynków mieszkalnych jednorodzinnych (BUBD01);
2) budynków o dwóch mieszkaniach (BUBD02);
3) budynków o trzech i więcej mieszkaniach (BUBD03);
4) budynków zbiorowego zamieszkania (BUBD04);
5) budynków hoteli (BUBD05);
6) budynków zakwaterowania turystycznego, pozostałych (BUBD06);
7) budynków biurowych (BUBD07);
8) budynków handlowo - usługowych (BUBD08);
9) zbiorników, silosów i budynków magazynowych (BUBD12);
10) budynków szkół i instytucji badawczych (BUBD15);
11) budynków szpitali i zakładów opieki medycznej (BUBD16);
12) budynków kultury fizycznej (BUBD17);
13) budynków gospodarstw rolnych (BUBD18);
14) budynków przeznaczonych do sprawowania kultu religijnego i czynności religijnych (BUBD19);
15) obiektów budowlanych wpisanych do rejestru zabytków i objętych indywidualną ochroną konserwatorską oraz nieruchomych, archeologicznych dóbr kultury (BUBD20);
16) pozostałych budynków niemieszkalnych, gdzie indziej nie wymienionych (BUBD21).
Projektowane rozwiązanie nie przewiduje gromadzenia danych pochodzących z sektora wytwórczego i przemysłowego, albowiem ten obszar został już uregulowany w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska i dotyczy źródeł spalania paliw powyżej 1 MW (tzw. wysoka emisja) – wymagających stosownego pozwolenia, o którym mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy, albo zgłoszenia, o którym mowa w art. 152 ust. 1 tej ustawy.

System umożliwia wykrywanie przypadków wielokrotnego finansowania przedsięwzięć objętych programami wsparcia finansowego ze środków publicznych w zakresie:
– przedsięwzięć termomodernizacyjnych, przedsięwzięć niskoemisyjnych lub przedsięwzięć remontowych,
– odnawialnych źródeł energii, o których mowa w art. 2 pkt 22 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii,
– innych przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza, które są m.in. finansowane w ramach rozwiązań określonych w rozdziale 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, czy też działań wspierających inwestycje budynków przez jednostki samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo) w ramach różnych programów pomocowych realizowanych z wykorzystaniem środków publicznych.

Środki publiczne w powyższym zakresie, udzielane są przez różne podmioty w skali całego kraju, w ramach różnych programów pomocowych, np. Czyste Powietrze, Program Infrastruktura i Środowisko, Regionalne Programy Operacyjne, itp. Na dzień dzisiejszy środki publiczne są redystrybuowane w ramach programów pomocowych m. in. przez: NFOŚiGW, 16 WFOŚiGW, jednostki samorządu terytorialnego i ich związki (na szczeblu gminnym, powiatowym, wojewódzkim), Bank Gospodarstwa Krajowego. Każda z tych instytucji, działając niezależnie, przeznacza środki publiczne na podobne cele, np. na przedsięwzięcia termomodernizacyjne budynków. Brak wymiany jakichkolwiek informacji między tymi podmiotami sprawia, że istnieje możliwość składania wniosków o dofinansowanie w ramach różnych programów pomocowych, co w efekcie może prowadzić do wielokrotnego dofinansowania tych samych przedsięwzięć, a w

konsekwencji może powodować defraudację środków publicznych. Zdarza się bowiem, że dofinansowanie ze środków publicznych na wymianę np. okien ma miejsce w ramach różnych programów świadczonych przez różne instytucje, które nie posiadają żadnego narzędzia do weryfikacji udzielanych dofinansowań. W celu wyeliminowania możliwości wielokrotnego wykorzystywania środków publicznych na ten sam cel, przewiduje się rozwiązanie scentralizowane w jednym miejscu, tj. w ramach tworzonej CEEB. Zasilenie CEEB w tym zakresie nastąpi przez podmioty udzielające wsparcia finansowego ze środków publicznych, w tym przede wszystkim przez NFOŚiGW, 16 WFOŚiGW, jednostki samorządu terytorialnego i ich związki oraz przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Udostępnienie danych właścicielom budynków do własnych danych przyczyni się do zlikwidowania uciążliwości związanej obecnie z dostępem do danych dotyczących możliwych form dofinansowania. Możliwe będzie bowiem bieżące monitorowanie informacji na temat dostępnych środków finansowych na przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza, w tym na termomodernizację budynku albo wymianę „kopciuchów" w ramach środków publicznych. System pełni w tym zakresie rolę koordynatora przyznawanych dofinansowań środków publicznych, realizowanych na różnych płaszczyznach – przez różne podmioty i z różnych źródeł. Centralizacja informacji sprawi, że otrzymanie dofinansowania na przedsięwzięcie związane z ochroną środowiska stanie się bardziej przystępne dla obywateli, którzy w wielu przypadkach z uwagi na brak świadomości i wiedzy co do istniejących wariantów wsparcia nie są w stanie niestety pozyskać stosownego wsparcia finansowego.
W chwili obecnej jednostki samorządu terytorialnego nie posiadają ogólnodostępnego narzędzia pozwalającego na inwentaryzację budynków, w tym gromadzenie danych w sposób usystematyzowany i ujednolicony w skali całego kraju. Trudno również wskazywać na istniejące systemy informatyczne w tym zakresie na poziomie lokalnym, albowiem poza nielicznymi przypadkami (np. Kraków) rozwiązania takie nie zostały nigdzie uruchomione i wdrożone. W nielicznych gminach w skali kraju prowadzone są inwentaryzacje budynków, w tym przede wszystkim źródeł spalania paliw, które przeprowadzane są przez pracowników gminnych, ewentualnie w formie usług zewnętrznych zlecanych podmiotom trzecim, które przeprowadzają ankiety wśród użytkowników źródeł spalania paliw. Dane gromadzone w ten sposób gromadzone są zwykle w formie papierowej (w „Excelu"). Zbieranie tych danych odbywa się w co do zasady przez zadawanie pytań mieszkańcom. Budowane narzędzie informatyczne w pełni realizuje tym samym potrzeby i oczekiwania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zbierania, przetwarzania oraz gromadzenia koniecznych informacji i danych dotyczących niskiej emisji, a wynikających z programów ochrony powietrza. Należy jednocześnie dodać, że gminy już obecnie są zobowiązane do inwentaryzacji źródeł ogrzewania budynków na swoim obszarze. Obowiązek ten wynika z Programów Ochrony Powietrza przyjmowanych przez sejmiki województw jako działanie naprawcze w celu ograniczenia niskiej emisji. Programy Ochrony Powietrza opracowywane są na podstawie art. 91 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska oraz art. 23 dyrektywy, a ich celem jest osiągnięcie dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń w powietrzu. Zebranie, weryfikacja i monitorowanie danych o ogrzewaniu budynków i źródłach spalania paliw jest również niezbędne w celu wdrażania tzw. „uchwał antysmogowych" przyjmowanych na podstawie art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Wdrożenie CEEB stanowi wsparcie dla realizacji działań gmin w tym obszarze i umożliwi zmniejszenie kosztów inwentaryzacji źródeł ogrzewania (koszty zleceń dla firm zewnętrznych, koszty inwentaryzacji prowadzonych przez pracowników gminnych). Elektroniczna baza danych będzie ułatwieniem w zbieraniu danych od mieszkańców. Dane gromadzone w CEEB będą stanowiły również cenne źródło informacji do planowania i organizacji zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy, co jest zadaniem własnym gminy wynikającym z art. 18 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne. Projektowane rozwiązanie stanowić będzie instrument wsparcia dla podejmowanych w tym zakresie działań. W związku z tym nie przewiduje się dodatkowego finansowania administracji samorządowej z tego tytułu.

Inwentaryzacja będzie odbywała się podczas wykonywanych dotychczas czynności przez uprawnione osoby. Kontrole jakości spalanego paliwa są dokonywane obecnie na podstawie uchwał antysmogowych przez organy gminy (straże miejskie).
Uchwały antysmogowe podejmowane w poszczególnych województwach (w chwili obecnej uchwalone w 13 województwach) tak czy inaczej przewidują konieczność wymiany pieców/kotłów na spełniające standardy niskoemisyjne, stąd też odpowiednim działaniem pozostaje jak najszybsza identyfikacja pieców lub kotłów eksploatowanych w gospodarstwach domowych, tak aby rzetelnie zaplanować odpowiednie działania jednostek samorządu terytorialnego mające na celu dofinansowanie obywateli do wymiany pieców lub kotłów, zaplanowanie odpowiednich środków dystrybucji pieniędzy na ten cel lub uświadomienie obywatela o konieczności wymiany pieca lub kotła do konkretnego roku i zaproponowanie możliwych programów wsparcia ze środków publicznych. Brak wiedzy administracji publicznej na temat posiadanych przez polskich obywateli pieców lub kotłów uniemożliwia podjęcie powyższych działań w efektywny sposób. Zinwentaryzowanie budynku będzie przynosiło same korzyści dla obywatela – pozwoli dotrzeć do osób najbardziej potrzebujących i ubogich energetycznie ze wsparciem finansowym w ramach programów pomocowych. Uruchomienie docelowego systemu IT zostanie poprzedzone licznymi działaniami promocyjno-komunikacyjnymi skierowanymi w stronę obywateli za pośrednictwem ogólnodostępnych mediów (Internet, prasa, TV itp.), informującymi o wprowadzanych zmianach. W tym zakresie, w ramach uzyskanych środków finansowych z Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (POPC) wstępnie planuje się wydatkowanie 3% ogólnej wartości dofinansowania – na ten cel zostanie przeznaczone ok. 1 mln zł (3% z 30 mln zł).
Przedmiotowa nowelizacja obejmuje w szczególności:

I) utworzenie CEEB, w której gromadzi się:
1) dane i informacje o budynkach i lokalach w zakresie:
a) źródła ciepła, w tym zasilania z sieci ciepłowniczej, źródła energii elektrycznej oraz źródła spalania paliw, w rozumieniu art. 157a ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW, niewymagającego pozwolenia, o którym mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy, albo zgłoszenia, o którym mowa w art. 152 ust. 1 tej ustawy. Liczba budynków, w których należy dokonać inwentaryzacji, szacowana jest na ok. 5–6 mln. Zebranie wszystkich informacji uzależnione jest od skali działań podejmowanych w ramach „pierwotnych" czynności osób uprawnionych (im więcej np. przeglądów okresowych kominów, tym więcej zinwentaryzowanych budynków). Zgodnie ze złożonym wnioskiem o dofinansowanie budowy systemu CEEB szacuje się wstępną liczbę inwentaryzacji na poziomie 500 tysięcy budynków rocznie. Przewiduje się, że inwentaryzację budynków, w największym stopniu, będą realizowali strażnicy miejscy i gminni (w dalszej kolejności kominiarze) ze wsparciem wyznaczonych pracowników urzędów gmin (zakłada się minimum 2 pracowników na gminę, czyli 2x2500 = 5000 osób). Na podstawie obowiązujących Programów Ochrony Powietrza gminy są zobowiązane do wykonywania od 3 do 10% inwentaryzacji budynków w skali roku. Przeprowadzone konsultacje z interesariuszami projektu potwierdziły, iż udostępnienie im narzędzi informatycznych w ramach systemu IT przyczyni się do usprawnienia tego procesu, w wyniku czego gminy powinny realizować plany co rocznych inwentaryzacji budynków, przewidzianych w Programach Ochrony Powietrza,
b) przeprowadzonych kontrolach i czynnościach, w ramach których dokonywana jest inwentaryzacja budynków przez uprawnione do tego osoby,
c) przekazanej premii termomodernizacyjnej, przekazanej premii remontowej, ulgi podatkowej (termomodernizacyjnej) lub udzielonym ze środków publicznych finansowaniu albo dofinansowaniu:
– przedsięwzięć termomodernizacyjnych, przedsięwzięć niskoemisyjnych lub przedsięwzięć remontowych,
– odnawialnych źródeł energii, o których mowa w art. 2 pkt 22 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii,
– innych przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza.
Zgodnie z projektowanym art. 27a ust. 3 pkt 2 lit. c dane i informacje będą pozyskiwane automatycznie przez system teleinformatyczny obsługujący ewidencję z baz danych podmiotów przetwarzających dane w ramach swojej działalności, w zakresie, o którym mowa w art. 27a ust. 2 pkt 1. Rozwiązanie to pozwoli na zasilenie CEEB w dane, które zostały już zgormadzone przez inne podmioty, i mogłoby stanowić o inicjalnym zasileniu CEEB (np. przez gminy, które dokonały inwentaryzacji budynków na podstawie przepisów prawa miejscowego lub przez dostawców energii do budynków). Rozwiązanie to stwarza tym samym możliwość i podstawę prawną migracji danych dotyczących przyznanych dofinansowań przed uruchomieniem systemu CEEB z systemów podmiotów gromadzących dane dotyczące dofinansowań, premii i ulg podatkowych (NFOŚiGW, WFOŚiGW, jednostki samorządu terytorialnego, BGK, organy KAS). Migracja danych zostanie zaprojektowana w ramach budowanego systemu CEEB, przewidującego odpowiednie transformaty danych, za co odpowiedzialność będzie spoczywać po stronie wykonawcy systemu IT,
d) przyznanych świadczeń z pomocy społecznej lub innych form wsparcia finansowego ze środków publicznych w zakresie:
– dodatku mieszkaniowego, o którym mowa w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych,
– dodatku energetycznego, o którym mowa w art. 5c ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne,
– zasiłku celowego na opał, o którym mowa w art. 39 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej;
2) dane osób uprawnionych do wprowadzania danych i informacji do CEEB, zamieszczane w tzw. „wykazie osób uprawnionych";
3) dane właścicieli lub zarządców budynków lub lokali, w tym: imię i nazwisko albo nazwę właściciela lub zarządcy oraz adres jego miejsca zamieszkania lub siedziby; adres nieruchomości, w obrębie której eksploatowane jest źródło ciepła lub źródło spalania paliw, numer telefonu; adres poczty elektronicznej. Uwzględnienie tych informacji w CEEB ułatwi szybkie przekazywanie informacji operatorom ww. źródeł spalania ciepła lub paliw w przypadku ustanowienia przepisów umożliwiających wprowadzenia czasowego ograniczenia lub zakazu eksploatacji tych instalacji, w szczególności w razie przekroczenia poziomu alarmowego zanieczyszczenia powietrza. Gromadzenie tych danych pozostaje niezbędne w aspekcie wprowadzonego obowiązku (art. 27g ust. 1–5) złożenia deklaracji o źródłach ciepła lub źródłach spalania paliw, o których mowa odpowiednio w art. 27a ust. 2 lit. a i c, przez właściciela lub zarządcę nieruchomości. Deklarację należy złożyć w terminie 14 dni od dnia pierwszego uruchomienia tego źródła ciepła lub źródła spalania paliw – do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Dopuszcza się dwie formy składanych deklaracji: w postaci elektronicznej, za pomocą środków komunikacji elektronicznej na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego obsługującego ewidencję lub w formie pisemnej. W deklaracji należy wskazać: imię i nazwisko albo nazwę właściciela lub zarządcy nieruchomości oraz adres miejsca zamieszkania lub siedziby; adres nieruchomości, w obrębie której eksploatowane jest źródło ciepła lub źródło spalania paliw, o których mowa odpowiednio w art. 27a ust. 2 lit. a i c; numer telefonu właściciela lub zarządcy nieruchomości; adres poczty elektronicznej właściciela lub zarządcy; informacje o liczbie i rodzaju eksploatowanych w obrębie nieruchomości źródeł ciepła lub źródeł spalania paliw, o których mowa odpowiednio w art. 27a ust. 2 lit. a i c, oraz o ich przeznaczeniu i wykorzystywanych w nich paliwach. W przypadku zmiany danych, o których mowa powyżej, właściciel lub zarządca nieruchomości jest obowiązany złożyć nową deklarację w terminie 14 dni od dnia, w którym zaistniała zmiana.

W projekcie ustawy przewidziano rozwiązanie zobowiązujące właścicieli lub zarządców budynków lub lokali, którzy eksploatowali w dniu ogłoszenia komunikatu, o którym mowa w art. 15 pkt 6, źródła ciepła lub źródła spalania paliw (np. kocioł gazowy, podgrzewacz gazowy przepływowy, podgrzewacz gazowy pojemnościowy, grzejnik gazowy, kominek gazowy, nagrzewnice gazowe, promienniki gazowe, kocioł na paliwa stałe, piec kaflowy lub wolnostojący (koza, angielka) na paliwa stałe (węgiel, drewno, pellet), kominek na paliwo stałe, trzon kuchenny, piecokuchnia, kuchnia węglowa, kocioł olejowy, piec olejowy, pompa ciepła powietrzna, pompa ciepła gruntowa, pompa ciepła wodna, ogrzewanie elektryczne, kolektory słoneczne, sieć ciepłownicza) do złożenia do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta deklaracji w formie pisemnej nie później niż 12 miesięcy od dnia ogłoszenia komunikatu, o którym mowa w art. 15 pkt 6. Obowiązek rejestracji kotła dotyczy tym samym urządzeń użytkowanych przed dniem ogłoszenia komunikatu. Złożenie deklaracji przez właścicieli lub zarządców budynków sprawi, że CEEB zostanie zasilona inicjalnie w pewnym zakresie danych – mniejszym, aniżeli względem zakresu danych zbieranym podczas inwentaryzacji, w czasie której dane dotyczące budynku obejmą również jego parametry techniczne, które będą przekazane przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacji. Dane przekazywane tymi dwoma trybami nie będą się wykluczały a wręcz przewiduje się ich pełną synchronizację.

Połączenie deklaracji z inwentaryzacją budynków tworzy w pełni funkcjonalny i kompleksowy system gromadzenia danych o posiadanych i użytkowanych źródłach ciepła lub spalania paliw, który przewiduje mechanizmy aktualizacji danych dotyczących tych źródeł.

Dodatkowo określa się obowiązek wprowadzenia danych z deklaracji złożonych w formie pisemnej do CEEB przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania deklaracji w formie pisemnej dla źródeł ciepła i spalania paliw użytkowanych w dniu ogłoszenia komunikatu, o którym mowa w art. 15 pkt 6. Dodatkowo w przypadku wszystkich nowych źródeł oraz zmiany danych w deklaracji obowiązek ten zostaje określony na 30 dni od dnia złożenia deklaracji w formie pisemnej. Wprowadzony obowiązek złożenia deklaracji o użytkowanych źródłach ciepła i spalania paliw stanowi niezwykle istotne rozwiązanie dla organów samorządowych –przez złożone deklaracje zostaną zinwentaryzowane wszystkie źródła ciepła i spalania paliw, co w znaczący sposób ułatwi funkcjonowanie samorządu. Przepisy wprowadzające obowiązek złożenia deklaracji zostały wzmocnione przepisami sankcyjnymi, uwzględniającymi instytucję czynnego żalu.

II) CEEB prowadzi minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w systemie teleinformatycznym, który jest administratorem danych zgromadzonych w CEEB zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

III) szczegółowy zakres danych gromadzonych w CEEB zostanie określony w rozporządzeniu w sprawie zakresu danych gromadzonych w CEEB w ramach kategorii danych określonych na poziomie ustawy. Rozporządzenie określi zakres danych przekazywanych do CEEB przez osoby uprawnione oraz uzupełnianych automatycznie przez system teleinformatyczny obsługujący CEEB. W CEEB gromadzone będą m.in. następujące dane:
a) o budynku lub jego części (lokalu): adres, identyfikator infrastruktury informacji przestrzenniej (idIIP), funkcja ogólna, rok budowy, liczba kondygnacji, średnia wysokość kondygnacji ogrzewanych, obwód budynku, grubość ocieplenia podłogi na gruncie lub stropu nad piwnicą lub garażem, grubość ocieplenia stropodachu, grubość ocieplenia dachu, stopień ocieplenia ścian zewnętrznych, grubość ocieplenia ścian zewnętrznych, powierzchnia pomieszczeń ogrzewanych, średnia temperatura pomieszczeń ogrzewanych w sezonie grzewczym, data wprowadzenia danych,
b) o źródłach ciepła, energii elektrycznej i spalania paliw – wykorzystywanych w budynku lub jego części (lokalu): rodzaj, nominalna moc cieplna lub elektryczna, rodzaj paliwa i jego roczne zużycie, rok montażu, rok produkcji, przeznaczenie, potwierdzenie spełnienia wymagań standardów niskoemisyjnych, klasa kotła na paliwo stałe, sposób podawania paliwa w kotle na paliwo stałe, sprawność przy mocy nominalnej kotła na paliwo stałe, urządzenie odpylające i jego sprawność w kotle na paliwo stałe, źródło danych (tabliczka znamionowa, dokumentacja techniczno-ruchowa lub inne), data wprowadzenia danych,
c) obejmujące informacje dotyczące przekazanej premii termomodernizacyjnej, przekazanej premii remontowej, ulgi podatkowej (termomodernizacyjnej) lub udzielonym ze środków publicznych finansowaniu albo dofinansowaniu:
– przedsięwzięć termomodernizacyjnych, przedsięwzięć niskoemisyjnych lub przedsięwzięć remontowych,
– odnawialnych źródeł energii, o których mowa w art. 2 pkt 22 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii,
– innych przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza
w zakresie: adresu budynku lub lokalu, na który udzielono dofinansowania, rodzaju i kwoty udzielonego dofinansowania, całkowitego kosztu przedsięwzięcia, przedmiotu i źródła dofinansowania, okresu trwałości przedsięwzięcia, w ramach którego udzielono dofinansowania.

IV) określenie osób uprawnionych do wprowadzania danych do CEEB oraz procedury wpisu do wykazu osób uprawnionych. Inwentaryzacja budynków następuję podczas czynności wykonywanych przez uprawnione osoby na podstawie przepisów szczególnych. Wykonując swe ustawowe obowiązki, osoba uprawniona dokona dodatkowo inwentaryzacji budynku stosownie do projektowanych rozwiązań. Inwentaryzacja budynku nie będzie podlegać żadnej opłacie administracyjnej – nie wpływa więc na sytuację finansową mieszkańców budynków. Poza obowiązkiem

inwentaryzacji budynków nie wprowadza się żadnych dodatkowych obowiązków na podmioty uprawnione do wprowadzania danych do CEEB. Zaprojektowane rozwiązanie zostanie oparte na istniejących w obowiązującym systemie prawa mechanizmach (kontrole, przeglądy itp.). Analiza możliwych do realizacji wariantów wykazała bowiem, że nie jest celowym powoływanie do tego typu działań nowej służby inspekcyjnej – rozwiązanie to wiązałoby się z diametralnie wyższymi kosztami funkcjonowania nowego organu administracji publicznej. Projektowane rozwiązanie opiera się na dokonywaniu inwentaryzacji „przy okazji" wykonywania innych czynności ustawowych przez uprawnione osoby – jest to rozwiązanie tańsze i prostsze, które nie ingeruje w żadnej mierze w dotychczasowe rozwiązania. Przedmiotowa regulacja przewiduje zatem inwentaryzację budynków w przypadku dokonywania czynności kontrolnych przez funkcjonariuszy publicznych na podstawie:
a) art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska – przez upoważnionych pracowników jednostek samorządu terytorialnego działających w imieniu wójta, burmistrza lub prezydenta miasta,
b) art. 379 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska – przez uprawnionych pracowników organów ochrony środowiska,
c) art. 9u ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – przez upoważnionych pracowników jednostek samorządu terytorialnego działających w imieniu wójta, burmistrza lub prezydenta miasta,
d) art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska – przez inspektorów ochrony środowiska,
e) art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane – przez osoby posiadające uprawnienia mistrza kominiarskiego oraz przez osoby z uprawnieniami budowlanymi odpowiedniej specjalności,
f) § 34 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów – przez osoby posiadające uprawnienia kominiarskie,
g) art. 284 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska – przez upoważnionych pracowników urzędów marszałkowskich.

V) inwentaryzacja budynków zostanie dokonana przez osoby wpisane do wykazu osób uprawnionych, w trakcie wykonywanych czynności np. przeglądu okresowego przewodu kominowego. Dane zebrane w toku inwentaryzacji będą wprowadzane do CEEB za pomocą elektronicznego formularza inwentaryzacyjnego, który jest zapisywany automatycznie po jego wygenerowaniu w systemie teleinformatycznym obsługującym CEEB. Uprawnionym osobom zapewnia się tym samym dostęp do CEEB. Narzędzie informatyczne umożliwia wprowadzenie danych za pomocą aplikacji webowej lub mobilnej, zarówno w trybie online, jak i w trybie offline.

VI) Regulacja przewiduje integrację CEEB z innymi systemami IT, w których prowadzone są rejestry państwowe. System będzie dostosowany do wymiany danych ze wszystkich innych rejestrów, z którymi będzie się integrował. Do CEEB będą bowiem przekazywane automatycznie dane z bazy danych obiektów topograficznych o szczegółowości zapewniającej tworzenie standardowych opracowań kartograficznych w skali 1:10000 (BDOT10k), geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu (GESUT), państwowego rejestru granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju (PRG), z centralnego rejestru charakterystyki energetycznej budynków, jak i z centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane oraz z centralnego rejestru ukaranych z tytułu odpowiedzialności zawodowej.

VII) regulacje dotyczące udostępniania danych z CEEB – w zakresie realizowanych ustawowych zadań, następującym podmiotom: organom Inspekcji Ochrony Środowiska, organom nadzoru budowlanego, NFOŚiGW, WFOŚiGW, Prezesowi Głównego Urzędu Statystycznego, instytutom badawczym, ministrowi właściwemu do spraw środowiska, ministrowi właściwemu do spraw energii, ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, organom Krajowej Administracji Skarbowej, ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, gminnym i miejskim ośrodkom pomocy społecznej, Bankowi Gospodarstwa Krajowego, wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast, starostom, sejmikom województwa, marszałkom województwa, wojewodom, Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska, regionalnym dyrektorom ochrony środowiska, Urzędowi Regulacji Energetyki, organom lub innym podmiotom udzielającym ze środków publicznych finansowania albo dofinansowania:
a) przedsięwzięć termomodernizacyjnych, przedsięwzięć niskoemisyjnych lub przedsięwzięć remontowych,
b) odnawialnych źródeł energii, o których mowa w art. 2 pkt 22 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii,
c) innych przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza.
Udostępnienie danych powyżej wskazanym podmiotom następuje w głównej mierze w celu oparcia się na wiarygodnych danych na potrzeby opracowywanych programów ochrony powietrza, w tym na potrzeby tworzenia scenariuszy redukcji emisji z sektora komunalno-bytowego w tych programach. Doprowadzi to do optymalizacji działań podejmowanych przez samorząd terytorialny oraz administrację rządową. Dane udostępnia się m.in. w celu obliczenia wskaźników monitorowania skuteczności podejmowanych działań naprawczych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, z uwzględnieniem szacowania kosztów inwestycyjnych oraz zewnętrznych (zdrowotnych) czy też wreszcie do kreowania polityk publicznych, strategii rozwoju państwa oraz monitorowania realizacji projektów związanych z ochroną powietrza i termomodernizacją budynków. Dane udostępnia się w systemie teleinformatycznym obsługującym CEEB w postaci

elektronicznej za pomocą środków komunikacji elektronicznej na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.
Stosownie do projektowanych przepisów minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa może wyrazić zgodę, w drodze decyzji, na udostępnienie danych zgromadzonych w ewidencji ww. podmiotom albo ich jednostkom organizacyjnym, za pomocą urządzeń teletransmisji danych, bez konieczności składania elektronicznego wniosku, jeżeli spełniają łącznie następujące warunki:
1) posiadają urządzenia umożliwiające odnotowanie w systemie, kto, kiedy, w jakim celu oraz jakie dane uzyskał;
2) posiadają zabezpieczenia techniczne i organizacyjne uniemożliwiające wykorzystanie danych niezgodnie z celem ich uzyskania;
3) jest to uzasadnione specyfiką lub zakresem wykonywanych zadań albo prowadzonej działalności.
Zakres udostępnianych danych zostanie określony w rozporządzeniu wykonawczym w sprawie rodzaju i zakresu danych udostępnianych z CEEB oraz sposobu ich udostępniania wydanym na podstawie art. 27 d ust. 5 ustawy. Udostępnianie danych – wszystkim podmiotom wymienionym w ust. 1 – nastąpi w sposób nieodpłatny. Podmiotom tym zostaną przypisane określone „role", uwzględniające ich zadania ustawowe, a w konsekwencji zakres udostępnianych danych. Weryfikacja zakresu udostępnianych danych nastąpi na etapie składanego wniosku o ich jednostkowe udostępnienie, w przypadku natomiast teletransmisji danych – po spełnieniu warunków określonych w art. 27 d ust. 4 ustawy. Dla przykładu – zakłady ubezpieczeń nie będą miały dostępu do całości zasobów ewidencji, a jedynie do określonego modułu dotyczącego przeprowadzonych przeglądów kominiarskich. W przypadku natomiast „innych organów lub podmioty udzielające ze środków publicznych finansowania albo dofinansowania" należy rozumieć np. banki udzielające kredytów i pożyczek w oparciu o środki udostępnione przez NFOŚiGW i WFOŚiGW – dostęp do danych zgromadzonych w CEEB w tym wypadku zostanie również ograniczony - do informacji dotyczących finansowania przedsięwzięć objętych programami wsparcia finansowego ze środków publicznych (moduł finansowy).
Przewiduje się również udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w postaci elektronicznej przy użyciu systemu teleinformatycznego – właścicielom budynków lub lokali, w zakresie danych, które go dotyczą, po podaniu danych określonych w przepisach wykonawczych w celu autoryzacji i uwierzytelnienia. W tym zakresie zostaną wprowadzone e – usługi dla obywateli w postaci np. zamów przegląd kominowy wraz z inwentaryzacją, zamów inwentaryzację budynku w gminie, obsługa CEEB itp.

VIII) upoważnienia do wydania rozporządzeń wykonawczych do ustawy określających:

1) szczegółowy zakres danych i informacji gromadzonych w CEEB, przekazywanych przez osoby uprawnione oraz uzupełnianych automatycznie przez system teleinformatycznych obsługujący CEEB;
2) sposób wprowadzania danych i informacji do CEEB;
3) szczegółowy zakres udostępnianych danych oraz informacje, których podanie jest wymagane (e-usługi);
4) rodzaj i zakres danych udostępnianych oraz sposób udostępniania danych z systemu teleinformatycznego obsługującego ewidencję

oraz wzory dokumentów elektronicznych w postaci:

1) wniosku o wpis do wykazu osób uprawnionych;
2) elektronicznego formularza inwentaryzacyjnego;
3) protokołu kontroli w zakresie ochrony środowiska;
4) protokołu kontroli kominiarskiej;
5) formularza deklaracji.

IX) określenie jednolitego elektronicznego wzoru protokołu kontroli. Wójt, burmistrz, prezydent miasta sporządza elektroniczny protokół z kontroli, o której mowa:
1) w art. 379 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska w zakresie:
a) źródła spalania paliw o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW, niewymagającego pozwolenia, o którym mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy, albo zgłoszenia, o którym mowa w art. 152 ust. 1 tej ustawy,
b) spełnienia wymagań określonych w uchwale, o której mowa w art. 96 ust. 1 tej ustawy;
2) w art. 9u ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zakresie:
a) gospodarowania odpadami komunalnymi,
b) pozbywania się nieczystości ciekłych
– z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego obsługującego CEEB.
Sprawując kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska na podstawie ww. ustaw, w zakresie objętym właściwością swoich organów, doręcza się kontrolowanemu protokół kontroli, którego wzór i zakres nie został dotychczas określony przepisami prawa. Praktyka wskazuje, że organy kontrolne posługują się różnymi wzorcami protokołów, które różnią się od siebie. System teleinformatyczny obsługujący CEEB umożliwi generowanie protokołów kontroli za pośrednictwem aplikacji dostępowej, co w istotny sposób ułatwi pracę organów kontrolnych.

X) w art. 3 wprowadza się zmiany w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, stanowiące przepisy szczególne względem regulacji określonej w art. 62a ust. 1 tej ustawy, a dotyczące protokołu kontroli w zakresie kontroli przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych) przeprowadzanej na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. c. Protokół w tym zakresie jest sporządzany w formie elektronicznego protokołu kontroli, z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego obsługującego ewidencję, o której mowa w art. 27a ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków. Wzór takiego protokołu zostanie określony w rozporządzeniu wykonawczym. Formularz protokołu kontrolnego zostanie zaimplementowany w rozwiązaniu informatycznym budowanej CEEB, jako jeden z wielu modułów funkcjonującego systemu. Osoba wpisana do wykazu osób uprawnionych, wykonująca kontrole przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych) na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. c uzyska bezpośredni dostęp do elektronicznego formularza takiego protokołu po zalogowaniu się do systemu.

Ad 2. Natomiast w zakresie Programu Stop Smog projektowana regulacja ma przede wszystkim zapewnić zwiększenie jego atrakcyjności dla gmin, co sprawi, że liczba uczestniczących w nim samorządów znacząco się zwiększy. Powinno to być osiągnięte m.in. przez:

I) Zmniejszenie minimalnej liczby budynków jednorodzinnych umożliwiającej aplikowanie do Programu (z 2% do 1% lub 20 budynków) oraz jednorazowe zniesienie tego limitu, w sytuacji gdy wcześniej gmina zawarła co najmniej jedno porozumienie.

II) Zmniejszenie z 50% na 30% wymaganej redukcji zapotrzebowania na ciepło grzewcze liczonego łącznie dla wszystkich przedsięwzięć niskoemisyjnych realizowanych przez gminę w ramach jednego porozumienia. Doświadczenia poszczególnych gmin pokazują, że osiągnięcie 50% zmniejszenia energii w założonym budżecie (maksymalny średni budżet na 1 budynek wynosi 53 000 zł) często jest trudne lub niewykonalne. Należy również wziąć pod uwagę grupę docelową Programu (gospodarstwa domowe ubogie energetycznie), w tym wynikający z tego ogólny stan budynków zamieszkiwanych przez te gospodarstwa, dlatego osiągnięcie 30% oszczędności energii staje się najbardziej optymalnym poziomem.

III) Wydłużenie z 3 do 4 lat okresu realizacji porozumienia – w przypadku realizacji przez gminę w danym porozumieniu więcej niż 2% budynków jednorodzinnych w gminie.

IV) Skrócenie z 10 do 5 lat okresu po zakończeniu porozumienia dla działań/zobowiązań dotyczących:
1) obowiązku beneficjenta w zakresie zwrotu odpowiedniej część wartości przedsięwzięcia w przypadku sprzedaży budynku;
2) zobowiązań beneficjenta w zakresie przestrzegania warunków umowy;
3) przechowywania treści porozumienia przez gminę i ministra;
4) utrzymania przez gminę efektów przedsięwzięć niskoemisyjnych.

V) Rozszerzenie zakresu przedsięwzięcia niskoemisyjnego o:
1) przyłączenie budynku do sieci elektroenergetycznej;
2) modernizację istniejącego przyłącza ciepłowniczego, gazowego lub elektroenergetycznego;
3) zapewnienie budynkowi dostępu do energii z instalacji OZE (wraz z likwidacją źródła niespełniającego standardów niskoemisyjnych).

VI) Dopuszczenie do możliwości realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych również w budynkach będących w zasobach mieszkaniowych gminy.

VII) Wyłączenie z możliwości wymiany/likwidacji kotłów na paliwa stałe klasy 5.

VIII) Rozszerzenie katalogu kosztów kwalifikowanych w Programie o:
1) koszty mikroinstalacji OZE w rozumieniu ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii;
2) koszty zapewnienia dostępu do energii z OZE i pompy ciepła w tym m.in. w oparciu o urządzenia stanowiące własność gminy;
3) koszty instalacji źródeł ciepła zasilanych energią elektryczną;
4) koszty innych prac budowlanych niezbędnych do realizacji przedsięwzięć związanych z efektywnością energetyczną, jednakże stanowiące nie więcej niż 20% łącznych kosztów;
5) koszty serwisu, ubezpieczenia i konserwacji w okresie utrzymania efektów przedsięwzięć niskoemisyjnych;
6) koszty nadzoru inwestorskiego;
7) koszty przygotowania wniosku w okresie do 9 miesięcy przed datą zawarcie porozumienia.

IX) W uzasadnionych przypadkach (np. zły stan techniczny budynku) umożliwienie gminom nabywania urządzeń i instalacji jako własny środek trwały i udostępniania ich beneficjentowi.

X) Zmiany warunków udziału mieszkańców w Programie przez:
1) wyłączenie z kryterium majątkowego wartości nieruchomości objętej przedsięwzięciem niskoemisyjnym oraz jego obniżenie do kwoty 53 tys. zł. Zgodnie z raportem Narodowego Banku Polskiego „Zasobność gospodarstw domowych w Polsce – Raport BZGD 2016", średnia wartość majątku polskich gospodarstw domowych wynosi 417,3 tys. zł, co jest zbieżne z dotychczas przyjętym w Programie progiem. Jednakże, analizując ponownie kryterium majątkowe, w tym uwagi napływające z gmin, wyciągnięto wnioski, że jest to poważna bariera dla gmin charakteryzujących się wysokimi cenami działek budowlanych (rynkowa cena działki uniemożliwia potencjalnym beneficjentom możliwość spełnienia obecnie obowiązującego w Programie kryterium). Zakładając średnią

powierzchnię działki budowlanej w wymiarze 800 m^2, należy stwierdzić, że sama tylko wartość działki budowlanej jest bliska lub przekracza ustanowione w Programie kryterium w następujących miastach/aglomeracjach: Kraków, Warszawa, Gdańsk i Poznań. W związku z powyższym do proponowanego kryterium majątkowego zaliczone byłyby jedynie aktywa ruchome i pieniężne oraz inne nieruchomości nie objęte przedsięwzięciem niskoemisyjnym. Biorąc pod uwagę, że dotychczasowe kryterium było oparte na wielokrotności średniej wartości przedsięwzięcia niskoemisyjnego, ograniczono go do minimum, tzn. jednokrotności tej liczby;

2) wprowadzenie odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań dot. dochodu i majątku;
3) wprowadzenie zapisu umożliwiającego uniknięcie przez beneficjenta zwrotu kosztów przedsięwzięcia niskoemisyjnego w sytuacji, kiedy własność budynku przenoszona jest na osobę bliską, która zadeklaruje utrzymanie efektów przeprowadzonej inwestycji.

XI) Wyposażenie gmin w narzędzia umożliwiające weryfikację danych osób ubiegających się do Programu:
1) wprowadzenie wniosku o zawarcie umowy na realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego;
2) zmianę sposobu wyliczania dochodu (przejście z brutto na netto – zgodnie z ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych);
3) zmiana z 3 miesięcy na 1 rok okresu, z którego wyliczany jest dochód osoby ubiegającej się o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego;
4) umożliwienie gminom samodzielnej weryfikacji dochodu osoby ubiegającej się o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego, wraz z innymi dodatkowymi instrumentami w tym zakresie, zaczerpniętymi z ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych i ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych.

XII) Umożliwienie związkom międzygminnym i powiatom aplikowania do programu w imieniu i na rzecz kilku gmin;

XIII) Zniesienie obowiązku opracowywania gminnych programów niskoemisyjnych;

XIV) Dokonanie zmiany podmiotu odpowiedzialnego za rozdysponowanie i rozliczanie tych środków. W miejsce ministra właściwego do spraw gospodarki wstępują dwa podmioty – minister właściwy do spraw klimatu oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Ad 3. W zakresie usprawnienia działania rządowego programu priorytetowego „Czyste Powietrze" proponuje się w szczególności:

I) Poszerzenie zakresu działania NFOŚiGW w postaci przekazywania środków (zasilania) Funduszu Ekologicznego Poręczeń i Gwarancji utworzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego, którego celem będzie udzielanie gwarancji na projekty ekologiczne w ramach programów rządowych w rozumieniu ustawy o poręczeniach i gwarancjach.

II) Umożliwienie udzielania gwarancji na projekty ekologiczne zwiększy zdolność operacyjną BGK, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa środków instytucji finansowych przeznaczonych na udzielanie kredytów proekologicznych. Jednocześnie, ponieważ gwarancje te będą udzielane na podstawie przekazanych środków, nie zwiększy to wydatkowania środków BGK. Udzielanie gwarancji przez BGK wpłynie również pozytywnie na sektor bankowy, gdyż będą one mogły zwiększyć działalność kredytową na rynku w szczególności w stosunku do osób, które nie mogą zapewnić finansowania przedsięwzięcia proekologicznego z własnych środków, a których sytuacja finansowa mogła dotychczas nie gwarantować możliwości uzyskania kredytu. Udzielanie gwarancji będzie dotyczyło przede wszystkim udzielanych kredytów w ramach programu Czyste Powietrze.

Zgodnie z przyjętym założeniem, gwarancją z Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji w Banku Gospodarstwa Krajowego zostaną objęte w pierwszych latach wszystkie kredyty udzielane na przedsięwzięcia realizowane zgodnie z programem priorytetowym NFOŚiGW „Czyste powietrze". Na podstawie wstępnych szacunków, przy uwzględnieniu możliwości budżetowych NFOŚiGW, w roku 2021 możliwe jest udzielenie kredytów bankowych w ramach przyznanych limitów środków na dotacje w wysokości 600 mln zł. Przy średniej zakładanej intensywności dofinansowania wynoszącej około 30% w pierwszej części programu i 60% w drugiej oraz szacowanej proporcji wniosków składanych w obu częściach 80%/20%, banki udzielą w 2021 r. 1,65 mld zł kredytów na koszty kwalifikowane. Na podstawie dotychczas realizowanych projektów można oszacować średni koszt kwalifikowany jednego przedsięwzięcia na poziomie około 30 tys. zł. Oznacza to, że z kredytów bankowych z dopłatą NFOŚiGW rocznie zostanie zmodernizowanych około 55 tys. budynków jednorodzinnych.

Trudno jest oszacować, jaka część z tych przedsięwzięć nie zostałaby zrealizowana w przypadku braku gwarancji BGK i co za tym idzie gorszych warunków kredytowych i wymagalności zabezpieczenia. Na potrzeby analizy można założyć, że byłoby to 50%, a więc 28 tys. budynków rocznie.

Dotychczas podpisano porozumienie w sprawie realizacji programu „Czyste powietrze" z 663 gminami. Nowelizacja ustawy pozwalająca na udostępnianie przez NFOŚiGW środków finansowych wojewódzkim funduszom z przeznaczeniem na pokrycie kosztów obsługi zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego współpracujące przy wdrażaniu programów i przedsięwzięć powinna znacząco zwiększyć zainteresowanie gmin współpracą. Jednostki samorządu terytorialnego będą mogły otrzymać m.in. wynagrodzenie za pomoc mieszkańcom w przygotowaniu wniosku do programu oraz środki na pokrycie kosztów systemu obsługi wydawania zaświadczeń o dochodach na potrzeby programu. Można szacować, że proponowana nowelizacja spowoduje podpisanie porozumień z około połową wszystkich gmin w Polsce, a więc ok. 1200. Przełoży się to na większą aktywność gmin we wsparciu mieszkańców w celu uzyskania dofinansowania. Szacuje się, że w ramach współpracy gminy podejmą działania przy 100 000 wnioskach rocznie.

Po przeprowadzonej analizie stwierdza się, że nie jest możliwe zastosowanie rozwiązań alternatywnych i istnieje konieczność uregulowania rekomendowanych rozwiązań wyłącznie jako zmian w poszczególnych aktach prawnych.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

W krajach, gdzie występuje powszechne zjawisko niskiej emisji związane z eksploatacją urządzeń grzewczych na paliwa stałe w sektorze komunalno-bytowym (np. Rumunia, Bułgaria, Słowacja, Węgry, Kosowo, Macedonia), przedmiotowy problem nie został dotychczas kompleksowo rozwiązany. Brak jest jednocześnie możliwości wskazania „uniwersalnych" rozwiązań, które zapewnią ograniczenie niskiej emisji, a w konsekwencji poprawę jakości powietrza bez względu na występujące uwarunkowania w danym kraju, tj. sytuację gospodarczą, warunki geograficzne i meteorologiczne czy też skalę zanieczyszczenia. Znaczącą poprawę jakości powietrza w tych krajach będzie można osiągnąć przede wszystkim przez ograniczenie poziomu niskiej emisji, co powinno stanowić priorytet w planowanych i realizowanych działaniach naprawczych. Skala i rodzaj problemów związanych z zanieczyszczeniem powietrza w poszczególnych państwach są bardzo zróżnicowane, m.in. z uwagi na sytuację gospodarczą czy też ich położenie geograficzne i powierzchnię. W konsekwencji nie ma możliwości wskazania „jedynie słusznej drogi" czy też „złotego środka", które zapewnią poprawę jakości powietrza bez względu na okoliczności zewnętrzne. NIK wraz z Naczelnym Organem Kontroli Holandii (Algemene Rekenkamer) podjęły się koordynowania pierwszej międzynarodowej kontroli nt. skuteczności działań na rzecz poprawy jakości powietrza w 14 krajach Europy (Polska, Holandia, Słowacja, Mołdawia, Gruzja, Rumunia, Kosowo, Bułgaria, Macedonia, Albania, Szwajcaria, Hiszpania, Estonia) oraz w Izraelu, która została zaprezentowana w dokumencie pt.: „Joint report on air quality". Wyniki kontroli międzynarodowej wskazują, że większość krajów aktualnie nie jest przygotowana do wykonania zadań w sposób określony w krajowych rekomendacjach NIK (vide: pkt 1). Wiele z krajów uczestniczących w audycie znajduje się na początku drogi, która ma prowadzić do poprawy jakości powietrza, i nie dysponuje danymi umożliwiającymi adekwatne zaplanowanie działań naprawczych i skuteczne zarządzanie procesem ich wdrażania.

W wielu krajach europejskich uruchomiono programy rządowe mające na celu poprawę efektywności energetycznej przez modernizację budynków przemysłowych i mieszkalnych. Wsparcie jest dostępne w formie ulg lub dotacji, które mogą być stosowane do izolacji termicznej, wymiany drzwi, modernizacji systemów grzewczych (np. wymiana kotłów) i instalacji systemów odzyskiwania energii oraz systemów opartych na odnawialnych źródłach energii. W większości krajów europejskich brak jest jednocześnie systemów gromadzących dane emisyjne na poziomie budynków. W Wielkiej Brytanii dane zostały zebrane w celu ustalenia zapotrzebowania na ciepło – nie gromadzi się danych dla celów emisyjnych. W Austrii w celu lepszego określenia emisji z sektora z budynków opracowano dedykowane 22 wskaźniki emisyjne w zależności od źródła ciepła i spalanego paliwa, przy czym dane te dotyczą spalania oleju, gazu, drewna oraz węgla. W przypadku danych dotyczących paliwa stałego w postaci węgla, w Austrii istnieją tylko 2 wskaźniki dla pieca i kotła na paliwo stałe, z tego powodu, że te źródła nie są popularne w tym kraju. Zapotrzebowanie na energię zostało wyliczone po stopniodniach (różnicy w temperaturze na zewnętrz i wewnątrz) dla 5 wskaźników. Wyliczenia dotyczą średnich krajowych, dane nie są rozkładane przestrzennie. W Czechach, w kraju, w którym również występuje problem z jakością powietrza z tzw. sektora niskiej emisji – wyznaczono wskaźniki emisyjne z uwzględnieniem dostępnego na wewnętrznym rynku paliw oraz ich kaloryczności. Na tej podstawie określono emisyjność w 4 typach kotłów na paliwa stałe. Jednakże w Czechach brakuje bazy inwentaryzacyjnej budynków/lokali, dlatego dane gromadzone na poziomie gminnym są nieprecyzyjne.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Obywatele – właściciele i zarządcy budynków (w tym przede wszystkim jednorodzinnych i wielorodzinnych oraz handlowo-usługowych).	około 5 007 500	Opracowanie własne – oszacowano na podstawie danych GUS (por. Raport GUS: Zamieszkane budynki – Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań, Warszawa, 2013) nt. liczby budynków zamieszkanych jednorodzinnych i wielorodzinnych (przyjęto, że są one równoważne z zakresem budynków objętych CEEB).	Inwentaryzacja budynków. Dostęp do danych zgromadzonych w CEEB za pośrednictwem e-usług. Inwentaryzacja budynku nie będzie podlegać żadnej opłacie – nie wpływa więc na sytuację finansową mieszkańców budynków. Obowiązek złożenia deklaracji o użytkowanym źródle ciepła, źródle spalania paliw lub źródle energii elektrycznej w postaci elektronicznej lub papierowej.
Przedsiębiorcy: 1) osoby z uprawnieniami kominiarskimi –	1) ok. 3100 osób z uprawnieniami mistrzów kominiarskich oraz ok. 6200 osób z	1) własna analiza rynku oparta na informacjach pochodzących z cechów kominiarskich;	1) konieczność uwzględnienia w dokonywanej czynności przeglądu okresowego przewodów kominowych,

mistrzowie kominiarscy i czeladnicy kominiarscy, 2) osoby z uprawnieniami budowlanymi odpowiedniej specjalności instalacyjnej, 3) osoby sporządzające świadectwo charakterystyki energetycznej budynku, 4) osoby przeprowadzające kontrolę stanu technicznego systemu ogrzewania.	uprawnieniami czeladników kominiarskich, 2) ok. 22 000 osób; 3) 15 232 osoby; 4) 1775 osób.	2) własna analiza rynku oparta na informacjach z Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa zamieszczonych z Biuletynie „Inżynier Budownictwa" (stan na 2017 r.); 3)dane z centralnego rejestru świadectw charakterystyki energetycznej budynków - prowadzonego obecnie przez Ministra Rozwoju.	usuwania zanieczyszczeń z przewodów dymowych i spalinowych, kontroli stanu technicznego systemu ogrzewania wszystkich źródeł ciepła, źródeł spalania paliw, źródeł energii elektrycznej, w ramach inwentaryzacji budynku oraz przekazania do CEEB danych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego CEEB; 2) osoby posiadające uprawnienia budowlane, które są wpisane do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane, nie są obligowane do składania wniosku o wpis do wykazu. Dane tych osób zostaną wprowadzone do CEEB. Osoby te uzyskają więc bezpośredni dostęp do systemu po nadaniu odpowiednich uprawnień oraz logowaniu do systemu uwzględniającego autoryzację użytkownika; 3) brak wpływu: dane wprowadzane za pomocą centralnego rejestru świadectw charakterystyki energetycznej budynków będą automatycznie przekazywane do CEEB.
Wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska	16	Dane ogólnodostępne	Konieczność uwzględnienia w dokonywanych czynnościach kontrolnych wszystkich źródeł ciepła, spalania paliw, źródeł energii elektrycznej, w ramach inwentaryzacji budynku, oraz przekazania do CEEB danych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego CEEB. Udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym.
Główny Inspektorat Ochrony Środowiska	1	Dane ogólnodostępne	Konieczność uwzględnienia w dokonywanych czynnościach kontrolnych wszystkich źródeł ciepła, spalania paliw, źródeł energii elektrycznej, w ramach inwentaryzacji budynku, oraz przekazania do CEEB danych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego CEEB.

			Udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym.
Powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego	380	Dane ogólnodostępne	Udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym.
Wojewódzkie inspektoraty nadzoru budowlanego	16	Dane ogólnodostępne	Udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym.
Główny Urząd Nadzoru Budowlanego	1	Dane ogólnodostępne	Udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym.
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW)	1	Dane ogólnodostępne	Konieczność uwzględnienia w dokonywanych czynnościach informacji o udzielonym ze środków publicznych dofinansowaniu przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza, oraz przekazania do CEEB danych w tym zakresie za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego CEEB. Udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym. Projekt nie modyfikuje zasad udostępniania środków NFOŚiGW dla wojewódzkich funduszy, lecz porządkuje obecne regulacje i usprawnia wzajemną współpracę pomiędzy NFOŚiGW oraz WFOŚiGW. Projekt wprowadza przepisy dotyczące przekazywania środków NFOŚiGW do Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji w Banku Gospodarstwa Krajowego.
Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW)	16	Dane ogólnodostępne	Konieczność uwzględnienia w dokonywanych czynnościach informacji o udzielonym ze środków publicznych dofinansowaniu przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza, oraz przekazania do CEEB danych w tym zakresie za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego CEEB. Udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym. Projekt wprowadza możliwość udostępniania środków finansowych WFOŚiGW przez NFOŚiGW

			z przeznaczeniem na dalsze udostępnianie środków na wskazane przez siebie programy i przedsięwzięcia oraz na pokrycie kosztów zadań realizowanych przez WFOŚiGW lub jednostki samorządu terytorialnego współpracujące przy wdrażaniu programów i przedsięwzięć.
Bank Gospodarstwa Krajowego	1	Dane ogólnodostępne	Konieczność uwzględnienia w dokonywanych czynnościach związanych z danymi o przyznanej premii lub udzielonym ze środków publicznych dofinansowaniu przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza, oraz przekazania do CEEB danych w tym zakresie za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego CEEB. Udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym. Projekt zakłada utworzenie nowego funduszu w BGK (tj. Ekologicznego Funduszu Gwarancji i Poręczeń, którego celem będzie udzielanie poręczeń lub gwarancji i poręczeń spłaty kredytów lub pożyczek w ramach wskazanych przez NFOŚiGW programów rządowych, obejmujących projekty z zakresu ochrony środowiska. Nowy instrument wsparcia dla instytucji finansowych pozytywnie wpłynie zarówno na proekologiczną politykę kredytową banków, jak i na zdolność kredytobiorców do realizacji przedsięwzięć proekologicznych we wsparciu z zewnętrznym kredytowaniem.
Banki udzielające kredytów na przedsięwzięcia w ramach programu priorytetowego „Czyste Powietrze”	Wszystkie banki, które zgłoszą swój udział do wdrażania programu priorytetowego „Czyste Powietrze”, obecnie chęć uczestnictwa deklaruje 6 banków, w tym dwa banki zrzeszające banki spółdzielcze 200–300 banków spółdzielczych	Zgłaszane zainteresowanie banków uczestniczących w pracach nad przygotowaniem warunków udziału banków w finansowaniu przedsięwzięć w ramach programu, a także doświadczenia z dotychczasowej współpracy z sektorem bankowym.	Zmiany dot. Ekologicznego Funduszu Gwarancji i Poręczeń oraz Programu Czyste Powietrze będą skutkować możliwością udzielania kredytów bankowych dot. przedsięwzięć proekologicznych, jak najszerszej grupie klientów, w tym osób o słabszej zdolności kredytowej.

			Banki osiągną korzyści z poszerzenia możliwości udzielania kredytów powiązanych z dotacją i zabezpieczonych gwarancją. Szacowana roczna liczba takich kredytów to 55 tys.
Minister właściwy do spraw klimatu	1	Dane ogólnodostępne	Udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym. Przeniesienie odpowiedzialności na ministra właściwego do spraw klimatu i NFOŚiGW usprawni realizację programu Stop Smog. Zobowiązanie ministra właściwego do spraw klimatu do przekazywania do Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji środków na pokrycie kosztów i wydatków, które nie znajdują pokrycia ze środków zasilających Fundusz
Gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta)	• 2411 gmin • 66 miast na prawach powiatu	Dane ogólnodostępne	Konieczność uwzględnienia w dokonywanych czynnościach: 1) kontrolnych wszystkich źródeł ciepła, źródeł spalania paliw o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW, źródeł energii elektrycznej, 2) związanych z danymi o udzielonym ze środków publicznych dofinansowaniu przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza, 3) informacji o przyznanych świadczeniach z pomocy społecznej lub innych (dodatek mieszkaniowy, dodatek energetyczny, zasiłek celowy na opał), 4) inwentaryzacji budynków – oraz przekazania do CEEB danych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego CEEB. Udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym. Jednostki samorządu terytorialnego współpracujące przy wdrażaniu programów i przedsięwzięć, z zakresu zadań ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz potrzeb geologii lub tworzeniu warunków do tego wdrażania, mogą otrzymać z

			WFOŚiGW środki na pokrycie kosztów obsługi realizowanych zadań.
Powiaty	314	Dane ogólnodostępne	Konieczność uwzględnienia w dokonywanych czynnościach: 1) kontrolnych wszystkich źródeł ciepła, źródeł spalania paliw o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW, źródeł energii elektrycznej, 2) informacji o udzielonym ze środków publicznych dofinansowaniu przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza, 3) inwentaryzacji budynków – oraz przekazania do CEEB danych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego CEEB. Udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym. Ułatwienie zaciągania pożyczek dla gmin pozytywnie przyczyni się do wykonywania przez nie obowiązków ustawowych dotyczących ogólnie pojętej ochrony środowiska. Wydawanie zaświadczeń nie wpłynie negatywnie na działalność gmin, gdyż zaprojektowane przepisy wpisują się w obecnie wykonywane przez organy wykonawcze gmin obowiązków na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.
Wojewoda	16	Dane ogólnodostępne	Udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym.
Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska	1	Dane ogólnodostępne	Udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym.
Regionalny dyrektor ochrony środowiska	16	Dane ogólnodostępne	Dostęp do danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym.
Samorząd województwa	16	Dane ogólnodostępne	Konieczność uwzględnienia w dokonywanych czynnościach: 1) kontrolnych wszystkich źródeł ciepła, źródeł spalania paliw o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW, źródeł energii elektrycznej,

			2) informacji o udzielonym ze środków publicznych dofinansowaniu przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza, 3) inwentaryzacji budynków – oraz przekazania do CEEB danych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego CEEB. Udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym.
Główny Urząd Statystyczny	1	Dane ogólnodostępne	Udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym
Instytuty badawcze	ok. 200	Dane ogólnodostępne	Udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym
Krajowa Administracja Skarbowa	1	Dane ogólnodostępne	Konieczność uwzględnienia w dokonywanych czynnościach informacji dotyczącej ulgi podatkowej (termomodernizacyjnej) oraz przekazania do CEEB danych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego CEEB. Udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym
Minister właściwy do spraw wewnętrznych	1	Dane ogólnodostępne	Udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym
Minister właściwy do spraw energii	1	Dane ogólnodostępne	Udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym
Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa	1	Dane ogólnodostępne	Udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym
Urząd Regulacji Energetyki	1	Dane ogólnodostępne	Udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym
Ośrodki pomocy społecznej, centra usług społecznych.	• 2411 gmin • 66 miast na prawach powiatu	Źródło: http://eteryt.stat.gov.pl/eteryt/raporty/WebRaportZestawienie.aspx	Konieczność uwzględnienia w dokonywanych czynnościach informacji o przyznanych świadczeniach z pomocy społecznej lub innych form wsparcia finansowego ze środków publicznych w zakresie: – dodatku mieszkaniowego, – dodatku energetycznego, – zasiłku celowego na opał oraz przekazania do CEEB danych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego CEEB.

			Udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym
Straż gminna i miejska	• 490 – w tym 409 straży miejskich i 81 straży gminnych (stan na dzień 31 grudnia 2017 r.)	Źródło: https://www.gov.pl/web/mswia/o-strazach-gminnych-i-miejskich-w-mswia	Konieczność uwzględnienia w dokonywanych czynnościach: 1) kontrolnych wszystkich źródeł ciepła, źródeł spalania paliw o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW, źródeł energii elektrycznej, 2) inwentaryzacji budynków – oraz przekazania do CEEB danych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego CEEB.
Zakłady ubezpieczeń	– 20 zakładów ubezpieczeń – 7 towarzystw ubezpieczeń wzajemnych – 20 oddziałów zakładów ubezpieczeń państw członkowskich UE oraz państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EEA)	Źródło: 1) https://www.knf.gov.pl/podmioty/Podmioty_rynku_ubezpieczeniowego/Dzial_II_pozostale_ubezpieczenia_zaklady_ubezpieczen_dzialajace_w_formie_spolki_akcyjnej 2) https://www.knf.gov.pl/podmioty/Podmioty_rynku_ubezpieczeniowego/Dzial_II_pozostale_ubezpieczenia_zaklady_ubezpieczen_dzialajace_w_formie_TUW 3) https://www.knf.gov.pl/podmioty/Podmioty_rynku_ubezpieczeniowego/Dzial_II_pozostale_ubezpieczenia_osobowe_i_majatkowe_Oddzialy_zagranicznych_zakladow_ubezpieczen	Udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym w zakresie przeprowadzonych przeglądów kominiarskich.
Dodatkowo w zakresie Programu Stop Smog (bez zmian wobec pierwotnej regulacji): Rodziny ubogie energetycznie zamieszkujące gospodarstwa domowe w budynkach jednorodzinnych (GDJ), w których szczególnie odczuwalne jest zjawisko smogu, w gminach nie posiadających wystarczających środków na wielkoskalowe	Biorąc pod uwagę budżet programu, liczba GDJ – **23 806**[1)].	IBS Research Report 02/2018 Kwiecień 2018 „Zjawisko ubóstwa energetycznego w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem zamieszkujących w domach jednorodzinnych”	Osoby (bezpośredni beneficjenci) te uzyskają od rządu i samorządu gminnego pomoc materialną w postaci przeprowadzenia przez gminę przedsięwzięcia niskoemisyjnego, którego efektem będzie poprawa efektywności energetycznej zamieszkiwanego budynku jednorodzinnego oraz likwidacja źródeł ogrzewania (piece, kotły), które emitują zanieczyszczenia powietrza zarówno w samym budynku jak i jego otoczeniu.

[1)] W skali całego kraju (wg szacunków Instytutu Badań Strukturalnych) funkcjonuje **853 240 GDJ, w których mieszka 3,47 mln** osób dotkniętych zjawiskiem ubóstwa energetycznego.

programy dopłat do przedsięwzięć niskoemisyjnych			
Gminy, w których szczególnie odczuwalne jest zjawisko i koszty zewn. smogu	Biorąc pod uwagę dotychczasową średnią liczbę budynków zgłaszanych przez 1 gminę (180), należy szacować, że w ramach Programu można byłoby podpisać ok. 122–127 porozumień z gminami.	Dane z dotychczasowej realizacji programu.	Realizacja przedsięwzięć niskoemisyjnych.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

W zakresie uruchomienia systemu informatycznego, służącego m.in. do obsługi CEEB, przed opracowaniem projektu Ministerstwo Rozwoju (poprzednio Przedsiębiorczości i Technologii) dokonało roboczych prekonsultacji i zorganizowało spotkania z grupami interesariuszy w ramach warsztatów legislacyjnych (marzec–wrzesień 2019 r.), a opracowany projekt jest wynikiem powyższych roboczych prekonsultacji. Dodatkowo przy opracowaniu projektu zostały wzięte pod uwagę stanowiska uczestników podjętych rozmów. Projekt zawiera rozwiązania wypracowane w ramach prac grup roboczych. Prekonsultacje odbyły się przy udziale następujących podmiotów:

1) Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju – Departament Mieszkalnictwa oraz Departament Architektury, Budownictwa i Geodezji;
2) Ministerstwa Środowiska – Departament Ochrony Powietrza i Zmian Klimatycznych;
3) Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – Departament Pomocy i Integracji Społecznej;
4) Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska;
5) Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Warszawie;
6) Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Krakowie;
7) Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
8) Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie i Opolu;
9) Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego;
10) Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowalnego w Warszawie;
11) Związku Powiatów Polskich;
12) Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego;
13) Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego;
14) Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego;
15) Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego (reprezentowany przez Instytut Rozwoju Terytorialnego);
16) Urzędu Miasta i Gminy (w tym Straże Miejskie): Gliwice, Warszawa, Kraków, Zabrze, Mińsk Mazowiecki, Katowice, Opoczno, Mszana Dolna, Nowy Targ, Skała, Karczew, Ustroń, Skawina;
17) Instytutu Łączności – Państwowy Instytut Badawczy;
18) Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy;
19) Stowarzyszenia Krakowski Alarm Smogowy;
20) Instytutu Chemicznej Przeróbki Węgla;
21) Korporacji Kominiarzy Polskich;
22) Ogólnopolskiej Komisji Branżowej Kominiarzy przy Związku Rzemiosła Polskiego;
23) Korporacji Mistrzów Kominiarskich woj. Śląskiego;
24) Beskidzkiego Cechu Kominiarzy;
25) Krajowej Izby Kominiarzy.

W zakresie Programu Stop Smog zakres zmian podlegał ciągłym konsultacjom w ramach spotkań grupowych i indywidulanych z gminami. Głównym forum rozmowy z gminami z listy WHO były warsztaty z ich przedstawicielami, które odbyły się w dniu 1 października 2019 r.

Po analizie zakresu projektu uznano, że nie dotyczy on kwestii objętych art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 263) oraz art. 16 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1809), w związku z powyższym rezygnuje się z przekazania projektu do zaopiniowania podmiotom reprezentatywnym w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2232).

Projekt ustawy został także przekazany do opiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego zgodnie z ustawą z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. poz. 759).

Projekt został także zamieszczony na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Ministra Rozwoju oraz Rządowego Centrum Legislacji. Projekt ustawy podlegał konsultacjom publicznym zgodnie z Regulaminem pracy Rady Ministrów. Projekt został wysyłany w ramach konsultacji publicznych do następujących podmiotów:

1. Bank Gospodarstwa Krajowego (sekretariatDFM@bgk.pl, sekretariatWK1@bgk.pl)
2. Związek Banków Polskich (pb@zbp.pl)
3. Unia Metropolii Polskich (biuro@metropolie.pl)
4. Związek Miast Polskich (biuro@zmp.poznan.pl)
5. Związek Powiatów Polskich (biuro@zpp.pl)
6. Unia Miasteczek Polskich (biuro.ump@podkowalesna.pl)
7. Instytut Rozwoju Miast i Regionów (sekretariat@irmir.pl)
8. Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej (biuro@zwrp.pl)
9. Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej (biuro@zgwrp.pl)
10. Instytut Techniki Budowlanej (instytut@itb.pl)
11. Polska Izba Inżynierów Budownictwa (biuro@piib.org.pl)
12. Izba Architektów Rzeczypospolitej Polskiej (izba@izbaarchitektow.pl)
13. Stowarzyszenie Instytut Ekonomii Środowiska (biuro@iee.org.pl)
14. Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju (ine@ine-isd.org.pl)
15. Fundacja Instytut Sobieskiego (sobieski@sobieski.org.pl)
16. Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy (sekretariat@ios.edu.pl)
17. Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy (info@il-pib.pl)
18. Instytut Chemicznej Przeróbki Węgla (office@ichpw.pl)
19. Krajowa Agencja Poszanowania Energii S.A. (kape@kape.gov.pl)
20. Narodowa Agencja Poszanowania Energii S.A. (nape@nape.pl)
21. Rada Główna Instytutów Badawczych (rgib@ibdim.edu.pl)
22. Polskie Stowarzyszenie Budownictwa Ekologicznego (biuro@plgbc.org.pl)
23. Stowarzyszenie Certyfikatorów i Audytorów Energetycznych (biuro@certyfikatorzy.org.pl)
24. Związek Pracodawców-Producentów Materiałów Dla Budownictwa (info@dlabudownictwa.pl)
25. Polskie Stowarzyszenie Producentów Styropianu (biuro@producencistyropianu.pl)
26. MIWO Stowarzyszenie Producentów Wełny Mineralnej: Szklanej i Skalnej (biuro@miwo.pl)
27. Polskie Okna i Drzwi, Związek Producentów, Dostawców i Dystrybutorów (biuro@okna.org.pl)
28. Stowarzyszenie Nowoczesne Budynki (biuro@snb.org.pl)
29. Federacja Porozumienie Polskiego Rynku Nieruchomości (biuro1@pprn.pl)
30. Konfederacja Budownictwa i Nieruchomości (kbin@kbin.org.pl)
31. Polska Federacja Organizacji Zarządców, Administratorów i Właścicieli Nieruchomości (biuro@pfozaiwn.org)
32. Polska Federacja Rynku Nieruchomości (federacja@pfrn.pl)
33. Polski Związek Firm Deweloperskich (biuro@pzfd.pl)
34. Polski Związek Inżynierów i Techników Budownictwa (biuro@zgpzitb.org.pl)
35. Izba Projektowania Budowlanego (ipb@ipb.org.pl)
36. Związek Zawodowy Budowlani (sekretariat@zzbudowlani.pl)
37. Polski Związek Pracodawców Budownictwa (sekretariat@pzpb.com.pl)
38. Korporacja Kominiarzy Polskich (zgkkp.opole@op.pl)
39. Ogólnopolska Komisja Branżowa Kominiarzy przy Związku Rzemiosła Polskiego (zrp@zrp.pl)
40. Korporacja Mistrzów Kominiarskich woj. Śląskiego (biuro@kominiarze-slask.pl)
41. Beskidzki Cech Kominiarzy (biuro@waszek.pl)
42. Krajowa Izba Kominiarzy (biuro@izbakominiarzy.pl)
43. Związek Rzemiosła Polskiego (zrp@zrp.pl)
44. Naczelna Organizacja Techniczna (sekretariat@not.org.pl)
45. Izba Energetyki Przemysłowej i Odbiorców Energii (iep@iep.org.pl)
46. Izba Gospodarcza Energetyki i Ochrony Środowiska (sekretariat@igeos.pl)
47. Izba Gospodarcza Gazownictwa (office@igg.pl)
48. Krajowa Izba Biopaliw (info@kib.pl)
49. Polska Geotermalna Asocjacja im. prof. Juliana Sokołowskiego (biuro@pga.org.pl)
50. Polska Izba Biomasy (biuro@biomasa.org.pl)
51. Polska Izba Gospodarcza Energetyki Odnawialnej i Rozproszonej (pigeor@pigeor.pl)
52. Polski Komitet Energii Elektrycznej (pkee@pkee.pl)
53. Polskie Stowarzyszenie Energetyki Wiatrowej (biuro@psew.pl)
54. Polskie Towarzystwo Elektrociepłowni Zawodowych (sekretariat@ptez.com.pl)
55. Stowarzyszenie Elektryków Polskich (sep@sep.com.pl)
56. Stowarzyszenie Energii Odnawialnej (biuro@seo.org.pl)
57. Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Mechaników Polskich (simp@simp.pl)

58. Stowarzyszenie na Rzecz Efektywności – im. prof. Krzysztofa Żmijewskiego (biuro@stowarzyszenie-zmijewski.pl)
59. Stowarzyszenie Niezależnych Wytwórców Energii Skojarzonej (biuro@snwes.pl)
60. Stowarzyszenie Polskich Energetyków (wloclawek@spe.org.pl)
61. Towarzystwo Obrotu Energią (sekretariat@toe.pl)
62. Polska Izba Ekologii (pie@pie.pl)

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 03.2020 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]										
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	*Łącznie (0-10)*
Dochody ogółem	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,0	10,0	10,0			82,5
budżet państwa											
NFOŚiGW	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5						2,5
JST	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0			80,0
pozostałe jednostki (oddzielnie)											
Wydatki ogółem	10,2	142,8	143,5	144,3	145,0	145,5	145,5	145,5	3,5	3,5	1029,3
budżet państwa	0,2	0,8	1,5	2,3	3,0	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	25,3
NFOŚiGW	10	142,0	142,0	142,0	142,0	142,0	142,0	142,0			1004,0
JST											0,0
pozostałe jednostki (oddzielnie)											
Saldo ogółem	0,3	-132,3	-133,0	-133,8	-134,5	-135,5	-135,5	-135,5	-3,5	-3,5	-946,8
budżet państwa	-0,2	-0,8	-1,5	-2,3	-3,0	-3,5	-3,5	-3,5	-3,5	-3,5	-25,3
NFOŚiGW	-9,5	-141,5	-141,5	-141,5	-141,5	-142,0	-142,0	-142,0			-1001,5
JST	10	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0			80,0
pozostałe jednostki (oddzielnie)											

Źródła finansowania

CEEB:
Co do zasady wydatki wynikające z projektowanych przepisów finansowane będą z POPC w ramach środków unijnych Europejskich Funduszy Strukturalnych dystrybuowanych przez Centrum Projektów Polska Cyfrowa, z uwzględnieniem wkładu własnego pochodzącego ze środków budżetu państwa. Okres trwania projektu (budowa systemu informatycznego) planowany jest na lata 2020–2023. Koszt całego projektu szacowany jest na ok. 31,0 mln zł i zostanie sfinansowany z funduszy UE w kwocie ok. 26,2 mln zł – finansowanie na poziomie 84,63%. Pozostała część kosztów w kwocie ok. 4,8 mln zł zostanie sfinansowana ze środków budżetu państwa w ramach wkładu własnego ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w realizację projektu POPC (lata 0–3 w tabeli), w ramach części 18 budżetu – udownictwo planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo. Wskazane kwoty dotyczą okresu 2020–2023, z czego w roku 2020 – w kwocie 0,2 mln zł (rezerwa celowa), w roku 2021 – w kwocie 0,8 mln zł, w roku 2022 – w kwocie 1,5 mln zł, w roku 2023 – w kwocie 2,3 mln zł. Realizacja budowy systemu IT zostanie powierzona Głównemu Urzędowi Nadzoru Budowlanego.). Natomiast od 2024 r. koszty utrzymania, rozwoju i funkcjonowania systemu informatycznego ponosić będzie minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa ze środków budżetu państwa w kwocie ok. 3 mln zł rocznie (łącznie 21,0 mln zł). Zakładane rodzaje wydatków, jakie będą pokrywane z projektu POPC, to m.in. budowa systemu centralnego, utworzenie aplikacji dostępowych, budowa e-usług, oprogramowanie, zakup infrastruktury sprzętowej, szkolenia oraz działania informacyjno-promocyjne. Nadmienić należy, że to wstępna kalkulacja potrzeb budowy systemu informatycznego, która zostanie szczegółowo doprecyzowana na etapie weryfikacji wniosku o dofinansowanie w ramach POPC.
W ramach projektu POPC zostanie zakupionych 3500 tabletów LTE, przenośnych urządzeń przeznaczonych do obsługi procesu inwentaryzacji prowadzonej w budynkach przy wykorzystaniu specjalnie zaprojektowanej aplikacji mobilnej umożliwiającej połączenie się z CEEB za pomocą sieci GSM. W okresie eksploatacji tablety zostaną przekazane gminom (strażnikom gminnym i miejskim) oraz organom Inspekcji Ochrony Środowiska, jako uprawnionym do przeprowadzania

	inwentaryzacji budynków. Złożenie wniosku o wpis do wykazu osób uprawnionych zwolnione jest od wszelkich opłat. Szczegółowe informacje dotyczące finansowania projektu informatycznego w ramach POPC dostępne są na stronie: https://www.gov.pl/web/krmc/ministerstwo-przedsiebiorczosci-i-technologii16. Ponadto zakłada się, że w pierwszej kolejności środki na wydatki związane z budową systemu informatycznego CEEB, a później na jego utrzymanie, rozwój i funkcjonowanie, zostaną wygospodarowane w ramach limitu wydatków określonego dla części 18 - budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo. Rządowy program priorytetowy „Czyste Powietrze": Szacuje się, że w ramach współpracy, gminy podejmą działania przy 100 000 wniosków rocznie, a koszty jakie poniosą przy tych zadaniach w przeliczeniu na jeden wniosek, to 100 zł. Szacunki te wynikają z dotychczasowego wdrażania programu „Czyste Powietrze" oraz współpracy z gminami w tym zakresie, a także zmianami w programie, które mają na celu zwiększenie skali wdrażania programu. NFOŚiGW pokryje koszty gmin w szacowanej kwocie około 10 mln zł rocznie przez okres 7 lat (podpisywanie umów z beneficjantami do 31.12.2027 r.). Wprowadzenie Funduszu Gwarancyjnego spowoduje wydatki NFOŚiGW na wypłaty z tytułu nie spłaconych kredytów w wysokości łącznie 924 mln zł, przy założeniu, że Fundusz będzie gwarantował 80% kwoty udzielonego kredytu a wskaźnik szkodowości nie przekroczy 10%. Źródłem finansowania środków przekazywanych przez NFOŚiGW do gmin oraz do Ekologicznego Funduszu Gwarancji i Poręczeń w BGK będą środki istniejącego zobowiązania wieloletniego „przeciwdziałanie emisjom", o którym mowa w art. 401c ust. 9b ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, pochodzące z wpływów z opłaty emisyjnej. Na obecnym etapie nie można ocenić, jakie będzie zainteresowanie gmin udzielaniem pożyczek mieszkańcom o niskich dochodach jako uzupełniające finansowanie do przyznanej przez WFOŚiGW dotacji. Nie można oszacować dokładnej skali skutków ustawy w odniesieniu do budżetów JST ani sektora finansów publicznych, choć przewiduje się, że udział zadłużenia gmin w ramach programów ze środków NFOŚiGW oraz wojewódzkich funduszy w zadłużeniu JST ogółem będzie niski. Ocenia się, że oddziaływanie ustawy będzie pozytywne, ponieważ ustawa zapewni, że zaciąganie pożyczek przez gminy będzie uwzględniało uwarunkowania ustawy o finansach publicznych i umożliwi odpowiednie gospodarowanie środkami, a jednocześnie umożliwi poprawę zdolności jednostek samorządu terytorialnego do wsparcia osób ubogich przy ubieganiu się o dofinansowanie na projekty proekologiczne, w tym w szczególności związane z wymianą nieefektywnych źródeł ciepła, jako że dotacja pokrywa tylko część kosztów inwestycji. Program „Stop Smog" Ponoszone koszty przez NFOŚiGW zostały oszacowane na kwotę 0,5 mln zł rocznie, na podstawie analizy przejmowanych zadań Stop Smog i ich skali oraz kosztów obsługi podobnych programów NFOŚiGW. Należy jednak pamiętać, że wraz z zakładanym intensywnym rozwojem Stop Smog zmianie ulegnie liczba zadań realizowanych przez NFOŚiGW oraz ich zakres, co spowoduje w przyszłości wzrost kosztów realizowanych zadań. Sposób pokrywania tych kosztów zostanie określony w porozumieniu zawartym pomiędzy NFOŚiGW, ministrem właściwym do spraw klimatu oraz Bankiem Gospodarstwa Krajowego. Budżet państwa – rezerwa celowa w wysokości 0,5 mln zł rocznie z przeznaczeniem w części na wynagrodzenia pracowników realizujących zadania związane z obsługą gmin, z którymi zostaną zawarte porozumienia na realizację przedsięwzięć niskoemisyjnych, w łącznej wysokości 4,5 mln zł. Środki te do roku 2024 (tj. 2 mln zł.) zostały zabezpieczone w ustawie nowelizującej ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów. Przeniesienie zadań na ministra właściwego do spraw klimatu spowoduje przeniesienie środków z części budżetowej 20 – gospodarka do części 51 – klimat.
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projekt nie będzie za sobą pociągał środków na dodatkowe etaty dla niektórych służb publicznych np. na zadania kontrolne i inne zwiększone obowiązki w związku z tym, iż obowiązek inwentaryzacji budynków będzie przypisany do aktualnych obowiązków realizowanych w tych podmiotach. W zakresie Programu „Stop Smog" koszty koniecznych działań po stronie administracji rządowej do obsługi procedur związanych z obsługą regulacji (w tym m.in. weryfikacją wniosków o podpisanie porozumienia w sprawie dofinansowania, opracowanie porozumień, nadzór i monitoring ich realizacji, dokonywanie zmian w treści porozumień, ewaluacja realizacji przez gminy porozumień oraz ewaluacja regulacji (OSR – ex post), która wyniesie 0,5 mln zł rocznie i zostanie przeznaczona na utworzenie i utrzymanie nowych etatów specjalistycznych w komórce organizacyjnej odpowiedzialnej za ochronę powietrza na łączną kwotę w okresie 10 lat – 4,5 mln zł. Natomiast ujęte w projekcie wydatki zostaną zabezpieczone i sfinansowane w ramach limitu wydatków części budżetu państwa pozostającej w dyspozycji odpowiednio: ministra właściwego do

	spraw klimatu oraz ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa i nie będą stanowiły podstawy do ubiegania się o dodatkowe środki na ten cel z budżetu państwa. Szacowana obecnie wysokość środków przekazywana przez NFOŚiGW do Ekologicznego Funduszu Gwarancji i Poręczeń w BGK w kwocie około 924 mln zł zostanie uszczegółowiona w umowie z BGK, zawartej po wejściu w życie ustawy. Źródłem finansowania środków przekazywanych przez NFOŚiGW są środki istniejącego zobowiązania wieloletniego „przeciwdziałanie emisjom" i dotyczą kwot zaplanowanych w latach 2018–2027 na realizację programu „Czyste powietrze" oraz wyznaczonych tym programem limitów wydatków NFOŚiGW, które są ujmowane corocznie w planie finansowym NFOŚiGW, będącym załącznikiem do ustawy budżetowej. W okresie 10 lat nie zostanie w żaden sposób obciążony budżet państwa oraz BGK, dla których projektowane przepisy w zakresie Ekologicznego Funduszu Gwarancji i Poręczeń będą mieć charakter neutralny. Ekologiczny Funduszu Gwarancji i Poręczeń zostanie objęty stabilizującą regułą wydatkową, a wydatki Funduszu będą wchodziły w zakres nieprzekraczalnego limitu wydatków określonego zgodnie z art.112aa ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2007 r. o finansach publicznych. Wynik oraz dług Ekologicznego Funduszu Gwarancji i Poręczeń będą miały wpływ na wynik i dług całego sektora instytucji rządowych i samorządowych (po zaklasyfikowaniu tego funduszu przez GUS do sektora instytucji rządowych).

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Skutki								
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	*Łącznie (0-10)*
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z …… r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
	(dodaj/usuń)							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Nieodpłatne udostępnienie danych zakładom ubezpieczeń w ograniczonym zakresie, tj. przeprowadzonych przeglądów kominiarskich. Należy zwrócić uwagę także na potrzebę wykonywania corocznych przeglądów kominiarskich, które są wymagane nie tylko przepisami prawa, ale również ze względu na bezpieczeństwo mieszkańców oraz z punktu widzenia polis ubezpieczeniowych. Brak takiego przeglądu w przypadku pożaru domu jest podstawą odmowy wypłaty odszkodowania. Ten fakt, często pozostaje w nieświadomości właścicieli nieruchomości. Brak jest jednocześnie wiedzy na temat rzeczywistej liczby przeglądów kominiarskich w budynkach w Polsce – nie istnieje żaden rejestr publiczny gromadzący informacje w tym zakresie. Brak posiadania dokumentu potwierdzającego fakt dokonania przeglądu, który w przypadku pożaru może ulec zniszczeniu i może stanowić źródło problemu dla ubezpieczonego. Z punktu widzenia firm ubezpieczeniowych, jako odbiorców dokumentów sporządzonych i wystawionych przez kominiarzy, pozytywna wartość produktów CEEB przejawia się w standaryzacji i ujednoliceniu informacji gromadzonych w CEEB w zakresie przeprowadzonych przeglądów kominowych. Informacje o przeprowadzonych przeglądach kominowych w budynkach zostaną udostępnione zakładom ubezpieczeniowym. Obecnie nie jest w pełni sprecyzowane jakiego rodzaju dokumenty są wystarczającymi dla obrotu ubezpieczeniowego, tj. czy należy posługiwać się paragonem, rachunkiem, fakturą VAT czy też protokołem z przeprowadzonej kontroli okresowej komina. Jak pokazuje praktyka, część towarzystw ubezpieczeniowych przyjmuje paragon i rachunek z adnotacją w zakresie przeglądu komina, jednakże zdarza się również żądanie opisu wszystkich szczegółowych czynności wykonanych przez kominiarza podczas dokonywanego przeglądu okresowego komina. Rozwiązania zaprojektowane w CEEB stwarzają możliwość wykluczenia konieczności posługiwania się dokumentami papierowymi (paragon, rachunek, faktura VAT, protokół kontroli) na rzecz wykorzystywania danych zgromadzonych w CEEB w tymże zakresie. Zwiększenie ilości (%)						

		przeglądów kominiarskich i inwentaryzacji w skali kraju dzięki CEEB (a tym samym czystości powietrza i bezpieczeństwa ludzi w budynkach, np. ograniczenie wybuchów, pożarów i zaczadzeń) stanowi niezwykle istotną wartość i korzyść społeczną projektowanych rozwiązań. W tym celu zakłada się systemowe oznaczanie budynków, w których nie przeprowadzono przeglądu komina. Rozwiązanie to pozwoli na interwencję ze strony organów administracji publicznej w miejscach powstałych w ten sposób „czarnych plam" i dopilnowanie wypełnienia obowiązku przez jego egzekucję, a tym samym jednoczesne zwiększenie świadomości i bezpieczeństwa obywateli na tych obszarach.
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Projektowane rozwiązania angażują w proces inwentaryzacji budynków m.in. przedsiębiorców w postaci osób z uprawnieniami kominiarskimi – mistrzów kominiarskich, osób z uprawnieniami budowlanymi odpowiedniej specjalności instalacyjnej, osób sporządzających świadectwa charakterystyki energetycznej budynku, osób przeprowadzających kontrolę stanu technicznego systemu ogrzewania. Podmiotom tym, jako zasilającym CEEB w dane w ramach dokonywanych przeglądów/inwentaryzacji, zostanie udostępniona funkcjonalność wprowadzenia do CEEB danych dotyczących stanu technicznego budynków – na podstawie wyników przeprowadzanej/nego przeglądu/inwentaryzacji. System zapewni dostęp do danych zgromadzonych w CEEB, zaś wprowadzenie danych do CEEB nastąpi w czasie rzeczywistym, tj. w trakcie wykonania czynności skutkującej koniecznością przekazania danych do CEEB. Wprowadzenie danych do CEEB nastąpi przez pobranie danych zgromadzonych w CEEB, ich weryfikację oraz wpisanie do CEEB nowych danych – co umożliwi aktualizację danych gromadzonych w CEEB. System zapewni możliwość obsługi wniosku o wpis osoby uprawnionej do wprowadzania danych do CEEB za pośrednictwem e-usług, która umożliwi uprawnionym osobom będącym przedsiębiorcami możliwość wpisania się do wykazu osób uprawnionych, dostęp do elektronicznego formularza wniosku o uzyskanie wpisu osoby uprawnionej do wprowadzania danych do CEEB. W ramach usługi możliwe będzie przesłanie niezbędnych dokumentów i danych, potwierdzających posiadane uprawnienia wnioskującego, uzyskanie potwierdzenia ich przesłania, sprawdzenie stanu weryfikacji wniosku przez użytkownika oraz uzyskanie potwierdzenia nadania dostępu do wykazu osób uprawnionych CEEB.
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe , osoby starsze i niepełnosprawne	Zinwentaryzowanie budynku stanowić będzie korzyść dla obywatela – pozwoli m.in. na dotarcie instytucjom dofinansowującym do osób najbardziej potrzebujących, w tym ubogich energetycznie, ze wsparciem finansowym w ramach programów pomocowych realizowanych ze środków publicznych. Należy mieć bowiem na względzie, że na poziomie lokalnym (województwo) obowiązują tzw. uchwały antysmogowe, które zakazują stosowania określonego rodzaju paliwa i korzystania z pieców/kotłów określonej klasy. I tak, od dnia 1 września 2019 r. w Krakowie zaczął obowiązywać całkowity zakaz stosowania węgla i drewna w kotłach, piecach i kominkach. Rozwiązanie takie sprawia, że należy zastosować inne rodzaje paliwa do ogrzewania swoich domów, jak i wymienić stare niskoemisyjne kotły/piece. Zinwentaryzowanie budynku stworzy realną możliwość dotarcia do budynku przez instytucje finansujące wymianę lub likwidację kopciuchów w ramach różnych programów, w tym przede wszystkim rządowego programu priorytetowego „Czyste Powietrze". Wypracowane narzędzia analityczne zaszyte w systemie teleinformatycznym będą dostępne dla obywateli w formie e-usług. Dostęp do e-usług wykorzystujących dane o budynkach odbywać się będzie po podaniu danych identyfikujących właściciela budynku. Przewiduje się bowiem udostępnianie danych zgromadzonych w CEEB w postaci elektronicznej przy użyciu systemu teleinformatycznego – każdemu zainteresowanemu, w zakresie danych, które go dotyczą, po podaniu danych określonych w przepisach wykonawczych w celu autoryzacji i uwierzytelnienia. W tym zakresie zostaną wprowadzone e-usługi dla obywateli w postaci: 1. Zamówienia przeglądu kominowego wraz z inwentaryzacją budynku – usługa umożliwi obywatelom (właściciele budynków), w których eksploatowane są źródła spalania paliw o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1MW, elektroniczną rezerwację terminu usługi przeglądu kominowego dokonywanego wraz z inwentaryzacją budynku. E-usługa zapewni także właścicielom budynków możliwość wyboru potencjalnych wykonawców usługi spośród wykonawców (osób uprawnionych do wprowadzania danych do CEEB), jak również zarządzanie

		terminem realizacji przeglądu kominowego (np. zmianę terminu, jej odwołanie, edytowanie danych). Po stronie wykonawców przeglądów/inwentaryzacji dostępna będzie funkcjonalność wprowadzenia do CEEB danych dotyczących stanu technicznego budynków (na podstawie wyników przeprowadzanej/nego przeglądu/inwentaryzacji). Po stronie właścicieli budynków jedna z funkcjonalności e-usługi umożliwi pobranie dokumentu z wynikami przeprowadzonej inwentaryzacji, które w dalszej kolejności będą mogli oni wykorzystać do ubiegania się o różne formy pomocy publicznej (dotacje, preferencyjne kredyty, pożyczki itp.) na termomodernizację bądź wymianę kopciuchów. 2. Obsługi wniosku o wpis osoby uprawnionej do wprowadzania danych do CEEB – usługa umożliwi obywatelom uprawnionym do wpisania się do wykazu osób uprawnionych, dostęp do elektronicznego formularza wniosku o uzyskanie wpisu osoby uprawnionej do wprowadzania danych do CEEB. W ramach usługi możliwe będzie przesłanie niezbędnych dokumentów i danych, potwierdzających posiadane uprawnienia wnioskującego, uzyskanie potwierdzenia ich przesłania, sprawdzenie stanu weryfikacji wniosku przez użytkownika oraz uzyskanie potwierdzenia nadania dostępu do wykazu osób uprawnionych CEEB. W dalszej kolejności umożliwi to uprawnionym osobom edytowanie danych gromadzonych w CEEB i wprowadzanie do niej danych na podstawie przeprowadzonych przez nich czynności lub przeglądów i inwentaryzacji ww. budynków. 3. Zamówienia dobrowolnej inwentaryzacji budynku dokonywanej przez gminę – usługa umożliwi obywatelom elektroniczną rezerwację terminu przeprowadzenia przez osoby uprawnione (upoważnionych pracowników urzędów gmin/zleceniobiorców działających w imieniu i na rzecz gminy/strażników miejskich) inwentaryzacji budynku. E-usługa zapewni także obywatelom możliwość zarządzania terminem przeprowadzanej inwentaryzacji budynku (np. zmianę terminu, jej odwołanie, edytowanie danych). Po stronie wykonawcy inwentaryzacji (gmina) dostępna będzie funkcjonalność wprowadzenia do CEEB danych dotyczących stanu technicznego budynków (na podstawie przeprowadzonej inwentaryzacji). Po stronie obywatela – jedna z funkcjonalności e-usługi umożliwi pobranie dokumentu z wynikami przeprowadzonej inwentaryzacji, które w dalszej kolejności będą mogli oni wykorzystać do ubiegania się o różne formy pomocy publicznej (dotacje, preferencyjne kredyty, pożyczki) na termomodernizację bądź wymianę kotłów w budynkach. Z projektowanych przepisów wynika możliwość udostępnienia danych zgromadzonych w CEEB – właścicielowi lub zarządcy budynku, po podaniu danych określonych w przepisach wykonawczych, zgodnie z którymi minister właściwy do spraw gospodarki określi, w drodze rozporządzenia szczegółowy zakres udostępnianych danych oraz informacje, których podanie jest wymagane, mając na uwadze konieczność zapewnienia bezpieczeństwa tych danych. W rozporządzeniu wykonawczym zostanie tym samym określona m.in. e-usługa w postaci „Zamów inwentaryzację budynku”. Potencjalnym użytkownikiem usługi będzie każdy właściciel lub zarządca budynku. W chwili obecnej gminy są zobligowane do inwentaryzacji budynków w ramach Programów Ochrony Powietrza – niniejsze rozwiązanie stanowić będzie instrument wsparcia tego działania, które zostanie udostępnione gminom bezpłatnie. Dostęp online dla właścicieli budynków do własnych danych przyczyni się do zlikwidowania uciążliwości związanej obecnie z dostępem do danych dotyczących możliwych form dofinansowania. Możliwe będzie bieżące monitorowanie informacji na temat dostępnych środków finansowych na termomodernizację budynku lub wymianę kotła w ramach środków publicznych. System pełni w tym zakresie rolę koordynatora przyznawanych dofinansowań środków publicznych, realizowanych na różnych płaszczyznach – przez różne podmioty i z różnych źródeł. Centralizacja informacji sprawi, że otrzymanie dofinansowania na termomodernizację budynku lub wymianę kotła stanie się bardziej przystępne dla obywateli, którzy w wielu przypadkach z uwagi na brak świadomości co do istniejących wariantów wsparcia nie są w stanie niestety pozyskać stosownego wsparcia finansowego. Zaprojektowane rozwiązania umożliwią i zracjonalizują bowiem podejmowanie decyzji inwestycyjnych przez samorządy terytorialne, które będą miały możliwość efektywniejszego wspierania przeciwdziałania zjawisku niskiej emisji na danym terenie (ulica, dzielnica, wieś/miasto, gmina, powiat,

		województwo), z uwzględnieniem potrzeb obywateli, zwłaszcza ubogich energetycznie, którzy wymagają pomocy państwa w tym zakresie. Projekt może wpłynąć na sytuację ekonomiczną i społeczną rodziny, gdyż poznanie potrzeb obywateli, przede wszystkim tych ubogich energetycznie umożliwi wsparcie wymiany kotłów na kotły węglowe piątej generacji lub na gazowe czy też wsparcie podłączenia danego budynku do systemu ciepłowniczego. Możliwość zamówienia kominiarza ułatwi obywatelom dostęp do osób dokonujących przeglądów okresowych przewodów kominowych, do których w wielu miejscach w kraju dostęp jest ograniczony. Wszystko to przyczyni się to do polepszenia jakości powietrza w gospodarstwach domowych, zmniejszy się ryzyko wystąpienia lokalnych zjawisk smogu, co poprawi poziom zdrowia mieszkańców Polski – zmniejszy się tym samym zachorowalność na choroby wywoływane przez zanieczyszczenie powietrza, koszty leczenia i straty w wyniku przedwczesnych zgonów. Inwentaryzacja budynku nie będzie podlegać żadnej opłacie – nie wpływa więc na sytuację finansową mieszkańców budynków. Jednocześnie wpływ projektu na osoby starsze i osoby niepełnosprawne będzie analogiczny jak na pozostałe osoby, stosownie do powyższego opisu.
	(dodaj/usuń)	
Niemierzalne	(dodaj/usuń)	
	(dodaj/usuń)	
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		Inwentaryzacja będzie dokonywana przez uprawnione osoby działające w imieniu i na rzecz państwa albo przez funkcjonariuszy administracji publicznej (straż gminna/miejska, inspektorzy Inspekcji Ochrony Środowiska), albo przez osoby, którym państwo zleciło wykonywanie ustawowych czynności w postaci np. wykonywania okresowych przeglądów kominowych na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. c w zw. z ust. 6 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane. Nie przewiduje się zatem możliwości „ukrycia" złego stanu kotła/pieca, zwłaszcza z uwagi na przewidziane w rozwiązaniu informatycznym mechanizmy, które stwarzają narzędzie do weryfikacji określanych przez osoby uprawnione rodzajów kotłów/pieców, które będą poddawane systemowej ocenie i bieżącym aktualizacjom. Rozwiązanie to nie będzie ani mniej, ani bardziej korupcjogenne niż dowolna czynność wykonywana przez funkcjonariuszy państwowych lub osoby uprawnione do wykonywania poszczególnych czynności na rzecz państwa np. podczas kontroli drogowej. Przewiduje się stworzenie procedury wyjaśniania niezgodności danych wprowadzanych do CEEB, która zostanie opublikowana na stronie Biuletynu Informacji Publicznej. Określone zostaną wewnętrzne procedury dokonywania zgłoszeń w przypadku stwierdzenia niezgodności danych, tryb ich przekazywania, rozwiązywania i powiadamiania zgłaszającego. Moduł wyjaśniania niezgodności zostanie zaimplementowany w rozwiązaniu informatycznym. Projektowane rozwiązanie zakłada przetwarzanie danych osobowych właścicieli i zarządców budynków oraz osób wpisanych do wykazu osób uprawnionych. Zaproponowany wstępnie zakres danych realizuje tzw. zasadę „minimalizacji" danych określoną w art. 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, która stanowi, że dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego co niezbędne do celów, w których są przetwarzane. Zasadniczym celem budowanej ewidencji jest gromadzenie danych w zakresie budynków, również w zakresie przyznawanych środków finansowych publicznych na ich szeroko rozumianą termomodernizację. Zakres danych osobowych gromadzonych w CEEB związanych z właścicielami i zarządcami budynków dotyczy takich danych jak: imię i nazwisko, adres zamieszkania, adres do korespondencji, adres poczty elektronicznej oraz numer telefonu. Z punktu widzenia CEEB najistotniejszymi pozostają informacje związane z samym budynkiem i źródłami jego ogrzewania, niezależnie od faktu zamieszkiwania budynku przez określone osoby. Dane osobowe będą gromadzone w CEEB również w przypadku osób wpisanych do wykazu osób uprawnionych, tj. imię i nazwisko, adres do korespondencji, adres poczty elektronicznej, numer, specjalność i zakres uprawnień budowlanych; numer odpowiednich kwalifikacji w rzemiośle kominiarskim; numer uprawnień potwierdzający posiadanie kwalifikacji wymaganej przy wykonywaniu dozoru nad eksploatacją urządzeń wytwarzających, przetwarzających, przesyłających i zużywających ciepło oraz innych urządzeń energetycznych; numer legitymacji służbowej lub upoważnienia, datę ich wydania oraz identyfikator systemowy (numer wpisu do wykazu) oraz datę jego nadania. W zakresie Programu Stop Smog, biorąc pod uwagę, że projektowana zmiana ma charakter jedynie nowelizacji obecnej podstawy prawnej realizacji Programu, nie przewiduje się zmian w zakresie wpływu na konkurencyjności gospodarki i przedsiębiorczości. W związku z powyższym powyższy

	opis dotyczy jedynie regulacji obejmującej uruchomienie systemu informatycznego, służącego m.in. do obsługi CEEB. Wprowadzane usprawnienia rządowego programu priorytetowego „Czyste Powietrze" mają na celu zwiększenie jego dostępności, dlatego nie mają one bezpośredniego wpływu na konkurencyjności gospodarki i przedsiębiorczość.

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

☐ nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	☐ tak ☒ nie ☐ nie dotyczy
☒ zmniejszenie liczby dokumentów ☒ zmniejszenie liczby procedur ☒ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne: …	☐ zwiększenie liczby dokumentów ☒ zwiększenie liczby procedur ☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne: …
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	☒ tak ☐ nie ☐ nie dotyczy

Skala podejmowanych działań, zwiększona świadomość obywateli co do realizacji ustawowych obowiązków wpływających na bezpieczeństwo ludzi, wykorzystanie e-usług (zamów przegląd kominowy), pierwsza w skali kraju ewidencja kominiarzy na poziomie ogólnokrajowym czy wreszcie zmiana programów wsparcia finansowego ze środków publicznych przez uzależnienie możliwości przyznania dofinansowania od „poddania się inwentaryzacji budynku" i posiadania aktualnego okresowego przeglądu przewodu kominowego daje podstawę do stwierdzenia, że projektowana regulacja nie nakłada żadnych dodatkowych obciążeń administracyjnych na osoby uprawnione – poza obowiązkiem inwentaryzacji dokonywanej „przy okazji" wykonywania innych obowiązków. Po stronie obywatela pozostanie wskazanie parametrów technicznych budynku oraz źródeł ciepła, źródeł spalania paliw oraz źródeł energii elektrycznej. Znacząco wzrośnie liczba aktualnych danych, do których zapewniony będzie dostęp on-line. Osoby wpisane do wykazu osób uprawnionych będą zobowiązane do dokonania inwentaryzacji budynku, w zakresie danych, o których mowa w projektowanej regulacji. Dane będą wprowadzane do CEEB za pomocą elektronicznego formularza inwentaryzacyjnego, który będzie zapisywany automatycznie po jego wygenerowaniu w systemie teleinformatycznym obsługującym CEEB. Natomiast wprowadzenie danych do CEEB nastąpi w czasie wykonania czynności skutkującej koniecznością przekazania danych do CEEB, za pomocą systemu teleinformatycznego obsługującego CEEB. Narzędzie informatyczne umożliwi wprowadzenie danych za pomocą aplikacji webowej lub mobilnej, zarówno w trybie online, jak i w trybie offline.

W zakresie Programu Stop Smog projektowana regulacja zmniejsza obciążenia regulacyjne. Projektowana regulacja m.in.:

- znosi obowiązek opracowywania przez samorządy gminnych programów niskoemisyjnych;
- zmniejsza z 50 na 30% poziom zmniejszenia zapotrzebowania na ciepło grzewcze dla wszystkich przedsięwzięć niskoemisyjnych;
- zmniejsza liczbę budynków umożliwiających uczestnictwo w Programie (z 2 na 1% lub 20 budynków jednorodzinnych).

Dodatkowo gminy zostaną wyposażone w uprawnienia weryfikacji dochodu i innych warunków udziału mieszkańca w Programie. Projekt proponuje wykorzystanie znanych już gminom narzędzi wykorzystywanych przy wydawaniu decyzji o świadczeniach rodzinnych (ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych) oraz wywiadu środowiskowego (ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych) i rodzinnego wywiadu środowiskowego (ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej). Choć dotychczas ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów nakładała na gminy obowiązek weryfikacji dochodu, majątku, składu gospodarstwa domowego oraz faktycznego zamieszkiwania w budynku zgłaszanym do Programu (obecny art. 11d ust. 7), to gminy nie dysponowały konkretnymi uprawnieniami, które umożliwiłyby gminom praktyczną realizację tego obowiązku. Skutkiem tego była konieczność opracowywania przez gminy własnych narzędzi weryfikacji, które nie zawsze okazywały się efektywne.

W zakresie rządowego programu priorytetowego „Czyste Powietrze" przewiduje się przyspieszenie procesu oceny wniosków o dofinansowanie składanych przez osoby fizyczne, na skutek wprowadzenia zaświadczeń potwierdzających przeciętny miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego, które będą wydawane przez wójtów/burmistrzów/prezydentów miast.

Wydawanie zaświadczeń dla wnioskodawców programu „Czyste Powietrze" nie będzie wiązało się z wprowadzeniem nowego rodzaju zadań dla jednostek samorządu terytorialnego. JST już obecnie wydają zaświadczenia o dochodzie mieszkańców dla innych celów.

Ponadto przewiduje się pokrycie kosztów ponoszonych przez JST przy realizacji zadań w ramach programu „Czyste Powietrze" w wysokości 100 zł w przeliczeniu na jeden złożony wniosek. Te zadania obejmują także wydawanie zaświadczeń.

9. Wpływ na rynek pracy

Projektowana zmiana w zakresie Programu Stop Smog powinna przyspieszyć jego wdrażanie i tym samym uwolnić jego pełen potencjał, w tym jego wpływ na rynek pracy.
Szacuje się, że przy kompleksowej termomodernizacji domów jednorodzinnych tylko w dwóch województwach: śląskim i małopolskim łącznie pracę mogłyby znaleźć nawet dodatkowe 32 tys. osób (źródło: Instytut Ekonomii Środowiska, Efektywność Energetyczna w Polsce. Przegląd 2017).
Według szacunków Instytutu Badań Strukturalnych, w każdym województwie przy naturalnie realizowanych działaniach termomodernizacyjnych pracuje około 8 tys. osób w przeliczeniu na całoroczne zatrudnienie w pełnym wymiarze etatu. Zwiększenie zakresu interwencji termomodernizacyjnych w następstwie realizacji uchwał antysmogowych mogłoby zwiększyć tę liczbę nawet dwuipółkrotnie. Jeśli jednak skutkiem uchwał będzie tylko i wyłącznie podjęcie działań obowiązkowych, a więc wymiana źródeł ciepła, to zatrudnienie w tej działalności wzrośnie nieznacznie, tylko o 6% w każdym z województw. Efekty będą zauważalnie większe, jeśli wraz z wymianą źródeł ciepła wykonywane będą dodatkowe interwencje. W przypadku równoczesnej modernizacji instalacji c.o. i c.w.u. liczba osób pracujących przy działaniach termomodernizacyjnych byłaby o 20% wyższa i przekroczyłaby w każdym z województw 10 tys. osób w przeliczeniu na całoroczne zatrudnienie na pełen etat. Jeśli montowane byłyby także kolektory słoneczne, to potrzebne byłyby kolejne 2 tys. pracowników w każdym z województw. Zatrudnienie przy działaniach termomodernizacyjnych przekroczyłoby 12 tys. osób w obu województwach, czyli byłoby o 50% większe niż w scenariuszu bazowym (źródło: Instytut Badań Strukturalnych).

10. Wpływ na pozostałe obszary

☒ środowisko naturalne ☒ sytuacja i rozwój regionalny ☐ inne: …	☐ demografia ☐ mienie państwowe	☒ informatyzacja ☒ zdrowie

Omówienie wpływu	**Zdrowie:** Ekspozycja na zanieczyszczenia powietrza ma negatywny wpływ na zdrowie mieszkańców. W literaturze naukowej udokumentowano całe spektrum efektów zdrowotnych ekspozycji na zanieczyszczenia, do których należą: • problemy z pamięcią i koncentracją, wyższy poziom niepokoju, stany depresyjne, zmiany anatomiczne w mózgu, przyspieszone starzenie się układu nerwowego, udar mózgu, • zawał serca, nadciśnienie tętnicze, choroba niedokrwienna serca, zaburzenia rytmu serca, niewydolność serca, • zaostrzenie astmy, rak płuca, zaostrzenie POChP, częstsze infekcje dróg oddechowych, • negatywny wpływ na płodność, niska waga urodzeniowa, obumarcie płodu, przedwczesny poród, • problemy z oddychaniem, podrażnienie oczu, nosa i gardła, kaszel, katar, zapalenie zatok. Należy również podkreślić, że w zależności od rodzaju przyjętych szacunków, zanieczyszczenie powietrza powoduje w Polsce ok. 26–48 tys. przedwczesnych zgonów rocznie. Zgodnie z rekomendowanymi przez WHO współczynnikami ryzyka dla ekspozycji długoterminowej, rocznie z powodu zanieczyszczenia powietrza samym tylko pyłem PM2.5 umiera w naszym kraju ponad 44 tys. osób (dane dla roku 2012). Ponadto zanieczyszczenie powietrza przyczynia się również do skrócenia oczekiwanej długości życia w Polsce nawet o ponad rok. Z najnowszych badań można określić, że w 2016 r. 19 tys. zgonów można przypisać emisji zanieczyszczeń z sektora bytowo-komunalnego, zwanego „niską emisją". Zewnętrzne koszty zdrowotne wyniosły, w zależności od przyjętej metodyki, między 12,9 a 30,0 mld euro w 2016 r. Według niektórych opracowań w 2015 r. jedynie z powodu ekspozycji na pył PM2,5 utracono w Polsce ok. 16 mln dni pracy, a związane z tym koszty oszacowano na niemal 2,1 mld euro rocznie. Szacuje się również, że zanieczyszczenie powietrza przyczynia się w Polsce do ponad 572 tys. straconych lat życia wolnych od choroby (DALY, disability adjusted life-years) rocznie. Skutki zdrowotne zanieczyszczenia powietrza bardzo mocno obciążają system opieki zdrowotnej w Polsce: konsultacje u lekarzy pierwszego kontaktu oraz specjalistów, badania diagnostyczne, hospitalizacje, terapie. Dla przykładu, koszty leczenia skrajnej niewydolności serca mogą być następujące: sztuczna lewa komora kosztuje 600 tys. zł, pozaustrojowe utlenowanie krwi (ECMO) – 20 tys. zł w pierwszej dobie, później koszty opieki to około 4 tys. zł dziennie, przeczep serca – 120 tys. zł. Poprawa jakości powietrza w gminach jest równoznaczna z redukcją negatywnych skutków zdrowotnych, w szczególności w miastach z wysokimi stężeniami zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego. Ilość tych skutków można oszacować, wykorzystując funkcję stężenie –

odpowiedź. Światowa Organizacja Zdrowia rekomenduje zestaw funkcji w raporcie HRAPIE, dzięki czemu może zostać obliczona m.in. liczba przedwstępnych zgonów w RP wynikająca ze złej jakości powietrza. Jednocześnie WHO tworzy listę 50 najbardziej zanieczyszczonych miast w Europie, do której należy 36 miast polskich. W tych miejscowościach według szacunków Zespołu roboczego do spraw wpływu zanieczyszczenia powietrza na zdrowie w resorcie zdrowia, wykorzystując krzywe z raportu HRAPIE, redukcja stężeń zanieczyszczeń do poziomu rekomendowanego przez WHO pozwoli na zmniejszenie o:

1) 10,3%–17% przedwczesnych zgonów z przyczyn naturalnych w grupie 30lat+;

2) 17,5%–19,8% liczby zachorowań na zapalenie oskrzeli wśród dzieci w grupie 6–18 lat;

3) 24,2%–39,9% przypadków nowych zachorowań na przewlekłe zapalenia oskrzeli wśród dorosłych w grupie 18 lat +;

4) 7,8%–13,0% liczby dni absencji zawodowej.

Przedstawione wyniki analizy dotyczą skutków zdrowotnych ekspozycji rocznej. Dodatkowo z powodu wysokich stężeń krótkoterminowych (dni, tygodnie) zwiększa się ryzyko zaostrzeń chorób przewlekłych układu oddechowego i krążenia, które mogą zakończyć się nieplanowaną hospitalizacją. Natomiast osoby z astmą, w szczególności dzieci, w wyniku epizodów smogowych mają częstsze symptomy tej choroby.

Środowisko naturalne:

Pył zawieszony dociera praktycznie wszędzie, dlatego wprowadzając niepożądane substancje do powietrza, wody, gleby, tym samym wprowadzane są do wszystkich organizmów, które oddychają, spożywają wodę i roślinność wzrastającą na skażonej glebie.

Najbardziej odczuwalnymi skutkami niskiej emisji są: zwiększony poziom zachorowalności na choroby układu oddechowego oraz nowotworowe i związana z tym większa śmiertelność ludzi i zwierząt, kwaśne deszcze – silnie zanieczyszczające glebę i wodę, oddziałujące pośrednio na stan środowiska naturalnego, uszkadzające zabytki i cenne obiekty, a także zawartość CO2 w powietrzu. Pyły mogą oddziaływać na roślinność zarówno w sposób bezpośredni – przez depozycję na powierzchni liści, jak i pośredni – przez zmianę chemizmu gleby. Wraz z pyłem do ekosystemów przenikają m.in. azotany i siarczany oraz ich związki, metale ciężkie, związki organiczne, mogące wykazać bezpośredni wpływ na fizjologię liści lub wpływać na chemizm podłoża.

Najważniejsze efekty środowiskowe związane z depozycją pyłów występują w glebie. W strefie korzeniowej pyły wpływają głównie na wzrost bakterii i grzybów biorących udział w obiegu składników odżywczych oraz pobieraniu składników pokarmowych przez rośliny. Skutki zanieczyszczenia powietrza odczuwamy również pośrednio, na przykład jedząc skażone nim mięso zwierząt.

Agresywne czynniki chemiczne oddziałują nie tylko na ludzi, zwierzęta czy rośliny, ale nawet na materiały (w tym budowlane), powodując ich korozję oraz szybsze niszczenie zabytkowych obiektów. Depozycja pyłu na powierzchni materiałów budowlanych, w tym także zabytków i pomników, prowadzi do ich uszkodzeń zarówno fizycznych jaki i estetycznych, powodując zarówno wymierne straty finansowe jak i niewymierne straty dziedzictwa kulturowego.

Materiały budowlane – metale, kamienie, cement, farby – ulegają degradacji, a wszelkie zanieczyszczenia powietrza, w tym także pyły, przyspieszają korozję metali oraz niszczenie materiałów wykonanych z kamienia.

Rozwój regionalny:

Regulacja będzie miała wpływ na sytuację i rozwój regionalny, ponieważ skupia się przede wszystkim na działaniach w regionach – na terenach gmin zlokalizowanych na terenie województw, w tym na obszarze których obowiązują uchwały antysmogowe.

Informatyzacja:

W zakresie systemu informatycznego służącego m.in. obsłudze CEEB pozwoli na:

1) zastosowanie jednolitej metodyki inwentaryzacji źródeł ciepła, źródeł energii elektrycznej oraz źródeł spalania paliw o nominalnej mocy poniżej 1 MW (źródeł tzw. niskiej emisji) wraz z inwentaryzacją ilości i rodzaju spalanych paliw w tych źródłach;

2) zastosowanie szerokiego i rzetelnego procesu walidacji i normalizacji dostępnych danych związanych ze źródłami tzw. niskiej emisji;

3) uwzględnienie jednolitych algorytmów szacowania wielkości emisji poszczególnych substancji dla każdego obiektu, gdzie ww. źródła funkcjonują, w oparciu o bilans paliw, klasę i typ urządzeń grzewczych oraz zapotrzebowania na ciepło danego obiektu;

4) przygotowanie wiarygodnych danych na potrzeby tworzonych lokalnych, regionalnych i krajowych systemów wspomagania decyzji w zarządzaniu jakością powietrza, w tym wykorzystujących techniki numeryczne i modelowanie matematyczne jakości powietrza;

5) przygotowanie wiarygodnych danych na potrzeby opracowywanych programów ochrony powietrza, w tym na potrzeby tworzenia scenariuszy redukcji emisji z sektora komunalno-bytowego

	w tych programach, co doprowadzi do optymalizacji działań w tym zakresie podejmowanych przez samorząd terytorialny oraz administrację rządową; 6) zgromadzenie i przetwarzanie szerokiego zakresu danych do obliczenia wskaźników monitorowania skuteczności podejmowanych działań naprawczych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, z uwzględnieniem szacowania kosztów inwestycyjnych oraz zewnętrznych (zdrowotnych); 7) dostęp do informacji w zakresie tzw. niskiej emisji dla różnego rodzaju i typu odbiorców, w tym dla społeczeństwa, jednostek rządowych i samorządowych, jednostek kontrolnych i inspekcyjnych oraz dla jednostek udzielających różnego rodzaju dofinansowań w zakresie programów szeroko rozumianej redukcji emisji i poprawy jakości powietrza; 8) odpowiednie i zgodne z potrzebami odbiorców – projektowanie sieci ciepłowniczych lub gazowych; 9) skoordynowanie wykorzystywanych środków publicznych w ramach dofinansowań udzielanych przez różne instytucje (jednostki samorządu terytorialnego, NFOŚiGW, WFOŚiGW, BGK, organy KAS) w zakresie: przyznanej premii, ulgi podatkowej lub udzielonego ze środków publicznych finansowaniu albo dofinansowaniu; 10) na stworzenie ujednoliconego systemu gromadzenia i przetwarzania informacji w zakresie niskiej emisji, co pozwoli na podejmowanie optymalnych działań zmierzających do poprawy jakości powietrza w Polsce.

11.Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Wejście w życie projektowanych przepisów prawa stworzy ramy prawne dla funkcjonowania CEEB oraz udoskonalenia funkcjonującego Programu Stop Smog oraz rządowego programu priorytetowego „Czyste Powietrze". Planuje się, że ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia jej ogłoszenia, z tym że uruchomienie poszczególnych części funkcjonalności systemu informatycznego nastąpi po ogłoszeniu komunikatu ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa o gotowości do wdrożenia rozwiązań technicznych pozwalających na uruchomienie poszczególnych funkcjonalności tego systemu.
Uruchomienie docelowego systemu informatycznego zostanie poprzedzone licznymi działaniami promocyjno-komunikacyjnymi skierowanymi w stronę obywateli za pośrednictwem ogólnodostępnych mediów (Internet, prasa, TV itp.), informującymi o rzeczywistym zakresie wprowadzanych zmian. W tym zakresie, w ramach uzyskanych środków finansowych z POPC wstępnie planuje się wydatkowanie 3% ogólnej wartości dofinansowania – na ten cel zostanie przeznaczone ok. 1 mln zł (3% z 30 mln zł).
W zakresie Programu Stop Smog oraz rządowego programu priorytetowego „Czyste Powietrze", przewiduje się działania skierowane do przedstawicieli samorządów, w tym spotkania indywidualne, jak i grupowe z gminami oraz udział w konferencjach tematycznych.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Projektowana regulacja wpisuje się w realizację celów dotyczących m.in. poprawy efektywności energetycznej i zmniejszenie emisji pyłów i innych zanieczyszczeń do atmosfery z istniejących jednorodzinnych budynków mieszkalnych lub uniknięcie emisji zanieczyszczeń powietrza, pochodzących z nowo budowanych jednorodzinnych budynków mieszkalnych. Projektowana regulacja wykorzystuje mierniki zidentyfikowane dla stopnia realizacji tego programu, który mierzony jest m.in. za pomocą następujących wskaźników osiągnięcia celu: liczba budynków mieszkalnych o poprawionej efektywności energetycznej, liczba wymienionych nieefektywnych źródeł ciepła (kotłów starej generacji) na niskoemisyjne w budynkach istniejących, liczba zamontowanych niskoemisyjnych źródeł ciepła w budynkach nowo budowanych, ograniczenie emisji: SO_2, pyłów o średnicy mniejszej niż 10 mikrometrów (PM10), pyłów o średnicy mniejszej niż 2,5 mikrometra (PM2,5), benzo-α-pirenu oraz CO_2. Zgodnie z pierwotnymi i ww. danymi, szacuje się, że Programem zostanie objętych 23 806 budynków. Biorąc pod uwagę dotychczasowe warunki w zakresie skali wymiany źródeł ciepła w budynkach objętych Programem (min. 80%), docelowa liczba wymienionych nieefektywnych źródeł ciepła powinna wynieść minimum 19 045. Biorąc pod uwagę, że wybór docelowego źródła ciepła będzie uzależniony od wielu czynników, w tym przede wszystkim od wyniku audytów energetycznych oraz decyzji beneficjenta końcowego, nie jest możliwe w tym momencie oszacowanie liczbowe poziomu ograniczenia emisji poszczególnych substancji, gdyż jest to uzależnione od wybranej technologii.
Zakłada się weryfikację współpracy na poziomie administracji rządowej i samorządowej, uwzględniającej zgromadzone w CEEB dane, które są zcentralizowane i przyczyniają się do efektywnego wykorzystywania środków publicznych na działania związane z ochroną powietrza, w tym realizację programów ochrony powietrza oraz termomodernizację.
Rozwiązanie wpisuje się w bieżące „Monitorowanie realizacji rekomendacji Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów w sprawie działań niezbędnych do podjęcia w związku z występowaniem na znacznym obszarze kraju wysokich stężeń zanieczyszczeń powietrza" stosownie do zarządzenia nr 41 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 marca 2018 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie Komitetu Sterującego do spraw Krajowego Programu Ochrony Powietrza (M.P. poz. 294).
Dodatkowo proponuje się oszacowanie – po pół roku od uruchomienia poszczególnych funkcjonalności systemu, tj. począwszy od wdrożenia pierwszej funkcjonalności systemu (moduł dostępowy) w ramach CEEB – liczby osób uprawnionych wpisanych do wykazu osób uprawnionych, w stosunku do liczby osób, które powinny być podłączone do

systemu CEEB. Ewaluacja efektów usług powinna nastąpić pół roku od uruchomienia każdej z usług stworzonej na podstawie uchwalonych przepisów.
W zakresie Programu Stop Smog, po roku 2024 dokonana zostanie ocena skuteczności wprowadzonej regulacji opierająca się m.in. o dane dotyczące liczby wymienionych lub zlikwidowanych urządzeń lub systemów grzewczych w jednorodzinnych budynkach mieszkalnych, dokonanych w przedsięwzięciach niskoemisyjnych finansowanych w oparciu o niniejszą ustawę oraz zmniejszenie zapotrzebowania na ciepło grzewcze liczone łącznie dla wszystkich budynków mieszkalnych jednorodzinnych objętych tą ustawą. Jednocześnie będzie prowadzony bieżący monitoring Programu, w wyniki którego nie wyklucza się przeprowadzenia wcześniejszych modyfikacji, czego przykładem jest obecna nowelizacja.

13.Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

1. Wyrok z dnia 22 lutego 2018 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie o sygn. C-336/16.
2. Raport Najwyższej Izby Kontroli z dnia 27 sierpnia 2018 r. „Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami".
3. Petycja Gmin Metropolii Krakowskiej z dnia 14 maja 2019 r. skierowana do Premiera RP Mateusza Morawieckiego.
4. Stanowisko Konwentu Marszałków Województw z dnia 12 lipca 2019 r. w sprawie wprowadzenia regulacji prawnych ustanawiających ogólnopolską bazę danych, w której będą gromadzone informacje o źródłach spalania paliw o mocy cieplnej do 1MW.

Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 22 lutego 2018 r. – Komisja Europejska / Rzeczpospolita Polska

(Sprawa C-336/16) ([1])

(Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego — Dyrektywa 2008/50/WE — Jakość otaczającego powietrza — Artykuł 13 ust. 1 — Artykuł 22 ust. 3 — Załącznik XI — Stężenie pyłu PM_{10} w otaczającym powietrzu — Przekroczenie wartości dopuszczalnych w określonych strefach i aglomeracjach — Artykuł 23 ust. 1 — Plany dotyczące jakości powietrza — Okres przekroczenia „jak najkrótszy" — Brak właściwych działań w programach ochrony jakości otaczającego powietrza — Nieprawidłowa transpozycja)

(2018/C 134/07)

Język postępowania: polski

Strony

Strona skarżąca: Komisja Europejska (przedstawiciele: K. Herrmann, K. Petersen i E. Manhaeve, pełnomocnicy)

Strona pozwana: Rzeczpospolita Polska (przedstawiciele: B. Majczyna, D. Krawczyk i K. Majcher, pełnomocnicy)

Sentencja

1) *Rzeczpospolita Polska:*

— *przekraczając od 2007 r. do 2015 r. włącznie dobowe wartości dopuszczalne dla stężenia pyłu PM_{10} w 35 strefach oceny i zarządzania jakością powietrza oraz roczne wartości dopuszczalne dla stężenia pyłu PM_{10} w 9 strefach oceny i zarządzania jakością powietrza;*

— *nie podejmując odpowiednich działań w programach ochrony powietrza zmierzających do zapewnienia, aby okres występowania przekroczeń wartości dopuszczalnych dla stężenia pyłu PM_{10} w powietrzu był możliwie jak najkrótszy;*

— *przekraczając dobowe wartości dopuszczalne dla stężenia pyłu PM_{10} w powietrzu zwiększone o margines tolerancji w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 10 czerwca 2011 r. w strefach miasto Radom, pruszkowsko-żyrardowskiej i kędzierzyńsko-kozielskiej, a także w okresie od 1 stycznia do 10 czerwca 2011 r. w strefie ostrowsko-kępińskiej, oraz*

— *nie dokonując prawidłowej transpozycji art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy,*

uchybiła zobowiązaniom ciążącym na tym państwie członkowskim odpowiednio na podstawie art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/50 w związku z załącznikiem XI do niej, art. 23 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy, a także art. 22 ust. 3 wskazanej dyrektywy w związku z załącznikiem XI do niej.

2) *Rzeczpospolita Polska zostaje obciążona kosztami postępowania.*

([1]) Dz.U. C 343 z 19.9.2016.

LKR.430.003.2018
Nr ewid. 150/2018/P/17/078/LKR

Informacja o wynikach kontroli

OCHRONA POWIETRZA PRZED ZANIECZYSZCZENIAMI

DELEGATURA W KRAKOWIE

MISJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli
Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami

p.o. Dyrektor Delegatury w Krakowie



Jolanta Stawska

Zatwierdzam:
Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli
Warszawa, dnia 27.08.2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ 5

1. WPROWADZENIE 10

2. OCENA OGÓLNA 12

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI 15

4. WNIOSKI 29

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 38
   - 5.1. Jakość powietrza 38
     - 5.1.1. Jakość powietrza w Polsce na tle innych krajów 39
     - 5.1.2. Główne zanieczyszczenia powietrza i skala przekroczeń w kraju 47
     - 5.1.3. Źródła emisji zanieczyszczeń powietrza w kraju 53
     - 5.1.4. Główne przyczyny przekroczeń wartości normatywnych w kraju 59
     - 5.1.5. Transgraniczne przemieszczanie zanieczyszczeń 61
     - 5.1.6. Wpływ warunków atmosferycznych na jakość powietrza 62
     - 5.1.7. Wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzkie 65
   - 5.2. Planowanie, realizowanie, monitorowanie oraz koordynacja działań na rzecz ochrony powietrza na szczeblu krajowym 72
     - 5.2.1. System ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami 72
     - 5.2.2. Działania Ministra Środowiska 87
     - 5.2.3. Działania Ministra Energii 100
     - 5.2.4. Działania Ministra Rozwoju i Finansów, a następnie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii 109
   - 5.3. Planowanie, realizacja i monitorowanie działań mających na celu osiągnięcie wymaganej jakości powietrza na obszarze województwa 111
   - 5.4. Planowanie i realizacja działań na rzecz ochrony powietrza na szczeblu gminnym 140

6. ZAŁĄCZNIKI 169
   - 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 169
   - 6.2. Analiza stanu prawnego 174
   - 6.3. Stężenia roczne PM_{10} w wybranych miastach europejskich w 2013 r. wg bazy danych WHO 190
   - 6.4. Dane o odnotowanych w 2015 r. poziomach PM_{10}, $PM_{2,5}$ i B(a)P w krajach UE 191
   - 6.5. Dane o odnotowanych w 2015 r. poziomach NO_2 w krajach UE 195
   - 6.6. Dane o jakości powietrza w skali kraju i w poszczególnych województwach 196
   - 6.7. Odsetek stref w skali kraju zaliczonych do poszczególnych klas w 2017 r. (kryteria dla ochrony zdrowia) 211
   - 6.8. Zróżnicowanie wysokości stężeń pm10, pm2,5 i b(a)p w sezonie letnim i zimowym w skali kraju 212
   - 6.9. Wielkość emisji pyłu całkowitego ze źródeł punktowych (duże źródła spalania) w 2016 r. w podziale na województwa 213

Zdjęcie na okładce:
©rh2010 – stock.adobe.com

6.10. Wpływ emisji pyłu ze źródeł zagranicznych na poziom stężeń średniorocznych PM_{10} na obszarze kraju dla 2016 r. 214
6.11. Zależność stężeń PM_{10}, B(a)P i NO_2 od sumy rang elementów meteorologicznych na przykładzie Nowego Sącza 215
6.12. Wysokość stężeń PM_{10} w wybranych miastach na tle warstw inwersyjnych w okresie I–II 2017 r. 216
6.13. Przebieg stężeń PM_{10} na tle wybranych warunków meteorologicznych na przykładzie Katowic i Tarnowskich Gór 217
6.14. Oszacowane skutki narażenia na zanieczyszczenie powietrza w wybranych krajach europejskich 218
6.15. Schemat systemu ochrony powietrza w Polsce 219
6.16. Funkcjonowanie LEZ w wybranych krajach UE 220
6.17. Wykaz POP obowiązujących w okresie objętym kontrolą oraz określonych do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK (obejmujących PM_{10}, $PM_{2,5}$, B(a)P i NO_2) 222
6.18. Wielkość emisji poszczególnych zanieczyszczeń powietrza ze źródeł położonych na obszarze województw objętych kontrolą NIK 224
6.19. Przyjęte w uchwałach antysmogowych parametry kotłów na paliwa stałe oraz maksymalne terminy wdrożenia tych rozwiązań na terenie województw objętych kontrolą NIK 225
6.20. Przyjęte w uchwałach antysmogowych parametry paliw stałych dopuszczone do stosowania w województwach objętych kontrolą NIK 226
6.21. Tendencje zmian w stężeniach wybranych substancji na obszarze województw objętych kontrolą NIK w perspektywie krótkookresowej 227
6.22. Zmiany uśrednionych wartości stężeń rocznych PM_{10} i B(a)P w sezonie zimowym (X–III) na obszarze skontrolowanych województw 229
6.23. Liczba osób narażonych na ponadnormatywne stężenia PM_{10}, $PM_{2,5}$, B(a)P i NO_2 na obszarze województw objętych kontrolą NIK 230
6.24. Wykaz danych o wymaganych przez aktualnie obowiązujące POP (lub niezbędnych do osiągnięcia odpowiedniej jakości powietrza) i faktycznie osiągniętych rezultatach działań naprawczych w zakresie redukcji emisji zanieczyszczeń ze źródeł powierzchniowych 231
6.25. Jakość powietrza na obszarze skontrolowanych gmin 232
6.26. Zestawienie danych o liczbie i skali przeprowadzonych kontroli w zakresie spalania odpadów w urządzeniach grzewczych i na powierzchni ziemi oraz liczbie stwierdzonych nieprawidłowości i wysokości nałożonych kar 245
6.27. Spis tabel, rysunków i wykresów zamieszczonych w informacji o wynikach kontroli 246
6.28. Wykaz najważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 249
6.29. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 250
6.30. Stanowisko Ministra Środowiska do informacji o wynikach kontroli 251
6.31. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Środowiska 256
6.32. Stanowisko Ministra Energii do informacji o wynikach kontroli 260
6.33. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Energii 269
6.34. Stanowisko Ministra Przedsiębiorczości i Technologii do informacji o wynikach kontroli 272
6.35. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Przedsiębiorczości i Technologii 273
6.36. Stanowisko Ministra Zdrowia do informacji o wynikach kontroli 274
6.37. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Zdrowia 279

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

B(a)P benzo(a)piren to organiczny związek chemiczny będący przedstawicielem wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych (WWA). Benzo(a)piren wykazuje małą toksyczność ostrą, zaś dużą toksyczność przewlekłą co związane jest z jego zdolnością kumulacji w organizmie. Podobnie jak inne WWA, jest związkiem silnie rakotwórczym. Do innych działań niepożądanych zalicza się podrażnienie oczu, nosa, gardła i oskrzeli. Benzo(a)piren jest częstym składnikiem zanieczyszczeń powietrza, powstającym w wyniku niskiej emisji;

Dyrektywa CAFE *Clean Air for Europe* – program wprowadzony dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy;

Dyrektywa IED Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola);

Dyrektywa NEC Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 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;

EEA Europejska Agencja Środowiska to jedna z agencji Unii Europejskiej, która działa od 1994 r. Jej zadaniem jest dostarczanie rzetelnych i obiektywnych informacji dotyczących ochrony środowiska. Do EEA należą obecnie 33 kraje członkowskie i sześć państw współpracujących;

emisja substancji do powietrza rozumie się przez to wprowadzanie bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza określonych substancji (w postaci gazów lub pyłów). Proces ten może odbywać się w sposób zorganizowany (poprzez emitory) lub niezorganizowany (z dróg, hałd lub składowisk, w wyniku pożarów). Co prawda definicja emisji w przepisach Prawa ochrony środowiska (art. 3 pkt 4) wskazuje, że emisja następuje w związku z działalnością człowieka, to należy podkreślić, że zarówno w POP opracowywanych na zlecenie organów samorządu województwa, jaki i okresowych ocenach jakości powietrza sporządzanych przez WIOŚ wskazuje się również na emisję pochodzącą ze źródeł naturalnych;

emitor jest to środek techniczny przeznaczony do wprowadzania substancji do powietrza (np. komin);

flotokoncentrat proces flotacji stosowany jest w przemyśle górniczym do odzysku substancji węglowej z obiegu wodno-mułowego w kopalniach węgla kamiennego. W jego wyniku otrzymuje się tzw. koncentrat flotacyjny (flotokoncentrat), który ma postać bardzo drobnego proszku (zbliżoną do cukru pudru). Pozostała zawiesina z tego procesu, która zawiera jeszcze niewielkie ilości węgla kierowana jest do osadników, gdzie odzyskuje się tzw. muł węglowy. Spalanie flotokoncentratu (m.in. z uwagi na jego drobnoziarnistość) jest trudne, a emisja zanieczyszczeń powietrza – poza mułem węglowym – jest największa spośród innych rodzajów sortymentów węglowych;

GIOŚ Główny Inspektorat Ochrony Środowiska lub Główny Inspektor Ochrony Środowiska. Główny Inspektorat Ochrony Środowiska jest urzędem administracji rządowej obsługującym Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, działającym pod jego bezpośrednim kierownictwem. Główny Inspektor Ochrony Środowiska, kierujący działalnością Inspekcji Ochrony Środowiska jest centralnym organem administracji rządowej, powoływanym i odwoływanym przez Prezesa Rady Ministrów. Główny Inspektor Ochrony Środowiska, przy pomocy Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska oraz wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska, wchodzący w skład zespolonej administracji rządowej w województwie, wykonują zadania Inspekcji Ochrony Środowiska. Podstawowe zadania Inspekcji Ochrony Środowiska to kontrola przestrzegania przepisów prawa o ochronie środowiska, badanie stanu środowiska, w ramach programu PMŚ oraz przeciwdziałanie poważnym awariom;

jst jednostki samorządu terytorialnego;

KOBiZE Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami wykonuje głównie zadania dotyczące zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i administrowania unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji w Polsce. Ważnym aspektem pracy KOBiZE jest wykonywanie corocznych, krajowych inwentaryzacji emisji gazów cieplarnianych i innych substancji (w przypadku zanieczyszczeń powietrza dane z tej inwentaryzacji dostępne są pod adresem: http://www.kobize.pl/pl/article/krajowa-inwentaryzacja-emisji/id/385/zanieczyszczenia-powietrza). KOBiZE opracowuje analizy i raporty, a także zestawienia danych o emisjach na użytek administracji rządowej, samorządowej oraz zainteresowanych podmiotów. KOBiZE wykonuje również zadania dotyczące przygotowywania projekcji emisji gazów cieplarnianych, określania metodyk szacowania wielkości emisji i wskaźników emisji oraz analiz dotyczących rozdziału uprawnień do emisji wśród uczestników systemu handlu uprawnieniami do emisji. KOBiZE działa w ramach struktury organizacyjnej Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego w Warszawie. Nadzór nad jego działalnością sprawuje Minister Środowiska;

KPOP Krajowy Program Ochrony Powietrza. W sytuacji, gdy przekroczenie poziomów dopuszczalnych lub docelowych substancji w powietrzu występuje na znacznym obszarze kraju, a działania podjęte przez organy administracji samorządowej nie wpływają na poprawę stanu jakości powietrza, minister właściwy do spraw środowiska może, zgodnie z art. 91c ustawy Poś, opracować Krajowy Program Ochrony Powietrza. KPOP to dokument strategiczny wyznaczający cele i kierunki działań, które powinny zostać uwzględnione, w szczególności na szczeblu lokalnym oraz w programach ochrony powietrza. Przyjęty 3 września 2015 r. KPOP ma na celu poprawę jakości życia mieszkańców, ochronę ich zdrowia i warunków życia, z uwzględnieniem zasad ochrony środowiska. Jego realizacja ma pozwolić na osiągnięcie w możliwie krótkim czasie dopuszczalnych poziomów pyłu zawieszonego i innych szkodliwych substancji w powietrzu, wynikających z obowiązujących przepisów prawa, a w perspektywie do 2030 r. – poziomów wskazywanych przez Światową Organizację Zdrowia. Obowiązuje on od 1 października 2015 r. Program dostępny jest pod adresem: https://www.mos.gov.pl/srodowisko/ochrona-powietrza/krajowy-program-ochrony-powietrza/;

LEZ strefa ograniczonej emisji komunikacyjnej (ang. Low Emission Zone) – obszar miasta, do którego możliwy jest wjazd tylko i wyłącznie pojazdami spełniającymi określone normy emisji spalin (EURO). Wprowadzenie stref ograniczonej emisji komunikacyjnej jest jednym z instrumentów zmniejszenia wielkości emisji liniowej, zwłaszcza w dużych aglomeracjach. Takie rozwiązania funkcjonują w wielu krajach europejskich (m.in. w Austrii, Belgii, Czechach, Danii, Francji, Grecji, Holandii, Niemczech, Norwegii, Portugalii, Szwecji, Wielkiej Brytanii, we Włoszech i na Węgrzech);

Mg tona;

miał węglowy miał węglowy to najdrobniejsza frakcja kopalnianego urobku (o wielkości ziarna 1–20 mm). Zawartość popiołu w miale jest o ok. 50–100% wyższa niż w grubszych węglach, natomiast siarki jest zwykle o ok. 20% więcej. Wartość opałowa jest niższa o 10–20%, przy czym cena może być niższa nawet o połowę w stosunku do węgla sortymentu orzech. Czysto spalany miał emituje więcej zanieczyszczeń niż czysto spalane lepsze węgle (przez wyższą zawartość popiołu);

mikrogram [µg] pochodna jednostka masy w układzie SI równa 0,000001 g;

muł węglowy muły węglowe powstają w procesie uszlachetniania węgla. Wydobywany urobek z pokładów kopalni stanowi mieszaninę węgla i skały płonnej, towarzyszącej pokładom węgla. Tak zanieczyszczony węgiel nie ma własności użytkowych i nie nadaje się wprost do celów energetycznych. W celu poprawy jego własności energetycznych poddawany jest procesom przeróbczym. Proces wzbogacania przebiega w ośrodku wodnym, a wytworzone produkty rozdziału podlegają następnie procesom odwadniania. Wykorzystywane są do tego statyczne bądź dynamiczne urządzenia odwadniające z zabudowanymi do tego celu sitami szczelinowymi. Wskutek odwadniania przez sita szczelinowe przedostaje się woda, a wraz z nią ziarna o granulacji 1÷0 mm. I właśnie ten materiał nazywany jest mułem węglowym. Muł węglowy, ze względu na wysoką zawartość drobniutkiego popiołu (nawet do 50%) i wysoki dodatek metali ciężkich jest szczególnie trujący na tle innych paliw węglowych, nawet gdy spalany jest bez dymu;

nanogram [ng] pochodna jednostka masy w układzie SI równa 0,000000001 g;

NFOŚiGW Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;

niska emisja jest to emisja szkodliwych pyłów i gazów pochodząca z domowych pieców grzewczych i lokalnych kotłowni węglowych, w których spalanie węgla odbywa się w nieefektywny sposób. Cechą charakterystyczną niskiej emisji jest to, że powodowana jest przez liczne źródła wprowadzające do powietrza niewielkie ilości zanieczyszczeń. Duża ilość emitorów wprowadzających zanieczyszczenia do powietrza na niewielkiej wysokości powoduje, że zjawisko to jest bardzo uciążliwe, gdyż zanieczyszczenia gromadzą się wokół miejsca powstawania, a są to najczęściej obszary o zwartej zabudowie mieszkaniowej;

NO_2 dwutlenek azotu to gaz o barwie brunatnej i duszącej woni. Toksyczne działanie dwutlenku azotu polega na ograniczaniu dotlenienia organizmu. Obciąża on zdolności obronne ustroju na infekcje bakteryjne, działa drażniąco na oczy i drogi oddechowe, jest przyczyną zaburzeń w oddychaniu, powoduje choroby alergiczne, m.in. astmę – szczególnie u dzieci mieszkających w miastach narażonych na smog. Dwutlenek azotu miejscowo drażni spojówki oraz śluzówki i może prowadzić do intensywnego podrażnienia dróg oddechowych oraz płuc. Tlenki azotu (NOx) są współodpowiedzialne za smog fotochemiczny (typ smogu powstający w słoneczne dni przy dużym ruchu ulicznym) oraz podwyższoną zawartość ozonu w atmosferze (tlenki azotu obecne w spalinach samochodowych w obecności światła wchodzą w reakcje prowadzące do powstania silnych utleniaczy, m.in. ozonu);

PM pył zawieszony (ang. particulate matter) jest zanieczyszczeniem powietrza składającym się z mieszaniny cząstek stałych, ciekłych lub obu naraz, zawieszonych w powietrzu i będących mieszaniną substancji organicznych i nieorganicznych. Pył zawieszony może zawierać substancje toksyczne takie jak wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne (m.in. benzo(a)piren), metale ciężkie oraz dioksyny i furany. Cząstki te różnią się wielkością, składem i pochodzeniem. Może on powodować zawał serca i arytmię lub pogłębiać choroby płuc i układu krążenia. Wpływa również na ośrodkowy układ nerwowy i układ rozrodczy i może powodować choroby nowotworowe. W ostatecznym rezultacie może powodować przedwczesną śmierć;

PM_{10} cząstki pyłu o średnicy aerodynamicznej mniejszej niż 10 µm, które mogą docierać do górnych dróg oddechowych i płuc;

$PM_{2,5}$ cząstki pyłu o średnicy aerodynamicznej mniejszej niż 2,5 µm, które mogą docierać do górnych dróg oddechowych i płuc oraz przenikać przez ściany naczyń krwionośnych. Jak wynika z raportów WHO, długotrwałe narażenie na działanie pyłu zawieszonego $PM_{2,5}$ skutkuje skróceniem średniej długości życia. Krótkotrwała ekspozycja na wysokie stężenia pyłu $PM_{2,5}$ jest równie niebezpieczna, powodując wzrost liczby zgonów z powodu chorób układu oddechowego i krążenia oraz wzrost ryzyka nagłych przypadków wymagających hospitalizacji;

PMŚ państwowy monitoring środowiska został utworzony ustawą z dnia 10 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska w celu zapewnienia wiarygodnych informacji o stanie środowiska. W myśl znowelizowanej w 2001 roku ww. ustawy PMŚ realizowany jest na podstawie: wieloletnich programów państwowego monitoringu środowiska, opracowanych przez GIOŚ i zatwierdzanych przez ministra właściwego do spraw środowiska oraz wojewódzkich programów monitoringu opracowanych przez WIOŚ i zatwierdzonych przez GIOŚ. Obecnie obowiązujący program PMŚ na lata 2016–2020, obejmuje zadania wynikające z odrębnych ustaw, zobowiązań międzynarodowych, a także innych potrzeb wynikających ze strategii rozwoju oraz innych programów i dokumentów programowych. Jednym z komponentów PMŚ jest podsystem monitoringu jakości powietrza, którego celem, zgodnie z art. 26 ustawy Poś, jest uzyskiwanie informacji i danych dotyczących poziomów substancji w otaczającym powietrzu oraz wyników analiz i ocen w zakresie przestrzegania norm jakości powietrza;

PONE Program ograniczania niskiej emisji. Jest to dokument przyjmowany na poziomie gminnym. Jego celem jest ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza ze źródeł powierzchniowych. Opracowanie takiego dokumentu nie jest wymagane, o ile nie stanowi obowiązku wskazanego w POP;

POP Program ochrony powietrza jest dokumentem, którego opracowanie jest obligatoryjne dla stref, w których przekroczone zostały wartości normatywne stężeń badanych w ramach PMŚ zanieczyszczeń powietrza. Wymogi w tym zakresie określają przepisy art. 91 ustawy Poś oraz odpowiednie rozporządzenie wykonawcze;

Program KAWKA w 2013 r. Ministerstwo Środowiska oraz NFOŚiGW przygotowały system finansowania działań naprawczych związanych z poprawą jakości powietrza, w ramach którego można było uzyskać dofinansowanie nawet do 90% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia (do 45% kosztów finansowane było odrębnie przez NFOŚiGW oraz właściwy terytorialnie WFOŚiGW). System ten funkcjonował od lutego 2013 r. w formie Programu priorytetowego pn. KAWKA – Likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii. Program ten stanowił instrument wspierający realizację postanowień dyrektywy CAFE, a jego celem było zmniejszenie narażenia ludności na oddziaływanie zanieczyszczeń powietrza w strefach, w których występują znaczące przekroczenia dopuszczalnych i docelowych poziomów stężeń tych zanieczyszczeń, dla których zostały opracowane POP. Od 2016 r. KAWKA nie znajduje się na liście programów priorytetowych NFOŚiGW;

RPO Regionalny Program Operacyjny;

uchwała antysmogowa uchwała podejmowana przez sejmik danego województwa, na podstawie art. 96 ustawy Poś, w której określa się standardy dla urządzeń wykorzystywanych do spalania paliw oraz rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania;

ustawa Poś ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.);

WFOŚiGW wojewódzki fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej;

WHO Światowa Organizacja Zdrowia;

WIOŚ wojewódzki inspektor ochrony środowiska lub wojewódzki inspektorat ochrony środowiska;

WWA wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne powstają głównie podczas procesu spalania paliw stałych, odpadów, resztek roślinnych itp. w warunkach z miejscowym deficytem tlenu w palenisku. Zjawisko takie zachodzi przede wszystkim w domowych piecach grzewczych na paliwa stałe, domowych piecach centralnego ogrzewania, kuchniach kaflowych, kominkach itp. Do pogorszenia jakości powietrza znacząco przyczyniają się również wszelkiego rodzaju emisje niezorganizowane, jak wypalanie ściernisk, spalanie resztek roślinnych na polach, działkach i w ogrodach, spalanie śmieci i odpadów w ogniskach oraz urządzeniach do tego nieprzystosowanych. Wymienione wyżej źródła emisji WWA występują powszechnie na terenie całego kraju. Z uwagi na niewielką ich wysokość (np. kominy domów jednorodzinnych lub powierzchnia ziemi przy spalaniu resztek roślinnych na polach i w ogrodach), emisja WWA prowadzi do występowania wysokich stężeń WWA na dużym obszarze kraju, nie tylko na terenie dużych miast i aglomeracji, ale także (i to w znaczącym stopniu) na obszarze mniejszych miejscowości i wsi z budynkami ogrzewanymi indywidualnie. Wśród wielu WWA znajduje się benzo(a)piren, a jego stężenie jest jednym z paramentów, na podstawie którego dokonuje się oceny jakości powietrza w poszczególnych strefach;

zrównoważony rozwój rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń;

źródła emisji liniowej zaliczone do powszechnego korzystania ze środowiska to przede wszystkim pojazdy silnikowe poruszające się po głównych trasach komunikacyjnych przebiegających na terenie danej strefy, w której dokonuje się oceny jakości powietrza [źródła transportowe];

źródła emisji powierzchniowej zaliczone do powszechnego korzystania ze środowiska to źródła powodujące tzw. niską emisję – zwarta zabudowa mieszkaniowa (jedno i wielorodzinna) z indywidualnymi źródłami ciepła, małe zakłady rzemieślnicze bądź usługowe oraz obiekty użyteczności publicznej wraz z drogami lokalnymi [źródła emisji z sektora komunalno-bytowego];

źródła emisji punktowej zaliczone do korzystania ze środowiska obejmują emitory jednostek organizacyjnych o znaczącej emisji zanieczyszczeń do powietrza, oddziaływujące na obszar objęty analizą [źródła przemysłowe].

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy podmioty publiczne podejmują prawidłowe i skuteczne działania w celu ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy naczelne organy administracji rządowej podjęły prawidłowe i skuteczne działania mające na celu poprawę jakości powietrza, w szczególności w zakresie realizacji wniosków z poprzednich kontroli NIK dotyczących ochrony powietrza?
2. Czy organy administracji samorządowej szczebla wojewódzkiego zaplanowały adekwatne działania mające na celu osiągnięcie wymaganej jakości powietrza i właściwie monitorowały stopień realizacji i skuteczność podejmowanych działań naprawczych?
3. Czy jednostki samorządu szczebla gminnego działały aktywnie na rzecz ograniczenia emisji zanieczyszczeń powietrza, w szczególności, czy podejmowane przez nie działania przyczyniły się do poprawy jego jakości?

Jednostki kontrolowane

Trzy ministerstwa

Pięć urzędów marszałkowskich

13 urzędów miast i gmin

Okres objęty kontrolą

2014–2017 (I półrocze)

Jakość powietrza jest jednym z elementów determinujących jakość i długość życia. Coraz więcej badań wskazuje, że zanieczyszczenie powietrza wpływa na wzrost ryzyka zachorowań, w szczególności na choroby nowotworowe, sercowo-naczyniowe, mózgowo-naczyniowe i układu oddechowego.

Pomimo znacznego zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat (głównie wskutek wprowadzenia bardziej restrykcyjnych wymagań dla przemysłu), jakość powietrza w Polsce wciąż dalece odbiega od przyjętych w Unii Europejskiej standardów. Było to powodem wydania w dniu 22 lutego 2018 r. wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdzającego, że Polska naruszyła prawo UE w dziedzinie jakości powietrza, a dopuszczalne wartości stężeń PM_{10} były przekraczane w sposób ciągły. Może to również skutkować nałożeniem na Polskę znacznych sankcji finansowych.

Kontrola ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami przeprowadzona przez NIK w 2014 r. wykazała, że Polska jest jednym z krajów UE z najgorszą jakością powietrza. Dodatkowym niepokojącym zjawiskiem była wyjątkowo duża skala przekroczeń poziomów niektórych zanieczyszczeń powietrza w stosunku do wartości pożądanych, na czele z rakotwórczym B(a)P, którego stężenia w Polsce były zdecydowanie najwyższe spośród wszystkich krajów UE. W wyniku wskazanej kontroli NIK oceniła, że działania organów władzy publicznej na rzecz ochrony powietrza były nieskuteczne.

Niniejsza kontrola ochrony powietrza została przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK; miała ona m.in. na celu ocenę stanu realizacji wniosków sformułowanych w wyniku wcześniejszych kontroli. Badaniem objęto działania podmiotów publicznych mające na celu ograniczenie emisji substancji stanowiących największy problem dla jakości powietrza w Polsce, tj. pyłów zawieszonych (PM_{10} i $PM_{2,5}$), B(a)P oraz NO_2. Z uwagi na dominujący wpływ emisji z sektora komunalno-bytowego i transportu, czynności kontrolne nie były bezpośrednio prowadzone w zakładach przemysłowych, których działalność podlega odrębnym regulacjom prawnym.

Ze względu na rozbudowaną strukturę systemu ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami, którego skuteczność wynika z łącznego rezultatu działań wykonywanych na poszczególnych szczeblach administracji oraz uzależniona jest od ścisłej koordynacji działań poszczególnych podmiotów systemu, ustalenia niniejszej kontroli przedstawiono na trzech płaszczyznach obejmujących:

- **omówienie wyników kontroli przeprowadzonych w poszczególnych jednostkach (pkt 5.2.2.–5.2.4. – ministerstwa, pkt 5.3. – urzędy marszałkowskie, pkt 5.4. – urzędy miast i gmin) oraz wnioski pokontrolne skierowane do Prezesa Rady Ministrów i właściwych ministrów (pkt 4);**
- **analizę skuteczności funkcjonowania systemu ochrony powietrza, uwzględniającą zarówno rezultaty cząstkowych działań podejmowanych przez poszczególne jednostki uczestniczące w systemie, jak i osiągane efekty, mierzone poziomem zanieczyszczenia powietrza w Polsce, przedstawione na tle innych krajów (pkt 2, pkt 5.1., pkt 5.2.1.);**

- **propozycje niezbędnych działań – wynikające ze stwierdzonego stanu faktycznego w badanych podmiotach, ale także z przeprowadzonych analiz – zarówno takich, które są możliwe do realizacji niezwłocznie, jak i w dalszym horyzoncie czasowym, umożliwiających – zdaniem NIK – uzyskanie zdecydowanej poprawy jakości powietrza w perspektywie długookresowej (pkt 3, str. 18–20 oraz pkt 4, str. 29–37).**

2. OCENA OGÓLNA

Podmioty publiczne nie podjęły adekwatnych do rangi problemu i skutecznych działań na rzecz ochrony powietrza, a tym samym nie zapewniły właściwej ochrony obywateli i środowiska naturalnego przed negatywnymi skutkami zanieczyszczenia powietrza (smogu[1])

W ocenie NIK działania skontrolowanych podmiotów publicznych nie zapewniają właściwego zabezpieczenia mieszkańców i środowiska naturalnego przed negatywnymi skutkami zanieczyszczenia powietrza substancjami takimi jak: PM_{10}, $PM_{2,5}$, B(a)P oraz NO_2.

Pomimo większej skali działań niż w okresie objętym poprzednią kontrolą NIK (P/14/086)[2] jakość powietrza na obszarze kraju w latach 2014–2017 w dalszym ciągu znacząco odbiegała od ustalonych poziomów. Przekroczenia poziomów normatywnych B(a)P, PM_{10} i $PM_{2,5}$ występowały w wymienionym okresie powszechnie. Natomiast w mniejszej skali odnotowano przekroczenia poziomu NO_2 (problem ten dotyczył czterech miast). W latach 2014–2017 maksymalne roczne stężenia PM_{10}, $PM_{2,5}$ i NO_2 były niemal dwukrotnie wyższe niż poziom dopuszczalny dla tych substancji. Odnotowano również przypadki, gdzie zbyt wysokie stężenie dobowe PM_{10} występowało przez ponad połowę roku, a roczne stężenie B(a)P przekraczało ponad dwudziestokrotnie poziom docelowy. Wysoki poziom i duża skala zanieczyszczenia powietrza świadczą w szczególności o braku skuteczności w wywiązywaniu się z obowiązków ciążących na władzach publicznych, a wynikających z art. 68 ust. 4 i art. 74 ust. 2 Konstytucji RP, a także o nieosiąganiu celów ochrony powietrza ustalonych w art. 85 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Zdaniem NIK, z wyjątkiem nielicznych przypadków, stan taki wynikał zarówno z niewystarczającej aktywności podmiotów publicznych na każdym szczeblu działalności (krajowym, regionalnym i lokalnym), jak i z niedostatecznej koordynacji, a co za tym idzie niezapewnienia spójności działań, realizowanych w ramach rozbudowanej struktury systemu ochrony powietrza. Warunki takie nie sprzyjają efektywnemu wydatkowaniu środków publicznych na ochronę powietrza.

Działania podmiotów publicznych na szczeblu krajowym należy uznać za dalece niewystarczające dla zapewnienia zdecydowanej poprawy jakości powietrza w perspektywie czasowej przewidzianej zarówno w KPOP, jak i w programach regionalnych (POP).

Minister Środowiska nie zapewnił właściwego funkcjonowania istotnych mechanizmów systemu ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami, w tym nierzetelnie pełnił rolę koordynatora krajowego dla zadań realizowanych na rzecz ochrony powietrza oraz w niewystarczającym stopniu monitorował ten proces. Z kolei Minister Energii – pomimo wniosków NIK przedstawionych w latach 2000, 2014 i 2016 – nie podjął niezwłocznie działań w celu przygotowania regulacji określających wymagania jakościowe dla paliw stałych. Wprawdzie w lutym 2018 r. skierowano stosowny projekt rozporządzenia do Stałego Komitetu Rady Ministrów, niemniej jednak w ocenie NIK zapisy w nim zawarte zabezpieczają w znacznie większym stopniu interesy lobby węglowego, aniżeli dążenie do ochrony obywateli i środowiska naturalnego przed negatywnym wpływem zanieczyszczeń powietrza.

---

1 *Smog [ang. smoke 'dym', fog 'mgła'], mgła zawierająca zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego; smog tworzą zanieczyszczenia pierwotne (pyły, gazy i pary emitowane przez zakłady przemysłowe, energetyczne, silniki spalinowe pojazdów mechanicznych itp.) oraz produkty ich fotochemicznych i chemicznych przemian zachodzących w warunkach inwersji temperatury podczas bezwietrznej pogody; powstawaniu smogu sprzyja położenie zagrożonych nim obszarów w obniżeniach* (źródło: https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/smog;3976775.html – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r.). Dla pełnego obrazu problemu w Polsce, przedstawioną definicję należy uzupełnić poprzez wskazanie, że smog tworzą przede wszystkim zanieczyszczenia (pyły i gazy) emitowane przez sektor komunalno-bytowy.

2 Kontrola P/14/086 *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami* została przeprowadzona w 2014 r. Objęto nią okres 2008–2014 (I półrocze). Jej wyniki zostały przedstawione w informacji o wynikach kontroli (Nr ewid. 177/2014/P/14/086/LKR), opublikowana w grudniu 2014 r.

Przygotowane przez Ministra Energii regulacje prawne dotyczące możliwości wprowadzenia ograniczeń w transporcie samochodowym w miastach oraz zapewnienia istotnie obniżonych stawek za pobór energii elektrycznej ze względu na niedoskonałości w przyjętych rozwiązaniach rodzą – w ocenie NIK – ryzyko nieskuteczności tych działań, a tym samym nie służą osiągnięciu celów w zakresie poprawy jakości powietrza. Jedynie Minister Rozwoju i Finansów, którego obowiązki w zakresie objętym kontrolą obecnie przejął Minister Przedsiębiorczości i Technologii, zrealizował przypisane mu zadanie i wydał rozporządzenie regulujące wymogi dla kotłów na paliwa stałe. Zaznaczyć jednak należy, że samoistny, niepoparty innymi działaniami, wpływ tej regulacji będzie niewystarczający do takiego obniżenia wielkości emisji z sektora komunalno-bytowego (tzw. niskiej emisji), które zapewni osiągnięcie wymaganej jakości powietrza w skali kraju.

Samorządy województw, z wyjątkiem samorządu województwa małopolskiego, nie stworzyły kompleksowych systemów umożliwiających zarządzanie procesem poprawy jakości powietrza w skali regionalnej. Wprawdzie konstrukcja programu ochrony powietrza w województwie śląskim była zbliżona do tego, który obowiązywał w Małopolsce, lecz z uwagi na niewłaściwe wdrożenie zasad ustalania efektów działań naprawczych (niezapewnienie jednolitej metodyki) i niedostateczny nadzór nad prawidłowością wykazywanych przez gminy danych, organy samorządu województwa śląskiego dysponowały informacjami niewspółmiernymi do faktycznie osiągniętych efektów tych działań. Natomiast konstrukcja POP w pozostałych jednostkach objętych kontrolą charakteryzowała się znacznie mniejszą przydatnością w działaniach zmierzających do zapewnienia odpowiedniej jakości powietrza na obszarze danego województwa. Zdaniem NIK wynikało to w szczególności z nieprecyzyjnych i zbyt ogólnych przepisów określających zasady opracowywania programów ochrony powietrza oraz z niezapewnienia jednolitej metodyki tworzenia tych programów. Pozytywnie należy ocenić wykorzystanie przez kontrolowane samorządy województw uprawnień do wprowadzenia uchwał antysmogowych. W uchwałach określono standardy dla urządzeń wykorzystywanych w danym regionie do spalania paliw stałych w celach grzewczych oraz ich rodzaje i jakość. Skuteczne wdrożenie tych przepisów i osiągnięcie zaplanowanych rezultatów będzie jednak trudne, m.in. z powodu ograniczonych możliwości kontrolnych (mała liczba przeprowadzonych kontroli w części gmin, wysokie koszty badania próbek z palenisk) oraz z uwagi na przygotowane przez Ministra Energii rozwiązania w zakresie wymagań jakościowych dla paliw stałych. Rozwiązania te, w obecnym kształcie (projekt rozporządzenia z dnia 1 lutego 2018 r.), nie gwarantują osiągnięcia parametrów emisji zanieczyszczeń dla kotłów klasy 5 oraz spełniających wymagania Ekoprojektu, a właśnie taki standard został przyjęty w uchwałach antysmogowych. W kontekście powyższych ustaleń NIK zwraca uwagę, że osiągnięcie radykalnej poprawy jakości powietrza, pod względem stężeń PM_{10}, $PM_{2,5}$, a przede wszystkim B(a)P, nie będzie możliwe bez wprowadzenia zasadniczej zmiany w sposobie ogrzewania gospodarstw domowych. W szczególności powinno to nastąpić poprzez ograniczenie możliwości stosowania paliw stałych w sektorze komunalno-bytowym oraz zwiększenie wykorzystania sieci ciepłowniczych i gazowych lub innych *mniej emisyjnych* źródeł ciepła.

Dotychczasowa skala i tempo działań naprawczych podejmowanych przez gminy były niewystarczające – z wyjątkiem Krakowa – do osiągnięcia rezultatów określonych w POP, tj. efektów ekologicznych dla działań związanych z ograniczeniem emisji z sektora komunalno-bytowego. Zgromadzone dane oraz przeprowadzone analizy wskazują, że osiągnięcie wymaganych poziomów redukcji emisji dla PM_{10}, $PM_{2,5}$ i B(a)P, przy bieżącym tempie działań naprawczych, może zająć w poszczególnych kontrolowanych województwach

od 24 do niemal 100 lat. Nie wszystkie gminy realizowały działania, które charakteryzują się wysoką efektywnością ekonomiczną i dużymi efektami ekologicznymi, tj. działania polegające na wymianie lub likwidacji starych niskosprawnych źródeł ciepła na paliwa stałe. Tylko cztery z 13 skontrolowanych gmin (31%) przeprowadziły szczegółową inwentaryzację źródeł emisji powierzchniowej, a program osłonowy, zapewniający dopłaty do wyższych kosztów ogrzewania po wymianie źródła ciepła na paliwa stałe, wdrożyła tylko jedna gmina. NIK zwraca jednocześnie uwagę, że koszty działań niezbędnych do osiągnięcia wymaganej jakości powietrza znacznie wykraczały poza możliwości finansowe gmin, co przy braku – w kontrolowanym okresie – spójnych i trwałych mechanizmów finansowania ze źródeł zewnętrznych nie pozwalało na realizację działań naprawczych na poziomie adekwatnym do potrzeb.

Zdaniem NIK stwierdzone – zarówno na poziomie centralnym, jak i wojewódzkim oraz gminnym – zaniechania oraz niewłaściwe działania, rodzą poważne ryzyko nieuzyskania oczekiwanych rezultatów prowadzących do dotrzymywania standardów jakości powietrza obowiązujących w UE. Tym bardziej maleje prawdopodobieństwo zbliżenia poziomów niektórych substancji w powietrzu w Polsce do znacznie bardziej restrykcyjnych poziomów wynikających z zaleceń WHO, a taki właśnie cel wynika z ogólnych założeń polityki UE w dziedzinie ochrony środowiska oraz zapisów strategii krajowej (Krajowy Program Ochrony Powietrza).

Rysunek 1
Zasięg terytorialny kontroli NIK



Źródło: Opracowanie własne NIK.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Zanieczyszczenie powietrza jest obecnie jednym z najpoważniejszych wyzwań środowiskowych na świecie i stanowi także istotny problem w krajach UE

Problem walki z zanieczyszczeniem powietrza wciąż zyskuje na istotności wśród różnych jednostek i grup społecznych. Zanieczyszczenie powietrza jest zjawiskiem globalnym, jednak jego skala była zróżnicowana w poszczególnych regionach. W niektórych krajach azjatyckich i afrykańskich odnotowywano średnioroczne stężenia PM_{10} na poziomie 300–500 mikrogramów na metr sześcienny, podczas gdy w krajach europejskich maksymalny pułap tych stężeń był kilkukrotnie niższy. Co ciekawe taki poziom zanieczyszczenia powietrza (300–400 $\mu g/m^3$) występował również w Polsce w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku. Jednak wskutek transformacji gospodarczej i restrukturyzacji przemysłu w Polsce w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku zdecydowanie obniżono wielkość emisji zanieczyszczeń powietrza z tych źródeł. Z najnowszego raportu EEA z 2017 r. wynika, że podobne tendencje związane z obniżeniem wielkości emisji najistotniejszych zanieczyszczeń powietrza obserwowane były w krajach UE w okresie 2000–2015. Mimo tych zmian nadal znaczny odsetek ludności krajów UE pozostawał pod wpływem ponadnormatywnych poziomów zanieczyszczeń takich jak pyły zawieszone (PM_{10} i $PM_{2,5}$), dwutlenek azotu (NO_2) czy wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne, m.in. B(a)P. [str. 39–47, 56, 62]

Wywoływało to poważne i często nieodwracalne negatywne skutki zdrowotne. Według danych podmiotów zagranicznych (WHO, EEA) zanieczyszczenie powietrza w skrajnej formie prowadziło do 7 milionów przedwczesnych zgonów rocznie na całym świecie (12,5% ogólnej liczby zgonów biorąc pod uwagę wszystkie przyczyny), a w samej Polsce liczba ta przekraczała 46 tys. osób (z uwagi na negatywne oddziaływanie $PM_{2,5}$). Był to trzeci najwyższy wskaźnik (po Niemczech i Włoszech) wśród 41 krajów europejskich ujętych w raporcie EEA. Natomiast ekonomiczne skutki przedwczesnych zgonów spowodowanych zanieczyszczeniem powietrza w Polsce zostały oszacowane przez WHO na poziomie aż 12,9% PKB w skali roku. [str. 65–72]

Polska w dalszym ciągu jest jednym z krajów UE z najgorszą jakością powietrza

Poprzednia kontrola NIK w zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami (P/14/086) wykazała, że Polska w latach 2008–2013 była jednym z krajów UE z najgorszą jakością powietrza. Sytuacja ta nie uległa poprawie w okresie objętym obecną kontrolą NIK (dane o jakości powietrza za lata 2014–2017). Polska w dalszym ciągu znajdowała się wśród krajów z najgorszą jakością powietrza w UE po względem stężeń PM_{10} i $PM_{2,5}$, a zanieczyszczenie powietrza rakotwórczym B(a)P było zdecydowanie najwyższe wśród wszystkich państw członkowskich. Nieco lepiej wyglądała sytuacja Polski na tle pozostałych krajów UE jeśli chodzi o zanieczyszczenie powietrza NO_2. Przekroczenia poziomów normatywnych tej substancji odnotowano tylko w czterech miastach w kraju, lecz zakres tych przekroczeń był wysoki. [str. 40–47]

Największy problem z jakością powietrza w skali kraju stanowiły ponadnormatywne stężenia PM_{10}, $PM_{2,5}$, B(a)P oraz w mniejszym zakresie NO_2

Zarówno w okresie objętym kontrolą, jak i w dłuższej perspektywie czasowej (lata 2010–2017) główny problem w zakresie jakości powietrza w Polsce stanowiły zbyt wysokie stężenia pyłów zawieszonych (PM_{10} i $PM_{2,5}$) oraz B(a)P. W wymienionym okresie przekroczenia poziomów dopuszczalnych dla pyłów zawieszonych odnotowywano w 74%–91% (PM_{10}) i 35%–52% ($PM_{2,5}$) wszystkich stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza, a w przypadku B(a)P przekroczenia poziomu docelo-

wego występowały od 83% nawet do 100% stref. Z kolei przekroczenia poziomu dopuszczalnego NO_2 odnotowywane były w 7%–13% wszystkich stref. [str. 48–49]

Główną przyczyną przekroczeń wartości normatywnych była emisja ze źródeł powierzchniowych, a w przypadku NO_2 emisja z sektora transportowego

W skali kraju największymi źródłami emisji pyłów zawieszonych (PM_{10} i $PM_{2,5}$) oraz WWA (do których należy m.in. B(a)P) były procesy spalania poza przemysłem – odpowiednio 45%, 48% i 88% emisji ogółem tych substancji w 2016 r., wśród których dominujący udział związany był ze spalaniem paliw stałych w gospodarstwach domowych. Z kolei w przypadku tlenków azotu (NO_x) dominującymi źródłami emisji były sektor przemysłowy (38% całkowitej emisji w 2016 r.) i transport drogowy (32%). Odmienny sposób rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń powietrza z różnych źródeł determinuje jednak ich wpływ na występowanie przekroczeń wartości normatywnych. Dlatego też na jakość powietrza w danej strefie, pod względem stężeń pyłów zawieszonych i B(a)P, zdecydowanie największy wpływ miały lokalne źródła powierzchniowe (sektor komunalno-bytowy) i emisja napływowa, a w przypadku NO_2 przede wszystkim lokalne źródła komunikacyjne. [str. 53, 59–61, 122–126]

Występujące w sposób ciągły przekroczenia wartości normatywnych dla PM_{10}, $PM_{2,5}$, B(a)P i NO_2 oraz bardzo duża skala tych przekroczeń w rezultacie końcowym świadczą o dalece niewystarczającej skuteczności dotychczasowych działań organów publicznych w sferze ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami

Polska od wielu lat ma ogromne problemy z niedostateczną jakością powietrza. Zarówno w okresie objętym poprzednią kontrolą NIK (P/14/086), jak również w latach 2014–2017 jakość powietrza na obszarze kraju istotnie odbiegała od standardów i poziomów, których dotrzymywanie ogranicza negatywny wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzkie i środowisko. Ważny jest przy tym nie tylko fakt, że przekroczenia wartości normatywnych miały charakter trwały (występowały w sposób ciągły – poprzednią i obecną kontrolą NIK objęto okres 10 lat), lecz także bardzo wysoki poziom tych przekroczeń. W latach 2014–2017 roczne stężenia $PM_{2,5}$, PM_{10} i NO_2 osiągały odpowiednio wartości aż do 180%, 170% i 158% poziomu dopuszczalnego dla tych substancji. Z kolei zbyt wysokie stężenia dobowe PM_{10} występowały na niektórych obszarach nawet przez ponad połowę roku (200 dni), a dla rocznych stężeń B(a)P odnotowane były przypadki od kilkunastokrotnych do ponad dwudziestokrotnych przekroczeń poziomu normatywnego (2270% poziomu docelowego). Zwrócić uwagę należy, że poziomy normatywne ustanowione w UE (obowiązujące również w Polsce) są i tak znacznie wyższe od wartości rekomendowanych przez WHO dla ochrony zdrowia ludzkiego przed negatywnym wpływem zanieczyszczeń powietrza[3]. Maksymalne stężenia roczne PM_{10} i $PM_{2,5}$ odnotowane w kontrolowanym okresie były ponad trzy lub czterokrotnie wyższe niż poziom zalecany przez WHO dla tych substancji. Najbardziej drastycznie wypada jednak takie porównanie dla B(a)P, ponieważ roczne stężenia tej substancji potrafiły osiągnąć w Polsce niemal dwustukrotność poziomu wskazanego przez WHO. Warto także odnotować, że jakość powietrza w Polsce wykazuje istotne zróżnicowanie okresowe (najwyższe stężenia odnotowywane są w sezonie zimowym – wzmożone spalanie paliw stałych dla celów grzewczych w sektorze komunalno-bytowym) oraz regionalne (generalnie najgorsza jakość powietrza występuje na południu Polski, co ma w szcze-

[3] Z wyjątkiem poziomu stężeń dobowych dla PM_{10}, który zarówno w UE, jak i wg zaleceń WHO wynosi 50 $\mu g/m^3$.

gólności związek z odmiennymi warunkami meteorologicznymi i geograficznymi). Problemy Polski z zapewnieniem odpowiedniej jakości powietrza zostały dostrzeżone w UE. W wyroku z dnia 22 lutego 2018 r. Trybunał Sprawiedliwości UE stwierdził, że Polska naruszyła prawo UE w dziedzinie jakości powietrza. [str. 38, 41, 48–53, 115, 138–139, 147–149]

Zanieczyszczenia pyłowe emitowane poza granicami Polski są przenoszone na obszar kraju, lecz na ogół nie mają wpływu na występowanie przekroczeń wartości normatywnych

Dostępne źródła danych wskazują, że problem transgranicznego zanieczyszczenia powietrza dotyka również Polski. Największy wpływ emisji pyłu (PM_{10} i $PM_{2,5}$) spoza granic kraju na jakość powietrza w Polsce obserwowany był w województwach zachodnich i południowych. Na ogół nie powodowało to wystąpienia przekroczeń wartości normatywnych, z wyjątkiem terenów położonych na obszarze województwa śląskiego, gdzie napływ zanieczyszczeń z Czech mógł przyczyniać się, oprócz źródeł krajowych, do kształtowania wysokich poziomów stężeń pyłów zawieszonych, przekraczających poziomy dopuszczalne. Potwierdza to, że niedostateczna jakość powietrza w Polsce kształtowana jest w decydującej mierze przez źródła emisji położone na terenie kraju i rozwiązanie problemu niedostatecznej jakości powietrza uzależnione jest w pierwszej kolejności od obniżenia poziomu emisji zanieczyszczeń ze źródeł lokalnych. [str. 61–62]

Tylko w odniesieniu do źródeł przemysłowych wdrożono rozwiązania istotnie ograniczające emisję zanieczyszczeń do powietrza

Sporządzone analizy, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym wskazują, że emisja ze źródeł punktowych (przemysłowych), była trzecim pod względem istotności (po emisji z sektora komunalno-bytowego i emisji ze źródeł transportowych) czynnikiem wpływającym na jakość powietrza w skali kraju. Brak spójności i odpowiedniego ukierunkowania działań w sferze ochrony powietrza przejawiał się m.in. tym, że tylko w odniesieniu do tej sfery (działalność przemysłu) wdrożono mechanizmy skutkujące istotnym obniżeniem poziomu emisji zanieczyszczeń do powietrza (wynikające przede wszystkim z transpozycji regulacji UE). Nie zagwarantuje to jednak samodzielnie dotrzymania wymaganych standardów bez znacznego obniżenia poziomu emisji ze źródeł, które w największym stopniu wpływają na jakość powietrza. [str. 55–60, 124–126]

Nadmiernie skomplikowany system ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami oraz brak spójności wdrażanych rozwiązań i niedostateczna koordynacja działań były przyczyną braku oczekiwanej poprawy jakości powietrza

Krajowy system ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami jest bardzo złożony. Wymaga interakcji pomiędzy wieloma uczestnikami na różnych poziomach administracyjnych, którzy często mogą odmiennie kształtować wizję działań mających zapewnić poprawę jakości powietrza. Przykładowo, za najważniejsze zadania w systemie ochrony powietrza w ujęciu regionalnym odpowiadają cztery różne grupy jednostek. Niezależne od siebie podmioty planują (samorząd województwa), realizują (gminy) i zapewniają finansowanie działań naprawczych (WFOŚiGW i NFOŚiGW), a także kontrolują ich wdrażanie (WIOŚ). Takie usytuowanie tych zadań sprawia, że niezwykle trudno skoordynować działania wszystkich uczestników systemu. O ile w okresie objętym poprzednią kontrolą NIK (P/14/086) nie wdrożono jeszcze wielu mechanizmów, pozwalających na pełną ocenę funkcjonalności systemu ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami, tak obecnie przyjęte lub projektowane rozwiązania uwidaczniają potrzebę wzmocnienia koordynacji i zapewnienia spójności działań na wszystkich szczeblach administracyjnych. Wśród największych niedostatków ograniczających skuteczność tego systemu należy wymienić choćby brak integracji działań różnych

podmiotów, co zdaniem NIK spowodowało, że faktyczny lub zaplanowany sposób wdrożenia niektórych mechanizmów (m.in. dotyczących jakości paliw i standardów urządzeń grzewczych dla sektora komunalno-bytowego, a także wprowadzania stref czystego transportu) nie przyczyni się w oczekiwany sposób do poprawy jakości powietrza. Wskazać należy również na niezapewnienie jednolitej metodyki sporządzania POP i stosowania w tych dokumentach odpowiednich mechanizmów, umożliwiających skuteczne zarządzanie procesem poprawy jakości powietrza w skali województwa. Także działania w celu zapewnienia spójności i ciągłości źródeł finansowania zadań związanych z ograniczeniem niskiej emisji, a więc głównej przyczyny niedostatecznej jakości powietrza w skali kraju, były w okresie objętym kontrolą niewystarczające. Przykładowo w okresie objętym kontrolą (3,5 roku) NFOŚiGW przeznaczył, w skali całego kraju, na wymianę indywidualnych źródeł ciepła (w ramach Programu KAWKA) 153,4 mln zł, podczas gdy tylko w województwach małopolskim, mazowieckim i śląskim potrzeby w tym zakresie oszacowano na 14,2 mld zł. Zgromadzone dane wskazują, że koszty zewnętrzne spowodowane złą jakością powietrza[4] na obszarze ww. trzech województw wynoszą ok. 10,0 mld zł w skali roku. Jednak dopiero w czerwcu 2018 r. NFOŚiGW i WFOŚiGW podpisały porozumienie w sprawie wspólnej i jednolitej w skali kraju oferty finansowej dla działań związanych z gruntowną termomodernizacją i wymianą źródeł ciepła w budownictwie jednorodzinnym, która urealnia wysokość angażowanych środków w stosunku do potrzeb w tym zakresie (przewidziano, że na zadania te przeznaczone zostaną w latach 2018–2029, w formie dotacji i pożyczek, środki w łącznej wysokości 103,0 mld zł).

[str. 72–87, 137–138]

Niezbędna będzie weryfikacja przyjętego kierunku działania w zakresie wsparcia finansowego procesów dotyczących termomodernizacji i wymiany źródeł ciepła w budynkach jednorodzinnych pod kątem możliwych do osiągnięcia rezultatów planowanych zadań

Zdaniem NIK całość materiału dowodowego zebranego w toku niniejszej kontroli, zwłaszcza w kontekście przewidywanego wykorzystania tak znacznych środków publicznych (103,0 mld zł), wskazuje na potrzebę weryfikacji przyjętego kierunku działania pod kątem możliwych do osiągnięcia rezultatów planowanych zadań. Punktem wyjścia dla tych rozważań powinny być założenia polityki UE w dziedzinie ochrony środowiska, które m.in. przewidują do 2020 r. znaczącą poprawę jakości otaczającego powietrza, przybliżając ją do poziomów zalecanych przez WHO[5] oraz drugi z celów szczegółowych wyznaczonych w KPOP, który zakłada osiągnięcie w Polsce do 2030 r. jakości powietrza zgodnej z wytycznymi WHO. Tymczasem, żaden ze skontrolowanych POP nie przewiduje w roku końcowym jego realizacji osiągnięcia poziomu docelowego dla B(a)P, który w UE, w tym i w Polsce jest i tak ponad ośmiokrotnie wyższy niż zalecany przez WHO. Założeniem tych programów jest natomiast osiągnięcie w roku docelo-

[4] Koszty zewnętrzne złej jakości powietrza – są to koszty ponoszone w związku z zanieczyszczeniem powietrza i obejmują m.in. straty w gospodarce, koszty opieki zdrowotnej zarówno po stronie świadczeniodawcy, jak i pacjenta, koszty pracodawców w związku z absencją pracowników w pracy i zwolnieniami lekarskimi.

[5] Założenia takie wynikają z siódmego ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska naturalnego do 2020 r. (str. 188, pkt 54, lit. a) – Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety" (Dz. U. UE L nr 354 z dnia 28.12.2013, s. 171).

wym poziomów dopuszczalnych m.in. dla PM_{10} i $PM_{2,5}$ (które są dwukrotnie wyższe niż wskazania WHO), przy czym takie możliwości należy łączyć z pełnym wdrożeniem przyjętych przez sejmiki województw uchwał antysmogowych. W tym aspekcie NIK wskazała jednak, że obecnie przyjęte rozwiązania nie są w stanie zapewnić skutecznego nadzoru nad wdrożeniem wymogów tych uchwał, z uwagi na zbyt mały, w stosunku do potrzeb, potencjał kontrolny odpowiednich służb gminnych (niska liczba kontroli w części gmin, wysokie koszty badania próbek z palenisk). Podkreślić również należy, że wymogi te obowiązują tylko w niektórych województwach, podczas gdy zanieczyszczenie powietrza stanowi problem ogólnokrajowy (przekroczenia wartości normatywnych PM_{10} występowały w kontrolowanym okresie w co najmniej ¾ stref, a w przypadku B(a)P w ponad 90% stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza). Poza tym NIK wskazała, że rozwiązania na szczeblu centralnym, przyjęte w toku obecnej kontroli lub aktualnie projektowane, będą niewystarczające dla zdecydowanej poprawy jakości powietrza i osiągnięcia zakładanych efektów wdrożenia uchwał antysmogowych. Przyjęte w 2017 r. rozporządzenie regulujące wymogi dla kotłów na paliwa stałe dotyczy tylko nowych kotłów, natomiast w użytkowaniu w dalszym ciągu pozostaną urządzenia grzewcze, które charakteryzują się wysokimi parametrami emisji zanieczyszczeń do powietrza. Ważniejsze jest jednak to, że aby uregulowania te mogły realnie przyczynić się do poprawy jakości powietrza w Polsce, muszą im towarzyszyć m.in. odpowiednie przepisy w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych dopuszczonych do sprzedaży. Tymczasem przygotowany przez Ministra Energii projekt rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych nie przewiduje paliw o takiej jakości, która zapewniłaby osiągnięcie parametrów emisji zanieczyszczeń dla kotłów klasy 5 oraz spełniających wymagania Ekoprojektu[6], a właśnie taki standard został przyjęty w analizowanych podczas kontroli NIK uchwałach antysmogowych. Szczegółowa analiza pięciu możliwych scenariuszy wdrożenia uchwały antysmogowej dla województwa małopolskiego wykazała jednoznacznie, że tylko przyjęcie standardu dla kotłów na poziomie 5 klasy może zapewnić dotrzymanie granicznych wartości stężeń rocznych PM_{10} i $PM_{2,5}$, a w przypadku B(a)P wartość normatywna i tak nie zostanie w wielu przypadkach dotrzymana, chociaż przekroczenia poziomu docelowego w tym wariancie będą relatywnie najniższe. W ocenie NIK, biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania, możliwość osiągnięcia w Polsce jakości powietrza zgodnej z zaleceniami WHO w odniesieniu do PM_{10}, $PM_{2,5}$, a przede wszystkim B(a)P nie znajduje potwierdzenia w aktualnie realizowanych i przewidywanych w przyszłości działaniach naprawczych. Zdaniem NIK warunki takie zostaną stworzone tylko w przypadku zasadniczej zmiany w sposobie ogrzewania gospodarstw domowych, w szczególności poprzez odpowiednie ograniczenie możliwości stosowania paliw stałych w sektorze komunalno-bytowym oraz zwiększenie wykorzystania sieci ciepłowniczych i gazowych lub innych mniej

[6] Jak wskazano w opracowaniu zewnętrznym wykonanym na zlecenie Ministra Środowiska propozycja standardów jakościowych dla paliw stałych nie uwzględniała wartości parametrów jakościowych paliwa wzorcowego dla klasy 5 kotłów, opisanego w normie PN-EN 303-5:2012, ponieważ wartości te nie są spełniane przez ogromną większość paliw, zarówno krajowych, jak też importowanych.

emisyjnych źródeł ciepła. To z kolei wymaga podjęcia strategicznych decyzji dotyczących funkcjonowania w przyszłości górnictwa węgla kamiennego, z uwzględnieniem przewidywanej rentowności tego sektora i kosztów zewnętrznych powodowanych złą jakością powietrza, która w Polsce w głównej mierze wynika ze stosowania paliw stałych w gospodarstwach domowych. W ocenie NIK aktualna sytuacja upoważnia do przeprowadzenia pogłębionej analizy w powyższym zakresie. Z jednej strony projektowany jest program wsparcia finansowego dla procesów mających zapewnić poprawę jakości powietrza przy wykorzystaniu ponad 100 mld zł środków publicznych, lecz jak wskazują ustalenia kontroli nie ma pewności, że działania te pozwolą na osiągnięcie oczekiwanej poprawy jakości powietrza. Z drugiej strony należy wziąć pod uwagę wyniki kontroli NIK dotyczące funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego w latach 2007–2015 na tle założeń programu rządowego (P/15/074). W informacji o wynikach tej kontroli[7] wskazano w szczególności, że w latach 2007–2015 nierozwiązanym problemem spółek węglowych była niska wydajność wydobycia, przerosty zatrudnienia i nieefektywny system wynagradzania, przekładający się na wysoki udział kosztów stałych w prowadzonej działalności oraz jej dużą wrażliwość na wahania popytu i cen węgla. Wskazano również, że realizowane w tym okresie działania nie przyczyniły się do zapewnienia rentowności i konkurencyjności na rynku krajowym i zagranicznym wiodących producentów węgla (z całościowym lub dominującym udziałem Skarbu Państwa). Natomiast łączna kwota udzielonego wsparcia dla sektora górnictwa w latach 2007–2015 (ok. 65,7 mld zł) była nawet nieco wyższa niż całkowita kwota zrealizowanych w tym okresie płatności publicznoprawnych podmiotów górnictwa (ok. 64,5 mld zł).

[str. 38, 41, 48, 86–87, 101–104, 134–137, 163–165]

Działania Ministra Środowiska w sferze ochrony powietrza ocenione zostały negatywnie

NIK oceniła negatywnie działania Ministra Środowiska, ponieważ w okresie objętym kontrolą nie podejmował on adekwatnych do skali problemu działań na rzecz kształtowania polityki ochrony powietrza w kraju oraz zapewnienia właściwego funkcjonowania systemu ochrony powietrza. Minister Środowiska nierzetelnie pełnił rolę koordynatora krajowego dla zadań realizowanych na rzecz ochrony powietrza oraz w niewystarczającym stopniu monitorował ten proces. Przedłożone w toku kontroli dokumenty i wyjaśnienia nie pozwoliły na stwierdzenie, że działania Ministra Środowiska podjęte w okresie 2014–2017 (I półrocze) będą miały istotny wpływ w przyszłości na poprawę jakości powietrza w skali kraju. Ocena ta wynikała w szczególności z:

- braku kompleksowej analizy problemowej w sferze ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami, uwzględniającej kluczowe informacje do prawidłowego planowania działań naprawczych (wielkość wydatków na ochronę powietrza, koszty zewnętrzne niedostatecznej jakości powietrza);
- niedokonywania analizy skuteczności działań naprawczych wdrażanych na poziomie regionalnym;

[7] Informacja NIK o wynikach kontroli funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego w latach 2007–2015 na tle założeń programu rządowego (Nr ewid. 209/2016/P/15/074/LKA), opublikowana w czerwcu 2017 r.

- niezapewnienia mechanizmów (ram prawnych) dla stosowania jednolitych standardów sporządzania POP oraz nieokreślenia obowiązku zamieszczania w POP elementów umożliwiających ocenę prawidłowości i skuteczności podejmowanych działań naprawczych;
- niewystarczających działań w celu zapewnienia spójności i ciągłości źródeł finansowania zadań związanych z ograniczeniem niskiej emisji;
- realizacji wniosków pokontrolnych NIK związanych z ochroną powietrza w sposób, który nie zapewniał osiągnięcia oczekiwanych rezultatów, a w szczególności niepodjęcia skutecznej współpracy z Ministrem Zdrowia w sprawie prowadzenia badań jakości powietrza w gminach uzdrowiskowych, w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska lub wypracowania innego, alternatywnego rozwiązania;
- braku analizy problemów dotyczących opłaty miejscowej, mimo że kwestie te były ściśle związane z jakością powietrza – występujący dualizm prawny skutkuje różnymi zasadami stosowania przepisów odnoszących się do tego problemu, przy czym w latach 2014–2016 gminy, w których nie zostały dotrzymane standardy jakości powietrza uzyskały łączne dochody z tytułu opłaty miejscowej w wysokości prawie 94 mln zł (94,7% ogółu dochodów z tego tytułu pobranych w skali kraju). [str. 87–99]

Działania Ministra Energii w sferze mającej wpływ na ochronę powietrza były niewystarczające i nieadekwatne do skali problemu związanej z niedostateczną jakością powietrza

NIK oceniła działania Ministra Energii mające wpływ na ochronę powietrza przed zanieczyszczeniami jako niewystarczające i nieadekwatne do skali problemu, a także w niedostatecznym stopniu realizujące założenia w zakresie przypisanych mu zadań w ramach tzw. programu *Czyste powietrze*. Ocena powyższa wynikała zarówno z opieszałości w działaniach służących wprowadzeniu w życie aktu wykonawczego regulującego kwestię wymagań jakościowych dla paliw stałych, jak również z przyjęcia, w przesłanym do Stałego Komitetu Rady Ministrów projekcie rozporządzenia, dopuszczalnych parametrów paliw stałych, które nie zabezpieczają w należytym stopniu ochrony obywateli i środowiska naturalnego przed negatywnym wpływem zanieczyszczeń powietrza. Sposób realizacji kolejnych dwóch zadań wynikających z programu *Czyste Powietrze*, polegających na przygotowaniu regulacji prawnych umożliwiających m.in. wprowadzenie ograniczeń w transporcie samochodowym w miastach oraz zapewnieniu istotnie obniżonych stawek za pobór energii elektrycznej w okresach zmniejszonego na nią zapotrzebowania, ze względu na niedoskonałości w przyjętych rozwiązaniach – zdaniem NIK – nie spełni oczekiwanej roli zwiększenia skuteczności działań na rzecz poprawy jakości powietrza. Przeprowadzona przez NIK analiza[8] wykazała, że w przypadku utworzenia stref czystego transportu w największych miastach, zaledwie 0,03% wszystkich zarejestrowanych w nich pojazdów silnikowych byłoby uprawnionych do wjazdu do tych stref z mocy ustawy regulującej te kwestie. Z kolei przykładowe porównania kosztów ogrzewania elektrycznego wskazały, że roczne koszty tego ogrzewania przy zastosowaniu wprowadzonej taryfy antysmogowej mogły być nawet o 20% wyższe niż w przypadku istniejących na rynku taryf. W trakcie kontroli NIK przedstawiciel

[8] Na przykładzie wybranych pięciu miast, w tym czterech, w których występują przekroczenia dopuszczalnych stężeń NO_2, głównie z uwagi na emisję z sektora transportowego (Łódź, Katowice, Kraków, Warszawa, Wrocław).

resortu energii przyznał, że taryfa antysmogowa gwarantuje niższe koszty ogrzewania w porównaniu do taryfy G12 jeśli odbiorca będzie korzystał z energii elektrycznej do ogrzewania wyłącznie w nocy (osiem godzin). Natomiast z dostępnych materiałów wynika, że większość istniejących elektrycznych urządzeń grzewczych w Polsce pracuje w reżimie od 10 do 16 godzin na dobę. Ponadto w wyznaczonym terminie (do końca 2017 r.) Minister Energii – wspólnie z innymi resortami – nie opracował założeń kompleksowej polityki publicznej mającej na celu ochronę wrażliwych grup społecznych przed *ubóstwem energetycznym*. [str. 100–109]

Działania Ministra Rozwoju i Finansów, a następnie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii w sferze mającej wpływ na ochronę powietrza oceniono pozytywnie

NIK oceniła pozytywnie podejmowane przez Ministra Rozwoju i Finansów, a następnie przez Ministra Przedsiębiorczości i Technologii działania sprzyjające poprawie jakości powietrza w Polsce, w tym wydanie w 2017 r. rozporządzenia regulującego wymogi dla kotłów na paliwa stałe. Równocześnie NIK wskazała, że potrzeba wprowadzenia takich uregulowań wynikała ze znacznie wcześniejszych analiz, a przedmiotowe rozporządzenie stanowi jeden z kilku niezbędnych elementów warunkujących poprawę jakości powietrza poprzez wyeliminowanie możliwości sprzedaży starych niskosprawnych urządzeń grzewczych na paliwa stałe i jego samoistny wpływ będzie niewystarczający do osiągnięcia wymaganej jakości powietrza w skali kraju. [str. 109–111]

Wszystkie skontrolowane samorządy województw wywiązały się z obowiązku przygotowania POP, lecz z uwagi na zbyt ogólne uregulowania prawne w tym zakresie tylko w niektórych przypadkach programy te umożliwiały skuteczne zarządzanie procesem poprawy jakości powietrza w skali województwa

Wszystkie pięć skontrolowanych samorządów województw opracowało i określiło w drodze stosownych uchwał POP dla stref, w których wystąpiły przekroczenia wartości normatywnych PM_{10}, $PM_{2,5}$, B(a)P lub NO_2. Jednak z uwagi na zbyt ogólne uregulowania prawne odnoszące się do zasad opracowywania tych dokumentów, przyjęte POP charakteryzowały się odmienną konstrukcją, także w kwestii oszacowania istotnych parametrów dla ochrony powietrza, a w konsekwencji zróżnicowaną przydatnością w procesie zarządzania poprawą jakości powietrza w skali województwa. Zdaniem NIK najlepsze rozwiązania w kwestii konstrukcji POP zastosowano w województwie małopolskim i województwie śląskim. Z kolei umiarkowaną przydatnością cechował się POP dla województwa dolnośląskiego, a najtrudniejsze do implementacji i nadzoru rozwiązania przewidziano w POP dla województw mazowieckiego i łódzkiego. Wskazać również należy, że przyjęte okresy obowiązywania POP – w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 22 lutego 2018 r. – świadczą o nieprawidłowej transpozycji niektórych wymogów Dyrektywy CAFE. Obowiązujące przepisy nie określały metodyki wyznaczania wielkości emisji poszczególnych substancji dla danego rodzaju źródeł, w tym sposobów gromadzenia danych wejściowych do inwentaryzacji źródeł emisji, dokładności danych wejściowych przyjętych do inwentaryzacji (rozdzielczość przestrzenna, jednostki obszaru), a także zasad obliczania efektów ekologicznych osiągniętych w wyniku podjętych działań naprawczych. Ustalenia kontroli potwierdziły, że w rzeczywistości poszczególne POP sporządzane były przy wykorzystaniu różnych danych wejściowych i zastosowaniu odmiennej metodyki wyznaczania wielkości emisji i rezultatów docelowych, tj. wymaganych efektów ekologicznych. Stanowiło to barierę w dokonywanych analizach uzyskania efektów prowadzonych działań naprawczych i nie umożliwiało porównywania odpowiednich parametrów między

różnymi regionami w kraju. Podkreślić także należy, że przepisy dotyczące zasad opracowania POP w ogóle nie wymagały zamieszczania w tych programach elementów umożliwiających ocenę skuteczności podejmowanych działań naprawczych i określenie stopnia ich realizacji. Przede wszystkim nie zapewniało to właściwego ukierunkowania działań naprawczych i wykonania zadań w takiej skali, która pozwoliłaby na osiągnięcie wymaganej jakości powietrza. Uniemożliwiało to również skuteczne wykonywanie nadzoru w formie prowadzenia kontroli przez WIOŚ dotyczących realizacji przez jst zadań określonych w POP, a także stanowiło istotną barierę odnośnie do możliwości stosowania sankcji w przypadku niewykonania tych zadań. [str. 111–133, 145]

Zgromadzone dane o osiągniętych efektach ekologicznych wskazują jednoznacznie, że dotychczasowe tempo realizacji działań naprawczych (w latach 2014–2016) w poszczególnych województwach objętych kontrolą jest dalece niewystarczające do uzyskania wymaganej jakości powietrza w perspektywie czasowej założonej w aktualnie obowiązujących POP. Na podstawie tych informacji oszacowano, że osiągnięcie wymaganych poziomów redukcji emisji PM_{10}, $PM_{2,5}$ i B(a)P ze źródeł powierzchniowych, przy bieżącym tempie działań naprawczych, może zająć w skali poszczególnych województw od 24 do nawet 99 lat. W żadnym POP poddanym analizie nie założono jednak osiągnięcia poziomów docelowych dla B(a)P. I chociaż przyjęcie takich założeń jest zgodne z obowiązującymi przepisami, to zdaniem NIK świadczy o wciąż niedostatecznym poziomie ochrony ludzi i środowiska naturalnego przed negatywnymi skutkami zanieczyszczenia powietrza, ponieważ B(a)P jest substancją o właściwościach silnie rakotwórczych, a stężenia tej substancji w Polsce należą do najwyższych wśród krajów UE. [str. 131–133]

Tempo realizacji działań naprawczych w latach 2014–2016 jest niewystarczające do pełnej realizacji założeń POP w przewidzianej perspektywie czasowej, a tym samym nie doprowadzi do założonej poprawy jakości powietrza

Wszystkie samorządy województw objęte kontrolą skorzystały z uprawnień wynikających z art. 96 ustawy Poś i przyjęły w latach 2016–2017 tzw. uchwały antysmogowe, określające standard instalacji, w których następuje spalanie paliw oraz rodzaj i jakość paliw dopuszczonych do stosowania na obszarze całości bądź części województwa. Biorąc pod uwagę brak regulacji ogólnokrajowych w tej dziedzinie przed 2017 r., to wdrożenie przez samorządy województw tych uchwał należy uznać za działanie jak najbardziej sprzyjające poprawie jakości powietrza. Niemniej jednak z uwagi na pewne mankamenty takich rozwiązań (zwłaszcza ograniczone możliwości kontroli realizacji postanowień uchwał antysmogowych w skali całego województwa) nie stanowią one w ocenie NIK najskuteczniejszego mechanizmu prowadzącego do poprawy jakości powietrza. Ponadto określone w tych przepisach rozwiązania nie były jednolite, co zdaniem NIK nie znajduje racjonalnego uzasadnienia w świetle takich samych głównych czynników kształtujących jakość powietrza w poszczególnych regionach. [str. 134–137, 163–165]

Samorządy województw objętych kontrolą skorzystały z uprawnień do przyjęcia uchwał antysmogowych, lecz możliwości kontroli wdrożenia tych przepisów są ograniczone

W porównaniu do stanu stwierdzonego w czasie poprzedniej kontroli NIK (P/14/086) jakość powietrza na obszarze skontrolowanych województw uległa poprawie. Generalnie uśrednione wskaźniki zanieczyszczenia powietrza dla pyłów zawieszonych i B(a)P na obszarze skontrolowanych województw, obliczone w okresie trzyletnim, tj. 2014–2016, uległy obniżeniu

Do pozytywnych aspektów można zaliczyć zmniejszenie uśrednionych poziomów zanieczyszczenia powietrza na obszarze większości skontrolowanych województw w perspektywie krótkookresowej

w porównaniu do wartości średnich z okresu 2011–2013, z wyjątkiem województwa dolnośląskiego. Należy jednak mieć na uwadze, że powyższe porównanie przeprowadzono w perspektywie krótkookresowej, a lata 2015–2016 były relatywnie cieplejsze niż bezpośrednio poprzedzające okresy i charakteryzowały się dużą dynamiką warunków wietrznych, co nie sprzyjało występowaniu poważniejszych epizodów wysokich stężeń pyłu. Niemniej jednak, pomimo relatywnej poprawy parametrów dotyczących jakości powietrza w okresie 2014–2016 na obszarze skontrolowanych województw, jego jakość w dalszym ciągu znacząco odbiegała od poziomów normatywnych, których dotrzymywanie ogranicza negatywny wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzkie. Niemal połowa osób (9,1 mln) zamieszkujących na terenie tych województw narażona była na ponadnormatywne stężenia dobowe PM_{10}, a ponad 90% mieszkańców (17,0 mln) na zbyt wysokie roczne stężenia B(a)P. [str. 138–140, 147–148]

Skontrolowane gminy w większości posiadały niewystarczające źródła danych do szczegółowego zaplanowania działań naprawczych w zakresie ograniczenia niskiej emisji

Zaledwie cztery spośród 13 skontrolowanych gmin (31%) przeprowadziły szczegółową inwentaryzację źródeł emisji powierzchniowej. Inwentaryzacje takie prowadzone są najczęściej w formie ankietyzacji, przez firmy zewnętrzne na zlecenie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Zdaniem NIK skuteczne zarządzanie procesem poprawy jakości powietrza na obszarze gminy wymaga właściwego rozpoznania potrzeb, zwłaszcza związanych z ograniczeniem niskiej emisji, która jest główną przyczyną niedostatecznej jakości powietrza w skali kraju. Niemniej jednak NIK dostrzega, że pozyskiwanie danych o źródłach emisji powierzchniowej w takiej formie jest nieefektywne, z uwagi na dużą czasochłonność tego procesu i jego wysokie koszty, a dodatkowo może nie gwarantować odpowiedniego poziomu kompletności (brak możliwości przeprowadzenia ankiet wśród wszystkich użytkowników urządzeń grzewczych, zmiany stanu faktycznego po okresie wykonania inwentaryzacji) i wiarygodności tych danych (ich podawanie przez użytkowników urządzeń grzewczych jest fakultatywne). Problem ten jest o tyle istotny, że dane dotyczące źródeł emisji powierzchniowej są kluczowe nie tylko dla planowania dokładnej skali działań naprawczych w poszczególnych gminach, ale również przy ustalaniu wielkości emisji z tych źródeł niezbędnej do opracowania modelu emisyjnego na potrzeby sporządzenia poszczególnych POP. Będą to także podstawowe dane wymagane do właściwego wykonania przez Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy zadań z zakresu modelowania matematycznego transportu i przemian substancji w powietrzu m.in. na potrzeby dokonania ocen jakości powietrza.
[str. 55, 90, 118–122, 142–143]

Nie wszystkie gminy objęte kontrolą udzielały w latach 2014–2016 dofinansowania na likwidację bądź wymianę nieefektywnych źródeł ciepła na paliwo stałe w gospodarstwach domowych

Skontrolowane gminy wydatkowały na działania wpływające na ograniczenie emisji ze źródeł powierzchniowych 815,3 mln zł (8% ogółu wydatków na zadania sprzyjające ochronie powietrza[9]), jednak nie we wszystkich gminach ukierunkowano działania naprawcze na realizację zadań charaktery-

[9] Pozostałe wydatki dotyczyły przede wszystkim działań sprzyjających redukcji emisji ze źródeł liniowych (m.in. budowa i remonty dróg, budowa lub rozbudowa linii tramwajowych, wymiana taboru autobusowego, rozbudowa ścieżek rowerowych, budowa parkingów Park&Ride, czyszczenie ulic na mokro) oraz działań uzupełniających (np. prowadzenie akcji i kampanii informacyjno-edukacyjnych).

zujących się wysokim efektem ekologicznym oraz efektywnością ekonomiczną. Wyniki kontroli P/16/065[10] wykazały, że najwyższą efektywnością w redukcji emisji PM_{10} pod względem poniesionych kosztów charakteryzuje się wymiana kotła na paliwo stałe lub podłączenie budynku do sieci ciepłowniczej. W latach 2014–2016 Programy ograniczania niskiej emisji lub podobne instrumenty, umożliwiające mieszkańcom uzyskanie dofinansowania na wymianę nieefektywnych systemów grzewczych opartych na paliwie stałym, na rozwiązania bardziej ekologiczne realizowało siedem z 13 skontrolowanych jednostek (54%). W pozostałych przypadkach działania w zakresie ograniczenia emisji powierzchniowej koncentrowały się w ww. okresie na zadaniach termomodernizacyjnych i montażu paneli słonecznych lub ograniczone były wyłącznie do obiektów komunalnych, a dopiero w latach 2017–2018 rozpoczęto wdrażanie działań umożliwiających uzyskanie dofinansowania na wymianę niskosprawnych źródeł ciepła na paliwo stałe. [str. 149–150]

Skala i tempo działań naprawczych w skontrolowanych gminach – z wyjątkiem Krakowa – są dalece niewystarczające do osiągnięcia oczekiwanej poprawy jakości powietrza

Zgromadzone w czasie kontroli dane o wymaganych przez aktualnie obowiązujące POP (lub niezbędnych do osiągnięcia odpowiedniej jakości powietrza) i faktycznie osiągniętych rezultatach działań naprawczych w zakresie redukcji emisji zanieczyszczeń ze źródeł powierzchniowych wyraźnie wskazują, że aktualna skala i tempo wdrażanych przez skontrolowane gminy działań w tym zakresie (w okresie 2014–2016) – z wyjątkiem Krakowa – są dalece niewystarczające do osiągnięcia zamierzonej poprawy jakości powietrza w perspektywie czasowej określonej w poszczególnych POP. [str. 143–147]

Niezbędna do osiągnięcia wymaganej poprawy jakości powietrza skala działań naprawczych w zakresie ograniczenia niskiej emisji przekraczała możliwości finansowe większości skontrolowanych gmin

Z uwagi na dużą skalę przekroczeń wartości normatywnych niektórych zanieczyszczeń powietrza zakres działań naprawczych w poszczególnych gminach, niezbędny do przywrócenia wymaganej jakości powietrza, w większości przypadków wykraczał poza własne możliwości finansowe skontrolowanych podmiotów. Dlatego też niemal wszystkie z nich korzystały z zewnętrznych źródeł finansowania do pokrycia części wydatków związanych z realizacją zadań mających na celu ograniczenie niskiej emisji. Większość skontrolowanych gmin wskazywała jednak na skomplikowane i długotrwałe procedury pozyskiwania środków zewnętrznych, a wyniki kontroli potwierdziły występowanie sytuacji, w której jednostki zewnętrzne odmówiły udzielenia dofinansowania na działania związane z ograniczeniem niskiej emisji. Niezrozumiałym jest przy tym niezapewnienie przez fundusze ochrony środowiska wsparcia finansowego na działania związane z ochroną powietrza w wysokości adekwatnej do potrzeb inwestycyjnych w tym zakresie, przy jednoczesnym – utrzymującym się w sposób ciągły – wysokim stanie niewykorzystanych środków finansowych na rachunkach tych jednostek. Stan tych środków na koniec roku, na rachunkach NFOŚiGW oraz pięciu WFOŚiGW (właściwych dla województw objętych kontrolą NIK) mieścił się w okresie 2014–2016 w przedziale od 4,8 mld zł do 5,8 mld zł. Na problem niskiego wykorzystania przez WFOŚiGW dostępnych środków NIK zwróciła także uwagę w infor-

[10] Informacja NIK o wynikach kontroli eliminacji niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych w województwie śląskim (Nr ewid. 191/2016/P/16/065/LKA), opublikowana w styczniu 2017 r.

macji o wynikach kontroli P/17/085[11], wskazując m.in., że jednostki te nie wykorzystywały w pełni efektywnie zgromadzonych środków finansowych, a przyczyną kumulacji wolnych środków była niska skuteczność zarządów funduszy w dotarciu do potencjalnych beneficjentów oraz niedostosowanie oferty do ich uzasadnionych oczekiwań i możliwości finansowych. Równocześnie należy wskazać na ograniczone w stosunku do oszacowanej skali działań środki finansowe na zadania związane z ochroną powietrza, dostępne w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Dopiero w czerwcu 2018 r. NFOŚiGW i WFOŚiGW zawarły porozumienie w sprawie programu finansowego dedykowanego ochronie powietrza (termomodernizacja i wymiana źródeł ciepła), który stwarza szansę na zapewnienie środków w wysokości zbliżonej do oszacowanych potrzeb.

[str. 79–87, 137–138, 161–163]

Tylko jedna gmina wdrożyła program osłonowy, zapewniający rekompensatę z tytułu zwiększonych kosztów ogrzewania po likwidacji kotła na paliwo stałe

Pomimo zapisów KPOP, programy osłonowe zapewniające rekompensatę z tytułu zwiększonych kosztów ogrzewania wskutek zastosowania innych niż paliwo stałe nośników energii nie były szeroko wykorzystywane w działaniach gmin. Rozwiązanie takie, jeszcze przed opracowaniem ww. dokumentów, wdrożyła tylko jedna z 13 skontrolowanych jednostek. Jako przyczynę niewdrożenia takiego instrumentu gminy wskazywały niewystarczające środki finansowe na realizację zadań w tym zakresie. [str. 150]

Działania informacyjno-edukacyjne na temat problematyki zanieczyszczenia powietrza prowadziły wszystkie skontrolowane gminy

W porównaniu do stanu stwierdzonego w toku poprzedniej kontroli NIK dotyczącej ochrony powietrza (P/14/086) nastąpiła poprawa sytuacji w zakresie działań odnoszących się do poprawy świadomości mieszkańców na temat problematyki zanieczyszczenia powietrza. Wyniki obecnej kontroli NIK wykazały, że wszystkie skontrolowane gminy prowadziły działania informacyjno-edukacyjne dotyczące tego tematu. Niemniej jednak sondaż przeprowadzony w II kwartale 2018 r. przez Centrum Badania Opinii Społecznej wskazuje, że choć zanieczyszczenie powietrza nie jest już problemem nieznanym, to jednak w dalszym ciągu istnieje potrzeba kontynuacji i intensyfikacji działań edukacyjno-informacyjnych w tym obszarze. Wartą odnotowania ścieżką do poprawy świadomości mieszkańców odnośnie do problemów z jakością powietrza i możliwych do wdrożenia przez nich działań naprawczych, a tym samym zwiększenia skuteczności wdrażania POP, jest projekt realizowany od 2015 r. przez Samorząd Województwa Małopolskiego, przy wykorzystaniu środków UE dostępnych w ramach Programu LIFE. W jego ramach stworzono m.in. sieć ekodoradców w gminach (60 osób), którzy odpowiedzialni byli w szczególności za wdrażanie i nadzór nad gminną strategią ochrony powietrza, pozyskiwanie środków zewnętrznych na powyższy cel, prowadzenie doradztwa, zapewnienie pomocy i angażowanie mieszkańców do udziału w procesie wymiany starych źródeł grzewczych. [str. 158–161]

Pomimo że w ramach działań doraźnych wdrażanych na wypadek ryzyka wystąpienia lub faktycznego wystąpienia przekroczeń poziomów normatywnych zanieczyszczeń powietrza zalecane było m.in. unikanie długo-

[11] Informacja NIK o wynikach kontroli prawidłowości działania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (Nr ewid. 202/2017/P/17/085/LLO), opublikowana w czerwcu 2018 r.

trwałego przebywania na otwartej przestrzeni – pozostawanie w pomieszczeniach, to żaden z organów publicznych nie badał jakości powietrza wewnątrz budynków pod kątem zanieczyszczenia PM_{10}, $PM_{2,5}$ i B(a)P. Tymczasem wyniki eksperymentu przeprowadzonego przez WIOŚ w Krakowie na zlecenie NIK, a także pomiary wykonane w wyniku inicjatywy Stowarzyszenia Krakowski Alarm Smogowy wyraźnie wskazują, że w czasie tzw. epizodów smogowych stężenia PM_{10} i B(a)P wewnątrz pomieszczeń mogą przekraczać poziomy normatywne ustalone dla tych substancji w otaczającym powietrzu. Tym samym jakość powietrza wewnątrz pomieszczeń może nie gwarantować całkowitej ochrony przed negatywnymi skutkami zanieczyszczenia powietrza zewnętrznego. Równocześnie ustalenia kontroli wykazały, że problematyka możliwości wykorzystania oczyszczaczy powietrza nie była przedmiotem szczegółowych analiz na poziomie krajowym i brak jest obecnie wystarczających informacji na temat skuteczności takich urządzeń w zakresie redukcji zanieczyszczeń powietrza, a także ograniczenia negatywnych skutków zdrowotnych związanych z tymi zanieczyszczeniami. Podkreślić należy, że w ogólnych założeniach polityki UE w dziedzinie ochrony środowiska przewidziano m.in. do 2020 r. znaczącą poprawę jakości powietrza otaczającego, przybliżając ją do poziomów zalecanych przez WHO, przy jednoczesnej poprawie jakości powietrza wewnątrz budynków[12]. [str. 151–157]

Ze względu na wysoki poziom stężeń niektórych substancji w otaczającym powietrzu, jego jakość wewnątrz pomieszczeń może nie gwarantować całkowitej ochrony przed negatywnymi skutkami zanieczyszczenia powietrza zewnętrznego

Wyniki innej kontroli NIK (P/17/077)[13] wskazują, że gminy w niewystarczającym stopniu wykorzystały politykę zarządzania zielenią miejską do wspomagania procesów związanych z poprawą jakości powietrza. Objęte tą kontrolą miasta (które również zostały ujęte w niniejszej kontroli ochrony powietrza), wprawdzie skutecznie zarządzały dotychczas istniejącą zielenią miejską, lecz wg stanu na koniec 2016 r. powierzchnia terenów zieleni należących do gmin nie uległa zwiększeniu w porównaniu do 2014 r. w siedmiu z dziewięciu skontrolowanych miast, pomimo że w gminnych dokumentach strategicznych zakładano taki cel. Udział terenów zieleni należących do skontrolowanych gmin w ogólnej powierzchni miasta wg stanu na koniec 2016 r. mieścił się od 1,8% do 8,8%. W większości miast z terenów gminnych usuwano więcej drzew niż sadzono, a ubytki starano się rekompensować poprzez sadzenie dużej ilości krzewów. Łącznie w skontrolowanych miastach usunięto o 16,9% więcej drzew niż posadzono nowych. [str. 157–158]

Zarządzanie terenami zielonymi nie stanowiło istotnego wsparcia dla procesów związanych z poprawą jakości powietrza

Przekroczenia poziomu dopuszczalnego rocznych stężeń NO_2 występują od 2013 r. tylko w czterech miastach w Polsce, jednak ich skala była wysoka (od 122% do 170% poziomu dopuszczalnego). Dane o zanieczyszczeniu powietrza NO_2 ze stacji komunikacyjnych świadczą o nieskuteczności dotychczasowych działań i przemawiają za koniecznością wdrożenia na obszarach występowania przekroczeń poziomu dopuszczalnego tej substancji działań w zdecydowanie większym stopniu ograniczających wielkość emisji z transportu drogowego. Jednak w ocenie NIK przyjęte w tym

Permanentne przekroczenia wartości normatywnych NO_2 na stacjach komunikacyjnych świadczą o nieskuteczności stosowanych rozwiązań w zakresie ograniczenia emisji ze źródeł liniowych

[12] Siódmy ogólny unijny program działań w zakresie środowiska naturalnego do 2020 r. (str. 188, pkt 54, lit. a).

[13] Informacja NIK o wynikach kontroli zarządzania zielenią miejską (Nr ewid. 158/2017/P/17/077/LKR), opublikowana w styczniu 2018 r.

zakresie rozwiązania w ustawie o elektromobilności i paliwach alternatywnych nie zostały skonstruowane prawidłowo i niosą ryzyko niewykorzystania przewidzianych instrumentów prawnych. Co więcej rozwiązania te – wobec nasilającej się w wielu krajach europejskich tendencji do zaostrzenia wymogów emisyjnych dla pojazdów wjeżdżających do centrów miast – mogą w niewystarczającym stopniu zabezpieczać rynek krajowy przed napływem samochodów, które nie zostały dopuszczone do ruchu na tamtych obszarach. Sytuacji w powyższym zakresie nie poprawia nieprawidłowe wykonywanie obowiązków w zakresie dopuszczania pojazdów do ruchu drogowego. W wyniku kontroli P/16/028[14] NIK negatywnie oceniła działalność organów dopuszczających pojazdy do ruchu, stwierdzając m.in., że wskutek występujących zaniedbań do ruchu drogowego dopuszczane były pojazdy, których stan techniczny nie został prawidłowo zweryfikowany. [str. 96–98, 104–107, 165–168]

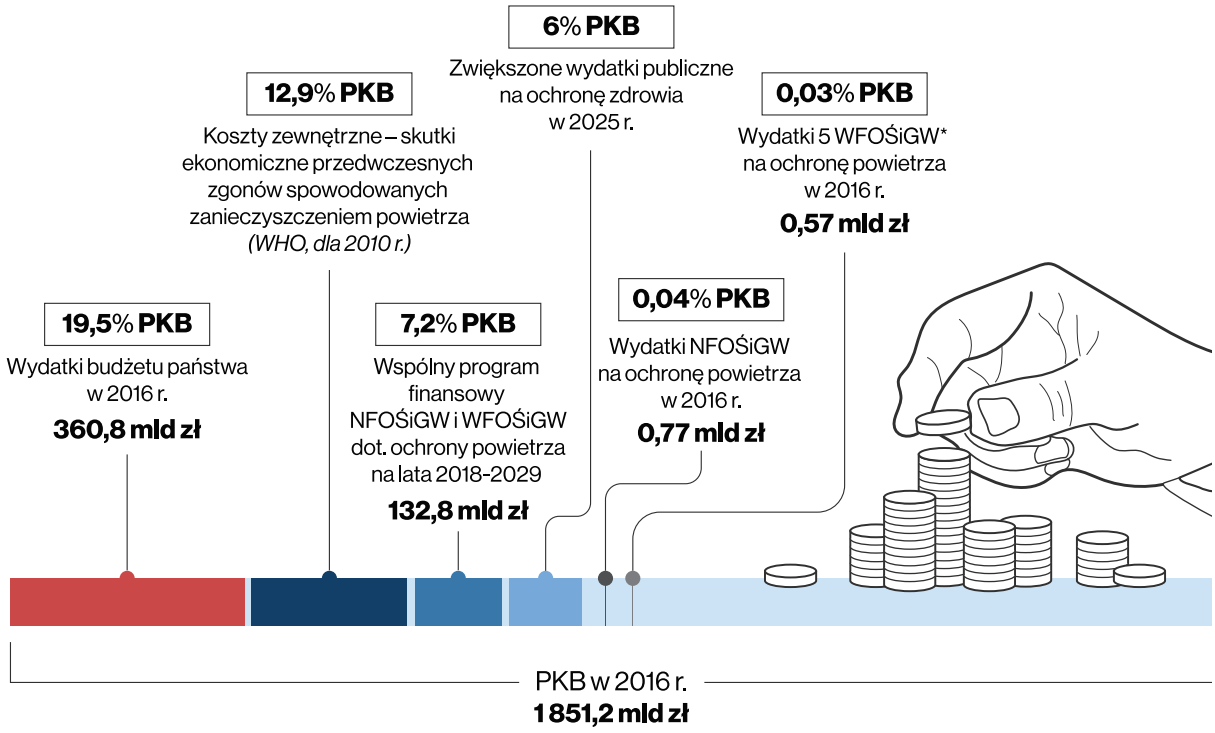
[14] Informacja NIK o wynikach kontroli dopuszczania pojazdów do ruchu drogowego (Nr ewid. 184/2016/P/16/028/KIN), opublikowana w kwietniu 2017 r.

4. WNIOSKI

Jakość powietrza jest determinowana przez wiele czynników z różnych dziedzin – ma na nią wpływ działalność przemysłowa, transport, sektor komunalno-bytowy, rolnictwo, ale oddziaływują na nią także warunki związane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, budownictwem w tym infrastrukturą drogową, także polityka energetyczna, wydobycie węgla oraz uwarunkowania niezależne od człowieka – geograficzne czy meteorologiczne. Tym samym ochrona powietrza powinna być planowana i realizowana z uwzględnieniem wszystkich tych obszarów aktywności, zarówno obywateli, jak i państwa oraz towarzyszących im ryzyk, co oznacza, że wykracza ona poza kompetencje jednego resortu. Duża skala działań niezbędnych dla poprawy jakości powietrza w Polsce wymaga wnikliwej analizy pod kątem efektywności i skuteczności wykorzystania planowanych środków publicznych w perspektywie długookresowej.

Zarówno wyniki poprzedniej kontroli NIK dotyczącej ochrony powietrza (P/14/086), jak i obecnej dobitnie wskazują, że podejmowane działania były nieadekwatne do skali i istotności problemów związanych z niedostateczną jakością powietrza w Polsce. Pokazują to w szczególności dane przedstawione na rysunku 2.

Rysunek 2
Porównanie wybranych wydatków i kosztów na tle Produktu Krajowego Brutto za 2016 r.



** WFOŚiGW właściwe dla obszaru województw objętych kontrolą*

Źródło: Opracowanie własne NIK z uwzględnieniem danych wynikających z raportu Economic cost of the health impact of air pollution in Europe, Światowa Organizacja Zdrowia, 2015 r.

WNIOSKI

Oszacowane przez WHO w skali roku skutki ekonomiczne zanieczyszczenia powietrza w Polsce ponad dwukrotnie przekraczają planowany na 2025 r. podwyższony poziom krajowych wydatków publicznych na ochronę zdrowia. Trudno w tym kontekście pozytywnie ocenić funkcjonowanie systemu ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami, zwłaszcza że wydatki NFOŚiGW i WFOŚiGW (właściwych dla województw objętych kontrolą) na ochronę powietrza w 2016 r. były niemal dwustukrotnie niższe od przedstawionych przez WHO kosztów związanych z przedwczesnymi zgonami spowodowanymi zanieczyszczeniem powietrza. Dopiero w 2018 r. fundusze ochrony środowiska podpisały porozumienie w sprawie programu finansowego dedykowanego ochronie powietrza, który stwarza szansę na zapewnienie środków w wysokości zbliżonej do oszacowanych potrzeb. Niemniej jednak analiza materiałów źródłowych zgromadzonych w toku kontroli wskazuje na konieczność ponownej weryfikacji przyjętego kierunku działania w zakresie wsparcia finansowego procesów dotyczących termomodernizacji i wymiany źródeł ciepła w budynkach jednorodzinnych pod kątem możliwych do osiągnięcia rezultatów planowanych zadań, przy równoczesnym uwzględnieniu celów polityki środowiskowej UE i założeń przyjętych w KPOP.

Odpowiedzi poszczególnych ministrów na skierowane do nich wystąpienia pokontrolne świadczą o znacznie lepszym rozpoznaniu problematyki niedostatecznej jakości powietrza w Polsce, jak również większym docenieniu istotności tego obszaru w porównaniu do stanu stwierdzonego w czasie poprzedniej kontroli NIK (P/14/086). Jednak faktyczny lub planowany sposób wykonania części wniosków NIK wciąż stwarza ryzyko nieosiągnięcia celów, dla których zostały one sformułowane.

Minister Środowiska przedkładając informację o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych NIK wskazał, że pierwszy z nich – dotyczący pozyskiwania informacji na temat środków publicznych wydatkowanych na ochronę powietrza i kosztach zewnętrznych niedostatecznej jakości powietrza, a następnie wypracowanie optymalnej strategii finansowania takich działań – jest w trakcie realizacji[15]. NIK zwraca jednak uwagę, że wskazane przez Ministra Środowiska działania nie zapewnią informacji o środkach finansowych przeznaczonych na ochronę powietrza ze wszystkich dostępnych źródeł (np. środki wydatkowane w ramach programów ustanowionych przez poszczególne WFOŚiGW lub środki własne gmin). W dalszym ciągu brak będzie informacji o kosztach niedostatecznej jakości powietrza w skali kraju i poszczególnych województw, pomimo że istnieją metody oszacowania tych wielkości (na co wskazują dane WHO – załącznik 6.14. do informacji lub przykładowe dane dla pięciu województw objętych kontrolą – wykres 9). Izba nie podziela natomiast argumentacji Ministra Środowiska na temat częściowej realizacji kolejnych dwóch wniosków NIK,

[15] Wskazano m.in., że w lutym 2018 r. zobowiązano Prezesa NFOŚiGW do cyklicznego przekazywania danych o wydatkowanych środkach na ochronę powietrza i planowane jest wystąpienie z analogicznym wnioskiem do Ministra Inwestycji i Rozwoju w zakresie środków z Regionalnych Programów Operacyjnych. Natomiast w czerwcu 2018 r. zostało podpisane porozumienie pomiędzy NFOŚiGW a wszystkimi WFOŚiGW dotyczące zapewnienia finansowania programu *Czyste Powietrze.*

dotyczących określenia i zapewnienia stosowania jednolitej metodyki opracowywania POP oraz ustanowienia obowiązku określania w POP wskaźników umożliwiających ocenę stopnia realizacji zaplanowanych zadań. Przede wszystkim trzeba podkreślić, że wskazane w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 6 czerwca 2018 r. w sprawie zakresu i sposobu przekazywania informacji dotyczących zanieczyszczenia powietrza[16] ma charakter wtórny w stosunku do rozporządzenia w sprawie POP. Wprawdzie w odróżnieniu od poprzedniej wersji tego rozporządzenia, w aktualnej regulacji prawnej uwzględniono konieczność podawania w sprawozdaniach z realizacji POP (przekazywanych przez zarząd województwa do resortu środowiska) danych m.in. o stanie realizacji działań naprawczych, w tym o ograniczeniu wielkości emisji substancji do powietrza oraz o osiągniętym efekcie ekologicznym na podstawie szczegółowego wskaźnika monitorowania postępu (§ 14 ust. 1 pkt 4 i 5), lecz w rozporządzeniu regulującym zasady opracowywania POP w dalszym ciągu nie ustanowiono obowiązku określania wymaganego efektu ekologicznego dla działań naprawczych realizowanych w ramach tych programów. Poza tym ważniejszą kwestią jest nie tyle samo określenie obowiązku ustanowienia wskaźników, w tym określenia efektów ekologicznych, co wyznaczenie jednolitej metodyki obliczania tych wartości, a tego w dalszym ciągu brak. Na kwestię standaryzacji zasad opracowania POP należy również popatrzyć w szerszym ujęciu, niż tylko przez pryzmat wyznaczania efektów działań naprawczych, ponieważ obowiązujące przepisy prawa wciąż nie określają zasad konstrukcji wielu kluczowych elementów POP, w szczególności nie przedstawiają metodyki wyznaczania wielkości emisji poszczególnych substancji dla danego rodzaju źródeł, w tym sposobów gromadzenia danych wejściowych do inwentaryzacji źródeł emisji, dokładności danych wejściowych przyjętych do inwentaryzacji (rozdzielczość przestrzenna, jednostki obszaru). Podkreślić należy, że wydawanie kolejnych poradników, które mają charakter fakultatywny, nie przyniosło dotychczas żadnych rezultatów, bowiem wyniki kontroli dobitnie wskazały na odmienne zasady konstrukcji POP w różnych województwach, a nawet brak zachowania ciągłości metodycznej w przypadku kolejnych aktualizacji tych programów w obrębie tego samego województwa. Nie można się też zgodzić z argumentem Ministra Środowiska, że powierzenie Instytutowi Ochrony Środowiska – Państwowemu Instytutowi Badawczemu zadań z zakresu modelowania matematycznego transportu i przemian substancji jest jakimkolwiek środkiem zaradczym na przedstawione problemy, ponieważ wymiana danych dotyczących tego procesu będzie następować wyłącznie pomiędzy ww. jednostką a GIOŚ lub Ministrem Środowiska, a nie samorządami województw, czy też podmiotami, które na zlecenie tych jednostek będą opracowywać POP. W odniesieniu do ostatniego z wniosków pokontrolnych NIK, dotyczącego przygotowania propozycji zmian prawnych obligujących użytkowników urządzeń grzewczych do okresowego przekazywania danych o stosowanym źródle ciepła wg ustalonego wzoru, Minister Środowiska wskazał, że nie widzi możliwości jego realizacji przez resort środowiska. Dla realizacji tego celu konieczne byłoby rozszerzenie zakresu

[16] Dz. U. poz. 1120.

zbieranych danych o wielkości gospodarstw domowych, typu urządzeń grzewczych i rodzaju wykorzystywanych paliw, stanu budynków, w tym stopnia termomodernizacji. Ponadto konieczne byłoby wskazanie organów odpowiedzialnych za gromadzenie tych danych i zapewnienie skutecznego egzekwowania tych obowiązków, w tym ustalenia sankcji karnych za ich niedopełnienie. Zdaniem Ministra Środowiska najbardziej realnym rozwiązaniem byłoby pozyskanie takich informacji w ramach spisu powszechnego prowadzonego przez GUS. NIK zwraca jednak uwagę, że szczegółowe dane dotyczące źródeł emisji powierzchniowej są niezbędne w procesach związanych z poprawą jakości powietrza, w szczególności do planowania dokładnej skali działań naprawczych w poszczególnych gminach, opracowania modelu emisyjnego na potrzeby sporządzenia poszczególnych POP, a także właściwego wykonania przez Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy zadań z zakresu modelowania matematycznego transportu i przemian substancji w powietrzu.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK, Minister Energii wskazał, że w związku z koniecznością opracowania – wspólnie z innymi odpowiedzialnymi resortami – założeń kompleksowej polityki publicznej zapewniającej optymalną ochronę wrażliwych grup społecznych przed *ubóstwem energetycznym* został powołany interdyscyplinarny zespół, który opracował raporty stanowiące pierwszy i niezbędny etap do dalszych prac. Równocześnie Minister Energii wskazał, że obszar właściwości kierowanego przez niego resortu jest zbyt wąski do wypełnienia zobowiązania określonego w ramach programu *Czyste Powietrze* i w związku z przyjętymi ustaleniami przekazano dotychczas zgromadzone materiały w tym zakresie Pełnomocnikowi Prezesa Rady Ministrów do spraw programu *Czyste Powietrze* wraz z wnioskiem o przejęcie koordynacji działań w tym obszarze. W odniesieniu do drugiego z wniosków NIK, Minister Energii wskazał, że założenia projektu rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych zostaną ponownie zweryfikowane w trakcie uzgodnień międzyresortowych, planowanych na przełomie sierpnia i września 2018 r. Powyższe informacje świadczą o tym, że Minister Energii podjął działania w celu wykonania wniosków NIK.

Z kolei Minister Przedsiębiorczości i Technologii poinformował, że podziela uwagę sformułowaną przez NIK w wystąpieniu pokontrolnym i planuje jeszcze w 2018 r. nowelizację rozporządzenia w zakresie wskazanym przez Izbę. Równocześnie wraz z nowelizacją tego rozporządzenia planowane jest wprowadzenie zmian do ustawy Poś, do której zostałaby przeniesiona oraz rozszerzona definicja wprowadzania do obrotu kotłów na paliwo stałe. Z informacji zamieszczonych na stronie Rządowego Centrum Legislacji[17] wynika, że w lipcu 2018 r. prowadzone były uzgodnienia projektu nowelizacji rozporządzenia w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe, która przewiduje objęcie tymi przepisami urządzeń dotychczas wyłączonych spod ich obowiązywania. Dla uszczelnienia systemu wprowadzania do obrotu tych kotłów niezbędne będzie jednak jak najszybsze zakończenie prac nad nowelizacją przedmiotowego rozporządzenia.

[17] https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12310750/katalog/12503352#12503352 – dostęp w dniu 21 sierpnia 2018 r.

WNIOSKI

Biorąc pod uwagę wyniki kontroli przedstawione w niniejszej informacji, jak również informacje o wykorzystaniu uwag i wykonaniu wniosków pokontrolnych, NIK wnioskuje do poszczególnych przedstawicieli Rady Ministrów o:

Prezes Rady Ministrów

1. Wykorzystanie wyników kontroli NIK w zakresie ochrony powietrza do przeprowadzenia dogłębnego audytu adekwatności, skuteczności i efektywności, obejmującego dotychczasowe działania oraz osiągnięte rezultaty, ze szczególnym uwzględnieniem zasadności realizacji poszczególnych działań oraz kompleksowości i spójności rozwiązań przyjmowanych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Audyt ten powinien m.in. pozwolić na weryfikację dotychczasowych działań mających na celu ograniczenie emisji zanieczyszczeń powietrza z sektora komunalno-bytowego pod kątem ich skuteczności w stosunku do uzyskania planowanych rezultatów zadań, na które przewiduje się przeznaczyć ponad 100 mld zł środków publicznych.
2. Zapewnienie kompleksowej i rzetelnej koordynacji działań planowanych i realizowanych w ramach systemu ochrony powietrza, z uwzględnieniem wyegzekwowania m.in.:
   - od Ministra Energii – pilnego opracowania takich wymagań jakościowych dla paliw stałych, które rzeczywiście zapewnią ochronę środowiska i obywateli przed zanieczyszczeniami powietrza;
   - od Ministrów Środowiska oraz Energii – ustanowienia i wdrożenia spójnych, skutecznych i adekwatnych do stanu rynku motoryzacyjnego w Polsce rozwiązań (strefy czystego transportu, LEZ) w zakresie redukcji emisji ze źródeł komunikacyjnych

   (szczegółowe uzasadnienie, patrz synteza wyników kontroli str. 21–22 i wskazane tam odwołania).
3. Ustanowienie zasad i procedur systematycznego pozyskiwania pełnych i całościowych danych (obecnie rozproszonych, znajdujących się w posiadaniu różnych resortów i jednostek publicznych), właściwych dla przeprowadzenia analizy kosztów i korzyści niezbędnego procesu naprawczego w zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami, obejmujących w szczególności możliwość ustalenia zarówno poniesionych (z uwzględnieniem wszystkich źródeł finansowania), jak i planowanych wydatków (najlepiej w podziale na źródła emisji), a także kalkulację kosztów zewnętrznych spowodowanych niedostateczną jakością powietrza. Ustanowienie zasad i procedur jest niezbędne dla sprawnej i rzetelnej koordynacji działań na szczeblu krajowym, a w szczególności planowania i racjonalnego wykorzystania środków publicznych przeznaczanych na ochronę powietrza (szczegółowe uzasadnienie, patrz synteza wyników kontroli str. 20–21 i wskazane tam odwołania).
4. Wyeliminowanie dualizmu prawnego, skutkującego różnymi zasadami stosowania przepisów odnoszących się do możliwości pobierania opłaty miejscowej i doprowadzenie do stanu, w którym opłata ta będzie pobierana tylko w miejscowościach, w których zostały dotrzymane standardy

jakości powietrza, tak jak wynika to ze stosownego rozporządzenia Rady Ministrów w tej sprawie (szczegółowe uzasadnienie, patrz synteza wyników kontroli str. 20–21 i wskazane tam odwołania).

Minister Środowiska

1. Zmianę rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych[18] poprzez:
   - ustanowienie obowiązku zamieszczania w POP elementów umożliwiających ocenę prawidłowości, wydajności i skuteczności podejmowanych działań naprawczych w zakresie redukcji emisji ze źródeł powierzchniowych, m.in. poprzez ustalenie adekwatnych wskaźników, w tym wymaganych do osiągnięcia efektów ekologicznych, jak również okresów pośrednich i przewidzianych dla nich rezultatów podejmowanych działań;
   - ustanowienie jednolitych standardów sporządzania POP, w szczególności określenie metodyki wyznaczania wielkości emisji poszczególnych substancji dla danego rodzaju źródeł, w tym ustalenie sposobów gromadzenia danych wejściowych do inwentaryzacji źródeł emisji, dokładności danych wejściowych przyjętych do inwentaryzacji – rozdzielczość przestrzenna, jednostki obszaru, a także zasad obliczania efektów ekologicznych osiągniętych w wyniku podjętych działań naprawczych

   (szczegółowe uzasadnienie, patrz synteza wyników kontroli str. 20–21 – działania resortu środowiska oraz str. 22–23 – przygotowanie POP przez samorządy województw i wskazane tam odwołania).
2. Nawiązanie współpracy z innymi podmiotami oraz Pełnomocnikiem Prezesa Rady Ministrów do spraw programu *Czyste Powietrze* w celu opracowania propozycji rozwiązań prawnych zapewniających lepsze niż dotychczas możliwości pozyskiwania danych wejściowych do inwentaryzacji źródeł emisji z sektora komunalno-bytowego, np. w formie obligatoryjnego przekazywania odpowiednich danych przez właścicieli/użytkowników urządzeń grzewczych na paliwa stałe (szczegółowe uzasadnienie, patrz synteza wyników kontroli str. 24 – niewystarczające źródła danych w gminach i wskazane tam odwołania).
3. Podjęcie działań w celu wprowadzenia do ustawy Poś zapisów zapewniających wykorzystanie wyników modelowania matematycznego transportu i przemian substancji w powietrzu (prowadzonego na potrzeby dokonywania ocen jakości powietrza) i zgromadzonych danych w toku tego procesu także w ramach tworzenia modeli emisyjnych przez podmioty zewnętrzne, opracowujące POP na zlecenie poszczególnych samorządów województw (szczegółowe uzasadnienie, patrz str. 90).
4. Prowadzenie bieżącej i systematycznej analizy skuteczności działań naprawczych wdrażanych na poziomie regionalnym i stopnia wykonania założeń poszczególnych POP (szczegółowe uzasadnienie, patrz synteza wyników kontroli str. 20–21 – działania resortu środowiska i wskazane tam odwołania).

[18] Dz. U. z 2012 r. poz. 1028.

5. Podjęcie współpracy z Ministrem Zdrowia w celu rozwiązania problemu prowadzenia badań jakości powietrza w części gmin uzdrowiskowych, niezbędnych dla uzyskania (potwierdzenia) ich statusu (szczegółowe uzasadnienie, patrz synteza wyników kontroli str. 21 – działania resortu środowiska i wskazane tam odwołania).

Minister Energii

1. Zweryfikowanie założeń projektu rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych, w szczególności pod względem zaproponowanych poziomów zawartości popiołów, siarki oraz wilgoci, w celu rzeczywistego zapewnienia ochrony obywateli i środowiska naturalnego przed negatywnym wpływem zanieczyszczeń powietrza (szczegółowe uzasadnienie, patrz synteza wyników kontroli str. 21–22 – działania resortu energii i wskazane tam odwołania).
2. Określenie w projekcie rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych maksymalnego udziału masowego najdrobniejszej frakcji węgla (tabela 5, 6 projektu rozporządzenia) w celu wyeliminowania ze sprzedaży paliw o najgorszej jakości, w tym mułów i flotokoncentratów (szczegółowe uzasadnienie, patrz str. 104).
3. Ścisłą współpracę z innymi odpowiedzialnymi resortami oraz Pełnomocnikiem Prezesa Rady Ministrów do spraw programu *Czyste Powietrze* w celu niezwłocznego opracowania założeń kompleksowej polityki publicznej zapewniającej optymalną ochronę wrażliwych grup społecznych przed *ubóstwem energetycznym*, zwłaszcza w kontekście planowanego przez fundusze ochrony środowiska przeznaczenia środków publicznych (ponad 100 mld zł) na zadania dotyczące termomodernizacji i wymiany źródeł ciepła w budownictwie jednorodzinnym (szczegółowe uzasadnienie, patrz synteza wyników kontroli str. 22 – działania resortu energii i wskazane tam odwołania oraz str. 86).
4. Weryfikację wprowadzonej taryfy antysmogowej na energię elektryczną pod kątem możliwości faktycznego zapewnienia obniżenia kosztów ogrzewania przy jej zastosowaniu i zminimalizowania różnicy w kosztach tego ogrzewania przy wykorzystaniu innych nośników energii (szczegółowe uzasadnienie, patrz synteza wyników kontroli str. 21–22 – działania resortu energii i wskazane tam odwołania).

Minister Przedsiębiorczości i Technologii

Podjęcie działań w celu określenia w przepisach prawa definicji kotła na paliwo stałe oraz jak najszybsze dokończenie prac nad nowelizacją rozporządzenia regulującego wymogi dla kotłów na paliwa stałe, zmierzającą do objęcia tymi przepisami również kotłów wykorzystywanych do wytwarzania ciepła wyłącznie na potrzeby zapewnienia ciepłej wody użytkowej oraz kotłów na biomasę niedrzewną (szczegółowe uzasadnienie, patrz str. 110).

Minister Zdrowia

1. Podjęcie współpracy z Ministrem Środowiska w celu rozwiązania problemu braku wyników badań jakości powietrza w części gmin uzdrowiskowych i wobec niemożliwości przeprowadzenia przez WIOŚ bezpośrednich pomiarów jakości powietrza we wszystkich gminach uzdrowiskowych wypracowanie innego, alternatywnego rozwiązania w tej kwestii, np. umożliwienie gminom prowadzenia własnych pomiarów zgodnie z metodykami referencyjnymi pod nadzorem GIOŚ lub wykorzystanie do oceny poziomów niektórych substancji w powietrzu wyników mode-

lowania matematycznego prowadzonego w ramach PMŚ (szczegółowe uzasadnienie, patrz synteza wyników kontroli str. 21 – działania resortu środowiska i wskazane tam odwołania).

2. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie wykonywania badań jakości powietrza wewnątrz budynków pod względem zanieczyszczenia pyłami zawieszonymi i B(a)P oraz przeprowadzenie analizy kosztów i korzyści możliwego zastosowania urządzeń ochronnych w przypadku wysokich stężeń tych substancji (np. oczyszczaczy powietrza), które mogłyby być m.in. podstawą kierowania rekomendacji co do zasadności zakupu przez jst takich urządzeń, zwłaszcza do placówek edukacyjnych (szczegółowe uzasadnienie, patrz synteza wyników kontroli str. 26–27 – jakość powietrza wewnątrz pomieszczeń i wskazane tam odwołania).
3. Rozważenie możliwości zainicjowania badań medycznych bazujących na obserwacjach krajowych w zakresie negatywnego wpływu zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzkie i zapewnienia odpowiednich środków finansowych na ich wykonanie, z uwagi na znacznie wyższe niż w innych krajach UE poziomy stężeń niektórych substancji w powietrzu, zwłaszcza B(a)P i możliwe bardziej dotkliwe, negatywne skutki z tego tytułu (szczegółowe uzasadnienie, patrz synteza wyników kontroli str. 15 – jakość powietrza w ujęciu międzynarodowym oraz skutki złej jakości powietrza i wskazane tam odwołania).

Prezydium Sejmu

Równocześnie, na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[19], w związku z dalece niewystarczającą – w stosunku do potrzeb – skutecznością działań władz publicznych w sferze ochrony powietrza, zwłaszcza w odniesieniu do redukcji emisji ze źródeł powierzchniowych, która w Polsce jest główną przyczyną niedostatecznej jakości powietrza, NIK kieruje do Prezydium Sejmu wniosek w sprawie rozpatrzenia przez Sejm problemów związanych z kształtowaniem polityki ochrony powietrza na szczeblu krajowym, która powinna uwzględniać ograniczenie wykorzystania paliw stałych w sektorze komunalno-bytowym.

Zdaniem NIK realne możliwości osiągnięcia zdecydowanej poprawy jakości powietrza i zbliżenie jej do poziomów zalecanych przez WHO zapewni tylko zmiana struktury ogrzewania gospodarstw domowych poprzez stosowne ograniczenie – z poziomu centralnego – możliwości wykorzystania paliw stałych w sektorze komunalno-bytowym. Proces taki powinien odbywać się jednak stopniowo, uwzględniając przynajmniej dwa pierwsze z niżej wymienionych trzech etapów:

- **[niezwłoczne]** wyeliminowanie możliwości stosowania paliw stałych w nowo powstających obiektach budowlanych, pozostających w zasięgu sieci ciepłowniczych lub gazowych,
- **[w perspektywie średniookresowej, 5–10 lat]** wprowadzenie obowiązku podłączenia istniejących obiektów budowalnych do sieci ciepłowniczych lub gazowych w przypadku istnienia takich możliwości technicznych i zapewnienie faktycznej realizacji tych wymogów,
- **[w perspektywie długookresowej, 20–30 lat]** wprowadzenie całkowitego lub częściowego (np. w regionach najbardziej narażonych na występ-

[19] Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

powanie zjawisk smogowych) ograniczenia w stosowaniu paliw stałych w sektorze komunalno-bytowym, przy równoczesnym wdrożeniu rozwiązań zapewniających wsparcie procesu inwestycyjnego i rekompensatę z tytułu zwiększonych kosztów ogrzewania wskutek zastosowania niskoemisyjnych źródeł ciepła.

Powyższy proces powinien być także realizowany z uwzględnieniem konieczności wcześniejszego opracowania, a następnie wdrożenia założeń kompleksowej polityki publicznej mającej na celu ochronę wrażliwych grup społecznych przed *ubóstwem energetycznym*, o której mowa w rekomendacjach ujętych w ramach tzw. programu *Czyste Powietrze*.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Jakość powietrza

Jakość powietrza jest ostatecznym elementem świadczącym o skuteczności podejmowanych działań naprawczych

Jakość powietrza na danym obszarze jest determinowana kombinacją różnych czynników o charakterze lokalnym i ponadregionalnym. Należą do nich przede wszystkim wielkość i źródła emisji poszczególnych zanieczyszczeń powietrza oraz warunki meteorologiczne występujące w danym okresie. Istotną rolę odgrywa również ukształtowanie terenu. Na jakość powietrza może także oddziaływać emisja napływowa, tj. emisja spoza obszaru, na którym analizowana jest aktualna jakość powietrza. Zatem na aktualny stan zanieczyszczenia powietrza mają wpływ zarówno czynniki antropogeniczne (wynikające z działalności człowieka), jak i uwarunkowania zewnętrzne. Ostatecznie jednak to właśnie jakość powietrza – zwłaszcza mierzona w dłuższej perspektywie czasowej (kilka lat) – świadczyć będzie o skuteczności lub nieskuteczności działań władz publicznych podejmowanych w celu ochrony powietrza[20].

Poziomy normatywne

Jakość powietrza wyrażana jest poprzez określenie poziomu danych substancji w powietrzu[21] i odniesienie go do ustalonego poziomu dopuszczalnego[22] lub poziomu docelowego[23]. W Polsce, podobnie jak w innych krajach UE, poziomy te wynikają z odpowiednich dyrektyw unijnych, które zostały implementowane do krajowego porządku prawnego. W okresie objętym kontrolą, ze względu na ochronę zdrowia, monitorowaniu i ocenie podlegało 11 substancji emitowanych do powietrza, w tym: PM_{10}, $PM_{2,5}$, B(a)P i NO_2. Dane w zakresie ustalonych wartości normatywnych dla tych substancji przedstawiono w tabeli 1.

Tabela nr 1
Wartości kryterialne dla głównych zanieczyszczeń powietrza w Polsce

Oznaczenie substancji	Okres uśredniania wyników pomiarów	Rodzaj wartości kryterialnej	Ustalony poziom	Jednostka miary	Dopuszczalna częstość przekraczania poziomu normatywnego w roku kalendarzowym	Termin osiągnięcia poziomu dopuszczalnego
PM_{10}	24 godziny	poziom dopuszczalny	50	$\mu g/m^3$	35 razy	2005
	rok kalendarzowy	poziom dopuszczalny	40	$\mu g/m^3$	-	2005
$PM_{2,5}$	rok kalendarzowy	poziom dopuszczalny	25	$\mu g/m^3$	-	2015
	rok kalendarzowy	poziom docelowy	25	$\mu g/m^3$	-	2010
B(a)P	rok kalendarzowy	poziom docelowy	1	ng/m^3	-	2013
NO_2	1 godzina	poziom dopuszczalny	200	$\mu g/m^3$	18 razy	2010
	rok kalendarzowy	poziom dopuszczalny	40	$\mu g/m^3$	-	2010

Źródło: Opracowanie własne NIK.

[20] Zgodnie z postanowieniami art. 85 ustawy Poś, 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.

[21] Zgodnie z postanowieniami art. 3 pkt 28 ustawy Poś, pod pojęciem tym rozumie się stężenie substancji w powietrzu, w odniesieniu do ustalonego czasu.

[22] Stosownie do zapisów art. 3 pkt 28 lit. a) ustawy Poś, poziom dopuszczalny jest to poziom substancji, który ma być osiągnięty w określonym terminie i który po tym terminie nie powinien być przekraczany; poziom dopuszczalny jest standardem jakości powietrza.

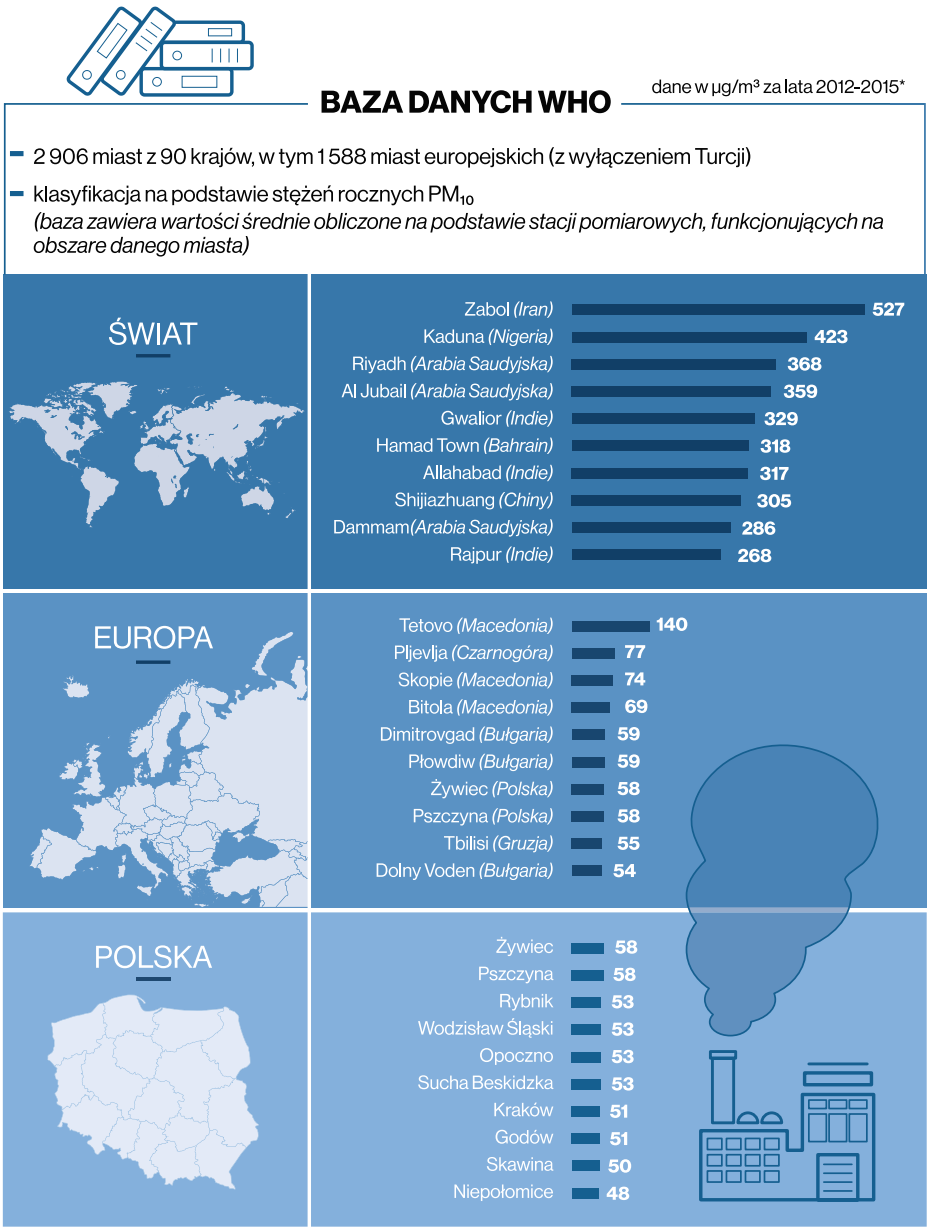
[23] Stosownie do zapisów art. 3 pkt 28 lit. b) ustawy Poś, poziom docelowy jest to poziom substancji, który ma być osiągnięty w określonym czasie za pomocą ekonomicznie uzasadnionych działań technicznych i technologicznych; poziom ten ustala się w celu unikania, zapobiegania lub ograniczania szkodliwego wpływu danej substancji na zdrowie ludzi lub środowisko jako całość.

5.1.1. Jakość powietrza w Polsce na tle innych krajów

Zanieczyszczenie powietrza jest problemem ogólnoświatowym

Wśród 2 906 miast z 90 krajów na świecie ujętych w bazie danych WHO[24] (uwzględniono dane za lata 2012–2015) w pierwszej setce najbardziej zanieczyszczonych miast europejskich pod względem PM_{10} znajdowało się aż 45 polskich miast (45%).

Rysunek 3
Najbardziej zanieczyszczone miasta pod względem wysokości stężeń rocznych PM_{10} wg bazy danych WHO



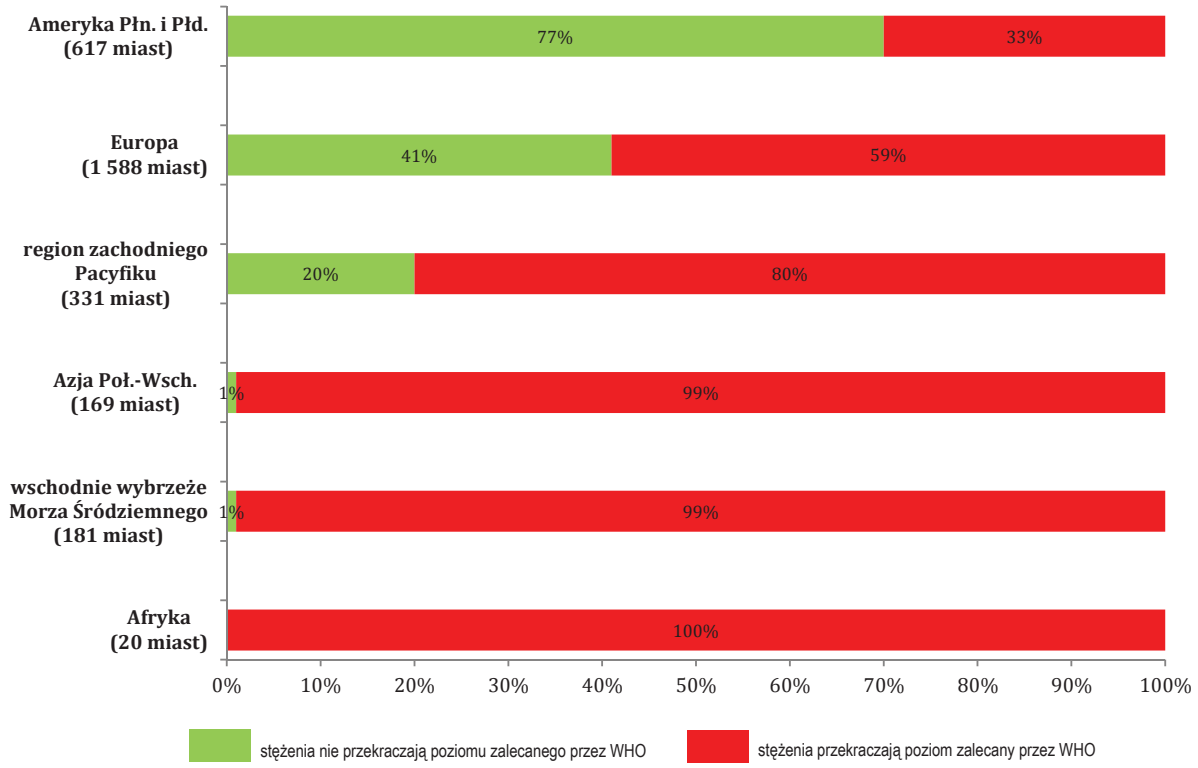
** Z uwagi na fakt, że dane dotyczą różnych okresów, a część danych (26%) o stężeniach PM_{10} nie pochodzi z rzeczywistych pomiarów, lecz została wyprowadzona z wysokości zmierzonych stężeń $PM_{2.5}$, przedstawiony „ranking miast" należy traktować wyłącznie poglądowo*

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie Ambient Air Pollution Database, WHO, 2016.

[24] *Ambient Air Pollution Database*, WHO, 2016 (http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/cities/en/ – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r.).

Analiza bazy danych WHO potwierdza, że problem zanieczyszczenia powietrza dotyka wielu regionów na świecie. Skalę tego problemu przedstawiono na wykresie 1. Natomiast wartości stężeń średniorocznych PM_{10} dla wybranych miast europejskich ujętych w wymienionej powyżej bazie danych WHO przedstawiono w załączniku 6.3. do informacji.

Wykres nr 1
Odsetek miast, w których poziom stężeń rocznych PM_{10} w latach 2012–2015 spełniał/nie spełniał zaleceń WHO (20 µg/m³)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie Ambient Air Pollution Database, WHO, 2016.

Zanieczyszczenie powietrza stanowi istotny problem w UE

W raporcie Europejskiej Agencji Środowiska z 2017 r.[25] wskazano m.in., że zanieczyszczenie powietrza jest kluczowym problemem środowiskowym i społecznym w krajach europejskich, a jednocześnie stanowi złożony problem, który stawia wiele wyzwań w zakresie zarządzania i łagodzenia szkodliwych skutków tych zanieczyszczeń. W skali Europy, najbardziej szkodliwy wpływ na zdrowie ludzkie wywiera obecnie zanieczyszczenie powietrza pyłami zawieszonymi, zwłaszcza $PM_{2,5}$ oraz NO_2. Dane przedstawione w tym raporcie, odnośnie szacunkowej wielkości populacji mieszkańców obszarów miejskich narażonych na oddziaływanie zanieczyszczeń powietrza, których poziom przekracza przyjęte przez UE i WHO wartości, zaprezentowano w tabeli 2.

[25] *Air quality in Europe – 2017 report*, European Environment Agency, 2017 (https://www.eea.europa.eu//publications/air-quality-in-europe-2017 – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r.).

Tabela 2
Szacunkowa wielkość populacji UE zamieszkującej obszary miejskie narażona na oddziaływanie wybranych zanieczyszczeń powietrza, których poziom przekracza wartości normatywne określone przez UE i zalecane przez WHO (2013–2015)

Rodzaj zanieczyszczenia	Poziom normatywny w UE	Wskaźnik narażenia populacji [%]	Zalecany poziom wg WHO[26]	Wskaźnik narażenia populacji [%]
$PM_{2,5}$	roczny[27] (25 µg/m^3)	7-8	roczny[28] (10 µg/m^3)	82–85
PM_{10}	dzienny (50 µg/m^3)	16–20	roczny (20 µg/m^3)	50–62
NO_2	roczny (40 µg/m^3)	7–9	roczny (40 µg/m^3)	7–9
B(a)P	roczny (1 ng/m^3)	20–25	roczny (0,12 ng/m^3)	85–91
Kolory symbolizują odsetek populacji zamieszkującej obszary miejskie, która jest narażona na oddziaływanie zanieczyszczeń powietrza o stężeniu przekraczającym poziom normatywny.				
	< 5%	5–50%	> 50–75%	> 75%

Źródło: Air quality in Europe – 2017 report, EEA, 2017.

Od czasu poprzedniej kontroli NIK dotyczącej problematyki ochrony powietrza (P/14/086) sytuacja Polski na tle innych krajów UE nie uległa poprawie. Biorąc pod uwagę zanieczyszczenie powietrza PM_{10}, $PM_{2,5}$ oraz B(a)P, Polska jest jednym z krajów UE z najgorszą jakością powietrza. Z danych przedstawionych we wskazanym powyżej raporcie EEA z 2017 r. wynika m.in., że w 2015 r. spośród 28 krajów UE najczęstsze przekroczenia stężeń dobowych PM_{10} (w skali całego kraju) występowały w Bułgarii, a zaraz potem w Polsce. Z kolei w przypadku $PM_{2,5}$ oraz B(a)P wysokość stężeń rocznych tych substancji w 2015 r. plasowała Polskę na pierwszym miejscu wśród najbardziej zanieczyszczonych krajów UE. Obszary występowania w krajach UE przekroczeń poziomów normatywnych w 2015 r. dla stężeń dobowych PM_{10} i stężeń rocznych B(a)P przedstawiono na rysunkach 4 i 5.

Polska jest jednym z krajów UE z najgorszą jakością powietrza [PM_{10}, $PM_{2,5}$ i B(a)P]

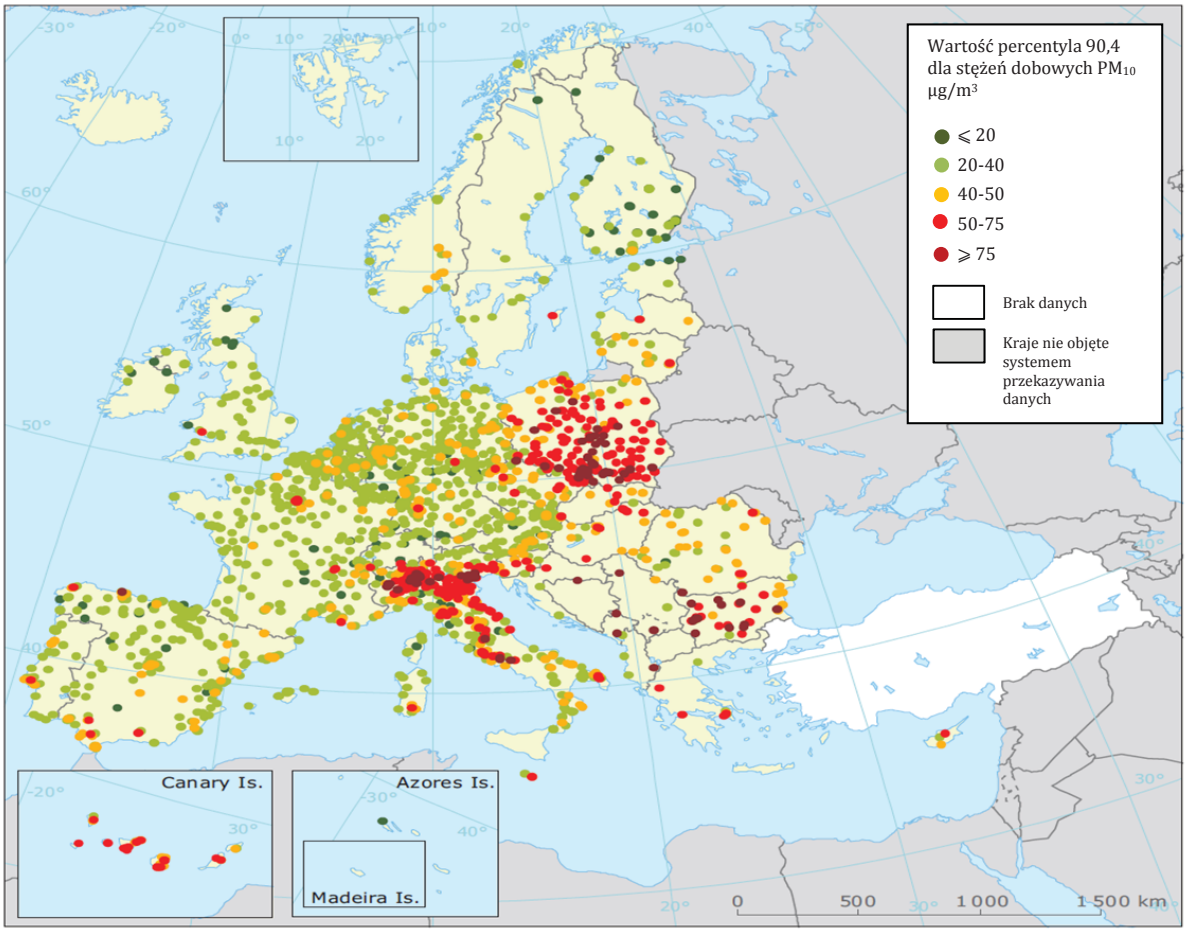
[26] *WHO Air quality guidelines for particulate matter, ozone, nitrogen dioxide and sulfur dioxide, Global update 2005* (http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/69477/WHO_SDE_PHE_OEH_06.02_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r.).

[27] Od 2020 r. poziom dopuszczalny dla rocznego stężenia $PM_{2,5}$ będzie wynosił 20 µg/m^3.

[28] Według zaleceń WHO dobowe stężenia $PM_{2,5}$ nie powinny przekraczać 25 µg/m^3, natomiast w UE nie ustalono poziomu normatywnego stężeń dobowych dla tej substancji.

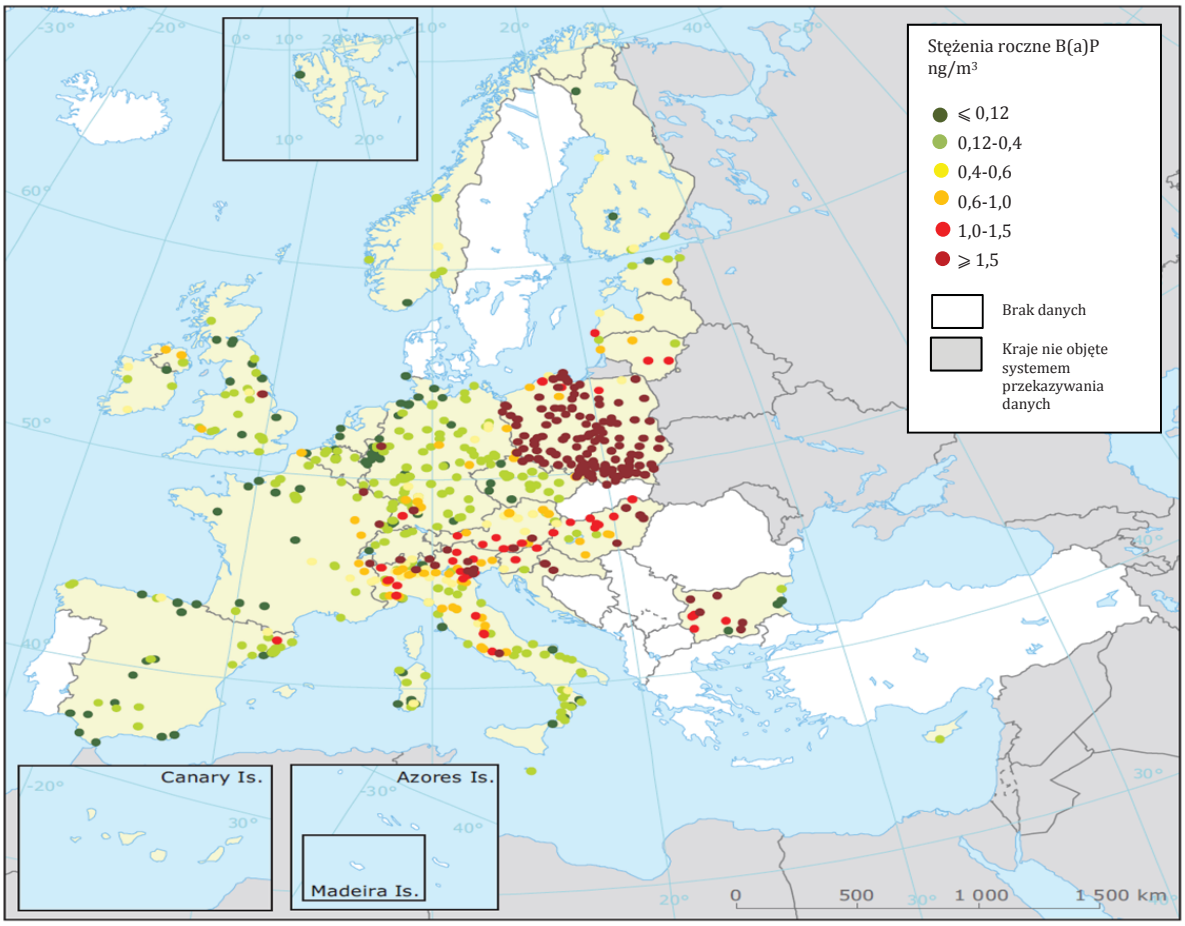
Rysunek 4

Stężenia dobowe PM_{10} w krajach UE w 2015 r.



Źródło: Air quality in Europe – 2017 report, EEA, 2017.

Rysunek 5
Stężenia roczne B(a)P w krajach UE w 2015 r.



Źródło: Air quality in Europe – 2017 report, EEA, 2017.

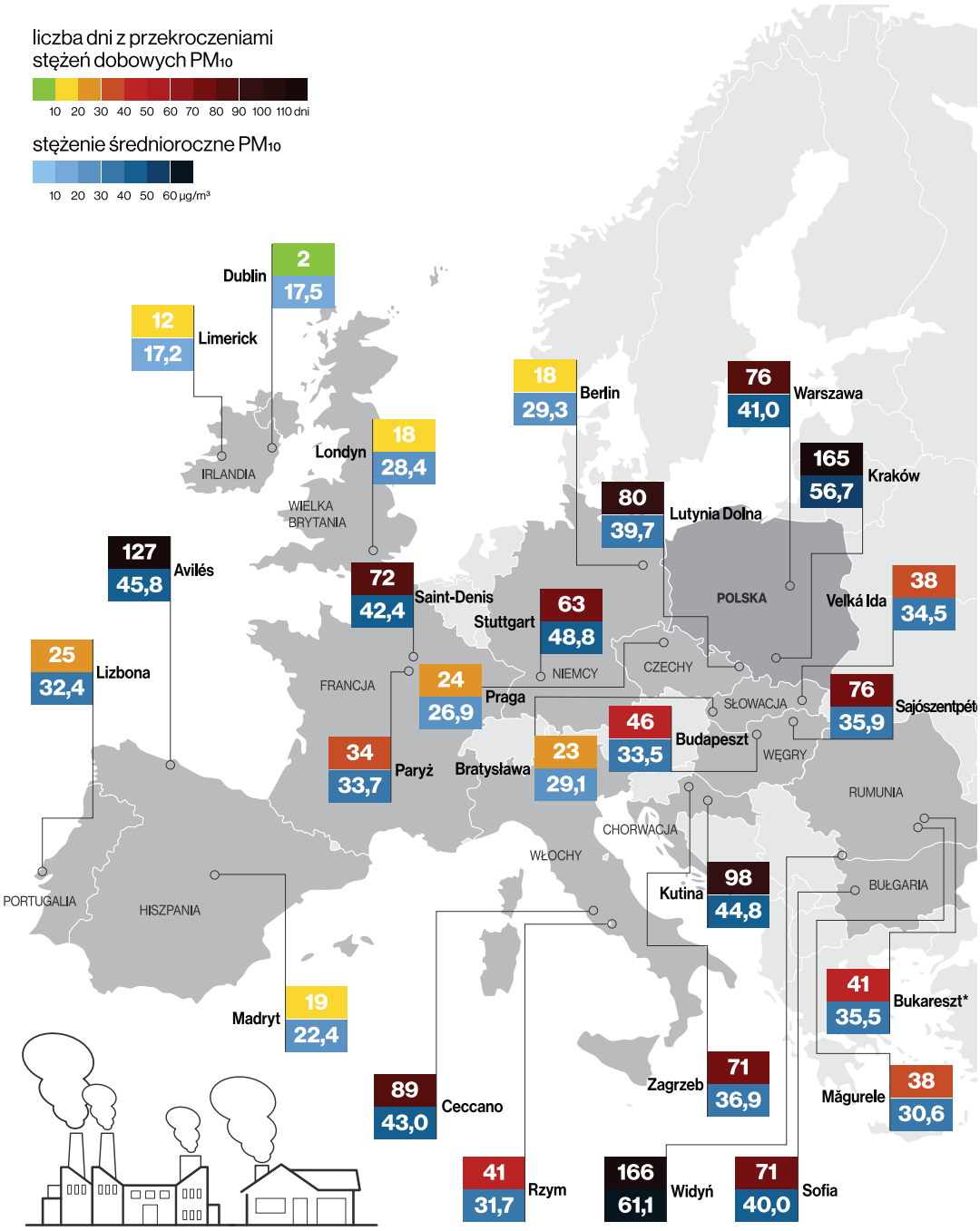
Porównanie informacji zgromadzonych w bazie danych EEA[29] świadczy dobitnie, że wśród krajów UE[30], Polska charakteryzowała się w 2015 r. jednymi z najwyższych wskaźników zanieczyszczenia powietrza w zakresie pyłów zawieszonych i B(a)P. W okresie tym najwyższe stężenia roczne PM_{10} (poziom dopuszczalny: 40 µg/m³) wystąpiły w Bułgarii (69,8 µg/m³), w Polsce (67,8 µg/m³) i we Włoszech (49,6 µg/m³). Z kolei największą liczbę dni z przekroczeniami stężeń dobowych PM_{10} (powyżej 50 µg/m³) odnotowano w Polsce (200 dni), a następnie w Bułgarii (184 dni) i we Włoszech (121 dni). W 22 krajach UE maksymalna liczba dni z przekroczeniami powyższych stężeń nie przekroczyła 100 dni (poziom dopuszczalny: 35 dni). Jeśli chodzi o zanieczyszczenia powietrza B(a)P to w 2015 r. najwyższe stężenia roczne tej substancji odnotowano w Polsce (15,6 ng/m³), a następnie na Węgrzech (4,1 ng/m³) i we Francji (3,8 ng/m³). Maksymalny poziom stężenia rocznego B(a)P odnotowany w Polsce przekraczał ponad piętnastokrotnie poziom docelowy obowiązujący w UE (1 ng/m³). Szczegółowe dane o stężeniach ww. substancji w 2015 r. przedstawiono w załączniku 6.4. do informacji. Również w 2016 r. sytuacja Polski na tle pozostałych krajów UE jeśli chodzi o zanieczyszczenie powietrza wymienionymi wcześniej substancjami nie uległa poprawie, co przedstawiono na rysunkach 6 i 7.

Poziom zanieczyszczenia powietrza w Polsce pyłami zawieszonymi i B(a)P należy do jednych z najwyższych w UE

[29] https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/aqereporting-8 – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r.

[30] EEA składa się 33 członków (28 krajów UE oraz Islandia, Liechtenstein, Norwegia, Szwajcaria i Turcja) oraz 6 krajów współpracujących (Albania, Bośnia i Hercegowina, Macedonia, Czarnogóra, Serbia oraz Kosowo).

Rysunek 6
Dane o skali zanieczyszczenia powietrza PM_{10} w 2016 r. w wybranych krajach UE



*dane za 2015

Poziom dopuszczalny: stężenie średnioroczne **40 µg/m³** / stężenie dobowe **powyżej 50 µg/m³** nie więcej niż **35 dni** w ciągu roku kalendarzowego

Poziom zalecany przez WHO dla stężenia średniorocznego: **20 µg/m³**

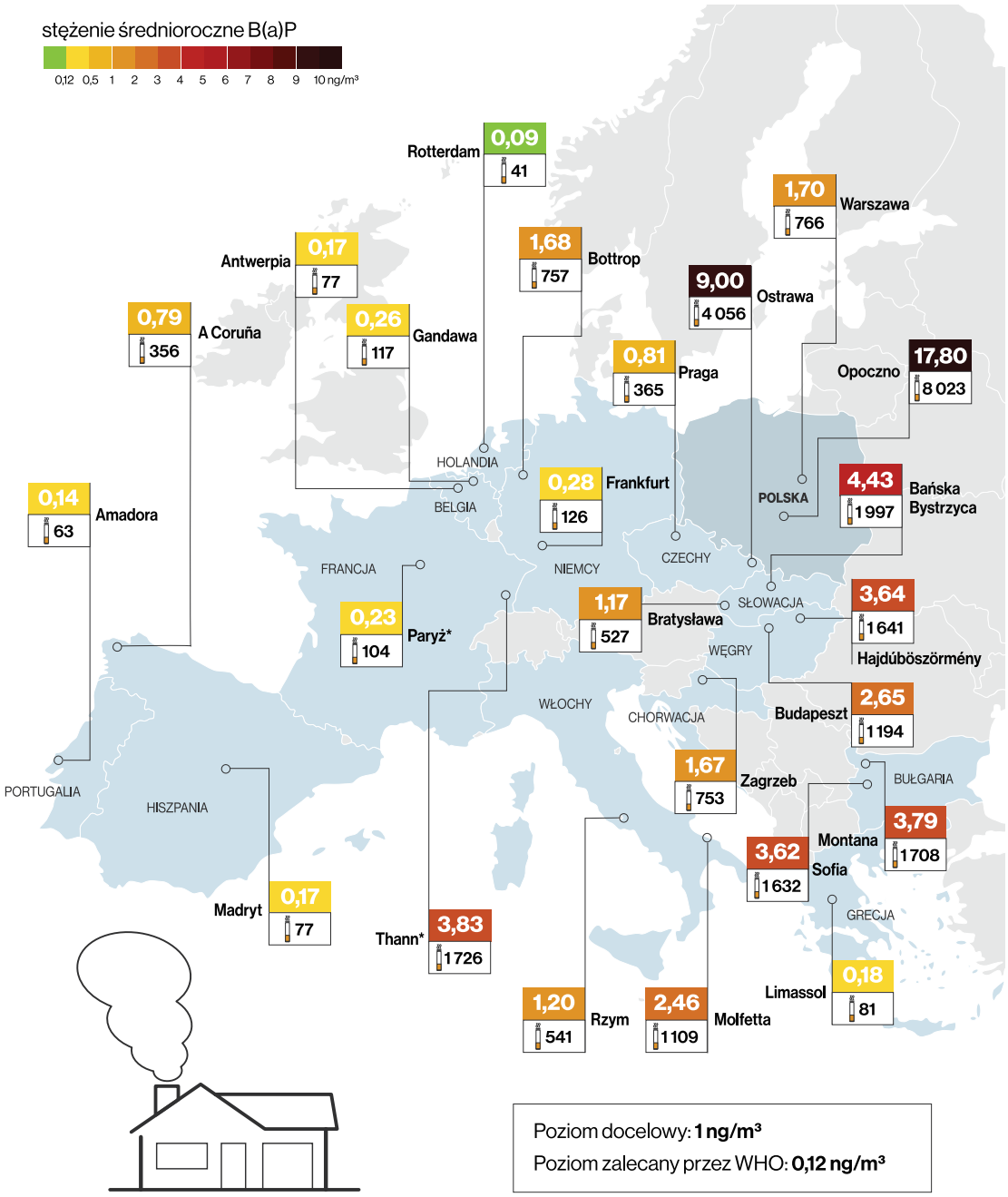
Najwyższe stężenia roczne PM_{10} poza UE (baza danych WHO)

ŚWIAT		EUROPA	
Zabol *(Iran)*	527	Tetovo *(Macedonia)*	140
Kaduna *(Nigeria)*	423	Pljevlja *(Czarnogóra)*	77
Riyadh *(Arabia Saudyjska)*	368	Tbilisi *(Gruzja)*	55

Z uwagi na niższy od wymaganego wskaźnik uzysku danych w niektórych przypadkach (nie dotyczy miast w Polsce) wartości przedstawione na mapie mają wyłącznie charakter informacyjny.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie baz danych EEA i WHO.

Rysunek 7
Dane o skali zanieczyszczenia powietrza B(a)P w 2016 r. w wybranych krajach UE



*dane za 2015

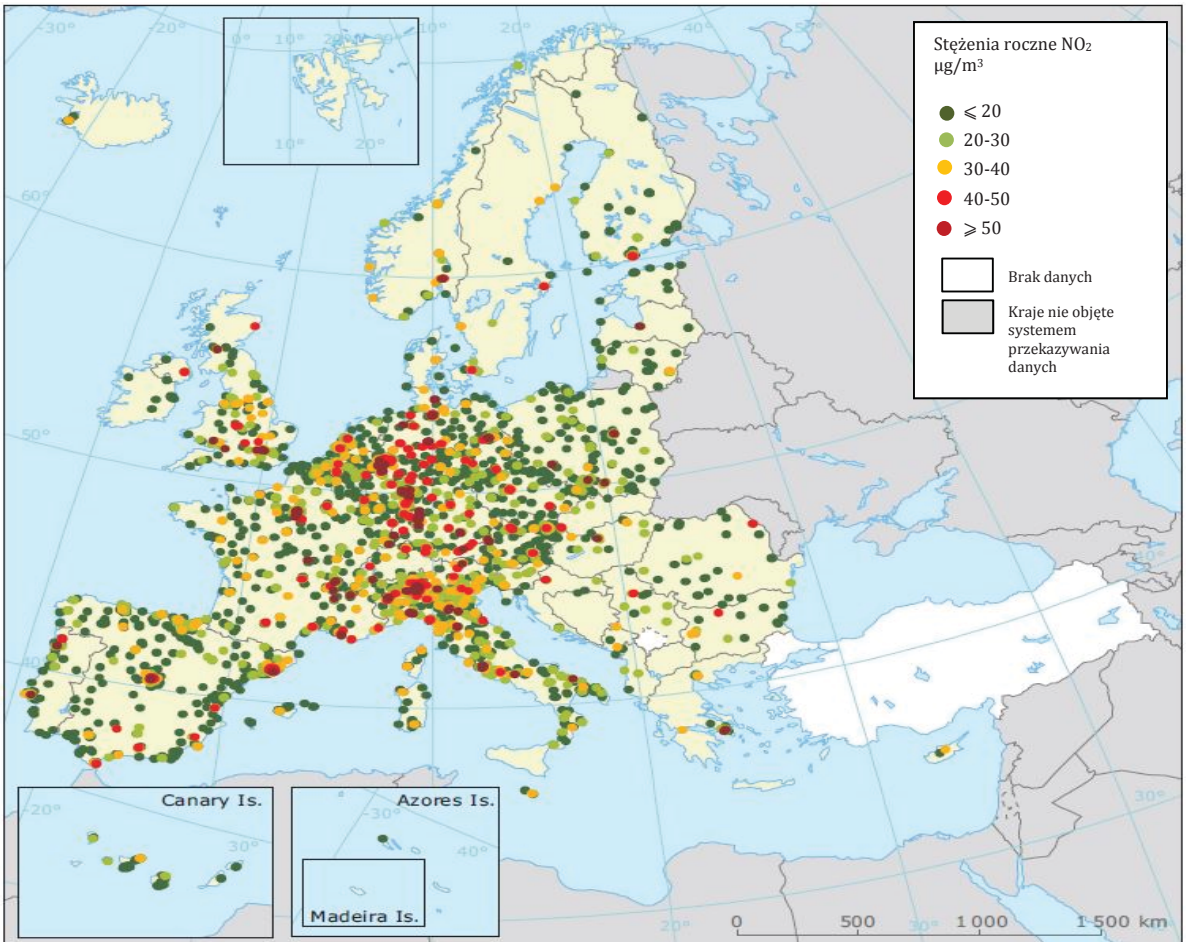
Z uwagi na niski wskaźnik uzysku danych w niektórych przypadkach (nie dotyczy miast w Polsce) wartości przedstawione na mapie mają wyłącznie charakter informacyjny.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie bazy danych EEA.

Stężenia NO_2 przekraczane były w Polsce sporadycznie, ale zakres tych przekroczeń był wysoki

Znacznie lepsza była w 2015 r. sytuacja Polski na tle pozostałych krajów UE jeśli chodzi o zanieczyszczenie powietrza NO_2. Pod względem wysokości średniorocznych stężeń tej substancji na obszarze całego kraju Polska uplasowała się na 19 miejscu wśród 28 krajów UE. Największe problemy z dotrzymywaniem standardów dla tej substancji generalnie występowały w krajach z dużym natężeniem ruchu samochodowego na obszarach miejskich (w szczególności w Wielkiej Brytanii, Francji, Niemczech, Hiszpanii i we Włoszech).

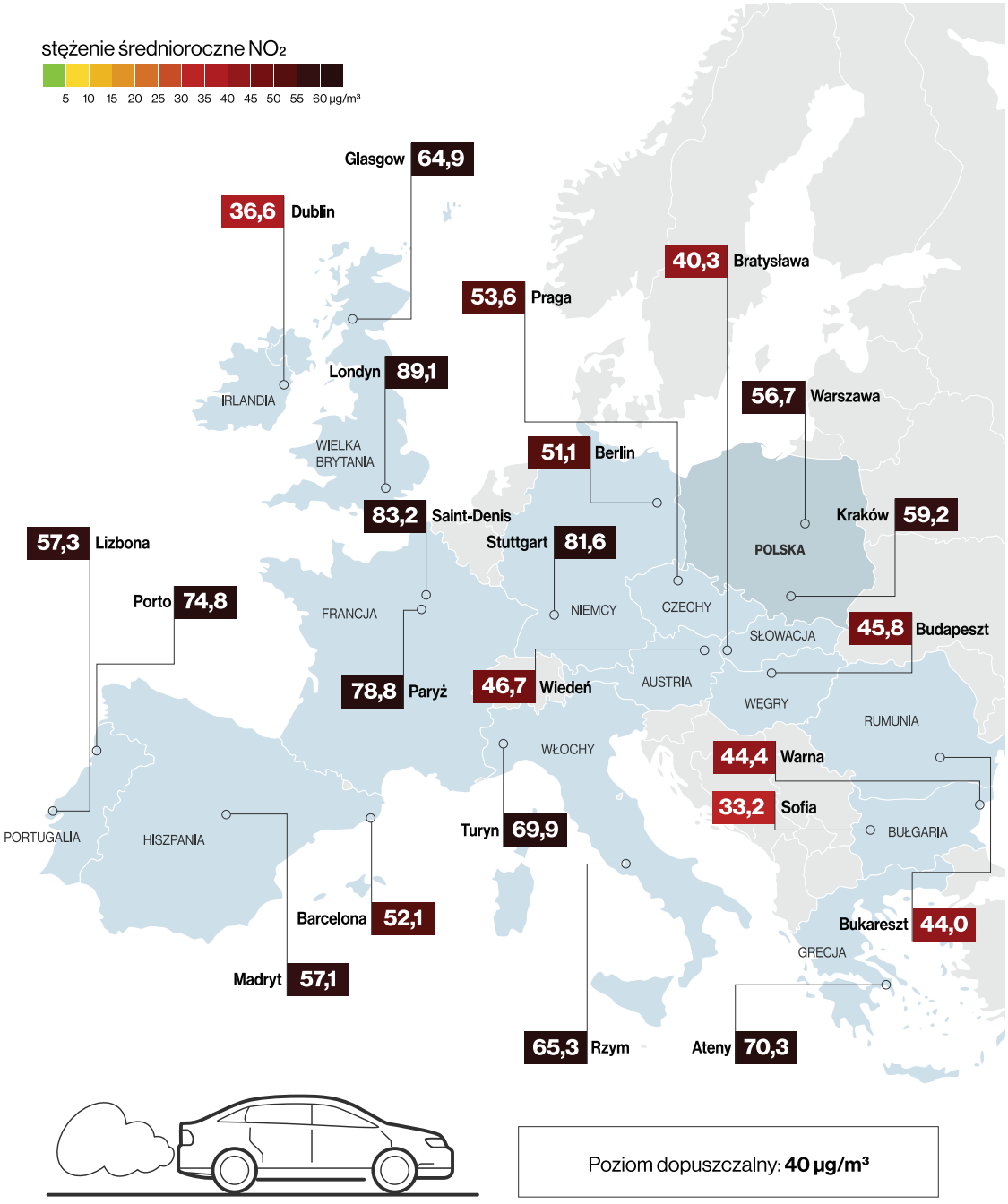
Rysunek 8
Stężenia roczne NO_2 w krajach UE w 2015 r.



Źródło: Air quality in Europe – 2017 report, EEA, 2017.

O ile liczba stanowisk pomiarowych, na których w 2015 r. odnotowano przekroczenia stężeń rocznych NO_2 była w Polsce niewielka (cztery miasta), tak zakres tych przekroczeń świadczy o konieczności wdrożenia na tych obszarach działań ograniczających wielkość emisji ze źródeł liniowych. Porównanie danych z bazy EEA o poziomach stężeń rocznych NO_2 odnotowywanych w krajach UE w 2015 r. przedstawiono w załączniku 6.5. do informacji, a dane dla 2016 r. w wybranych miastach europejskich na rysunku 9.

Rysunek 9
Dane o skali zanieczyszczenia powietrza NO_2 w 2016 r. w wybranych krajach UE



Z uwagi na niższy od wymaganego wskaźnik uzysku danych w niektórych przypadkach (nie dotyczy miast w Polsce) wartości przedstawione na mapie mają wyłącznie charakter informacyjny.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie bazy danych EEA.

5.1.2. Główne zanieczyszczenia powietrza i skala przekroczeń w kraju

Dane pomiarowe świadczą o niskiej skuteczności działań naprawczych w sferze ochrony powietrza

Dane z PMŚ odnoszące się do jakości powietrza świadczą o niskiej skuteczności dotychczasowych działań organów publicznych w kontrolowanym obszarze. Zarówno w okresie objętym poprzednią kontrolą NIK (P/14/086), jak również w latach 2014–2017 jakość powietrza na obszarze kraju istotnie odbiegała od standardów i poziomów, których dotrzymywanie ogranicza negatywny wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzkie i środowisko. Nieznaczna poprawa parametrów obserwowana od 2014 r. powinna być rozpatrywana także w kontekście sprzyjających warunków atmosferycznych w latach 2015–2016, które nie powodowały występowania poważniejszych epizodów smogowych. Natomiast w 2017 r. wystąpiły warunki atmosferyczne, które przyczyniły się w większości kraju do pogorszenia wielu parametrów dotyczących jakości powietrza, zwłaszcza w sezonie zimowym, chociaż nie miało to ostatecznie istotnego wpływu na zmiany liczby stref z przekroczeniami poziomów normatywnych w skali całego kraju. Niemniej jednak występujące w sposób ciągły, przez wiele lat, przekroczenia wartości normatywnych niektórych substancji w powietrzu, a także ich skala (problem dotyczy obszaru niemal całego kraju) oraz zakres (kilku lub nawet kilkudziesięciokrotne przekroczenia wartości normatywnych) wskazują na dalece niewystarczające w odniesieniu do potrzeb tempo działań w celu zapewnienia wymaganej jakości powietrza. Szczegółowe dane o jakości powietrza w skali kraju i na obszarze poszczególnych województw zamieszczono w załączniku 6.6. do informacji.

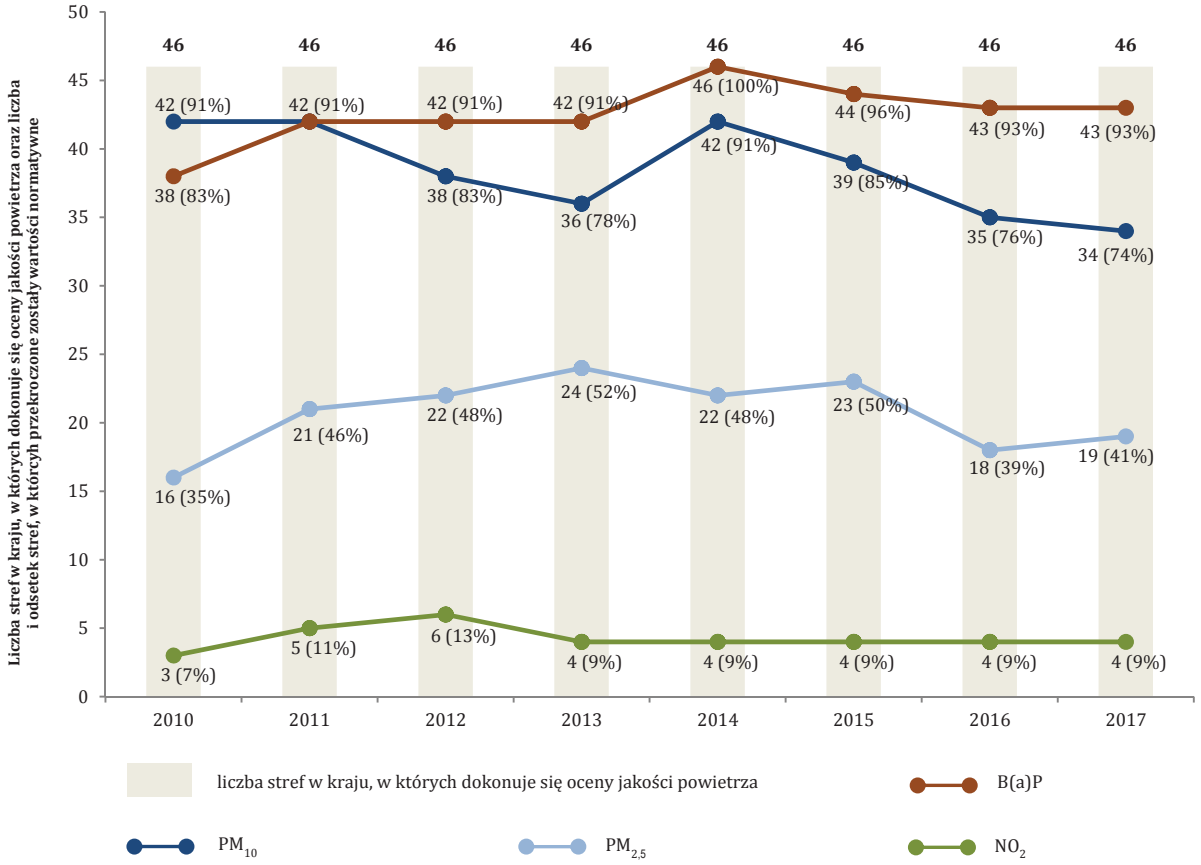
Głównym problemem Polski w zakresie jakości powietrza są ponadnormatywne stężenia PM_{10}, $PM_{2,5}$, B(a)P oraz w mniejszym zakresie NO_2

Z danych GIOŚ za okres 2010–2017 wynika, że największy problem dla jakości powietrza w Polsce stanowiły i wciąż stanowią ponadnormatywne stężenia pyłów zawieszonych (PM_{10} i $PM_{2,5}$) oraz B(a)P. W okresie tym przekroczenia poziomów dopuszczalnych dla pyłów zawieszonych odnotowywano w 74%–91% (PM_{10}) i 35%–52% ($PM_{2,5}$) wszystkich stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza[31], a w przypadku B(a)P przekroczenia poziomu docelowego występowały od 83%–100% stref. Przekroczenia poziomu dopuszczalnego NO_2 odnotowywane były w powyższym okresie w 7%–13% wszystkich stref, przy czym problem ten dotyczył jedynie największych miast w Polsce (najczęściej Warszawa, Kraków, Katowice, Wrocław) i był związany z dużym natężeniem ruchu samochodowego. Dane przedstawiające w skali kraju procentowy udział stref, w których odnotowano przekroczenia wartości normatywnych dla powyższych substancji[32] zaprezentowano na wykresie 2.

[31] Na potrzeby dokonania ocen jakości powietrza obszar kraju podzielony został na 46 stref. Zgodnie z art. 87 ust. 2 ustawy Poś strefę stanowi: aglomeracja o liczbie mieszkańców większej niż 250 tysięcy, miasto o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy oraz pozostały obszar województwa, niewchodzący w skład miast o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy oraz aglomeracji.

[32] Dane zagregowano według klas wynikowych dla poszczególnych stref wg kryteriów określonych ze względu na ochronę ludzi.

Wykres 2
Odsetek stref w kraju, w których przekroczone zostały w latach 2010–2017 poziomy dopuszczalne stężeń PM_{10}, $PM_{2,5}$ i NO_2 oraz poziom docelowy B(a)P



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GIOŚ zawartych w zbiorczych (rocznych) wynikach ocen jakości powietrza w strefach za lata 2010–2016 oraz danych poszczególnych WIOŚ przedstawionych w rocznych ocenach jakości powietrza za 2017 r.

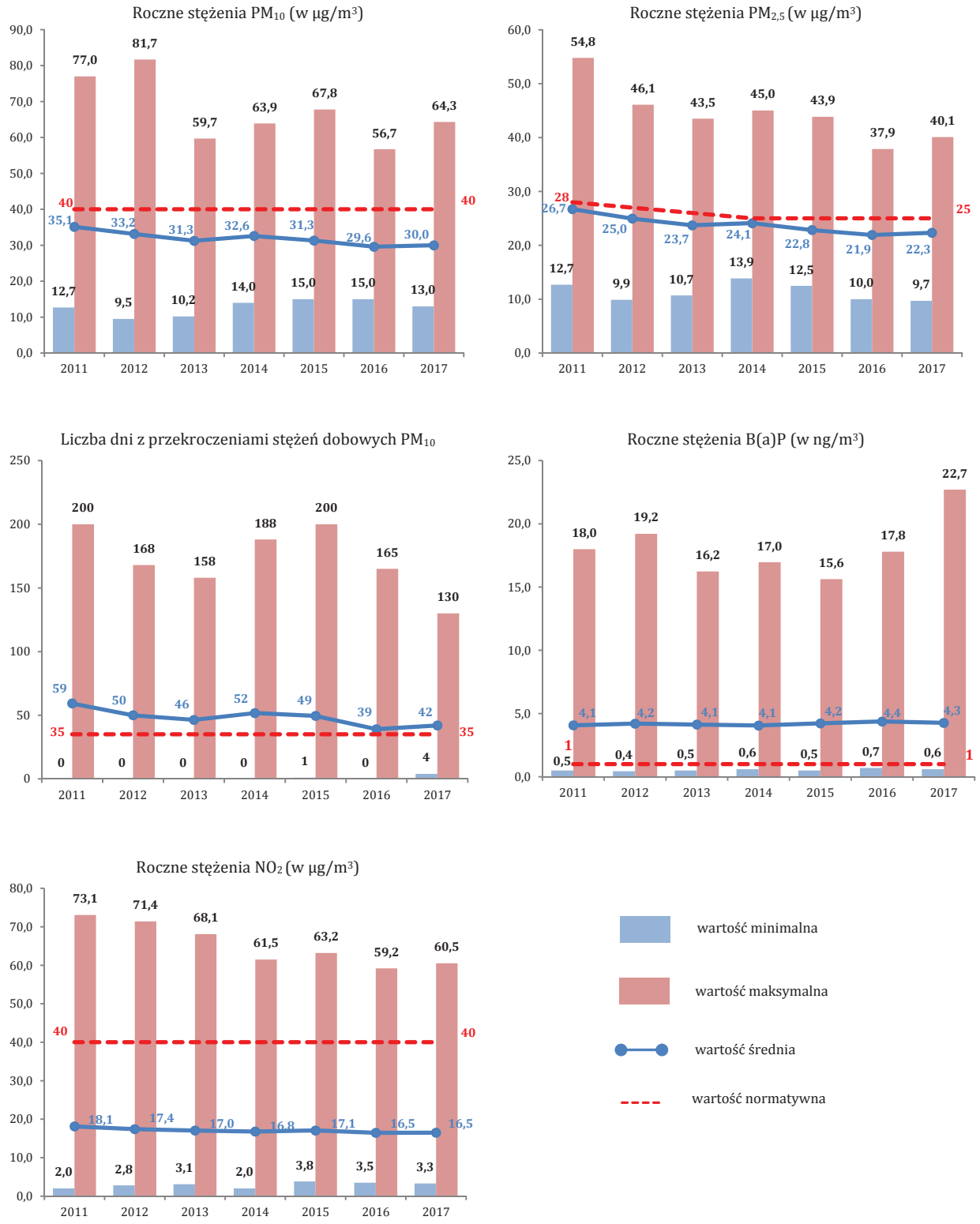
Przekroczenia wartości normatywnych innych substancji występowały sporadycznie

Oprócz substancji wskazanych na wykresie 2 występowały przekroczenia poziomu dopuszczalnego ozonu, lecz ich główną przyczyną było oddziaływanie naturalnych źródeł emisji lub zjawisk naturalnych niezwiązanych z działalnością człowieka, a przekroczenia standardów jakości powietrza dla innych substancji miały charakter epizodyczny. Dane w tym zakresie przedstawiono na przykładzie 2017 r. w załączniku 6.7. do informacji.

Poziom przekroczeń wartości normatywnych był bardzo wyskoki

Podobnie jak w okresie objętym poprzednią kontrolą NIK (P/14/086), tak w latach 2014–2017 maksymalne wartości parametrów dotyczących jakości powietrza utrzymywały się na bardzo wysokich poziomach, znacznie przekraczających poziomy normatywne. Zakres odnotowywanych parametrów dla wybranych substancji oraz ich średni poziom w skali całego kraju przedstawiono na wykresie 3.

Wykres 3
Odnotowane w skali kraju poziomy parametrów dotyczących jakości powietrza dla wybranych substancji

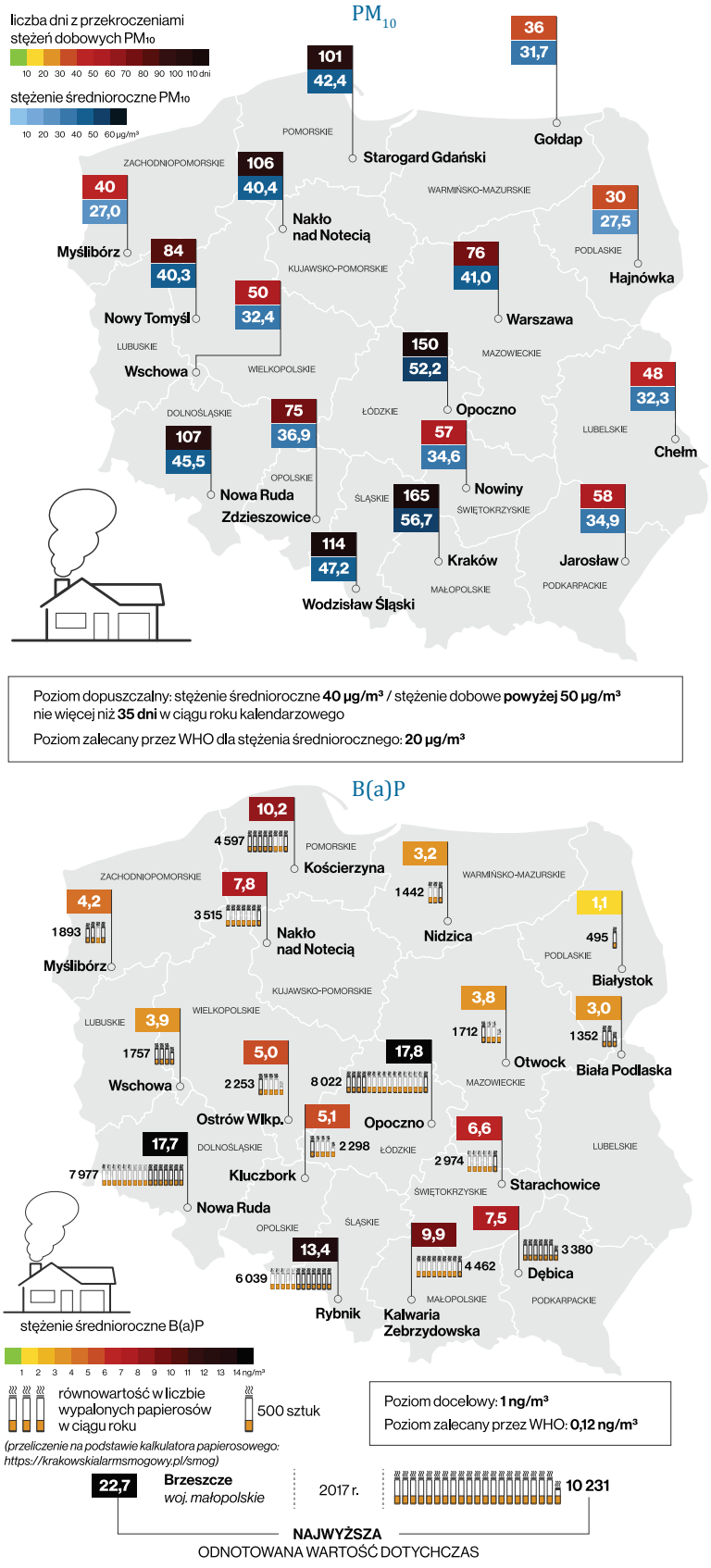


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GIOŚ.

Natomiast najbardziej zanieczyszczone miasta w poszczególnych województwach z uwagi na poziomy PM_{10} i B(a)P odnotowane w 2016 r. przedstawiono na rysunku 10.

Rysunek 10

Najbardziej zanieczyszczone miasta pod względem poziomów PM_{10} i B(a)P odnotowanych w poszczególnych województwach w 2016 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GIOŚ.

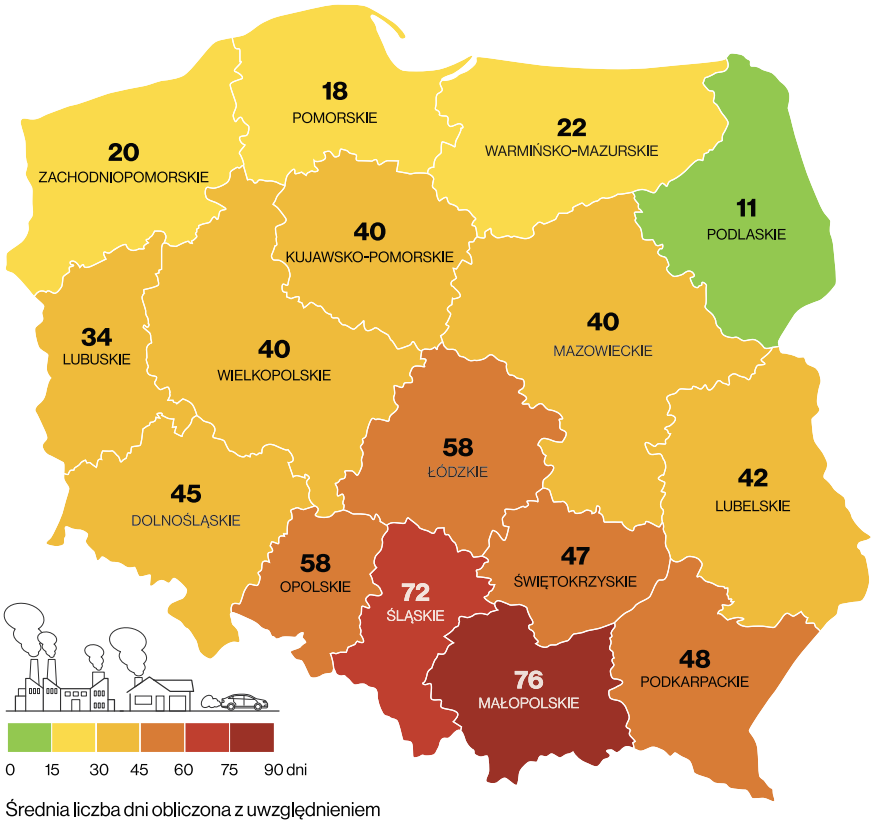
Najwyższe stężenia pyłów zawieszonych i B(a)P odnotowywane są w sezonie zimowym

Jakość powietrza w Polsce jest silnie związana z porami roku. Najwyższe stężenia PM_{10}, $PM_{2,5}$ i B(a)P odnotowywane są w sezonie zimowym (miesiące od października danego roku do marca roku następnego), który pokrywa się z sezonem grzewczym. W okresie tym występuje zwiększone zapotrzebowanie na ciepło, a w konsekwencji m.in. wzrost ilości zużywanych paliw stałych w gospodarstwach domowych, co skutkuje wzrostem emisji zanieczyszczeń do powietrza. Zróżnicowanie wysokości stężeń wybranych substancji w sezonie letnim i zimowym w skali kraju przedstawiono w załączniku 6.8. do informacji.

Jakość powietrza w Polsce wykazuje duże zróżnicowanie regionalne

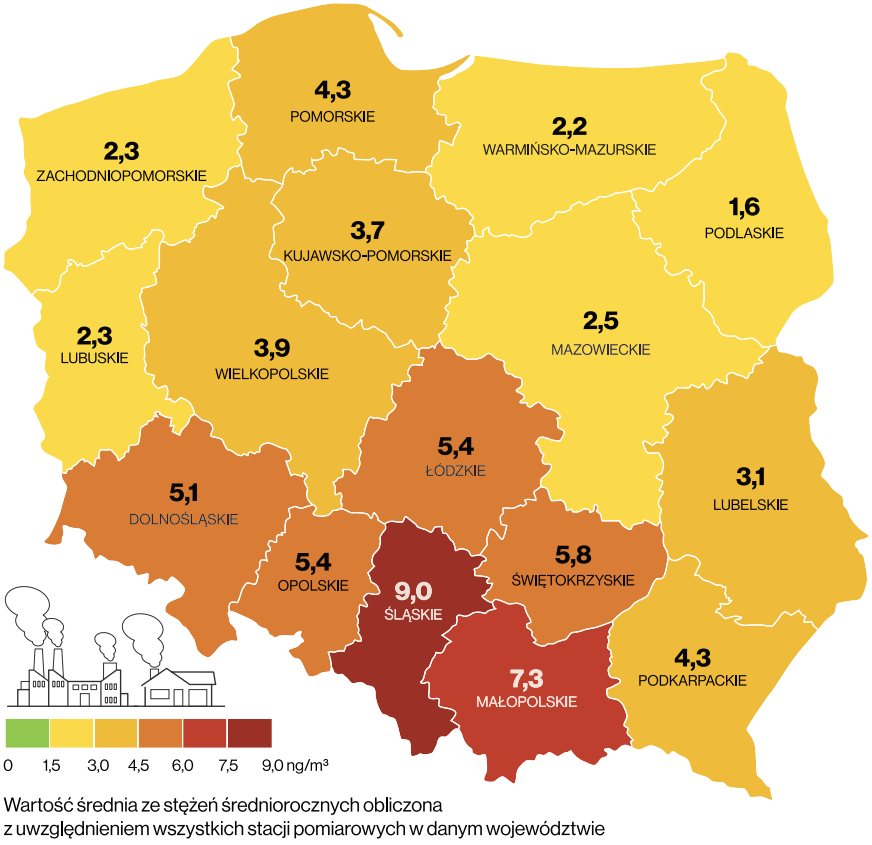
Jakość powietrza w Polsce, pod względem odnotowywanych stężeń PM_{10}, $PM_{2,5}$ i B(a)P, wykazuje również istotne zróżnicowanie regionalne. Generalnie najgorszą jakość powietrza obserwuje się na południu Polski, a najlepszą w pasie północnym, podczas gdy w środkowej części kraju jakość ta jest umiarkowana. Przykłady takiego zróżnicowania regionalnego przedstawiono na rysunkach 11 i 12.

Rysunek 11
Zróżnicowanie jakości powietrza w skali kraju w 2017 r. z uwagi na liczbę dni z przekroczeniami stężeń dobowych PM_{10}



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GIOŚ.

Rysunek 12
Zróżnicowanie jakości powietrza w skali kraju w 2017 r. z uwagi na poziom rocznych stężeń B(a)P



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GIOŚ.

5.1.3. Źródła emisji zanieczyszczeń powietrza w kraju

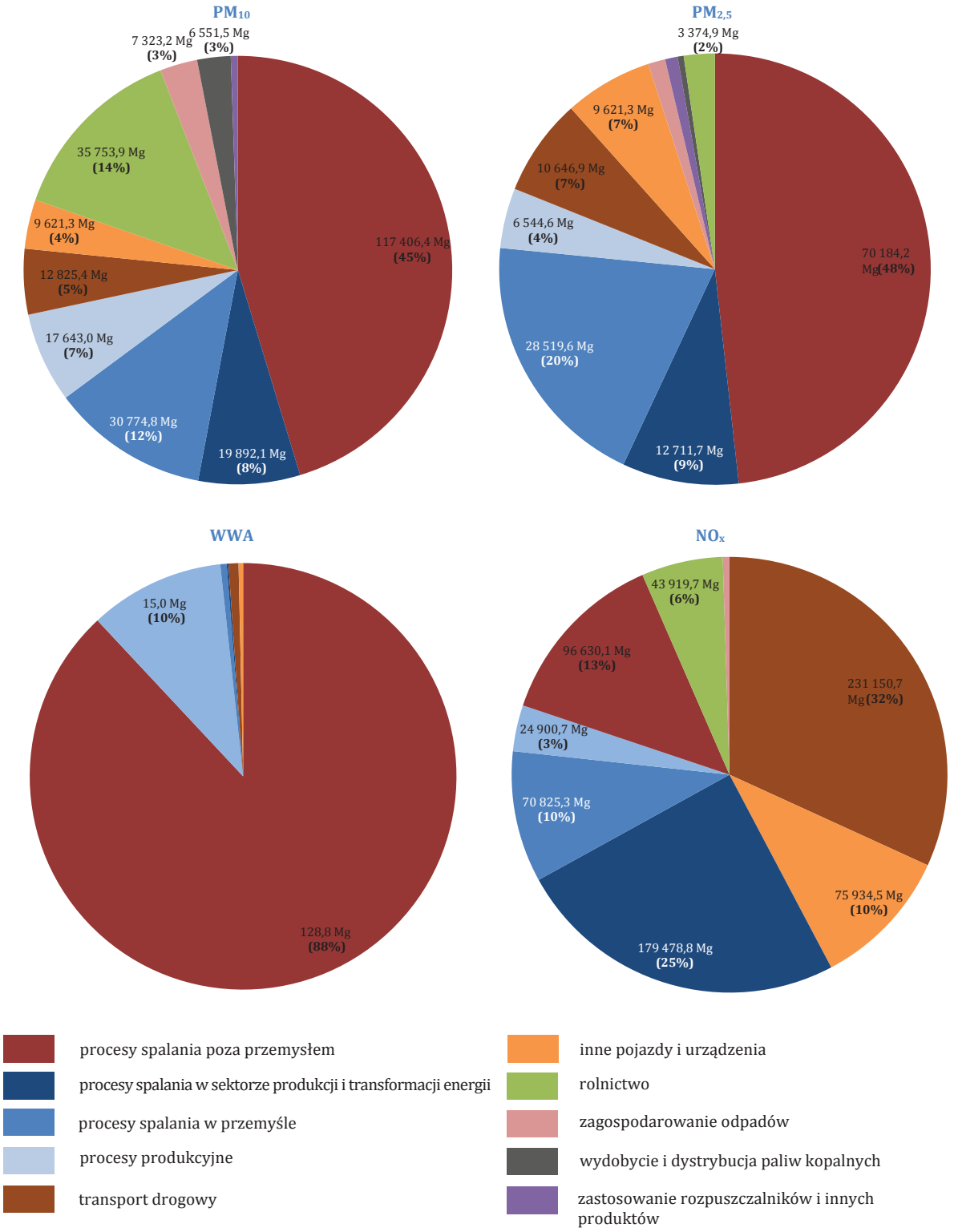
Według danych KOBiZE[33] w 2016 r. głównymi źródłami emisji PM_{10}, $PM_{2,5}$ i WWA[34] były procesy spalania poza przemysłem (odpowiednio 45%, 48% i 88% całkowitej wielkości emisji tych substancji oszacowanej na 259 156,3 Mg, 145 506,9 Mg i 146,3 Mg), wśród których dominujący udział związany był ze spalaniem paliw stałych w gospodarstwach domowych. Z kolei w przypadku tlenków azotu (NO_x) największym źródłem emisji był sektor przemysłowy (38% całkowitej wielkości emisji tych substancji oszacowanej na poziomie 726 431,2 Mg) i transport drogowy (32%). Szczegółowe dane o poszczególnych źródłach emisji wskazanych powyżej substancji przedstawiono na wykresie 4.

Głównym źródłem emisji pyłów zawieszonych i B(a)P jest sektor komunalno-bytowy, a w przypadku tlenków azotu sektor transportowy i przemysłowy

[33] http://www.kobize.pl/pl/article/krajowa-inwentaryzacja-emisji/id/385/zanieczyszczenia-powietrza – dostęp na dzień 30 czerwca 2018 r.

[34] Emisja WWA do powietrza szacowana była na podstawie oceny wielkości emisji 4 wskaźnikowych związków z tej grupy, tj.: benzo(a)pirenu, benzo(b)fluorantenu, benzo(k)fluorantenu i indeno(1,2,3-cd)pirenu.

Wykres 4
Źródła emisji PM_{10}, $PM_{2,5}$, WWA i NO_x w 2016 r. w skali kraju



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych zawartych w Krajowym bilansie emisji SO_2, NO_x, CO, NH_3, NMLZO, pyłów, metali ciężkich i TZO za lata 2015–2016 w układzie klasyfikacji SNAP, sporządzonym w styczniu 2018 r. przez KOBiZE.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Brak jest na szczeblu centralnym szczegółowych danych o wielkości emisji PM_{10}, $PM_{2,5}$, B(a)P i NO_2 ze źródeł powierzchniowych i liniowych na obszarze poszczególnych województw

Według informacji przekazanych przez KOBiZE[35], ogólna metodologia obliczania wielkości emisji zanieczyszczeń powietrza na potrzeby przeprowadzenia krajowej inwentaryzacji emisji polega na określeniu tych wielkości przy pomocy zestawu przyjętych wskaźników przeliczeniowych. Tylko w przypadku źródeł punktowych (przemysłowych) wykorzystywane są dane z Krajowej bazy[36] prowadzonej przez KOBiZE i w tych przypadkach wielkość emisji określana jest na podstawie wyników ciągłych pomiarów (stosowanych przez większość dużych elektrowni i elektrociepłowni), bądź własnych wskaźników emisji opartych na pomiarach okresowych. KOBiZE nie dysponuje danymi o wielkości emisji PM_{10}, $PM_{2,5}$, B(a)P i NO_2 w podziale na poszczególne województwa. Tym samym brak jest ogólnokrajowych danych o wielkości emisji ww. zanieczyszczeń powietrza, z wyjątkiem danych o emisji ze źródeł przemysłowych, które mogłyby być wykorzystane na potrzeby opracowywania POP w poszczególnych województwach. Dane niezbędne do oszacowania wielkości emisji ze źródeł powierzchniowych i liniowych gromadzone były – w miarę możliwości – przez wykonawców POP na etapie tworzenia poszczególnych programów wojewódzkich, przy czym stosowana była różna metodyka obliczania tych wartości (zagadnienie to szerzej przedstawia pkt 5.3., str. 118 niniejszej informacji o wynikach kontroli).

W załączniku 6.9. do informacji przedstawiono wielkość emisji pyłu całkowitego w 2016 r. z dużych źródeł spalania. Analiza tych danych wskazuje, że największym potencjałem emisyjnym pod względem pyłów charakteryzują się województwa w środkowej części Polski (wielkopolskie, mazowieckie i łódzkie) i tylko jedno województwo z południowej części kraju (śląskie). Zatem przestrzenny rozkład wielkości emisji z powyższych źródeł nie pokrywa się z poziomem zanieczyszczeń powietrza w poszczególnych województwach (rysunek 11), co pośrednio wskazuje, że emisja ze źródeł przemysłowych nie jest najistotniejszym czynnikiem determinującym jakość powietrza na danym obszarze.

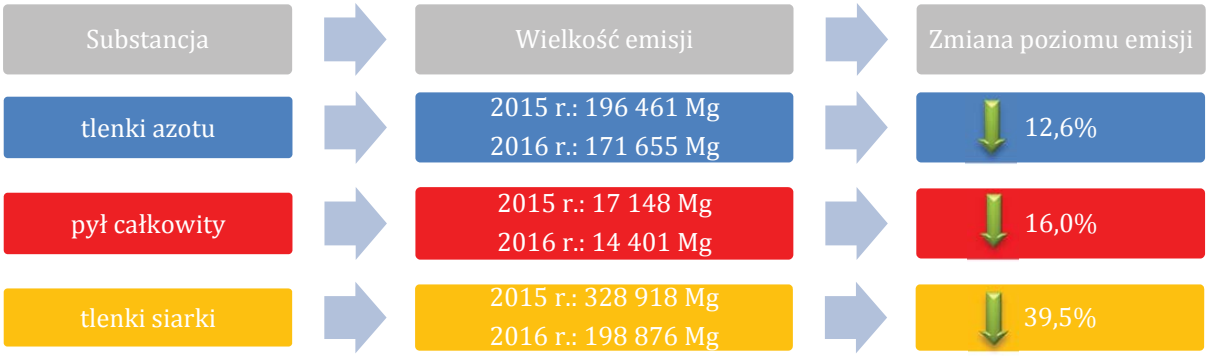
Wdrożone zostały rozwiązania ograniczające emisję ze źródeł przemysłowych

KOBiZE wskazało również, że najistotniejszą regulacją mającą wpływ na ograniczenie emisji ze źródeł punktowych jest Dyrektywa IED, której wymagania zostały transponowane do ustawy Poś. Natomiast określone przez nią bardziej rygorystyczne standardy emisyjne zostały wprowadzone do odpowiedniego rozporządzenia wykonawczego do ustawy Poś i obowiązują od 1 stycznia 2016 r. dla źródeł spalania paliw o nominalnej mocy cieplnej nie mniejszej niż 50 MW – duże źródła spalania. Operatorzy tych źródeł przez ostatnie lata podejmowali stosowne decyzje dotyczące warunków dalszej eksploatacji obiektów i realizowali odpowiednie działania modernizacyjno-inwestycyjne skutkujące ograniczeniem emisji zanieczyszczeń do powietrza (budowa instalacji odsiarczania, odazotowania spalin, czy modernizacja odpylaczy). Powyższe skutkowało w 2016 r. znacznym zmniejszeniem w stosunku do roku wcześniejszego emisji do powietrza tlenków siarki (SO_x), tlenków azotu (NO_x) oraz pyłu całkowitego.

[35] Dane przekazane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

[36] Krajowa baza, o której mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1271).

Rysunek 13
Zmiany wielkości emisji wybranych zanieczyszczeń powietrza w latach 2015–2016 z instalacji spalania paliw, w których eksploatowane są duże źródła spalania



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych przekazanych przez KOBiZE.

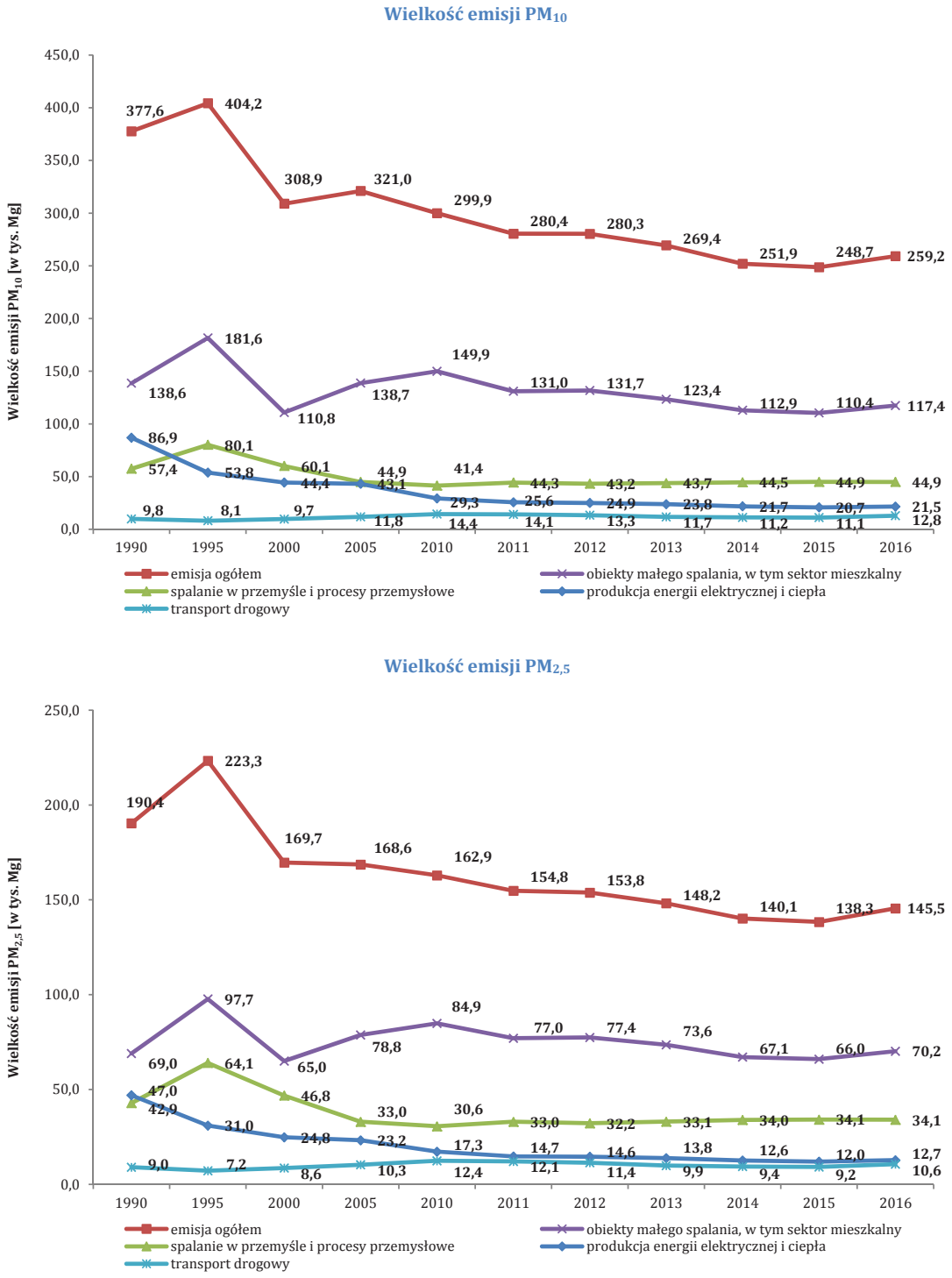
Część dużych źródeł spalania paliw do końca 2017 r. objętych było derogacjami traktatowymi w zakresie emisji NO_x, dlatego też należy się spodziewać kolejnego obniżenia emisji tego zanieczyszczenia w 2018 r. W ostatnim czasie zostały także przyjęte konkluzje BAT dla dużych źródeł spalania paliw. Dokument ten wprowadza dalsze zaostrzenie wymagań emisyjnych, do których duże źródła spalania będą musiały dostosować się w ciągu czterech lat od publikacji. Tym samym emisje pyłu, NO_x, SO_x i innych substancji objętych konkluzjami po raz kolejny powinny ulec zmniejszeniu.

Wielkość emisji pyłów zawieszonych i tlenków azotu uległa zmniejszeniu głównie na skutek redukcji emisji ze źródeł przemysłowych. Z kolei poziom emisji B(a)P wykazywał trend rosnący

Analiza danych zgromadzonych przez KOBiZE o wielkości emisji poszczególnych substancji w latach 1990–2016 (zgłoszonych w marcu 2018 r. do UE i EEA) wskazuje na istotne zmniejszenie wielkości emisji całkowitej PM_{10}, $PM_{2,5}$ i NO_x. Poziom emisji tych substancji obniżono w ww. okresie odpowiednio o 31,4%, 23,6% i 31,0%. Redukcję tę osiągnięto jednak w pespektywie długookresowej (26 lat) i była ona w dużej mierze wynikiem obniżenia wielkości emisji z sektora przemysłowego, zwłaszcza w obszarze produkcji energii elektrycznej i ciepła (spadek emisji o: 75,3% dla PM_{10}, 73,0% dla $PM_{2,5}$ oraz 67,5% dla NO_x). W przypadku sektora komunalno-bytowego trudno jednak wskazać wyraźny kierunek w zmianach wielkości emisji w latach 1990–2016. O ile emisja PM_{10} w tym okresie zmniejszyła się o 15,3%, tak w przypadku $PM_{2,5}$ oraz NO_x nastąpił jej wzrost odpowiednio o 1,7% oraz 29,8%. Równocześnie wzrosła w powyższym okresie emisja z sektora transportowego o: 30,6% dla PM_{10}, 17,8% dla $PM_{2,5}$ i 19,1% dla NO_x. Wzrosła również całkowita wielkość emisji B(a)P o 19,8%, co wynikało ze zwiększenia się emisji z sektora komunalno-bytowego. Zdaniem NIK, niewielka redukcja wielkości emisji z sektora komunalno-bytowego w odniesieniu do PM_{10}, a nawet jej wzrost w przypadku $PM_{2,5}$ i NO_x, przy równoczesnym wzroście emisji z sektora transportowego potwierdzają przedstawione wcześniej wnioski, wypływające z analizy stanu jakości powietrza, wskazujące na niską skuteczność działań naprawczych realizowanych w ramach POP[37] oraz ich niewystarczające tempo w odniesieniu do skali problemu. Zmiany wielkości emisji w latach 1990–2016 dla powyższych substancji przedstawiono na wykresie 5 i 6.

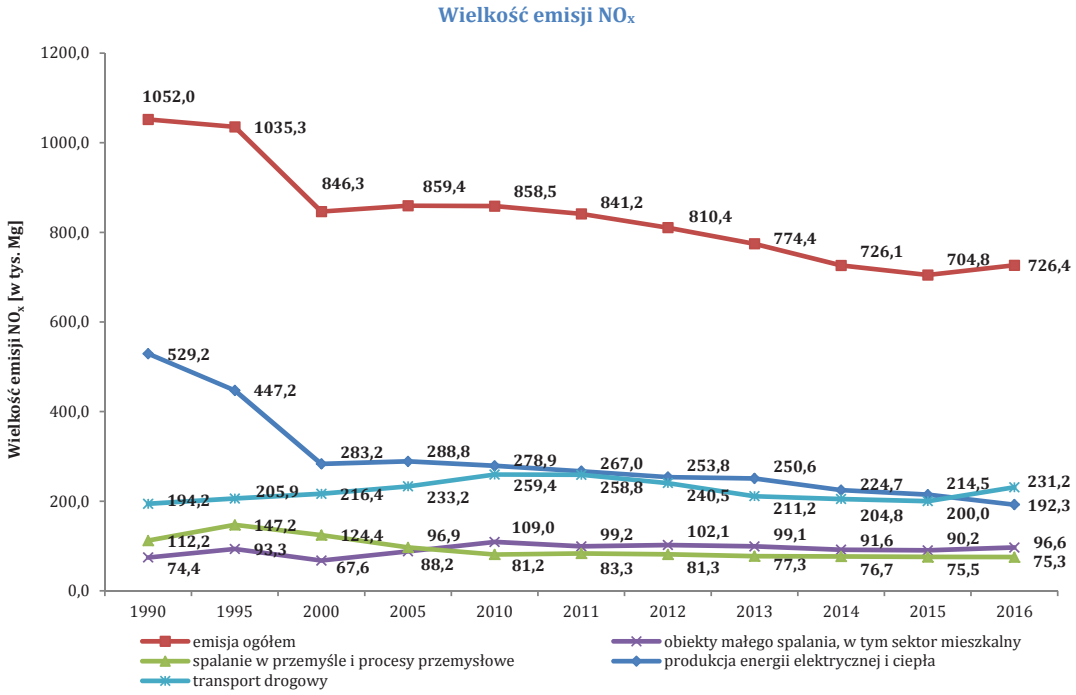
[37] Działania naprawcze określone w POP koncentrują się przede wszystkim na redukcji niskiej emisji oraz zmniejszeniu emisji z sektora transportowego. Natomiast wymogi dotyczące wielkości emisji z sektora przemysłowego zawarte są w odrębnych uregulowaniach.

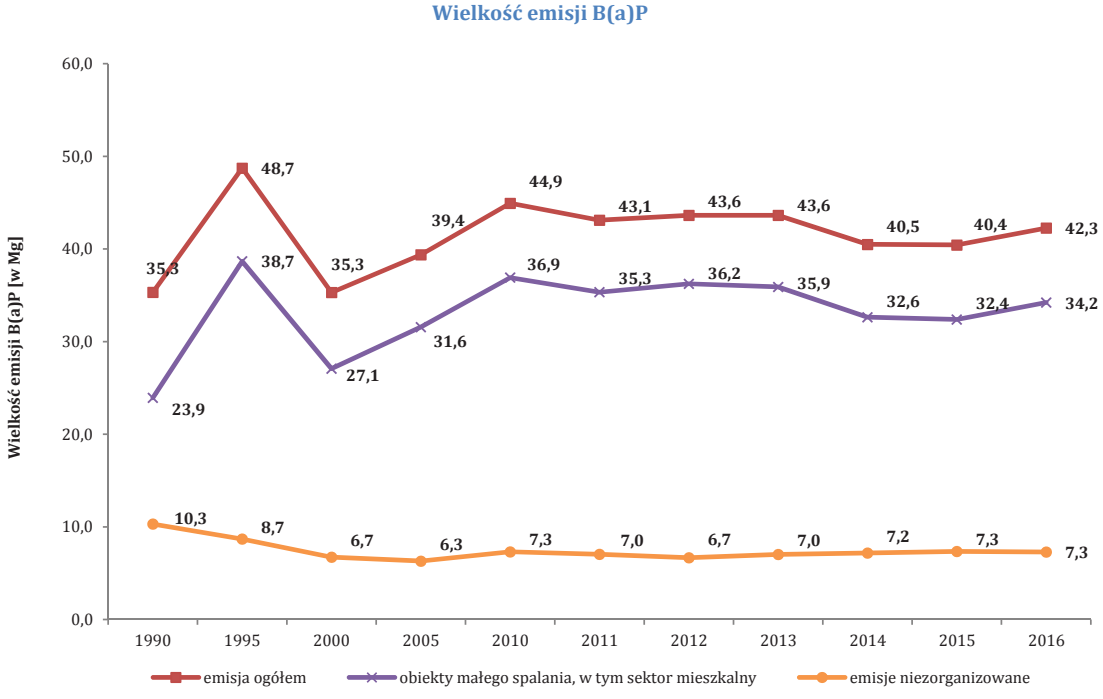
Wykres 5
Zmiany wielkości emisji PM_{10} i $PM_{2,5}$ w latach 1990–2016 w skali kraju



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie tabeli z danymi o emisjach zanieczyszczeń w formacie wymaganym przez Dyrektywę NEC, sporządzonej i opublikowanej przez KOBiZE.

Wykres 6
Zmiany wielkości emisji NO_x i B(a)P w latach 1990–2016 w skali kraju





Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie tabeli z danymi o emisjach zanieczyszczeń w formacie wymaganym przez Dyrektywę NEC, sporządzonej i opublikowanej przez KOBiZE.

Przy obecnym tempie redukcji wielkości emisji NO_x Polska nie będzie w stanie dotrzymać wymogów wskazanych w Dyrektywie NEC

Dyrektywa NEC nałożyła na Polskę obowiązek redukcji w porównaniu do 2005 r. niektórych zanieczyszczeń powietrza, w tym $PM_{2,5}$ i NO_x. Przewidziano w niej m.in., że w ciągu dziesięcioletniej perspektywy czasowej (lata 2020–2029) redukcja emisji w skali kraju wyniesie 16% dla $PM_{2,5}$ i 30% dla NO_x. Tymczasem analiza danych do 2015 r. wskazuje, że w stosunku do roku odniesienia (2005 r.) emisję całkowitą tych substancji ograniczono w obu przypadkach o 18%. Zatem dotychczasowe tempo redukcji emisji tlenków azotu będzie zbyt niskie, aby osiągnąć wyznaczony pułap redukcji emisji tych substancji. Dlatego też wymagane będzie wdrożenie rozwiązań, które skutecznie ograniczą poziom emisji NO_x, zwłaszcza z sektora transportowego i komunalno-bytowego.

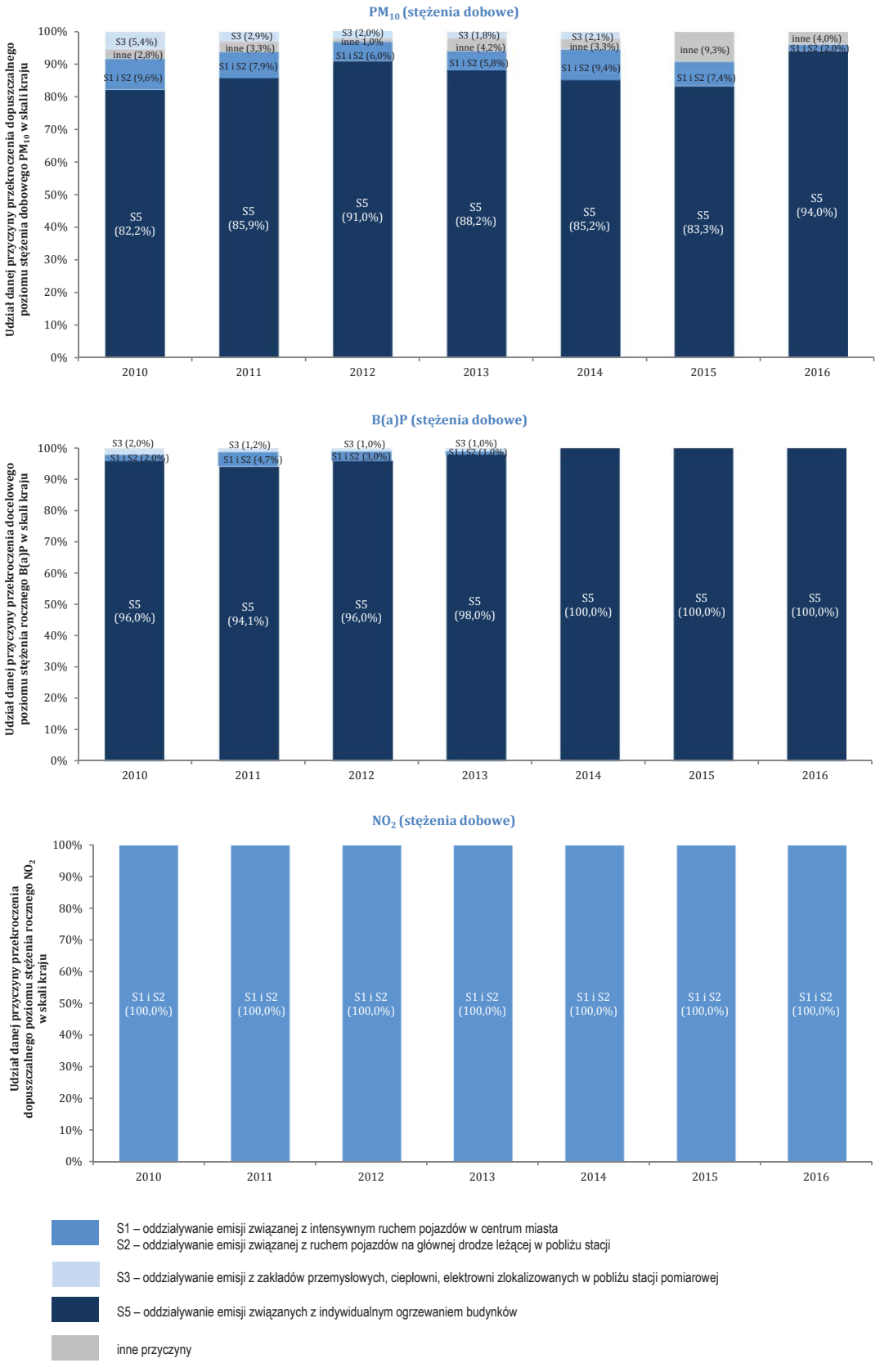
5.1.4. Główne przyczyny przekroczeń wartości normatywnych w kraju

Głównymi przyczynami przekroczeń wartości normatywnych PM_{10} i B(a)P w skali kraju były źródła powierzchniowe, a w przypadku NO_2 źródła liniowe

Dla prawidłowego ukierunkowania działań mających na celu poprawę jakości powietrza ważne jest nie tylko ustalenie źródeł emisji poszczególnych substancji, ale również warunków ich emisji i związanych z nimi sposobów rozprzestrzeniania określonych zanieczyszczeń powietrza. Warunkują one bowiem to, w jakim stopniu konkretne źródło emisji będzie przyczyniać się do występowania przekroczeń wartości normatywnych określonych substancji na danym terenie. Z danych GIOŚ za lata 2010–2016 wynika, że w skali kraju najczęstszymi przyczynami przekroczeń poziomów dopuszczalnych PM_{10} (stężenia dobowe) było oddziaływanie emisji związanych z indywidualnym ogrzewaniem budynków (przyczynę tę wskazano w 82,2% do 94,0% wszystkich odnotowanych sytuacji przekroczeń). W przypadku B(a)P odsetek ten mieścił się w przedziale od 94,1% do 100%. Natomiast przyczyną przekroczeń NO_2 była wyłącznie emisja ze źródeł liniowych (transport samochodowy). Dane dotyczące przyczyn przekroczeń poszczególnych substancji przedstawiono na wykresie 7.

Wykres 7

Przyczyny przekroczeń wartości normatywnych PM_{10}, B(a)P i NO_2 w latach 2010–2016 w skali kraju



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych zawartych w zbiorczych (rocznych) wynikach ocen jakości powietrza w strefach za lata 2010–2016 sporządzonych przez GIOŚ.

Odmienny sposób rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń z różnych źródeł determinuje ich wpływ na występowanie przekroczeń wartości normatywnych zanieczyszczeń powietrza

Z analiz GIOŚ wynika, że w miejscach z najwyższymi stężeniami PM_{10}, $PM_{2,5}$ i B(a)P na poziom zanieczyszczenia powietrza największy wpływ ma emisja pyłu pierwotnego z niskich źródeł, powstająca wskutek procesów spalania poza przemysłem, w czym największy udział ma spalanie paliw stałych na cele grzewcze i bytowe (co w konsekwencji oznacza, że przekroczenia wartości normatywnych najczęściej występują w okresie zimowym). Emisje z tej kategorii źródeł miały w 2016 r. największy udział w emisji krajowej (odpowiednio 45% i 48% dla PM_{10} i $PM_{2,5}$ oraz 88% dla WWA – wykres 4). Drugą, co do istotności, kategorią źródeł emisji mającą wpływ na poziom stężeń pyłów zawieszonych były źródła transportowe, zwłaszcza transport drogowy (emisja z tego źródła stanowiła odpowiednio 5% i 7% całkowitej emisji PM_{10} i $PM_{2,5}$). Z kolei ponadnormatywne stężenia NO_2 wynikały wyłącznie z emisji pochodzącej z transportu drogowego (emisja z tego źródła stanowiła 32% całkowitej wielkości emisji NO_x – wykres 4).

Emisja zanieczyszczeń związana z indywidualnym ogrzewaniem mieszkań i budynków pochodzi z niskich emitorów (usytuowanych na niewielkich wysokościach nad poziomem gruntu) przez co ma na wielu obszarach decydujący wpływ na występowanie tam przekroczeń wartości kryterialnych pyłów zawieszonych i B(a)P. Wolumen emisji pyłów zawieszonych z transportu drogowego, co prawda nie jest aż tak duży jak z innych źródeł, lecz w połączeniu z miejscem i sposobem wprowadzania tych zanieczyszczeń do powietrza (emisja z transportu drogowego ma również miejsce na niewielkiej wysokości) powoduje, że w centralnych częściach miast z gęstą siatką ulic o dużym natężeniu ruchu samochodów oraz w obrębie kanionów ruchliwych ulic emisja z samochodów jest czynnikiem w dużym stopniu decydującym o wystąpieniu przekroczeń wartości kryterialnych dla tych substancji (a także NO_2). Pomimo tego, że szeroko rozumiane źródła przemysłowe (kategorie: *Procesy spalania w sektorze produkcji i transformacji energii, Procesy spalania w przemyśle, Procesy produkcyjne*) miały w 2016 r. istotny udział w wielkości emisji krajowej (odpowiednio: 27% dla PM_{10}, 33% dla $PM_{2,5}$, 10% dla WWA i 38% dla NO_x – wykres 4), to z uwagi na sposób wprowadzania zanieczyszczeń do powietrza (m.in. wysokie kominy elektrowni, duże prędkości wylotowe gazów), oddalenie przemysłowych źródeł emisji w stosunku do obszarów z zabudową mieszkaniową i mniej powszechne występowanie, mają znacznie mniejszy wpływ na możliwość wystąpienia przekroczeń wartości kryterialnych niż wymienione wcześniej emisje związane z ogrzewaniem budynków i transportem samochodowym.

5.1.5. Transgraniczne przemieszczanie zanieczyszczeń

Emisje pyłu ze źródeł położonych poza granicami kraju – z wyjątkiem województwa śląskiego – z reguły nie przyczyniają się do występowania ponadnormatywnych stężeń PM_{10}

Według danych GIOŚ, przedstawionych w ocenie jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2016[38], na poziom stężeń pyłu pewien wpływ mają emisje pyłu i prekursorów pyłu wtórnego ze źródeł emisji położonych poza granicami kraju. Wpływ ten jest największy w województwach zachodnich i południowych. Wyznaczone na podstawie wyników modelowania matematycznego, stężenia średnioroczne PM_{10} pochodzące ze źródeł transgranicznych mieściły się w ocenianym roku w przedziale od 3,9 µg/m^3 do 12,2 µg/m^3 (w województwie śląskim), co w sposób graficzny przedstawiono w załączniku 6.10. do informacji.

[38] http://powietrze.gios.gov.pl/pjp/content/show/1001097 – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r.

Z powyższego opracowania GIOŚ wynika, że największy wpływ emisji ze źródeł transgranicznych odnotowano w województwie podkarpackim (powiat bieszczadzki), gdzie stężenie obliczone na podstawie ich aktywności stanowiło powyżej 40% wysokości stężenia występującego na tym obszarze. Dotyczyło to obszarów, gdzie generalnie stężenia PM_{10} były niskie, a więc nawet wzrost stężeń powodowany przez źródła zagraniczne nie skutkował z reguły powstawaniem przekroczeń wartości dopuszczalnych. Z kolei na terenie województwa śląskiego, szczególnie w jego południowo-zachodniej części w rejonie Bramy Morawskiej, napływ zanieczyszczeń z Czech (głównie ze Śląska Morawskiego, w tym z przemysłowego rejonu Ostrawy) mógł przyczyniać się, oprócz źródeł krajowych, do kształtowania wysokich poziomów stężeń PM_{10}, przekraczających poziom dopuszczalny. Zbliżone zależności wystąpiły w przypadku $PM_{2,5}$, przy czym stężenia średnioroczne tej substancji związane z oddziaływaniem źródeł zewnętrznych nie przekraczały 5,5 $\mu g/m^3$ (maksimum w powiecie wodzisławskim).

Dane te potwierdzają, że niedostateczna jakość powietrza w Polsce kształtowana jest w decydującej mierze przez źródła emisji położone na terenie kraju. Warto zwrócić uwagę, że według ekspertyzy zewnętrznej sporządzonej na zlecenie NIK[39], transgraniczne przemieszczanie niektórych substancji wpływa na jakość powietrza, lecz nie są to ładunki, które na ogół w sposób znaczący przyczyniają się do powstawania epizodów wysokich stężeń na większym obszarze kraju i analogicznie należy podchodzić do oceny wpływu emisji zanieczyszczeń powietrza pomiędzy województwami. W przypadku sytuacji związanych z epizodami wysokich stężeń zanieczyszczeń decydujące znaczenie ma niska emisja lub emisja z sektora transportowego, która może być przenoszona w warstwie podinwersyjnej w rejony położone najbliżej granicy województw. Jak pokazują analizy wykonane na potrzeby opracowania poszczególnych POP, emisja napływowa z przylegających do Polski obszarów może mieć w niektórych przypadkach istotny wpływ na jakość powietrza w danej strefie, w której dokonuje się oceny jakości powietrza (wykresy 18 i 19).

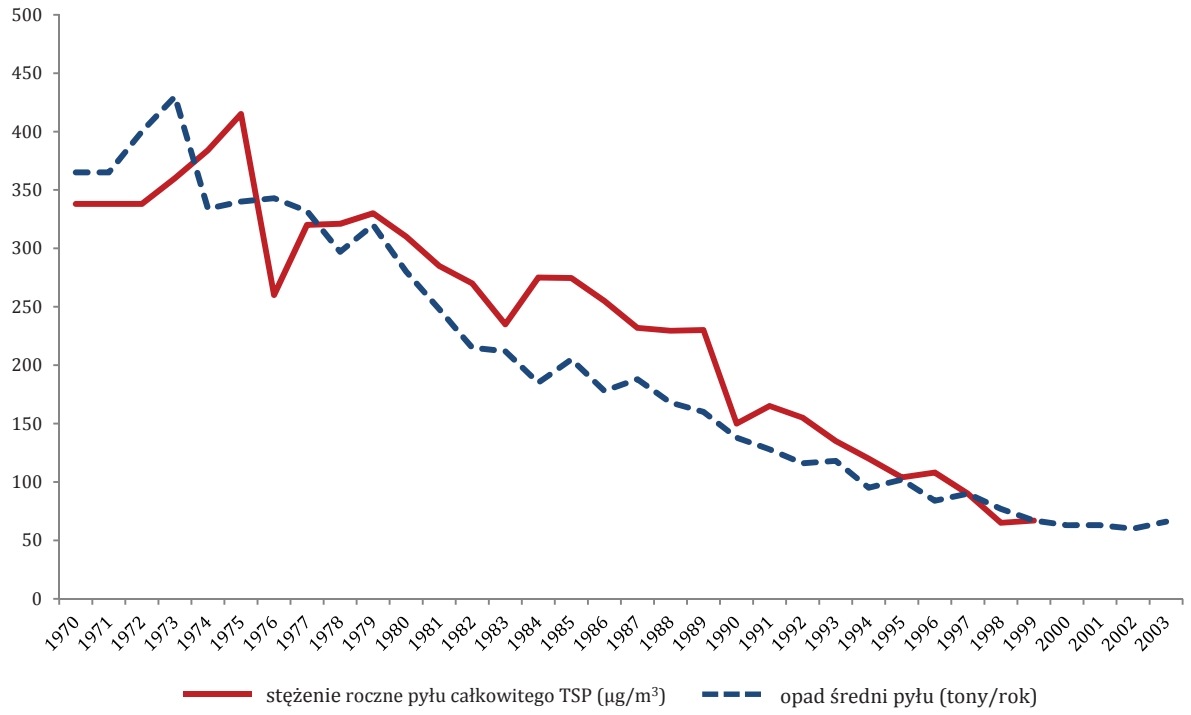
5.1.6. Wpływ warunków atmosferycznych na jakość powietrza

Warunki meteorologiczne determinują możliwość rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń powietrza, a tym samym w krótkim okresie czasu to one decydują w głównej mierze o występowaniu ponadnormatywnych stężeń niektórych zanieczyszczeń powietrza

Według ekspertyzy wykonanej przez IMGW na zlecenie NIK (wskazanej w przypisie nr 39) w perspektywie długookresowej jakość powietrza w Polsce uległa istotnym zmianom, głównie wskutek transformacji gospodarczej (lata 80. i 90. XX w.) i modernizacji szeregu zakładów przemysłowych, których emisje w tamtym czasie najsilniej oddziaływały na przedmiotową sferę. Świadczy o tym przebieg stężeń rocznych pyłu całkowitego (TSP) lub opad pyłu w okresie 1970–2003 dla Katowic (wykres 8). Mimo tych zmian nadal znaczny odsetek ludności w Polsce pozostaje pod wpływem ponadnormatywnych poziomów zanieczyszczeń takich jak pyły zawieszone (PM_{10} i $PM_{2,5}$), ozon w warstwie przyziemnej atmosfery (O_3), dwutlenek azotu (NO_2) czy wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne, m.in. B(a)P.

[39] *Wpływ warunków meteorologicznych na jakość powietrza w wybranych gminach, zróżnicowanie tych warunków na terenie Polski i ich wpływ na rozprzestrzenianie się zanieczyszczeń oraz problem transgranicznego przemieszczania się zanieczyszczeń powietrza*, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie, Oddział w Krakowie, Zakład Modelowania Zanieczyszczeń Powietrza, Katowice, grudzień 2017 r.

Wykres 8
Przebieg rocznych stężeń pyłu całkowitego (TSP) i opad pyłu na terenie Katowic w latach 1970–2003



Źródło: Ekspertyza IMGW wykonana na zlecenie NIK.

W przedmiotowej ekspertyzie wskazano, że warunki meteorologiczne determinują rozprzestrzenianie się zanieczyszczeń oraz ich dyspersję w atmosferze, a w konsekwencji jakość powietrza na dowolnym badanym obszarze. Na jakość powietrza wpływa także emisja zanieczyszczeń, ale biorąc pod uwagę jej niewielką zmienność w krótkim okresie czasu meteorologia wyjaśnia aż 70% sytuacji podwyższonych stężeń zanieczyszczeń. Najważniejszymi elementami meteorologicznymi, wpływającymi na jakość powietrza są kierunek i prędkość wiatru, temperatura powietrza oraz opady atmosferyczne. Wiatr wpływa na poziome i w profilu pionowym rozprzestrzenianie się zanieczyszczeń powietrza. Natomiast wpływ temperatury powietrza na poziom zanieczyszczenia jest pośredni i bezpośredni. Zmiany temperatury powietrza wraz z wysokością, tak zwana pionowa struktura termiczna, kształtują stabilność atmosfery. Im bardziej stabilna jest struktura termiczna, czyli gdy w miarę wzrostu wysokości nad ziemią temperatura bądź nie zmienia się (izotermia) lub wręcz rośnie (inwersja), tym mniej korzystne warunki dla rozpraszania poziomego substancji zanieczyszczających. Temperatura powietrza dodatkowo w okresie zimowym *steruje* wielkością emisji zanieczyszczeń, wpływając pośrednio na wielkość stężeń (zwiększona emisja pyłów do atmosfery w procesie ogrzewania mieszkań i wzrost energochłonności procesów przemysłowych wraz ze spadkiem temperatury). Z kolei opady atmosferyczne powodują wymywanie, obniżając poziom substancji w powietrzu. Dla zanieczyszczeń fotochemicznych duży wpływ ma również insolacja (nasłonecznienie).

Przeprowadzone przez IMGW analizy wykazały jednak, że choć zauważalny jest wpływ pojedynczych czynników meteorologicznych na jakość powie-

trza, to do pełnej analizy tych zjawisk niezbędne jest uwzględnienie szeregu czynników, których łączny wpływ ostatecznie kształtuje zmienność stężeń poszczególnych substancji w atmosferze. Na potrzeby ekspertyzy dokonano klasyfikacji wpływu zespołu 12 czynników meteorologicznych na jakość powietrza[40]. Poszczególnym elementom przyporządkowano odpowiednie rangi, wg uzyskanych wyników i na tej podstawie przeprowadzono analizę korelacji pomiędzy sumami rang czynników meteorologicznych wpływających na stężania PM_{10}, B(a)P i NO_2. Dopiero łączna analiza wszystkich tych elementów meteorologicznych ujawniła silną zależność z odnotowywanymi stężeniami poszczególnych zanieczyszczeń powietrza. Wyniki tej analizy wskazują również, że spośród badanych zanieczyszczeń najbardziej podatne na warunki meteorologiczne są zanieczyszczenia pyłowe i B(a)P, a w mniejszym stopniu NO_2 (przykładowe dane w tym zakresie przedstawiono w załączniku 6.11. do informacji). Ta ostatnia substancja silniej reaguje na warunki meteorologiczne na niekomunikacyjnych stacjach pomiarowych i w mniejszych, źle przewietrzanych miastach.

Przykładowa analiza przeprowadzona przez IMGW dla stężeń PM_{10} z lat 1994–2016 dla Katowic wykazała, że w ciągu ostatniego dwudziestolecia zaobserwowano słaby ujemny trend w wysokości stężeń średniorocznych tej substancji. Wskazano jednak, że zdecydowanie nad ujemną tendencją stężeń dominował wpływ warunków meteorologicznych w poszczególnych latach. Wyraźnie odznaczały się na tym tle stosunkowo chłodne zimy z lat 1996, 2006, 2010 i 2012 oraz łagodne zimy lat 1998–2004 oraz 2015–2016. Jeszcze słabszy ujemny kierunek zmian (współczynnik kierunkowy funkcji na poziomie zaledwie -0,13) obserwowany był dla rocznych stężeń PM_{10} w sezonie zimowym (styczeń–marzec, październik–grudzień). W wymienionym opracowaniu wskazano również, że jakkolwiek w dłuższym horyzoncie czasowym odnotowano spadek stężeń zanieczyszczeń powietrza, szczególnie pyłowych (wykres 8) to obserwowane roczne tendencje zmian ich stężeń są praktycznie zależne jedynie od zmienności warunków pogodowych. Zatem w ocenach jakości powietrza i analizach środowiskowych należy zawsze brać pod uwagę czynnik meteorologiczny jako znacznie modyfikujący jakość powietrza. Wskazano także, że lata 2015–2016 były dość ciepłe, o stosunkowo dużej dynamice warunków anemologicznych (wietrznych) z łagodnymi zimami, co nie sprzyjało występowaniu znaczniejszych epizodów wysokich stężeń pyłu. W tych okresach występowały niezbyt silne epizody późnojesienne (październikowe i listopadowe). Natomiast epizod wysokich stężeń zanieczyszczeń, który z małymi przerwami trwał nad Polską od 7 stycznia do 19 lutego 2017 r. spowodował znaczące pogorszenie się standardów jakości powietrza w 2017 r. (przykładowe elementy analizy tego epizodu smogowego przedstawiono w załącznikach 6.12. i 6.13. do informacji). W opracowaniu zwrócono także uwagę, że głównymi czynnikami meteorologicznymi wpływającymi na jakość powietrza podczas epizodów wysokich stężeń zanieczyszczeń są: występowanie roz-

[40] W analizie uwzględniono następujące elementy meteorologiczne: widzialność poziomą, temperaturę powietrza, ciśnienie atmosferyczne, wilgotność względną powietrza, udział cisz, prędkość wiatru, stan gruntu, temperaturę minimalną dobową, temperaturę maksymalną dobową, opad atmosferyczny, pokrywę śnieżną i czas trwania mgły.

ległego układu wysokiego ciśnienia nad Polską centralną, silna stagnacja powietrza manifestowana występowaniem rozległych i długotrwałych inwersji termicznych, niejednokrotnie jako współistniejących inwersji przyziemnych i w swobodnej atmosferze, brak wiatru lub wiatr bardzo słaby, brak opadów atmosferycznych oraz niska temperatura powietrza.

W opracowaniu zwrócono również uwagę, że warunki topograficzne i zróżnicowanie klimatyczne Polski powodują, iż pod względem zagrożenia występowania wysokich stężeń zanieczyszczeń można wydzielić trzy główne obszary zagrożeń:

- południowy, obejmujący doliny górskie, kotliny i wyżyny wraz z obszarem południowej części Niziny Śląskiej, Wyżyny Śląskiej i Małopolski (zagrożenie znaczne);
- Polski Środkowej, obejmujący pas nizin środkowopolskich, Góry Świętokrzyskie, Wyżynę Lubelską (zagrożenie umiarkowane);
- pas pojezierza wraz z przymorzem (zagrożenie mierne).

Oznacza to w szczególności, że skala działań naprawczych wymagana do przywrócenia odpowiedniej jakości powietrza w południowej części Polski będzie znacznie większa niż w pozostałej części kraju. Może to być również wskazówką do ustalenia odpowiednich proporcji w podziale środków finansowych przewidzianych w ramach wspólnej oferty finansowej NFOŚiGW i WFOŚiGW w ramach programu *Czyste powietrze*.

5.1.7. Wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzkie

Zanieczyszczenie powietrza jest istotnym czynnikiem zwiększającym ryzyko poważnych zachorowań

Negatywny wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie i życie ludzkie jest obecnie dobrze udokumentowany i potwierdzony licznymi badaniami.

Europejska Agencja Środowiska wskazuje w swoich raportach, że zanieczyszczenie powietrza stanowi najpoważniejszy czynnik środowiskowy wpływający na ryzyko zachorowań w Europie, a obciążenie chorobami wynikającymi z zanieczyszczenia powietrza jest znaczne. Choroby serca i udary są najczęstszymi przyczynami przedwczesnych zgonów, które można przypisać zanieczyszczeniu powietrza (są one odpowiedzialne za 80% takich przypadków), a w następnej kolejności przyczynami tych zgonów są choroby płuc i rak płuc. Oprócz powodowania przedwczesnych zgonów, zanieczyszczenie powietrza przyczynia się do zwiększenia występowania szerokiego zakresu chorób związanych z rozwojem i możliwościami poznawczymi człowieka, co z kolei może wpływać na wyniki nauki w szkole i osiągnięcia w późniejszym życiu, prowadząc do obniżenia produktywności i jakości życia. Pojawiły się również dowody wskazujące, że ekspozycja na zanieczyszczenie powietrza jest powiązana z nowo rozpoznaną cukrzycą typu 2 u dorosłych oraz może przyczyniać się do otyłości, ogólnoustrojowego stanu zapalnego, starzenia się, występowania choroby Alzheimera oraz demencji[41].

W ocenie Światowej Organizacji Zdrowia zanieczyszczenie powietrza jest istotnym czynnikiem wpływającym na zdrowie. Szerokie spectrum negatywnych skutków oddziaływania zanieczyszczenia powietrza zewnętrznego

[41] *Air quality in Europe – 2016 report*, EEA, 2016 r. oraz *Air quality in Europe – 2017 report*, EEA, 2017 r.

na zdrowie zostało udowodnione w szeregu badań prowadzonych w różnych częściach świata[42]. W celu oszacowania skutków ekonomicznych niedostatecznej jakości powietrza w Europie, WHO wzięło pod uwagę cztery główne grupy chorób związane z zanieczyszczeniami powietrza, tj. nowotwory oraz choroby sercowo-naczyniowe, mózgowo-naczyniowe i układu oddechowego[43].

Zanieczyszczenie powietrza oddziaływuje na cały organizm człowieka, wywołując szereg dolegliwości, a w skrajnym przypadku nawet przedwczesny zgon. Zanieczyszczenie powietrza powoduje choroby układu oddechowego, choroby nowotworowe, negatywnie wpływa na układ krążenia oraz układ nerwowy. Oddziaływuje również na rozwój płodu oraz płodność[44]. Najbardziej szkodliwą dla zdrowia substancją w powietrzu jest pył zawieszony. Uznaje się, że najbardziej szkodliwe są cząstki pyłu pochodzące z procesów spalania węgla i biomasy oraz cząstki emitowane przez silniki Diesla.

Zanieczyszczenie powietrza jest jednym z najważniejszych szkodliwych czynników środowiskowych wpływających na rozwój i funkcjonowanie układu oddechowego. Negatywny wpływ zanieczyszczeń powietrza na układ oddechowy zaczyna się już na etapie życia płodowego. Pokazują to nie tylko wyniki badań epidemiologicznych, ale też wyniki badań na zwierzętach laboratoryjnych. W zależności od rozmiarów, cząstki pyłu zawieszonego mogą docierać do różnych części układu oddechowego. Większe cząstki zatrzymywane są w obrębie górnych dróg oddechowych. Znacznie bardziej niebezpieczne ze zdrowotnego punktu widzenia są cząstki o średnicach rzędu 2–3 µm i mniejsze, które mogą deponować się w pęcherzykach płucnych. Najmniejsze cząstki pyłu (poniżej 0,1 µm), mogą przedostawać się do krwioobiegu i dalej do mózgu, serca, wątroby, nerek czy śledziony. Zanieczyszczenia powietrza mogą nasilać obecność chorób obturacyjnych płuc, objawy astmy oskrzelowej, istotnie zwiększać zapadalność na infekcje dróg oddechowych, w tym na zapale-

[42] *Review of evidence on health aspects of air pollution – REVIHAAP ProjectTechnical Report*, WHO, 2013 r. (http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/193108/REVIHAAP-Final-technical-report.pdf – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r.).

[43] *Economic cost of the health impact of air pollution in Europe,* Światowa Organizacja Zdrowia, 2015 r. (http://www.euro.who.int/ __data/assets/pdf_file/0004/276772/Economic-cost-health-impact-air-pollution-en.pdf – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r.). Wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie został również poruszony w innych opracowaniach WHO, tj.: *Ambient air pollution; A global assessment of exposure and burden of disease*, WHO, 2016 r. (http://www.who.int/phe/publications/air-pollution-global-assessment/en/ – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r.) oraz *WHO Air quality guidelines for particulate matter, ozone, nitrogen dioxide and sulfur dioxide, Global update 2005,* WHO, 2006 r. (opracowanie wskazane w pkt. 5.1.1. informacji).

[44] Na temat negatywnych skutków zanieczyszczenia powietrza na organizm człowieka można się dowiedzieć m.in. z publikacji (dostępnych w języku polskim), zmieszczonych na stronie Stowarzyszenia Krakowski Alarm Smogowy https://www.krakowskialarmsmogowy.pl/ – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r., takich jak: *Krakowskie powietrze a astma u dzieci*, *Powietrze a ryzyko zawału serca*, *WHO: powietrze jest rakotwórcze*, *Źródła pyłów w otoczeniu człowieka*, *Śmiercionośne polskie powietrze*, *Wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie*, *Wpływ zanieczyszczenia powietrza na centralny układ nerwowy*, *Wpływ zanieczyszczenia powietrza pyłem zawieszonym na śmiertelność: analiza dla Krakowa*, *Wybrane skutki zdrowotne zanieczyszczenia powietrza*. Na stronie Greenpeace dostępny jest raport: *Polskie przedszkola w smogu – Analiza wpływu zanieczyszczenia powietrza w Polsce na zdrowie dzieci poniżej 5. roku życia* (*http://m.greenpeace.org/poland/PageFiles/780769/Raport_Przedszkola_w_smogu_FINAL.pdf* – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r.).

nie płuc, w szczególności w przypadku dzieci. Ekspozycja kobiet w ciąży na pył $PM_{2,5}$ oraz WWA może powodować częstsze występowanie objawów świadczących o zapaleniu górnych i dolnych dróg oddechowych u niemowląt, a u dzieci gorszy rozwój i funkcjonowanie układu oddechowego w wieku późniejszym. Badania wskazują, że zmniejszenie narażenia na zanieczyszczenia powietrza jest skorelowane ze zmniejszeniem dolegliwości ze strony układu oddechowego i poprawą jego funkcjonowania, zarówno u dzieci, jak i u osób dorosłych.

Zanieczyszczenie powietrza zewnętrznego – pył zawieszony oraz spaliny emitowane przez silniki Diesla zostały w 2013 r. uznane przez Międzynarodową Agencję Badań nad Rakiem jako substancje o udowodnionym działaniu rakotwórczym. Według WHO w 2010 r. wpływowi zanieczyszczenia powietrza można było przypisać na całym świecie ok. 15% zgonów z powodu raka płuca. Badania wskazują, że zanieczyszczenie powietrza znacząco zwiększa zapadalność i umieralność związaną z rakiem płuca. Poza tym schorzeniem, wpływowi zanieczyszczeń powietrza przypisuje się też zwiększone ryzyko występowania raka pęcherza moczowego, nowotworów mózgu i raka szyjki macicy u osób dorosłych.

Zanieczyszczenia powietrza oddziaływują negatywnie również na układ krążenia. Silniejszy wpływ zarówno krótkotrwałej, jak i przewlekłej ekspozycji na zanieczyszczenia powietrza na układ krążenia obserwowany jest u osób starszych, osób z przewlekłymi schorzeniami układu krążenia, osób chorych na przewlekłą obturacyjną chorobę płuc, otyłych i u pacjentów z cukrzycą. U osób zdrowych, narażonych na zanieczyszczenia powietrza (szczególnie w okresie wyższych stężeń zanieczyszczeń) spotyka się przemijające bóle w klatce piersiowej, uczucie braku powietrza, gorszą tolerancję wysiłku. W ostatnich latach zwrócono także uwagę, że ekspozycja na zanieczyszczenia powietrza nie tylko nasila istniejące choroby układu krążenia, ale odgrywa także istotną rolę w ich rozwoju. Zanieczyszczenie powietrza przyczynia się do powikłań zakrzepowo-zatorowych, zaburzeń rytmu serca, choroby niedokrwiennej serca, niewydolności serca, udaru mózgu i miażdżycy obwodowej.

Wyniki badań wskazują, że zanieczyszczenie powietrza wywiera negatywne skutki także na centralny układ nerwowy. Dotyczy to w szczególności dzieci i osób dorosłych. Negatywny wpływ zanieczyszczeń powietrza na układ nerwowy może mieć charakter bezpośredni lub pośredni. Gorsze funkcjonowanie układu oddechowego i układu krążenia może przekładać się także na gorsze funkcjonowanie układu nerwowego. Zanieczyszczenia powietrza wpływają na rozwój układu nerwowego w okresie prenatalnym. Dzieci bardziej narażonych matek na zanieczyszczenia powietrza w okresie ciąży wykazywały w testach iloraz inteligencji (IQ) niższy średnio o 3,8 pkt niż dzieci matek mniej narażonych. Badania wskazują, że zanieczyszczenie powierza, jako czynnik środowiskowy może mieć wpływ na występowanie autyzmu. Wpływ zanieczyszczeń powietrza na układ nerwowy może się objawiać także poprzez występowanie: nadpobudliwości (ADHD), upośledzenia funkcji poznawczych, depresji, większej skłonności do zachowań agresywnych, większego ryzyka cho-

rób neurodegeneracyjnych, upośledzenia zdolności do interakcji międzyludzkich, ubytków inteligencji i trudności ze skupieniem uwagi. Istnieją także badania, pokazujące że długoletnia podwyższona ekspozycja na pył zawieszony może nasilać i przyspieszać proces starzenia się układu nerwowego, a w konsekwencji pogłębiać upośledzenie zdolności poznawczych i sprawności umysłowej w podeszłym wieku.

Zanieczyszczenie powietrza może być również jednym z czynników zwiększających ryzyko wewnątrzmacicznego obumarcia płodu, wcześniactwa i niskiej wagi urodzeniowej noworodków. Ekspozycja na zanieczyszczenia powietrza może także wpływać na płodność, zarówno w przypadku kobiet, jak i mężczyzn[45].

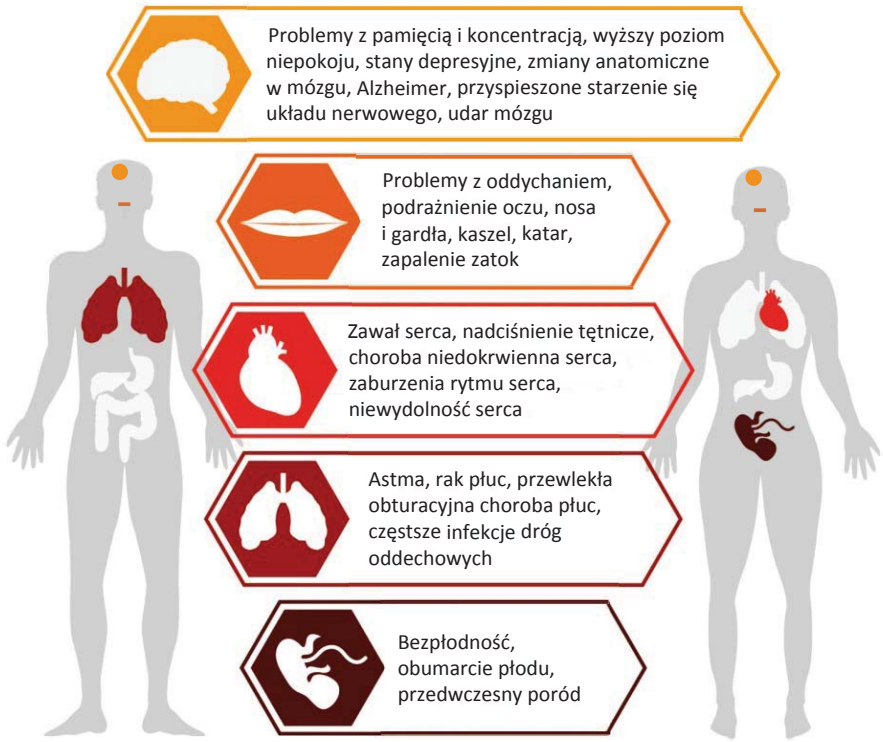
W Śląskim Centrum Chorób Serca w Zabrzu przeprowadzono w 2016 r. badania nad związkiem pomiędzy zanieczyszczeniem powietrza i częstością występowania ostrych schorzeń sercowo-naczyniowych oraz śmiertelnością mieszkańców aglomeracji górnośląskiej[46]. W wyniku badań stwierdzono, że istnieje zależność pomiędzy podwyższonymi stężeniami zanieczyszczeń powietrza a występowaniem nagłych stanów sercowo-naczyniowych w populacji pacjentów z chorobami sercowo-naczyniowymi zamieszkujących aglomerację górnośląską. Wykazano, że istnieje związek ogłoszonego alertu smogowego z częstszym występowaniem udaru mózgu z 7–14-dniowym opóźnieniem oraz śmiertelnością sercowo-naczyniową i ogólną zarówno w dniu ogłoszenia, jak i z opóźnieniem do 14 dni oraz zaobserwowano dodatni wpływ zanieczyszczeń powietrza z wyjątkiem ozonu na śmiertelność sercowo-naczyniową i ogólną w populacji aglomeracji górnośląskiej.

Rodzaje schorzeń związanych z zanieczyszczeniem powietrza przedstawiono na rysunku 14.

[45] Przedstawiony w powyższych akapitach opis wpływu zanieczyszczeń powietrza na organizm człowieka przygotowano na podstawie wcześniej wymienionych opracowań dostępnych na stronie Stowarzyszenia Krakowski Alarm Smogowy. Szczegółowy opis badań dotyczących wpływu zanieczyszczeń powietrza na zdrowie oraz bibliografia zostały zawarte w opracowaniu: *Wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie,* KAS, 2017 r. (https://krakowskialarmsmogowy.pl/aktualnosci/szczegoly/id/334 – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r.).

[46] *Związek pomiędzy zanieczyszczeniem powietrza i częstością występowania ostrych schorzeń sercowo-naczyniowych oraz śmiertelnością mieszkańców aglomeracji górnośląskiej,* tezy do wszczęcia przewodu na stopień doktora nauk medycznych lekarz Aneta Cieślak, Wydział Lekarski z Oddziałem Lekarsko-Dentystycznym w Zabrzu Śląski Uniwersytet Medyczny w Katowicach, Zabrze 2016. Opracowanie zostało udostępnione NIK na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli.

Rysunek 14
Wpływ zanieczyszczeń powietrza na organizm ludzki



Źródło: Wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie, Stowarzyszenie Krakowski Alarm Smogowy, 2017 r.

Liczba przedwczesnych zgonów w Polsce przypisywanych zanieczyszczeniom powietrza jest jedną z najwyższych wartości wśród 41 krajów europejskich, dla których były prowadzone takie szacunki

Związek między narażeniem na zanieczyszczenia powietrza a umieralnością został zauważony już w latach 30. XX wieku. W grudniu 1930 r. w dolinie Mozy (wschodnia Belgia, okolice miasta Liège) utrzymujące się przez kilka dni wysokie stężenia zanieczyszczeń powietrza spowodowały śmierć ok. 60 osób (zaledwie po kilku godzinach od wystąpienia objawów). U kilkuset zaś osób wystąpiły poważne dolegliwości ze strony układu oddechowego. Kiedy ostatecznie mgła się rozproszyła, objawy ustąpiły. Podobna sytuacja, lecz na większą skalę wystąpiła w Londynie. Dnia 5 grudnia 1952 r. wyjątkowo gęsta mgła spowiła obszar tzw. Wielkiego Londynu (zamieszkany wtedy przez ok. 8,5 mln ludzi), utrzymując się do 9 grudnia. Występujące przez te kilka dni bardzo wysokie stężenia pyłu zawieszonego i dwutlenku siarki stały się przyczyną ok. 4000 zgonów[47].

W skali całego świata, według szacunków WHO, w 2012 r. zanieczyszczenie powietrza było odpowiedzialne za spowodowanie 7 milionów przedwczesnych zgonów. Stanowiło to 12,5% wszystkich zgonów na całym świecie[48].

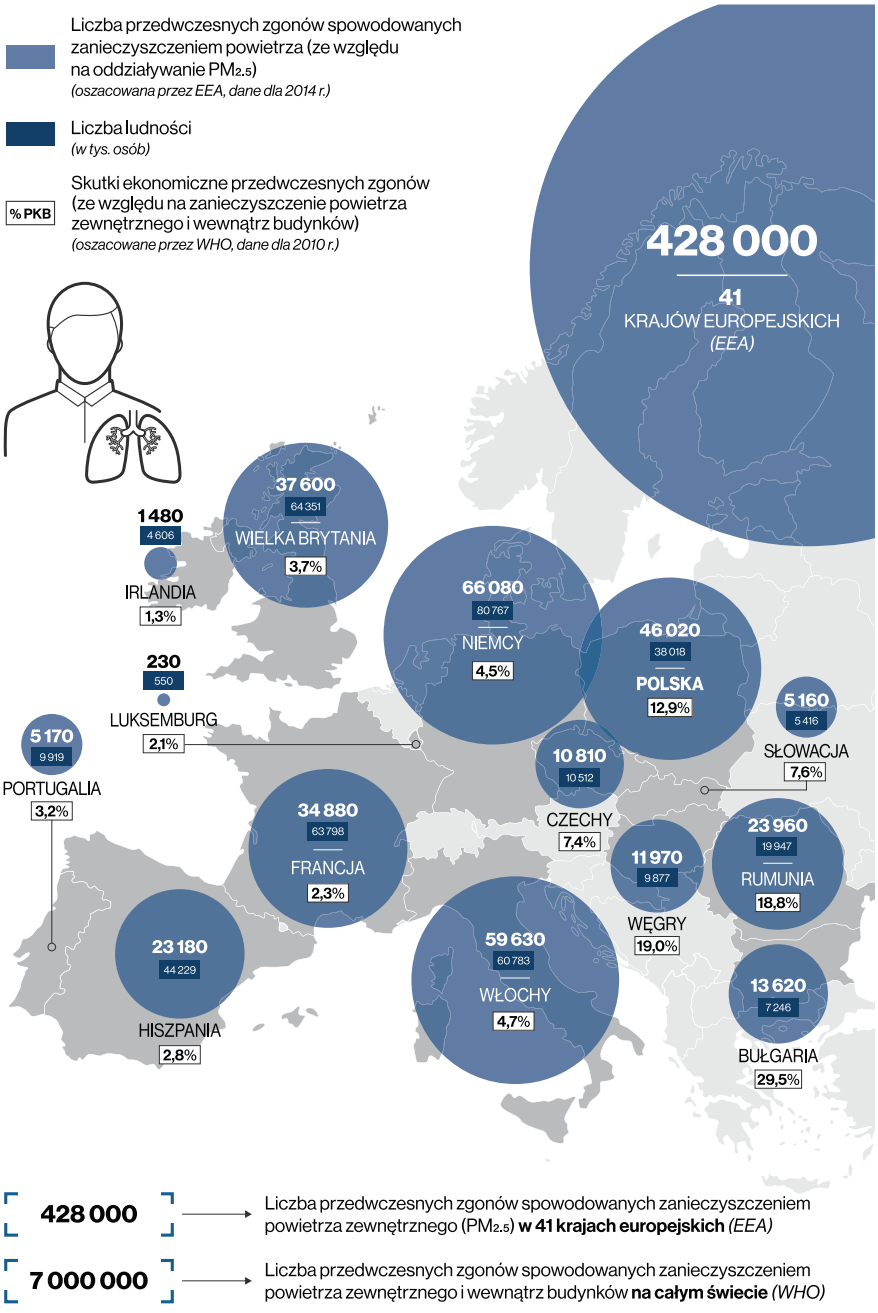
Według raportu EEA w 2014 r., w 41 krajach europejskich zanieczyszczenie powietrza $PM_{2,5}$ przyczyniło się do 428 000 przedwczesnych zgonów. W 28 krajach UE liczba przedwczesnych zgonów z uwagi na negatywne oddziaływanie ww. substancji wyniosła 399 000, a tylko w Polsce liczba tych zgonów osza-

[47] Za: *Wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie*, Stowarzyszenie Krakowski Alarm Smogowy, 2017 r.

[48] Jest to liczba przedwczesnych zgonów spowodowana zanieczyszczeniem powietrza na zewnątrz (3,7 mln) i wewnątrz budynków (4,3 mln). Liczby te nie sumują się do 7 mln, ponieważ zanieczyszczenia powietrza na zewnątrz i wewnątrz budynków nie są w pełni niezależne od siebie. Źródło: *Economic cost of the health impact of air pollution in Europe*, WHO, 2015 r.

cowana została na 46 020. Był to trzeci najwyższy wskaźnik (po Niemczech i Włoszech wśród 41 krajów europejskich ujętych w raporcie EE[49]. Oszacowana roczna liczba przedwczesnych zgonów w Polsce była nieco niższa niż liczba wszystkim mieszkańców miasta Kołobrzegu[50]. Dane o oszacowanych skutkach narażenia na zanieczyszczenie powietrza w wybranych krajach europejskich przedstawiono na rysunku 15 oraz w załączniku 6.14. do informacji.

Rysunek 15
Oszacowane skutki narażenia na zanieczyszczenie powietrza $PM_{2,5}$, NO_2 i ozonem w wybranych krajach europejskich, wg danych EEA i WHO



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie Economic cost of the health impact of air pollution in Europe, WHO, 2015 r. oraz Air quality in Europe – 2017 report, EEA, 2017 r.

[49] Air quality in Europe – 2017 report, EEA, 2017 r.

[50] Według stanu na koniec 2017 r. miasto Kołobrzeg zamieszkiwało 46 568 osób (ustalono na podstawie Banku Danych Lokalnych, udostępnionym przez Główny Urząd Statystyczny pod adresem: https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r.).

Ekonomiczne skutki niedostatecznej jakości powietrza są bardzo wysokie

Ekonomiczne skutki negatywnego oddziaływania zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzkie są bardzo wysokie, jednakże ich pełne oszacowanie jest trudne. Koszty zanieczyszczenia powietrza mogą mieć charakter rynkowy i nierynkowy. Do kosztów rynkowych zalicza się: zmniejszoną wydajność pracy, dodatkowe wydatki na ochronę zdrowia oraz straty w produkcji rolnej i leśnej. Koszty nierynkowe związane są ze zwiększoną śmiertelnością i zachorowalnością oraz pogorszeniem jakości powietrza i wody. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju szacuje, że w państwach OECD koszty rynkowe wynikające z zanieczyszczenia powietrza wzrosną z 90 mld dolarów w 2015 r. do 390 mld dolarów w 2060 r., a koszty nierynkowe z 1550 mld dolarów w 2015 r. do 3750–3850 mld dolarów w 2060 r. Natomiast w krajach europejskich OECD koszty związane z przedwczesnymi zgonami wzrosną z 730 mld dolarów w 2015 r. do 1660–1690 mld dolarów w 2060 r.[51]

Z kolei wg danych WHO w 2010 r. ekonomiczne koszty przedwczesnych zgonów spowodowanych zanieczyszczeniem powietrza w Polsce zostały oszacowane na poziomie 12,9% Produktu Krajowego Brutto (rysunek 15).

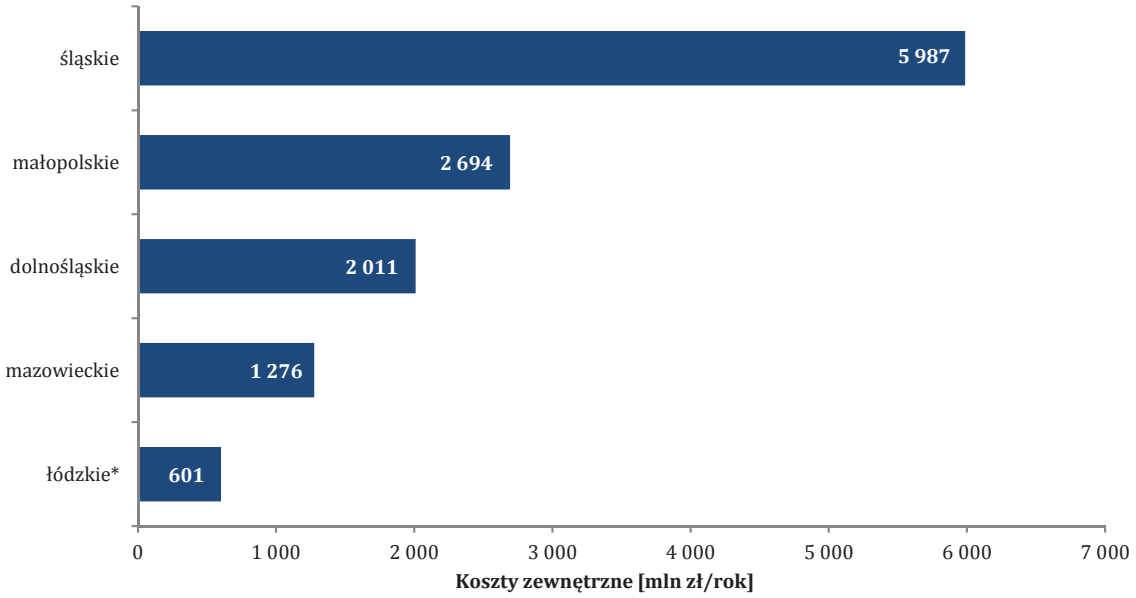
Koszty zewnętrzne spowodowane złą jakością powietrza na obszarze pięciu skontrolowanych województw wynoszą wg szacunków 12,6 mld zł w skali roku

Zgromadzone dane dla pięciu województw objętych kontrolą NIK również potwierdzają bardzo wysokie koszty zewnętrzne spowodowane niedostateczną jakością powietrza. Przeprowadzona analiza (również przy wykorzystaniu ekspertyzy zewnętrznej wykonanej na zlecenie NIK – dla województw dolnośląskiego, łódzkiego i mazowieckiego) wskazuje, że koszty zewnętrzne spowodowane złą jakością powietrza (z uwagi na oddziaływanie $PM_{2,5}$) na obszarze województw objętych kontrolą wynoszą ok. 12,6 mld zł w skali roku (dane te dla poszczególnych województw przedstawiono na wykresie 9). Przy szacowaniu tych wielkości w ramach wykonanej ekspertyzy na zlecenie NIK posłużono się metodyką CAFE Cost and Benefits Analysis, zgodnie z opracowaniem *Damages per tonne emission of $PM_{2.5}$, NH_3, SO_2, NO_x and VOCs from each EU25 Member State (excluding Cyprus) and surrounding seas*[52], stworzoną w ramach Programu Czyste Powietrze dla Europy. W opracowaniu tym określono wpływ emisji zanieczyszczeń na funkcje życiowe, wartość upraw oraz śmiertelność populacji mieszkańców Europy. Szacunki takie oznaczają, że w okresie objętym poprzednią (P/14/086) i obecną (P/17/078) kontrolą NIK (10 lat) wskazane powyżej koszty zewnętrzne mogły wynieść tylko w skontrolowanych województwach ok. 126,0 mld zł, czyli niemal tyle co suma budżetu wspólnego programu finansowego NFOŚiGW i WFOŚiGW dedykowanego walce z zanieczyszczeniem powietrza w całym kraju i wkładu własnego beneficjentów (132,8 mld zł), zaplanowanego na lata 2018–2029. Potwierdza to wnioski wypływające z obu ww. kontroli NIK w zakresie ochrony powietrza, że podmioty publiczne nie podjęły w skontrolowanym okresie skutecznych i adekwatnych do rangi problemu działań w sferze ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami.

[51] Na podstawie: *Air quality in Europe – 2017 report*, EEA, 2017 r. oraz *The economic consequences of outdoor air pollution, Policy Highlights*, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2016 r. (http://www.oecd.org/greengrowth/the-economic-consequences-of-outdoor-air-pollution-9789264257474-en.htm – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r.).

[52] Metodyka zamieszczona pod adresem: http://ec.europa.eu/environment/archives/cafe/activities/pdf/cafe_cba_externalities.pdf – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r.

Wykres 9
Koszty zewnętrzne powodowane złą jakością powietrza (ze względu na oddziaływanie $PM_{2,5}$)



** Ze względu na nieokreślenie w POP obowiązujących na terenie województwa łódzkiego niektórych elementów pozwalających na dokładne oszacowanie kosztów zewnętrznych (niezbędnej wielkości redukcji emisji dla $PM_{2,5}$), przedstawione dane nie prezentują faktycznego stanu ponoszonych kosztów złej jakości powietrza w województwie łódzkim.*

Źródło: Dane wg POP z 2017 r. dla województw małopolskiego i śląskiego, a w przypadku pozostałych województw szacunki przedstawione w ekspertyzie firmy zewnętrznej wykonanej na zlecenie NIK.

5.2. Planowanie, realizowanie, monitorowanie oraz koordynacja działań na rzecz ochrony powietrza na szczeblu krajowym

Możliwość skutecznej realizacji działań naprawczych w sferze ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami jest w dużym stopniu uzależniona od struktury systemu, w ramach którego następuje ten proces. O ile w toku poprzedniej kontroli NIK (P/14/086) nie wdrożono jeszcze wielu mechanizmów, pozwalających na pełną ocenę funkcjonalności tego systemu, tak obecnie przyjęte lub projektowane rozwiązania – zdaniem NIK – uwidaczniają potrzebę wzmocnienia koordynacji i zapewnienia spójności działań na wszystkich szczeblach administracyjnych.

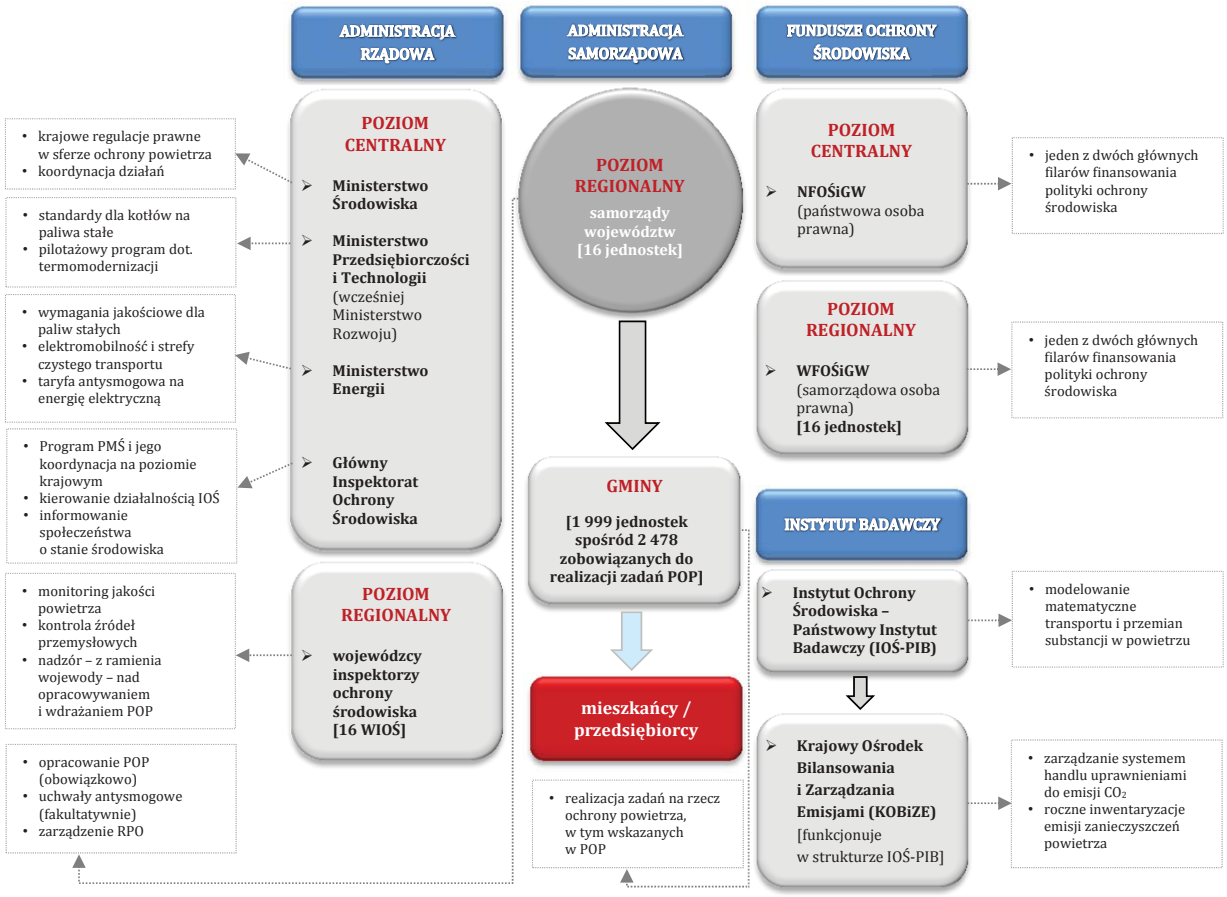
5.2.1. System ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami

Krajowy system ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami jest bardzo skomplikowany, a dodatkowo niewłaściwy sposób wdrażania rozwiązań mających sprzyjać poprawie jakości powietrza czyni go nieskutecznym

Krajowy system ochrony powietrza przez zanieczyszczeniami jest bardzo złożony. Wymaga interakcji pomiędzy wieloma, często niezależnymi, uczestnikami na różnych poziomach administracyjnych (administracja rządowa na poziomie centralnym i regionalnym, jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, państwowa i samorządowe osoby prawne, a nawet jednostka spoza sektora finansów publicznych), choć tak naprawdę wdrażanie zadań mających bezpośredni wpływ na jakość powietrza odbywa się na poziomie poszczególnych obywateli oraz podmiotów gospodarczych. Uproszczony schemat systemu ochrony powietrza (nieobejmujący wszystkich uczestniczących w nim podmiotów) przedstawiono na rysunku 16.

Natomiast opis zadań najważniejszych jednostek funkcjonujących w systemie ochrony powietrza zawarto w załączniku 6.2., a pełniejszy schemat tego systemu w załączniku 6.15. do informacji.

Rysunek 16
Uproszczony schemat systemu ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Złożoność tego systemu, choć na pewno nie ułatwia implementacji zadań, to jednak jeszcze nie przesądza całkowicie o jego nieskuteczności. Zasadniczy problemem w jego funkcjonowaniu stanowi sposób wdrażania rozwiązań mających na celu poprawę jakości powietrza. Dotychczasowa bierność poszczególnych resortów, w tym również Ministra Środowiska, w kształtowaniu instrumentów mogących przyczynić się do poprawy jakości powietrza, spowodowała presję części jednostek samorządu terytorialnego na zwiększenie ich możliwości oddziaływania na przedmiotową sferę. Od początku 2008 r. zadania związane z opracowaniem POP przekazano z administracji rządowej (wojewodowie) na rzecz samorządów województw[53]. Jakość POP opracowywanych na zlecenie samorządów województw uległa poprawie w porównaniu do wcześniejszych programów sporządzanych przez wojewodów, również na skutek rozwoju i wdrażania nowych narzędzi wykorzystywanych do tworzenia modeli emisyjnych

Sposób opracowywania POP jest niejednolity i może nie zapewniać wystarczających mechanizmów do zarządzania procesem poprawy jakości powietrza w skali województwa

[53] Na mocy art. 19 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. Nr 175, poz. 1462, ze zm.).

na potrzeby POP. Niemniej jednak programy te stały się o wiele bardziej skomplikowane i trudniejsze w odbiorze dla podmiotów wyznaczonych do ich wdrażania. Na przestrzeni kilku lat można wskazać jednak dobre praktyki w ich tworzeniu przez niektóre samorządy województw, lecz Minister Środowiska nie zadbał o ich upowszechnienie i wdrożenie w pozostałych przypadkach. Co gorsza brak szczegółowej analizy zasad tworzenia POP ze strony resortu środowiska i nieustalenie jednolitej metodyki sporządzania tych programów w odpowiednim rozporządzeniu wykonawczym nie zapobiegło ryzykom konstruowania programów o niskiej przydatności w procesie zarządzania poprawą jakości powietrza w skali województwa. Przede wszystkim wskazać tutaj należy, że Minister Środowiska nie ustanowił obowiązku zamieszczania w POP elementów umożliwiających bieżącą ocenę skuteczności podejmowanych działań naprawczych i określenia stopnia ich realizacji (w szczególności dotyczy to wymaganych efektów ekologicznych). Spowodowało to, że w niektórych POP brak było informacji o skali działań naprawczych niezbędnej do osiągnięcia założonej poprawy jakości powietrza. Równocześnie brak było obowiązku wskazywania w POP okresów pośrednich, które zapewniałyby możliwość oceny prawidłowości realizowanych działań naprawczych przed upływem całkowitego okresu, na który taki program został ustanowiony. Powyższe braki uniemożliwiły w szczególności skuteczne wykonywanie nadzoru w formie prowadzenia kontroli przez WIOŚ. Nadmienić również należy, że poszczególne POP sporządzane były przy wykorzystaniu różnych danych wejściowych i zastosowaniu odmiennej metodyki wyznaczania istotnych wielkości dla kształtowania rezultatów docelowych tych programów. Skutkowało to w szczególności brakiem możliwości porównywania danych pomiędzy regionami, a nawet w obrębie tego samego województwa, ale dla kolejnych wersji (aktualizacji) POP. Szczegółowo problemy te przedstawiono w punktach 5.2.2. (str. 89–90), 5.3. (str. 118–122) i 5.4. (str. 145) informacji.

Przewidziane w systemie ochrony powietrza możliwości wdrożenia rozwiązań dotyczących jakości paliw i standardów urządzeń grzewczych dla sektora komunalno-bytowego nie dają gwarancji skutecznej ich implementacji, prowadzącej do zdecydowanej poprawy jakości powietrza

Kolejną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę jest sposób rozwiązania, w ramach ukształtowanego systemu, problemu braku standardu urządzeń grzewczych i jakości stosowanych w nich paliw przez sektor komunalno-bytowy. Już w pierwotnej wersji ustawy Poś (z 2001 r.) przewidziano w art. 96 tej ustawy możliwość określenia przez wojewodę rodzajów lub jakości paliw dopuszczonych do stosowania, m.in. w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko. Kompetencje w tym zakresie od 2008 r., podobnie jak określenie POP, przekazano samorządowi województwa, a obecne uregulowania umożliwiają ustanowienie, oprócz jakości stosowanych paliw, również standardu wykorzystywanych urządzeń grzewczych (tzw. uchwały antysmogowe). Zdaniem NIK, taki *oddolny* sposób wdrażania tego typu rozwiązań jest wyjątkowo nieskuteczny i stanowił przejaw unikania przez administrację centralną trudnych do rozwiązania

problemów gospodarczych[54] i społecznych[55], wykraczających poza granice poszczególnych województw. Równocześnie fakultatywność tego instrumentu prawnego spowodowała, że dopiero wskutek wzrostu zainteresowania opinii publicznej problematyką jakości powietrza, zdecydowano się po raz pierwszy na jego wykorzystanie w 2013 r., tj. po 13 latach od wejścia w życie przepisów ustawy Poś. Pierwszy uprawnienia te wykorzystał Sejmik Województwa Małopolskiego, lecz stosowana uchwała w tym zakresie została uznana za nieważną w toku postępowań sądowych, w związku z niewystarczającą podstawą prawną do ich przyjęcia[56]. Dopiero po nowelizacji art. 96 ustawy Poś[57] możliwe było skuteczne wprowadzenie tych przepisów przez ww. organ, które nie zostały zakwestionowane w toku postępowań sądowych[58]. Korzystne rozstrzygnięcia wobec wskazanej wyżej uchwały antysmogowej spowodowały wzrost aktywności innych samorządów województw i w 2017 r. tego typu uchwały zostały przyjęte na terenie sześciu kolejnych województw, a zatem uprawnienia te zostały wykorzystane **po ponad 16 latach** od wejścia w życie przepisów ustawy Poś. W świetle braku stosownych regulacji na szczeblu krajowym w momencie przyjmowania uchwał antysmogowych, wykorzystanie tych instrumentów należy ocenić pozytywnie. Jednak NIK dostrzegła szereg mankamentów tego typu rozwiązań, w szczególności możliwość oddziaływania jedynie na sferę wykorzystania instalacji/paliw w gospodarstwach domowych, lecz nie na ograniczenie możliwości sprzedaży urządzeń/towarów niespełniających przyjętych założeń jakościowych. Tym samym weryfikacja prawidłowości wdrożenia uchwał antysmogowych spoczywa na odpowiednich służbach gminnych, a z uwagi na ich zbyt mały, w stosunku do potrzeb, potencjał kontrolny (niska liczba kontroli w części gmin, wysokie koszty badania próbek z palenisk) nie daje to gwarancji skutecznego wdroże-

[54] Określenie minimalnych wymagań jakościowych dla paliw stałych może istotnie oddziaływać na sytuację sektora górniczego i dystrybutorów oraz sprzedawców paliw stałych, podobnie jak przyjęcie standardów urządzeń grzewczych będzie miało wpływ na producentów wytwarzających kotły na paliwa stałe.

[55] Określenie minimalnej jakości paliw stałych lub wprowadzenie całkowitego zakazu ich stosowania z całą pewnością będzie miało wpływ na wzrost kosztów ogrzewania w gospodarstwach domowych (obecnie paliwa stałe są najtańszym nośnikiem energii). Dla niektórych grup społecznych koszty takich zmian mogą być zbyt wysokie (ubóstwo energetyczne), co wiązałoby się z koniecznością przyjęcia odpowiednich rozwiązań systemowych w tym zakresie.

[56] Dnia 25 listopada 2013 r. Sejmik Województwa Małopolskiego przyjął uchwałę nr XLIV/703/13 w sprawie określenia rodzajów paliw dopuszczonych do stosowania na obszarze gminy miejskiej Kraków. Regulacja ta, w celu ogrzewania lokali lub budynków i przygotowania ciepłej wody użytkowej dopuszczała wyłącznie paliwa gazowe i lekki olej opałowy. Uchwała miała wejść w życie 29 grudnia 2013 r. dla nowych lokali lub budynków oraz 1 września 2018 r. dla istniejących lokali i budynków. W 2014 r. została jednak zaskarżona. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził jej nieważność, wskazując na niedoskonałość art. 96 ustawy Poś. W dniu 25 września 2015 r. wyrok został podtrzymany przez Naczelny Sąd Administracyjny.

[57] Na mocy art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. poz. 1593).

[58] Dnia 15 stycznia 2016 r. Sejmik Województwa Małopolskiego uchwałą nr XVIII/243/16 wprowadził na obszarze Gminy Miejskiej Kraków ograniczenia w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Regulacja określa rodzaje instalacji, dla których wprowadzono ograniczenia, tj. kotły, piece i kominki. W instalacjach tych dopuszczono stosowanie wyłącznie paliw gazowych i lekkiego oleju opałowego. Termin wejścia w życie ustalono na 1 września 2019 r. Wyrokiem z dnia 27 września 2016 r. (sygn. akt II SA/Kr 521/16) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie oddalił wniesione skargi na wskazaną uchwałę Sejmiku Województwa Małopolskiego z 15 stycznia 2016 r.

nia przyjętych rozwiązań w skali całego województwa. Szczegółowo kwestie związane z przyjęciem uchwał antysmogowych przedstawia pkt 5.3., str. 134–137 informacji. Ponadto w poszczególnych uchwałach antysmogowych nie określono w sposób jednolity standardów instalacji i jakości paliw dopuszczonych do stosowania. Wymogi te obowiązują jednak tylko w niektórych województwach, podczas gdy zanieczyszczenie powietrza stanowi problem ogólnokrajowy (przekroczenia wartości normatywnych PM_{10} występowały w kontrolowanym okresie w co najmniej ¾ stref, a w przypadku B(a)P w ponad 90% stref – wykres 2). Zdaniem NIK rozwiązania na szczeblu centralnym, przyjęte w toku obecnej kontroli NIK lub aktualnie projektowane, będą niewystarczające dla zdecydowanej poprawy jakości powietrza i osiągnięcia zakładanych efektów wdrożenia uchwał antysmogowych. Przyjęte w 2017 r. rozporządzenie regulujące wymogi dla kotłów na paliwa stałe dotyczy tylko nowych kotłów, natomiast w użytkowaniu w dalszym ciągu pozostaną urządzenia grzewcze, które charakteryzują się wysokimi parametrami emisji zanieczyszczeń do powietrza. Poza tym, aby uregulowania te mogły realnie przyczynić się do poprawy jakości powietrza w Polsce, muszą im towarzyszyć m.in. odpowiednie przepisy w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych dopuszczonych do sprzedaży (zagadnienia związane regulacjami dotyczącymi wymogów dla kotłów na paliwa stałe przedstawia pkt 5.2.4., str. 109–110 informacji). Tymczasem przygotowany przez Ministra Energii projekt rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych nie przewiduje paliw o takiej jakości, która zapewniłaby osiągnięcie parametrów emisji zanieczyszczeń dla kotłów klasy 5 oraz spełniających wymagania Ekoprojektu, a właśnie taki standard został przyjęty w analizowanych uchwałach antysmogowych (zagadnienia dotyczące tych regulacji przedstawia pkt 5.2.3., str. 101–104 informacji).

Niezależne od siebie podmioty planują, realizują i zapewniają finansowanie działań naprawczych, a także kontrolują ich wdrażanie

Rozwiązania przyjęte lub zaproponowane od czasu poprzedniej kontroli NIK (P/14/086) – zdaniem NIK – jeszcze bardziej uwidoczniły problem niedostatecznej koordynacji działań pomiędzy poszczególnymi jednostkami uczestniczącymi w systemie ochrony powietrza. Kolejne aktualizacje POP, przyjęcie uchwał antysmogowych, działania resortu energii, czy wreszcie ustanowienie przez NFOŚiGW we współpracy z Ministrem Środowiska, a później rezygnacja z Programu KAWKA, pokazują brak spójności w prowadzonych działaniach.

Za najważniejsze zadania w systemie ochrony powietrza w ujęciu regionalnym odpowiadają cztery różne grupy, niezależnych od siebie jednostek. **Planowanie** niezbędnych do osiągnięcia poprawy jakości powietrza działań naprawczych powierzono samorządom województw. Właściwie skonstruowany POP powinien określać skalę działań naprawczych dla poszczególnych obszarów (najczęściej w formie efektów ekologicznych), która umożliwi w roku docelowym POP osiągnięcie standardów jakości powietrza. Za **realizację** zadań wskazanych w POP odpowiadają gminy, które z uwagi na wysoki poziom zanieczyszczenia powietrza na ogół nie są w stanie zrealizować, przy pomocy własnych środków, zadań w takiej skali, jaka została wyznaczona w POP. Z kolei **finansowanie** polityki ochrony środowiska, w tym również ochrony powietrza należy przede wszystkim do NFOŚiGW

oraz 16 WFOŚiGW, które niekoniecznie muszą udostępniać gminom środki na takie zadania i w takiej wysokości oraz przedziale czasowym jak założono w POP. Natomiast **nadzór i kontrolę** nad opracowywaniem i wdrażaniem POP przydzielono wojewodom, działającym za pośrednictwem WIOŚ. Warto przy tym zauważyć, że o ile w przypadku działań związanych z opracowaniem i określeniem POP, kontrola prowadzona przez WIOŚ (który wchodzi w skład zespolonej administracji rządowej w województwie) dotyczy zadań z zakresu administracji rządowej zleconych samorządowi województwa[59], takie działania kontrole prowadzone wobec gmin realizujących POP związane są z wykonywaniem przez nie zadań własnych[60]. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości podczas kontroli, WIOŚ może nałożyć na gminę karę, w wysokości nawet do 500 tys. zł[61]. Takie usytuowanie tych zadań sprawia, że niezwykle trudno skoordynować wszystkie wymienione etapy. Zresztą w systemie ochrony powietrza brak jest podmiotu, który miałby do tego pełne kompetencje. W pewnym zakresie takie zadania mógłby realizować Minister Środowiska, ale kontrola wykazała, że nierzetelnie pełnił on rolę koordynatora krajowego dla zadań realizowanych na rzecz ochrony powietrza (pkt 5.2.2, str. 87 informacji).

Koordynacja działań na rzecz ochrony powietrza na szczeblu centralnym była niewystarczająca

Zdaniem NIK niewystarczająca koordynacja działań i brak kompleksowości polityki ochrony powietrza widoczne są również w odniesieniu do działań podejmowanych na poziomie krajowym. Na wstępie trzeba podkreślić, że tzw. program *Czyste Powietrze*, wskazywany przez rząd, jako sztandarowe rozwiązanie problemów z niedostateczną jakością powietrza, tak naprawdę nie jest programem sensu *stricto*. Stanowi on, bowiem zbiór 15 rekomendacji Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (KERM) w sprawie działań niezbędnych do podjęcia w związku z występowaniem na znacznym obszarze kraju wysokiego stężenia zanieczyszczeń powietrza, przedstawionych Radzie Ministrów na posiedzeniu w dniu 17 stycznia 2017 r. Zgodnie z informacją przedstawioną przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów[62], Rada Ministrów przyjęła te rekomendacje w trybie obiegowym, na posiedzeniu w dniu 25 kwietnia 2017 r. Dlatego też dokument ten nie został opublikowany w żadnym dzienniku urzędowym, lecz jest jedynie dostępny na stronie internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów[63] (KPRM). Na stronie tej jednak nie zamieszczono harmonogramu realizacji poszczególnych rekomendacji, zawierającego przewidywane terminy ich wykonania oraz resorty odpowiedzialne. Dokument ten, przed przyjęciem, nie został również poddany żadnym konsultacjom społecznym, nie zawiera analiz niezbędnych do właściwego uplasowania poszczególnych zadań na tle innych polityk rządu, nie określa też sposobu implementacji, ram finansowych, przewidywanych kosztów wdrożenia czy spodziewanych rezultatów w wyniku realizacji wymienionych rekomendacji. Trudno

[59] Wynika to z art. 378 ust. 4 ustawy Poś.

[60] Art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.) oraz art. 403 ust. 2 ustawy Poś.

[61] Wynika to z art. 315a ust. 1 pkt 3 ustawy Poś.

[62] Informacje przekazane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK

[63] https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/rekomendacje-komitetu-ekonomicznego-rady-ministrow-w-sprawie-zialan.html – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r

też uznać przedstawione rekomendacje za nowatorskie i rozpoczynające niejako nowy etap działań na rzecz poprawy jakości powietrza, ponieważ na konieczność realizacji wielu z tych zadań wskazywano już znacznie wcześniej, w tym m.in. w informacjach NIK o wynikach kontroli (w szczególności P/14/086).

Brak integracji powyższych rekomendacji z polityką na szczeblu regionalnym – zdaniem NIK – spowodował, że faktyczny lub zaplanowany sposób realizacji części z nich (wymagania jakościowe dla paliw stałych, strefy czystego transportu, niewystarczające działania w celu zapewnienia spójności i ciągłości źródeł finansowania zadań związanych z ograniczeniem niskiej emisji) nie przyczyni się w oczekiwany sposób do poprawy jakości powietrza (zastrzeżenia NIK co do przyjętych rozwiązań w tym zakresie przedstawia pkt 5.2.2. str. 87 i pkt 5.2.3. str. 100 informacji).

Zaznaczyć należy, że zgodnie z harmonogramem realizacji tzw. programu *Czyste Powietrze* za jego monitorowanie i efektywne wdrożenie odpowiadał Komitet Sterujący ds. KPOP, którego przewodniczącym do 16 marca 2018 r. był Minister Środowiska[64]. Minister Środowiska nie dysponował jednak w niektórych przypadkach pełnymi informacjami na temat działań podejmowanych przez inne resorty lub nie podejmował wystarczających działań dla skoordynowania prowadzonych prac. Przykładowo jedną z rekomendacji KERM było wprowadzenie w 2017 r. wymogu stopniowego podłączania do sieci ciepłowniczej budynków zlokalizowanych na terenach miejskich i podmiejskich. W harmonogramie programu *Czyste Powietrze* wskazano, że odpowiedzialnymi za realizację tej rekomendacji były cztery Ministerstwa: Infrastruktury i Budownictwa, Rozwoju, Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Środowiska. W toku kontroli resort środowiska wskazał, że do realizacji tego zadania zostało wskazane Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, a z kolei wg tego resortu odpowiedzialnym za realizację tej rekomendacji powinno być Ministerstwo Energii. Z kolei z wyjaśnień Ministra Energii wynika, że stosowna zmiana została wprowadzona wcześniej (tj. przed sformułowaniem rekomendacji KERM) w przepisach ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne[65] (art. 7b), a obecnie resortem wiodącym w tej kwestii powinno być Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, z uwagi na konieczność wprowadzenia stosownych regulacji na poziomie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane[66]. Z kolei inne zadanie z programu *Czyste powietrze* zobowiązywało Ministra Energii – wspólnie z dwoma innymi resortami – do opracowania w 2017 r. założeń kompleksowej polityki publicznej zapewniającej optymalną ochronę wrażliwych grup społecznych przed *ubóstwem energetycznym*. Resorty te nie zrealizowały tego zadania w wyznaczonym czasie, a działania Ministra Energii ograniczyły się do powołania zespołu do spraw ograniczenia *ubóstwa energetycznego* w Polsce. Równocześnie Minister Rozwoju, a następnie przejmujący jego zadania w tym zakresie Minister Przedsiębiorczości i Techno-

[64] Zarządzenie Nr 123 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie Komitetu Sterującego do spraw Krajowego Programu Ochrony Powietrza (M.P. poz. 994, ze zm.).

[65] Dz. U. z 2017 r. poz. 220, ze zm.

[66] Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm.

logii podjął realizację programu o charakterze pilotażowym, który ma m.in. na celu wypracowanie mechanizmów skierowanych na redukcję *ubóstwa energetycznego* i dla zapewnienia odpowiedniego wsparcia finansowego tego programu nawiązał współpracę z NFOŚiGW. W działaniach na tym etapie nie uczestniczył jednak Minister Środowiska, mimo że sprawuje nadzór nad działalnością NFOŚiGW. Zastrzeżenia NIK budzi także postawa Ministra Środowiska w kwestii koordynacji działań związanych z wykonaniem kolejnej rekomendacji KERM, tj. przygotowaniem rozwiązań umożliwiających tworzenie stref niskoemisyjnych. Chociaż Minister Środowiska został wskazany jako resort wiodący dla tego zadania to dotychczas nie zapewnił on stworzenia kompleksowych ram prawnych w tym zakresie, umożliwiających skuteczne oddziaływanie na emisję zanieczyszczeń z sektora transportowego (co szczegółowo przedstawia pkt 5.2.2. str. 96–98 i pkt 5.2.3. str. 104–107 informacji).

Wydaje się, że problemy z koordynacją działań zostały dostrzeżone na szczeblu centralnym, ponieważ pod koniec 2016 r. utworzony został Komitet Sterujący do spraw KPOP, w skład którego wchodzili przedstawiciele różnych resortów. Początkowo przewodniczącym Komitetu był Minister Środowiska, lecz w I kwartale 2018 r. zadanie to powierzono Pełnomocnikowi Prezesa Rady Ministrów do spraw programu *Czyste Powietrze*[67], który od dnia 1 czerwca 2018 r. pełni również funkcję Zastępcy Prezesa NFOŚiGW[68]. Zdaniem NIK do skutecznej koordynacji działań zmierzających do poprawy jakości powietrza niezbędna będzie bieżąca analiza działań naprawczych planowanych i realizowanych nie tylko na poziomie centralnym, ale także przez inne podmioty (w szczególności samorządy województw i gminy), a także diagnozowanie występujących problemów z ich praktycznym wdrażaniem. Ustalenia kontroli NIK, szczegółowo opisane w punktach 5.2.2.–5.2.4. oraz 5.3. i 5.4. wskazują jednak, że działania Komitetu Sterującego do spraw KPOP nie przyniosły oczekiwanego rezultatu, prowadzącego do wdrażania spójnych i skutecznych rozwiązań w sferze ochrony powietrza.

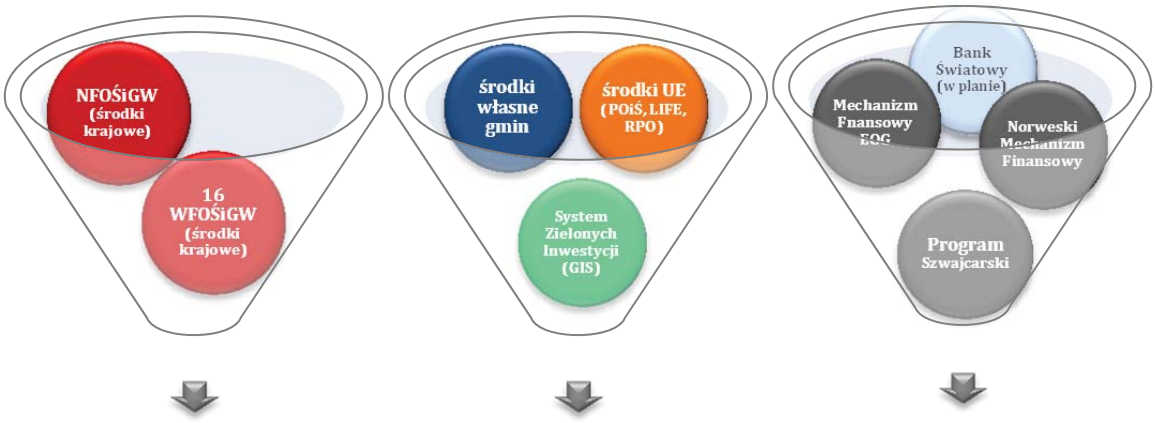
Działania w celu zapewnienia spójności i ciągłości źródeł finansowania zadań związanych z ograniczeniem niskiej emisji były niewystarczające

Źródła finansowania zadań sprzyjających ochronie powietrza przed zanieczyszczeniami były rozproszone i zróżnicowane. Podstawową rolę w finansowaniu ww. zadań wśród krajowych środków pełniły NFOŚiGW oraz 16 WFOŚiGW, a w mniejszej skali środki własne gmin. Dodatkowe źródła finansowania związane były ze środkami UE oraz innymi środkami zagranicznymi. Możliwe źródła finansowania inwestycji związanych z ochroną powietrza przedstawiono na rysunku 17.

[67] Zarządzenie nr 40 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 marca 2018 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów do spraw programu *Czyste Powietrze* (M.P. poz. 293).

[68] http://bip.nfosigw.gov.pl/o-nfosigw/zarzad-nfosigw-/piotr-wozny---zastepca-prezesa-zarzadu/ – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r.

Rysunek 17
Źródła finansowania przedsięwzięć sprzyjających poprawie jakości powietrza



Źródło: Opracowanie własne NIK.

W ramach tych źródeł funkcjonowało w kontrolowanym okresie dziesiątki różnych programów przeznaczonych na poszczególne rodzaje inwestycji. Każdy z nich rządził się odrębnymi regułami i wymagał złożenia przez potencjalnego beneficjenta (np. gminę) w odpowiednim czasie (najczęściej w ramach prowadzonego naboru) wniosku o udzielenie wsparcia finansowego, który po spełnieniu wymogów formalnych oraz pozytywnej ocenie merytorycznej mógł zostać zakwalifikowany do udzielenia wnioskowanej formy pomocy (dotacja, pożyczka). Zdaniem NIK duża liczba i rozproszenie tych programów utrudniało gminom pozyskanie dofinasowania na realizację odpowiednich działań naprawczych, przynoszących największe efekty ekologiczne. Znajduje to również potwierdzenie w wynikach kontroli NIK dotyczącej działalności WFOŚiGW (P/17/085[69]). W informacji o wynikach tej kontroli wskazano m.in., że kontrolowane WFOŚiGW określały na podstawie przyjętych przez siebie strategii działania poszczególne priorytety oraz programy priorytetowe w ramach określonych dziedzin. Fundusze wojewódzkie dowolnie decydowały, które dziedziny będą stanowiły priorytety, przy czym podstawę stanowiły priorytety określone we *Wspólnej strategii działania*. Wyniki ww. kontroli wykazały, że poszczególne fundusze wojewódzkie dofinansowywały zadania w ramach dziedzin (od czterech do siedmiu), a w nich nawet do dziewięciu przedsięwzięć priorytetowych. NIK oceniła, że tak duża liczba programów priorytetowych powodowała brak ukierunkowania strategicznego – skoncentrowania celów na zadaniach kluczowych. W wynikach kontroli wskazano również, że w poszczególnych funduszach struktura finansowania pod względem sposobu udzielanego wsparcia była zróżnicowana. Zaznaczyć należy, że większość gmin skontrolowanych przez NIK w toku bieżącej kontroli ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami wskazała wśród barier w osiągnięciu poprawy jakości powietrza, obok niewystarczających środków własnych, także skomplikowane i długotrwałe procedury pozyskiwania środków zewnętrznych.

[69] Kontrolę przeprowadzono w sześciu WFOŚiGW (w Białymstoku, Gdańsku, Łodzi, Opolu, Poznaniu i Szczecinie) za okres 2014–2017 (I półrocze).

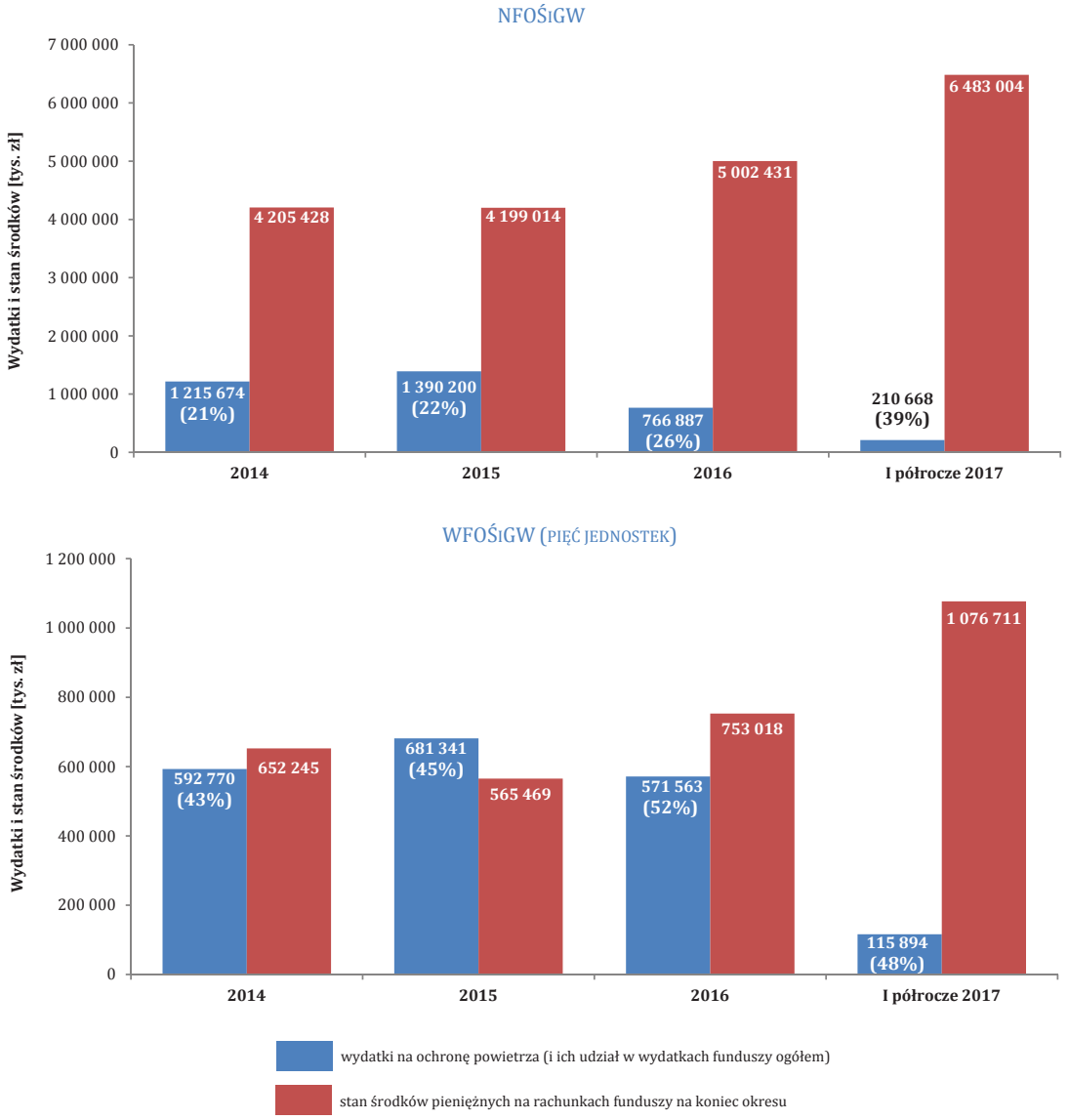
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Mimo wielu dokumentów strategicznych opracowanych przez jst na poziomie regionalnym i lokalnym, wskazujących na najwyższy priorytet zadań dotyczących ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami spośród wszystkich wyzwań środowiskowych trudno było dostrzec w kontrolowanym okresie działania NFOŚiGW wskazujące na kształtowanie polityki finansowania zadań w sposób zgodny z oczekiwaniami podmiotów, które planują i bezpośrednio wdrażają działania naprawcze wynikające z poszczególnych POP. Potrzeba właściwego ukierunkowania działań przez fundusze ochrony środowiska wynikała choćby z KPOP (z 2015 r.), w którym jako jedno z zadań o charakterze priorytetowym wskazano *Nadanie odpowiedniego priorytetu poprawie jakości powietrza – w działaniach NFOŚiGW oraz WFOŚiGW* (instytucje odpowiedzialne: Minister Środowiska oraz prezesi funduszy ochrony środowiska). Niewystarczające działania w powyższym zakresie zostały niejako potwierdzone poprzez tzw. program *Czyste Powietrze* (2017 r.), w którym jedną z rekomendacji KERM stanowiła *Priorytetyzacja środków NFOŚiGW na działania prowadzące do jak najszybszej poprawy jakości powietrza w celu osiągnięcia maksymalnego efektu ekologicznego* (resort odpowiedzialny: Ministerstwo Środowiska).

Wydatki NFOŚiGW na ochronę powietrza w latach 2014–2016 stanowiły od 21% do 26% wydatków tej jednostki ogółem oraz 39% wydatków w I półroczu 2017 r. Wyższy udział miały natomiast wydatki na ochronę powietrza pięciu WFOŚiGW[70] (właściwych dla województw objętych kontrolą), które mieściły się w ww. okresie w przedziale od 43% do 52% łącznych wydatków tych funduszy. Krytycznie należy ocenić niezapewnienie przez fundusze ochrony środowiska wsparcia finansowego na działania związane z ochroną powietrza w wysokości adekwatnej do potrzeb inwestycyjnych w tym zakresie, przy jednoczesnym – utrzymującym się w sposób ciągły – wysokim stanie niewykorzystanych środków finansowych na rachunkach tych jednostek. Łączne wydatki na ochronę powietrza poniesione w ciągu 3,5 roku (2014–I półrocze 2017) przez NFOŚiGW (w skali całego kraju) oraz wskazane pięć WFOŚiGW wyniosły 5,6 mld zł (w tym 2,0 mld stanowiły wydatki funduszy wojewódzkich), podczas gdy oszacowane w POP tylko dla trzech województw (małopolskie, mazowieckie i śląskie) koszty działań naprawczych związanych jedynie z likwidacją lub wymianą starych źródeł ciepła na paliwo stałe oszacowano na 14,2 mld zł (wykres 22). Równocześnie na rachunkach tych jednostek pozostały niewykorzystane środki finansowe w wysokości 4,9 mld zł na koniec 2014 r., 4,8 mld zł na koniec 2015 r., 5,8 mld na koniec 2016 r. oraz 7,6 mld zł na koniec I półrocza 2017 r. Dane dotyczące wysokości wydatkowanych i niewykorzystanych środków w okresie 2014–2017 (I półrocze) przez NFOŚiGW oraz wybrane pięć WFOŚiGW przedstawiono na wykresie 10.

[70] WFOŚiGW w Łodzi, Katowicach, Krakowie, Warszawie i we Wrocławiu. Dane z NFOŚiGW oraz wybranych WFOŚiGW pozyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

Wykres 10
Wysokość wydatków na ochronę powietrza i stan środków pieniężnych na rachunkach NFOŚiGW oraz WFOŚiGW w Łodzi, Krakowie, Katowicach, Warszawie i we Wrocławiu w okresie 2014–2017 (I półrocze)



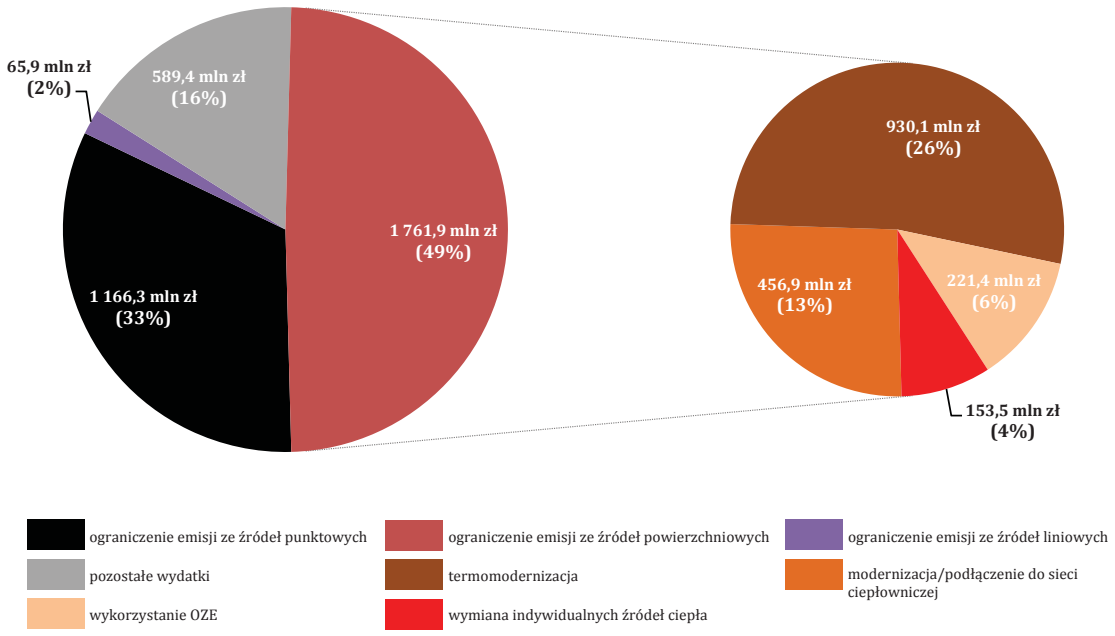
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych NFOŚiGW oraz WFOŚiGW.

Problem niskiego wykorzystania dostępnych środków przez WFOŚiGW został szerzej przedstawiony przez NIK w informacji o wynikach kontroli P/17/085. NIK wskazała w niej w szczególności, że WFOŚiGW nie wykorzystywały w pełni efektywnie zgromadzonych środków finansowych. Stan wolnych środków skontrolowanych wojewódzkich funduszy wykazywał w latach 2014–2016 tendencję rosnącą i wynosił łącznie odpowiednio: 3,3 mld zł, 4,5 mld zł, 6,0 mld zł, a w 2017 r. – według danych szacunkowych – 3,3 mld zł. W ocenie NIK przyczyną kumulacji wolnych środków była niska skuteczność zarządów funduszy w dotarciu do potencjalnych beneficjentów oraz niedostosowanie oferty do ich uzasadnionych oczekiwań i możliwości finansowych. W sytuacji możliwości ubiegania się potencjalnych beneficjentów o bezzwrotne środki Unii Europejskiej oraz w obliczu zjawiska znacznego zadłużenia gmin, fundusze wojewódzkie

na przestrzeni lat 2014–2017 nie dostosowały zasad dofinansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej tak, aby uczynić środki z dotacji łatwiej dostępnymi.

Kolejną kwestią na którą należy zwrócić uwagę jest struktura wydatków NFOŚiGW na działania związane z ochroną powietrza. Niemal połowa (49%) wydatkowanych przez NFOŚiGW środków na ochronę powietrza w okresie 2014–2017 (I półrocze) dotyczyła zadań mających wpływ na ograniczenie emisji ze źródeł powierzchniowych, przy czym wydatki na wymianę indywidualnych źródeł ciepła, tj. głównego działania naprawczego wskazanego w poszczególnych POP, stanowiły tylko 4% ogółu wydatków na ochronę powietrza (153,4 mln zł w skali całego kraju, a tylko w województwach małopolskim, mazowieckim i śląskim potrzeby w tym zakresie oszacowano na 14 225 mln zł). Strukturę wydatków NFOŚiGW na ochronę powietrza w ww. okresie przedstawiono na wykresie 11.

Wykres 11
Struktura wydatków NFOŚiGW na ochronę powietrza w okresie 2014–2017 (I półrocze)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych NFOŚiGW.

Dopiero w 2013 r. na skutek wspólnej inicjatywy Ministra Środowiska i NFOŚiGW został utworzony odrębny instrument finansowy, ukierunkowany na wymianę nieefektywnych źródeł ciepła na paliwo stałe (Program KAWKA), którego forma realizacji była jednolita w skali kraju (w proces udzielania dofinansowania zostały włączone również WFOŚiGW). Jednak od 2016 r. Program KAWKA nie znajdował się już na liście programów priorytetowych NFOŚiGW. Według informacji przekazanych przez tę jednostkę wskazany program został włączony do innego programu – Programu REGION, lecz zdaniem NIK przyjęta formuła tego programu zdecydowanie zmieniła (w porównaniu do Programu KAWKA) zasady dostępności środków na zadania dotyczące ograniczenia niskiej emisji i możliwości ich pozyskania przez beneficjentów końcowych. Bardziej szczegółowo zagadnie-

nia te przedstawiono przy ocenie działań Ministra Środowiska (pkt 5.2.2., str. 92–93 informacji). NIK nie podziela przy tym uzasadnienia wskazanego przez NFOŚiGW dotyczącego odstąpienia od realizacji Programu KAWKA. W przekazanej informacji podano, że powyższe działanie związane było przede wszystkim z ograniczeniem ryzyka wypierania przez Program KAWKA środków UE wdrażanych za pośrednictwem regionalnych programów operacyjnych. Analiza przeprowadzona przez NIK na przykładzie województw małopolskiego, mazowieckiego i śląskiego (z wykorzystaniem danych przekazanych przez zarządy województw) wskazuje, że środki dostępne w ramach RPO 2014–2020, realizowanych na terenie tych województw, zapewniały zabezpieczenie potrzeb, związanych z wymianą nieefektywnych źródeł ciepła na paliwo stałe w sektorze komunalno-bytowym, zaledwie na poziomie 7,6% oszacowanych w tym zakresie niezbędnych wydatków (wykres 22). NFOŚiGW wskazał również na dużą pracochłonność i związane z tym nieuzasadnione koszty obsługi wielu programów wdrażanych przez tego samego pośrednika (WFOŚiGW), co akurat potwierdza argumentację NIK przedstawioną na początku opisu zagadnień związanych z finansowaniem działań na rzecz ochrony powietrza (duże rozproszenie oferowanych instrumentów wsparcia), lecz w żaden sposób nie uzasadnia odstąpienia od wdrażania programu wsparcia ukierunkowanego na zadania, które były wskazywane, jako główne działanie naprawcze w poszczególnych POP. Ostatnim z przedstawionych przez NFOŚiGW argumentów przemawiających za odstąpieniem od realizacji Programu KAWKA były niezadowalające efekty wdrażania programu (pogarszająca się efektywność wydatkowania środków publicznych i niezadowalający stopień ich wykorzystania). Z danych przekazanych przez WFOŚiGW w Katowicach Krakowie, Warszawie i Wrocławiu wynika, że w okresie 2014–2017 (I półrocze) w ramach Programu KAWKA zlikwidowano 12 821 starych kotłów na paliwo stałe, a łączne koszty kwalifikowalne tych zadań wyniosły 204,7 mln zł. NIK pragnie przy tym zauważyć, że to właśnie fundusze ochrony środowiska są odpowiedzialne za stworzenie takich warunków, aby wykorzystanie oferowanych środków było jak najlepsze. Nadmienić należy, że wymiana lub likwidacja niskosprawnych źródeł ciepła na paliwo stałe jest wskazywana w POP, jako główne działanie naprawcze, wyróżniające się dużym efektem ekologicznym i efektywnością ekonomiczną, co zresztą potwierdzają ustalenia NIK (wykres 27). Z kolei niezadowalający stopień wykorzystania środków z Programu KAWKA – jak podał NFOŚiGW – może wskazywać na niewystarczające działania funduszy w celu poprawy i ułatwienia dostępności środków dla potencjalnych beneficjentów. Zresztą jak wykazały ustalenia kontroli NIK potrzeby finansowe w zakresie zadań objętych finansowaniem z Programu KAWKA były wielokrotnie wyższe niż dostępne środki z tego programu. Również niektóre ze skontrolowanych przez NIK jednostek otrzymały odpowiedzi odmowne w kwestii pozyskania dofinansowania z Programu KAWKA z uwagi na odstąpienie od jego realizacji (dotyczyło to trzech gmin, które złożyły wnioski o udzielenie wsparcia finansowego w łącznej wysokości 7,8 mln zł na wymianę lub likwidację 891 źródeł ciepła na paliwo stałe – pkt 5.4., str. 162–163 informacji). Równocześnie w informacji przekazanej przez WFOŚiGW w Łodzi podano, że fundusz ten złożył w styczniu 2016 r. do NFOŚiGW wniosek o udostępnienie środków z Programu KAWKA w wysokości 21,6 mln zł, lecz ostatecznie otrzymał

odpowiedź odmowną w związku z odstąpieniem przez NFOŚiGW od realizacji tego Programu. W wyniku powyższego rozstrzygnięcia WFOŚiGW w Łodzi pod koniec 2016 r. wprowadził własny program (*Program Ograniczania Niskiej Emisji*) umożliwiający uzyskanie dofinansowania do zadań związanych z wymianą źródeł ciepła na paliwa stałe. Zdaniem NIK, skoro główna przyczyna ponadnormatywnych stężeń PM_{10}, $PM_{2,5}$ i B(a)P jest identyczna w poszczególnych regionach (wykresy 7, 18, 19) to powinny być również jednolite w skali kraju zasady finansowania działań naprawczych nakierowanych na jej wyeliminowanie (ograniczenie emisji ze źródeł powierzchniowych). Źródła te powinny także zabezpieczać możliwość realizacji w danym regionie takiej skali zadań i w takiej pespektywie czasowej jaka została wskazana w POP. Według raportu sporządzonego przez Bank Światowy w ramach drugiej edycji inicjatywy uruchomionej przez Komisję Europejską[71] (*Poland: Catching-up Regions*) całkowitą wartość inwestycji potrzebnych, by wymienić stare kotły na paliwo stałe i przeprowadzić pełną termomodernizację w sektorze budynków jednorodzinnych oszacowano w skali całego kraju na ok. 154,1 mld zł, w tym 30,1 mld zł tylko w województwach małopolskim i śląskim. Tymczasem wydatki NFOŚiGW w okresie 2014–2017 (I półrocze) na termomodernizację oraz wymianę indywidualnych źródeł ciepła wyniosły 1,1 mld zł, co stanowiło 0,7% łącznych potrzeb finansowych oszacowanych w tym zakresie.

Innym przykładem niespójności polityki w zakresie ochrony powietrza pomiędzy różnymi organami jest postawa NFOŚiGW w kwestii udzielenia Samorządowi Województwa Małopolskiego wsparcia finansowego w ramach Programu LIFE[72]. Województwo Małopolskie otrzymało z Komisji Europejskiej 10 mln euro na realizację projektu zintegrowanego LIFE *Wdrażanie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego – Małopolska w zdrowej atmosferze*. W związku z tym skierowało do NFOŚiGW wniosek o udzielenie dofinansowania na jego realizację. Pomimo dwukrotnej informacji o zapewnieniu wsparcia finansowego w formie dotacji na poziomie 20 mln zł dla przedmiotowego projektu, ostatecznie NFOŚiGW podjął decyzję o możliwości jego dofinansowania w formie dotacji w wysokości **10 tys. zł** oraz udzieleniu uzupełniającego dofinansowania w formie pożyczki. Spowodowało to duże utrudnienia w domknięciu budżetu projektu, m.in. wycofanie się z projektu 11 partnerów, konieczność zadeklarowania przez uczestników zwiększenia wkładu własnego oraz pozyskania innego dofinansowania zewnętrznego (WFOŚiGW w Krakowie). Podkreślić należy, że powyższy projekt realizowany przez Województwo Małopolskie został pozytywnie oceniony przez Komisję Europejską i uznany za najlepszy spośród 39 projektów zintegrowanych zgłoszonych z Unii Europejskiej. Z uwagi na złożoność POP gminy mają trudności z samodzielnym wdrożeniem działań przewidzianych w tych dokumentach. Zdaniem NIK powyższy projekt zintegrowany LIFE,

[71] Walka za smogiem: instrumenty finansowe dla podnoszenia efektywności energetycznej budynków jednorodzinnych.

[72] Program LIFE (2014–2020) jest instrumentem finansowym zarządzanym przez Komisję Europejską. Skupia się on wyłącznie na współfinansowaniu projektów z dziedziny ochrony środowiska i klimatu. W Polsce rolę Krajowego Punktu Kontaktowego pełni NFOŚiGW (działając na mocy porozumienia z Ministrem Środowiska), który także udziela współfinansowania dla projektów LIFE.

realizowany przez Województwo Małopolskie, stwarza możliwość wsparcia gmin w powyższym zakresie, a także jest instrumentem pozwalającym na bezpośrednie kształtowanie postaw oraz decyzji proekologicznych wśród mieszkańców, co w ostatecznym rozrachunku może mieć istotny wpływ na powodzenie realizacji całościowej strategii poprawy jakości powietrza w Małopolsce (więcej informacji na temat tego projektu przedstawia pkt 5.4., str. 159–160 informacji). Niemniej jednak w odpowiedzi na zapytanie NIK, NFOŚiGW wskazał, że nie podziela opinii Komisji Europejskiej odnośnie do wyjątkowości ww. projektu, a jeśli samorządy oraz Marszałek Województwa Małopolskiego uważają inaczej, to w ich dyspozycji pozostają środki, które mogą przeznaczyć na współfinansowanie przedmiotowego projektu.

Szansą na ujednolicenie w skali kraju oferty finansowania działań naprawczych w sferze ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami jest zawarcie w dniu 7 czerwca 2018 r. porozumienia pomiędzy NFOŚiGW a wszystkimi WFOŚiGW i Bankiem Ochrony Środowiska S.A. w sprawie realizacji programu *Czyste Powietrze*[73]. Zgodnie z udostępnionymi informacjami w okresie finansowania programu (2018–2029), na poprawę efektywności energetycznej w budownictwie jednorodzinnym poprzez gruntowną termomodernizację i wymianę źródeł ciepła, przeznaczone zostaną środki w wysokości 132,8 mld zł[74] (suma budżetu programu i wkładu własnego beneficjentów). Założono, że właściciele domów, których dochody są najniższe otrzymają do 90% dotacji na realizację przedsięwzięć finansowanych w ramach programu. NIK bierze pod uwagę, że na obecnym etapie brak jeszcze szczegółowych założeń tej oferty finansowej, niemniej jednak już teraz zwraca uwagę na następujące zagadnienia:

- założony okres finansowania zadań (2018–2029) znacznie wykracza poza ramy czasowe przyjęte w POP na obszarze skontrolowanych przez NIK województw (wykres 16), co świadczy o niespójności polityki na szczeblu krajowym i regionalnym, a także może budzić wątpliwości w kontekście wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 22 lutego 2018 r. (szerzej zagadnienie to przedstawia pkt 5.3., str. 114–115 informacji);
- zapewnienie wyższego poziomu wsparcia finansowego dla osób o najniższych dochodach (do 90% dotacji) jest jak najbardziej pozytywnym aspektem, lecz nie rozwiązuje problemów związanych z koniecznością wcześniejszego pozyskania środków finansowych na całość inwestycji, której koszty mogą wynieść prawie 60 tys. zł. Zaznaczyć należy, że zwykle przyjętą formą rozliczenia jest refundacja w formie dotacji wcześniej poniesionych wydatków przez beneficjenta końcowego. Zważywszy na fakt, że działanie to dotyczyć będzie osób o najniższych dochodach to można założyć, że osoby te mogą mieć również problemy z pozyskaniem środków zewnętrznych na realizację inwestycji (brak zdolności kredytowej). Poza tym wymiana starego źródła ciepła wiązać się będzie na ogół ze wzrostem kosztów ogrzewania (konieczność zakupu lepszej

[73] http://www.nfosigw.gov.pl/o-nfosigw/aktualnosci/art,1247,porozumienie-na-rzecz-poprawy-jakosci-powietrza-w-polsce-podpisane-kluczowa-rola-nfosigw-w-walce-ze-smogiem.html – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r.

[74] Finasowanie programu w formie dotacji wyniesie 63,3 mld zł, a w formie pożyczek 39,7 mld zł. Maksymalne koszty kwalifikowalne przewidziane do wsparcia dotacyjnego wynoszą 53 tys. zł.

jakości węgla lub wykorzystanie innych, droższych nośników energetycznych niż paliwo stałe), co będzie dodatkowym obciążeniem dla osób o najniższych dochodach. Zdaniem NIK powyższe kwestie powinny być rozwiązane przed rozpoczęciem przedmiotowego programu finansowego, lecz właściwe resorty nie opracowały w wymaganym terminie (do końca 2017 r.) założeń kompleksowej polityki publicznej mającej na celu ochronę wrażliwych grup społecznych przed *ubóstwem energetycznym* (co przedstawia przy ocenie działań Ministra Energii pkt 5.2.3., str. 100 informacji);

- dużym wyzwaniem będzie zapewnienie wysokiego stopnia wykorzystania zaplanowanych środków. Wprowadzenie ulgi dochodowej dla wydatków termomodernizacyjnych może nie być wystarczającym bodźcem do priorytetyzacji wydatków gospodarstw domowych na tego rodzaju działania. Zauważyć należy, że koszty tego typu działań, mogące sięgnąć nawet do ok. 60 tys. zł, będą w realiach krajowych stanowiły bardzo istotne obciążenie budżetów gospodarstw domowych. Biorąc pod uwagę, że mediana miesięcznych wynagrodzeń Polaków w 2016 r. wyniosła 3511 zł brutto[75] oznacza to, że dla połowy populacji w kraju wydatki termomodernizacyjne (wg maksymalnej kwoty) mogą stanowić niemal dwukrotność ich rocznych dochodów netto. Z drugiej strony tylko niektóre samorządy województw (siedem z 16 województw) skorzystały z uprawnień wprowadzających wymogi posiadania przez gospodarstwa domowe odpowiedniego standardu urządzeń grzewczych (uchwały antysmogowe – pkt 5.3., str. 134–137 informacji), lecz regulacje te nie nakazują równoczesnego przeprowadzenia termomodernizacji budynku. W pozostałych województwach nie funkcjonują uregulowania obligujące do wykonania działań przewidzianych do dofinansowania w ramach wspólnej oferty NFOŚiGW i WFOŚiGW, a zatem ich realizacja będzie dobrowolna.

5.2.2. Działania Ministra Środowiska

Działania Ministra Środowiska w sferze ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami ocenione zostały negatywnie

NIK oceniła negatywnie działania Ministra Środowiska, ponieważ w okresie objętym kontrolą nie podejmował on aktywnych i adekwatnych do skali problemu, działań na rzecz kształtowania polityki ochrony powietrza w kraju oraz zapewnienia właściwego funkcjonowania systemu ochrony powietrza. Minister Środowiska nierzetelnie pełnił rolę koordynatora krajowego dla zadań realizowanych na rzecz ochrony powietrza oraz w niewystarczającym stopniu monitorował ten proces. Tym samym Minister – jako organ posiadający kompetencje do zaproponowania zmian w funkcjonowaniu podstawowych elementów tego systemu[76] – nie wykorzystał swoich uprawnień do stworzenia odpowiednich warunków umożliwiają-

[75] https://wynagrodzenia.pl/artykul/rozklad-wynagrodzen-w-polsce-wedlug-gus – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r.

[76] Stosownie do postanowień § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz. U. poz. 1904, ze zm.), Minister Środowiska kierował działem administracji rządowej środowisko. Obecnie analogiczne przepisy zawarto w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz. U. poz. 96). Natomiast zgodnie z postanowieniami art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 888, ze zm.), minister kierujący określonym działałem administracji rządowej jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów.

cych poprawę jakości powietrza na obszarze Polski. Przedłożone w toku kontroli dokumenty i wyjaśnienia nie pozwoliły na stwierdzenie, że działania Ministra Środowiska podjęte w okresie 2014–2017 (I półrocze) będą miały istotny wpływ w przyszłości na poprawę jakości powietrza w skali kraju. Jakość ta wciąż dalece odbiega od wymaganych standardów i poziomów, których dotrzymywanie ogranicza negatywny wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzkie.

Wprawdzie Minister Środowiska wykorzystał uwagi i zrealizował wniosek pokontrolny NIK zawarty w informacji o wynikach kontroli z 2014 r. dotyczący opracowania KPOP, rzetelnie diagnozując przy tym problematykę niedostatecznej jakości powietrza na obszarze Polski, jednak ani w tym programie, ani w innych dokumentach nie ustalono skutecznych mechanizmów zapewniających zarówno koordynację działań na rzecz ochrony powietrza, jak i rozliczalność wykonania zadań przez poszczególne podmioty na szczeblu krajowym i regionalnym.

- Brak kompleksowej analizy problemowej w sferze ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami, uwzględniającej kluczowe informacje do prawidłowego planowania działań naprawczych

W obszarze wykonywania analiz problemowych związanych z ochroną powietrza w skali kraju stwierdzono, że pomimo prawidłowej diagnozy sytuacji związanej z ponadnormatywnymi stężeniami niektórych zanieczyszczeń powietrza w skali kraju (PM_{10} i $PM_{2,5}$, B(a)P oraz NO_2), wynikającej z wielu posiadanych przez Ministerstwo danych i opracowań, kontrolowana jednostka nie podjęła działań w celu ustalenia kluczowych wielkości dla przeprowadzenia analizy kosztów i korzyści niezbędnego procesu naprawczego. Ministerstwo Środowiska nie dysponowało bowiem danymi pozwalającymi na ustalenie faktycznie poniesionych – w skali całego kraju – kosztów działań naprawczych dotyczących ochrony powietrza (z uwzględnieniem wszystkich źródeł finansowania), a także szczegółową prognozą wydatków, które należy ponieść aby zapewnić wymaganą jakość powietrza. W Ministerstwie Środowiska nie przeprowadzono także analizy mającej na celu ustalenie w skali kraju kosztów zewnętrznych[77] powodowanych niedostateczną jakością powietrza, a także dysponowano bardzo ograniczonymi informacjami na temat wpływu zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzkie.

W ocenie NIK brak powyższych danych utrudniał skuteczne i efektywne planowanie działań naprawczych i prawidłowe ukierunkowanie wydatków publicznych na zadania, które mają niezwykle istotny wpływ na jakość życia obywateli. Według raportów instytucji międzynarodowych niedostateczna jakość powietrza w Polsce powoduje 46 020 przedwczesnych zgonów rocznie (z uwagi na zanieczyszczenie powietrza $PM_{2,5}$)[78], a ekonomiczne skutki

[77] Są to koszty ponoszone w związku z zanieczyszczeniem powietrza i obejmują m.in. straty w gospodarce, koszty opieki zdrowotnej zarówno po stronie świadczeniodawcy, jak i pacjenta, koszty pracodawców w związku z absencją pracowników w pracy i zwolnieniami lekarskimi.

[78] *Air quality in Europe – 2017 report* (str. 57–58), Europejska Agencja Środowiska, 2017 r.

tego stanu oszacowano na poziomie 12,9% PKB[79]. Szacunki WHO są szczególnie niepokojące na tle informacji o przewidywanym zwiększeniu wydatków publicznych na ochronę zdrowia z zaplanowanych na 2018 r. 4,67% PKB do 6% PKB docelowo w 2025 r.

- Brak analizy skuteczności działań naprawczych wdrażanych na poziomie regionalnym

Minister Środowiska nie prowadził bieżącej analizy skuteczności działań naprawczych wdrażanych na poziomie regionalnym, a tym samym nie dysponował wiarygodnymi i pełnymi informacjami o rezultatach tych działań oraz stopniu osiągnięcia założonych celów określonych w poszczególnych POP (wysokości zrealizowanych efektów ekologicznych). Brak tych danych nie pozwalał na oszacowanie przybliżonego czasu potrzebnego do osiągnięcia wymaganej jakości powietrza w poszczególnych regionach kraju.

Kontrola NIK prowadzona w pięciu urzędach marszałkowskich wykazała, że tylko samorządy województw małopolskiego i dolnośląskiego posiadały adekwatne dane w tym zakresie (choć w tym drugim przypadku nie były dostępne dane dla poszczególnych gmin ze strefy dolnośląskiej). Natomiast samorząd województwa śląskiego, z uwagi na niejednolitą metodykę określania efektów ekologicznych, dysponował danymi niewspółmiernymi do faktycznie osiągniętych efektów działań naprawczych. Z kolei w województwach mazowieckim i łódzkim w ogóle nie określano wymaganych do osiągniecia efektów ekologicznych i tym samym nie gromadzono danych o stopniu realizacji POP. Z uwagi na powyższe, do oszacowania stopnia realizacji zadań wskazanych w POP w ww. trzech województwach, NIK wykorzystała ekspertyzy firmy zewnętrznej (szczegółowo zagadnienia te przedstawia pkt 5.3., str. 129–133 informacji).

Zarówno z wyników kontroli NIK oraz danych ustalonych w tych ekspertyzach wynika, że dotychczasowe tempo realizacji działań naprawczych (za lata 2014–2016) jest dalece niewystarczające do osiągnięcia wymaganej jakości powietrza w perspektywie czasowej założonej w aktualnie obowiązujących POP (7–14 lat – wykres 16). Dane te wskazują, że osiągnięcie wymaganych poziomów redukcji emisji wybranych substancji ze źródeł powierzchniowych (PM_{10}, $PM_{2,5}$ i B(a)P), przy bieżącym tempie działań naprawczych, może zająć w skali poszczególnych województw od 24 lat do niemal 100 lat (wykres 21).

- Niezapewnienie mechanizmów (ram prawnych) dla stosowania jednolitych standardów sporządzania POP

Minister Środowiska nie zapewnił wystarczających mechanizmów dla stosowania jednolitych standardów sporządzania POP przez samorządy województw i porównywalności zawartych w nich danych. Należy przy tym wskazać, że rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych[80] jest bardzo ogólne i nie określa w sposób pre-

[79] *Economic cost of the health impact of air pollution in Europe* (str. 27–28), Światowa Organizacja Zdrowia, 2015 r.

[80] Dz. U. z 2012 r. poz. 1028.

cyzyjny wielu elementów istotnych dla zapewnienia porównywalności danych określanych w poszczególnych POP. Dotyczy to przede wszystkim braku metodyki wyznaczania wielkości emisji poszczególnych substancji dla danego rodzaju źródeł, w tym nieokreślenia sposobów gromadzenia danych wejściowych do inwentaryzacji źródeł emisji, dokładności danych wejściowych przyjętych do inwentaryzacji (rozdzielczość przestrzenna, jednostki obszaru), a także zasad obliczania efektów ekologicznych osiągniętych w wyniku podjętych działań naprawczych. Ustalenia kontroli NIK w pięciu województwach oraz wyniki ekspertyzy zewnętrznej sporządzonej na zlecenie NIK potwierdzają, że w rzeczywistości poszczególne POP (nawet kolejne aktualizacje tych programów dla tego samego województwa) sporządzane były przy wykorzystaniu różnych danych wejściowych i zastosowaniu odmiennej metodyki wyznaczania wielkości emisji i rezultatów docelowych, tj. wymaganych efektów ekologicznych (szczegółowo zagadnienia te przedstawia pkt 5.3., str. 118–122 informacji).

Minister Środowiska nie wykazał również inicjatywy w celu stworzenia lepszych możliwości pozyskiwania danych wejściowych do inwentaryzacji źródeł emisji z sektora komunalno-bytowego. Inwentaryzacje te prowadzone są najczęściej, w formie ankietyzacji, przez firmy zewnętrzne na zlecenie poszczególnych jst. Taki sposób gromadzenia danych jest czasochłonny i kosztowny, a także może nie gwarantować odpowiedniego poziomu wiarygodności tych danych. Wśród 13 skontrolowanych przez NIK gmin zaledwie cztery jednostki (31%) przeprowadziły szczegółową inwentaryzację źródeł emisji powierzchniowej, co trwało od pięciu do 22 miesięcy i kosztowało od 129 tys. zł do 456 tys. zł (wyniki kontroli w tym zakresie przedstawia pkt 5.4., str. 142–143 informacji). Zdaniem NIK kompletne dane o źródłach emisji powierzchniowej stanowią kluczowy element do planowania działań naprawczych. Niemniej jednak ich pozyskiwanie w dotychczasowej formie jest nieefektywne.

NIK zwróciła również uwagę, że Minister Środowiska doprowadził, co prawda do wdrożenia przepisów wyznaczających jeden podmiot odpowiedzialny za modelowanie matematyczne transportu i przemian substancji w powietrzu oraz analizę wyników tego modelowania (Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy) – co samo w sobie należy ocenić pozytywnie – jednak mechanizm ten będzie dalece niewystarczający do zapewnienia jednolitości stosowanych rozwiązań we wszystkich procesach realizowanych w ramach systemu ochrony powietrza. W przepisach ustawy Poś nie wskazano bowiem, że te same bazy danych i wyniki należy uwzględnić na etapie sporządzania poszczególnych POP przez samorządy województw[81].

[81] Na podstawie zapisów art. 88 ust. 8 ustawy Poś, wymagana jest współpraca Instytutu Ochrony Środowiska tylko z ministrem właściwym do spraw środowiska oraz Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska. Warunki i szczegółowy zakres tej współpracy powinny zostać określone w porozumieniu zawartym pomiędzy tymi podmiotami.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Nieokreślenie obowiązku zamieszczania w POP elementów umożliwiających ocenę prawidłowości i skuteczności podejmowanych działań naprawczych

Minister Środowiska nie ustanowił obowiązku zamieszczania w POP elementów umożliwiających ocenę skuteczności podejmowanych działań naprawczych i określenie stopnia ich realizacji, tj. wskaźników rzeczowych, a przede wszystkim wymaganych efektów ekologicznych, jak również obowiązku wskazywania w POP okresów pośrednich, które zapewniałyby możliwość oceny prawidłowości realizowanych działań naprawczych przed upływem całkowitego okresu, na który taki program został ustanowiony.

Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych obliguje do zamieszczenia w POP przewidywanego poziomu substancji w powietrzu w danej strefie, lecz nie wymaga określenia żadnych wskaźników umożliwiających ocenę stopnia realizacji planowanych działań naprawczych. Tym samym nie ma obowiązku ustalenia w POP podstawowego elementu charakterystycznego dla programów środowiskowych i świadczącego o skuteczności działań, czyli wymaganego efektu ekologicznego. NIK wskazywała już wcześniej na potrzebę podjęcia działań w tej kwestii, kierując w 2014 r. do Ministra Środowiska wniosek m.in. o opracowanie KPOP i uwzględnienie w nim wytycznych dotyczących oceny stopnia realizacji POP[82]. Postulat ten nie został jednak zrealizowany. Zaznaczyć przy tym należy, że analiza efektów działań naprawczych określonych w POP na podstawie danych ze stacji pomiarowych jest niemiarodajna. Według ekspertyzy zewnętrznej sporządzonej na zlecenie NIK, z uwagi na niewielką zmienność wielkości emisji zanieczyszczeń powietrza w krótkim okresie czasu, wysokość stężeń poszczególnych substancji w danym roku kształtowana jest przede wszystkim wskutek czynników zewnętrznych, z których decydujące znaczenia mają temperatura powietrza, warunki wietrzne, ciśnienie atmosferyczne oraz wielkość opadów (szczegółowe wnioski z tej ekspertyzy przedstawia pkt 5.1.6., str. 62–65 informacji).

Uniemożliwiało to w szczególności skuteczne wykonywanie nadzoru w formie prowadzenia kontroli przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska, w zakresie realizacji przez jst zadań określonych w POP, tj. wykonanie zadania określonego w art. 96a ust. 1 pkt 2 ustawy Poś, a także stanowiło istotną barierę odnośnie do możliwości stosowania sankcji wynikających z art. 315a ust. 1 pkt 3 tej ustawy, który przewiduje możliwość nałożenia kary nawet do 500 tys. zł. Dobitnie potwierdzają to dane pozyskane z GIOŚ oraz wyniki kontroli doraźnych przeprowadzonych przez WIOŚ na zlecenie NIK (co szczegółowo przedstawia pkt 5.3., str. 127–129 informacji).

[82] Wniosek taki został zawarty w informacji o wynikach kontroli P/14/086 *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*.

- Niewystarczające działania w celu zapewnienia spójności i ciągłości źródeł finansowania zadań związanych z ograniczeniem niskiej emisji

Minister Środowiska nie wykazał aktywnej postawy w dążeniu do zapewnienia spójności i ciągłości źródeł finansowania najważniejszego działania naprawczego wskazanego w poszczególnych POP, które dotyczy ograniczenia niskiej emisji poprzez wymianę starych niskosprawnych urządzeń grzewczych na paliwa stałe. W informacji NIK z 2014 r. o wynikach kontroli P/14/086 wskazano jako pozytywny aspekt przygotowanie w 2013 r. przez NFOŚiGW wspólnie z Ministerstwem Środowiska odrębnego instrumentu finansowego (Program KAWKA), ukierunkowanego na wymianę nieefektywnych źródeł ciepła na paliwo stałe. Od 2016 r. Program KAWKA nie znajdował się jednak na liście programów priorytetowych NFOŚiGW, a z informacji tego podmiotu wynika, że Program KAWKA został włączony do programu pod nazwą REGION. NIK zauważa jednak, że program KAWKA zapewniał możliwość dofinansowania przedsięwzięć inwestycyjnych w formie dotacji nawet do 90% poniesionych kosztów inwestycji (45% ze środków NFOŚiGW i 45% ze środków właściwego miejscowo WFOŚiGW). Tymczasem przyjętą formą dofinansowania w programie REGION jest pożyczka. Zdaniem NIK to zdecydowanie zmienia zasady dostępności tych środków i możliwości ich pozyskania przez beneficjentów końcowych. Ponadto program REGION dotyczy różnych zadań[83], co zmniejsza czytelność informacji, do kogo jest on adresowany i na jakie konkretnie przedsięwzięcia można uzyskać dofinansowanie. Zauważyć również należy, że środki z programu REGION są ograniczone, ponieważ w ramach naboru wniosków w 2017 r.[84]dostępne było z funduszu podstawowego (na różne przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej) zaledwie 50 mln zł, a całkowite koszty wymiany lub likwidacji źródeł ciepła na paliwo stałe tylko w samej Małopolsce oszacowano w POP na 4,1 mld zł. Powyższe argumenty wskazują na ryzyko, że tak skonstruowany mechanizm finansowy nie będzie stanowił istotnego wsparcia działań związanych z likwidacją niskiej emisji, która jest dominującą przyczyną niedostatecznej jakości powietrza w skali kraju.

Pomimo tego Minister Środowiska, który sprawuje nadzór nad NFOŚiGW, nie nawiązał z tą jednostką skutecznej współpracy w celu zwiększenia dostępności środków finansowych na powyższe przedsięwzięcia. Działania takie były szczególnie pożądane w kontekście znacznych środków pozostających do wykorzystania przez NFOŚiGW (wykres 10) i niewystarczających w stosunku do potrzeb środków jst na realizację zadań wskazanych w POP (wykres 22 i tabela 5). Taką inicjatywą Minister Środowiska wykazał się przy utworzeniu programu KAWKA. Obecnie współpracę z NFOŚiGW w tym zakresie podjął również inny resort. NIK zwróciła przy tym uwagę na pewną

[83] Zgodnie z treścią Programu jest on przeznaczony na dofinansowanie przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej ujętych w planach działalności wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Program dostępny jest pod adresem: http://nfosigw.gov.pl/oferta-finansowania/srodki-krajowe/programy-priorytetowe/system---wsparcie-dzialan-przez-wfosigw/#c2 – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r.

[84] Ogłoszenie o naborze z programu REGION dostępne pod adresem: https://www.nfosigw.gov.pl/oferta-finansowania/srodki-krajowe/programy-priorytetowe/system---wsparcie-dzialan-przez-wfosigw/nabor-wnioskow-2017-region/ – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r.

niekonsekwencję działań poszczególnych jednostek działających w systemie ochrony powietrza. Rezygnacja z programu KAWKA, ukierunkowanego na wymianę nieefektywnych źródeł ciepła na paliwo stałe, jest szczególnie zastanawiająca wobec działań Ministra Rozwoju i Finansów, który określając standardy dla kotłów na paliwa stałe, zapisał w uzasadnieniu aktu prawnego regulującego te kwestie, że wymiana kotłów związana będzie ze znacznymi nakładami finansowymi i dlatego konieczne będzie ustanowienie przez NFOŚiGW dedykowanego tym przedsięwzięciom mechanizmu finansowego. Obecnie, nowo utworzone Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, które przejęło zadania Ministerstwa Rozwoju, nawiązało współpracę z NFOŚiGW w celu zaangażowania środków tego podmiotu w realizację przedsięwzięć mających na celu ograniczenie niskiej emisji. W dniu 7 czerwca 2018 r. zostało zawarte porozumienie pomiędzy NFOŚiGW a wszystkimi WFOŚiGW i Bankiem Ochrony Środowiska S.A., dotyczące utworzenia mechanizmu finansowego skierowanego na poprawę efektywności energetycznej w budownictwie jednorodzinnym poprzez gruntowną termomodernizację i wymianę źródeł ciepła (szersze informacje o źródłach finansowania przedstawia pkt 5.2.1., str. 86–87 informacji).

- Brak mechanizmów zapobiegających ryzyku nieuzasadnionego przyjęcia odmiennych standardów dla kotłów i paliw stałych dopuszczonych do stosowania na poziomie regionalnym

Przygotowując projekt nowelizacji ustawy Poś, umożliwiający wprowadzenie przez sejmiki województw ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (tzw. uchwały antysmogowe), Minister Środowiska nie zapobiegł ryzykom wynikającym z możliwości nieuzasadnionego przyjęcia przez jst odmiennych standardów dla kotłów, a także jakości stosowanych paliw, które mogą także nie być tożsame z oferowanymi produktami na rynku węglowym.

Ustalenia kontroli w urzędach marszałkowskich wykazały, że w poszczególnych regionach przyjęto nieco inne parametry dla kotłów na paliwo stałe, a także w różny sposób zdefiniowano ograniczenia mające prowadzić do wyeliminowania stosowania najgorszej jakości węgla (załączniki 6.19. i 6.20. do informacji). Zdaniem NIK różnice te nie znajdują uzasadnienia w specyfice danego regionu, ponieważ zgromadzone dane wskazują jednoznacznie, że na przekroczenia wartości normatywnych stężeń PM_{10} i $PM_{2,5}$ oraz B(a)P na tych obszarach miały wpływ dokładnie te same czynniki (wykresy 7, 18, 19). W związku z tym wprowadzane ograniczenia powinny mieć jednolity charakter. Zwrócić uwagę przy tym należy, że ze względu na brak w ogólnie obowiązujących przepisach definicji mułów i flotokoncentratów przyjęte w tym zakresie rozwiązania w poszczególnych uchwałach antysmogowych również nie były identyczne (co przedstawia pkt 5.2.3., str. 104 informacji).

- Sposób realizacji wniosków pokontrolnych NIK związanych z ochroną powietrza nie zapewniał osiągnięcia oczekiwanych rezultatów

Minister Środowiska podjął działania w celu realizacji wniosków zawartych w informacjach o wynikach kontroli NIK związanych z problematyką ochrony powietrza, lecz sposób ich wykonania nie gwarantował osiągnięcia oczekiwanych rezultatów.

Wniosek dotyczący opracowania KPOP

Realizując wniosek NIK zawarty w informacji o wynikach kontroli P/14/086[85], Minister Środowiska w 2015 r. opracował KPOP, lecz nie zawarł w nim wytycznych dotyczących oceny stopnia realizacji poszczególnych POP, określanych przez samorządy województw, co również było przedmiotem tego wniosku. Jednocześnie NIK zwróciła uwagę, że KPOP nie zawiera konkretnych zapisów gwarantujących rozliczalność zadań, a w związku z charakterem tego dokumentu (KPOP jest listą pożądanych działań, ale nie zobowiązuje bezwzględnie do ich wykonania), nie miał on do tej pory realnego wpływu na zakres i skuteczność działań mających zapewnić poprawę jakości powietrza w kraju.

Potwierdzeniem powyższego stwierdzenia jest choćby postawa samego Ministra Środowiska, który nie zachował konsekwentnego stanowiska w sprawie proponowanych parametrów jakościowych paliw stałych. Początkowo wskazywane przez Ministra Środowiska wymagania jakościowe dla paliw stałych (zawarte w KPOP) były bardziej restrykcyjne niż stanowisko przedstawione na etapie konsultacji projektu rozporządzenia Ministra Energii w tej sprawie. W KPOP wskazano, bowiem następujące parametry dotyczące zawartości wilgoci całkowitej – 12% oraz popiołu 10%–11%, podczas gdy w trakcie konsultacji zaproponowano odpowiednio: 20% oraz 12%. Zaproponowane przez Ministra Środowiska, w toku procesu konsultacji, parametry paliw stałych wynikały bardziej z potrzeby dostosowania ich do bieżących możliwości sektora węglowego, aniżeli uwzględniały ochronę obywateli i środowiska naturalnego przed negatywnym wpływem zanieczyszczeń powietrza.

Minister Środowiska nie przejawiał zainteresowania sposobem realizacji zadań przewidzianych w KPOP przez jst, które w ramach ukształtowanego przez ten resort systemu ochrony powietrza zostały obarczone główną odpowiedzialnością za planowanie, a następnie bezpośrednią realizację działań mogących doprowadzić do poprawy jakości powietrza. Świadczy o tym m.in. sprawozdanie z realizacji KPOP, sporządzone przez Ministra Środowiska na koniec 2017 r., które w ogóle nie zawierało informacji na temat realizacji planów działań na poziomie wojewódzkim i lokalnym. Ustalenia kontroli NIK wykazały, że zapisy KPOP nie były w praktyce brane pod uwagę przy wdrażaniu działań naprawczych. Przykładowo w KPOP przewidziano, jako jedno z zadań na szczeblu regionalnym, wprowadzenie programów pomocy społecznej (lokalnych programów osłonowych) dla osób, które poniosły zwiększone koszty grzewcze lokalu związane z trwałą zmianą systemu ogrzewania opartego na paliwach stałych, na jeden z systemów proekologicznych. Wyniki niniejszej kontroli przeprowadzonej m.in. w 13 gminach wskazały, że lokalny program osłonowy został wdrożony tylko w jednej jednostce i to jeszcze przed ustanowieniem KPOP. W KPOP przewidziano również zadanie dotyczące wykonania przez gminy inwentaryzacji źródeł emisji zanieczyszczenia powietrza na potrzeby wykonania właściwej diagnozy sytuacji w celu określenia właściwych działań naprawczych w POP oraz programie gospodarki niskoemisyjnej, lecz tylko cztery skontrolowane przez NIK gminy (31%) przeprowadziły szczegółową inwentaryzację źródeł emisji powierzchniowej. Ponadto w planie działań na szczeblu krajowym, a także wojewódzkim i lokalnym wskazano odpo-

[85] Wniosek dotyczył szybszego opracowania KPOP i uwzględnienia w nim wytycznych dotyczących oceny stopnia realizacji POP określanych przez samorządy województw.

wiednio: utworzenie Partnerstwa na rzecz Poprawy Jakości Powietrza w Polsce (Ministerstwo Środowiska) oraz przystąpienie do tego partnerstwa m.in. jst. Tymczasem skontrolowane przez NIK jst (pięć samorządów województw i 13 gmin) ani nie otrzymały zaproszenia do wzięcia udziału w tym partnerstwie, ani z własnej inicjatywy nie starały się o przystąpienie do tej inicjatywy.

Wniosek dotyczący intensyfikacji działań kontrolnych WIOŚ w zakresie realizacji zadań przewidzianych w POP

Skala kontroli prowadzonych w gminach przez Inspekcję Ochrony Środowiska w zakresie realizacji zadań określonych w POP uległa zwiększeniu, czym zrealizowano wniosek NIK zawarty w informacji o wynikach kontroli P/14/086, lecz Minister Środowiska nie doprowadził do obowiązku zamieszczania w POP takich elementów (w szczególności efektów ekologicznych i okresów pośrednich), które umożliwiałyby skuteczne wykonywanie działań nadzorczych i stosowanie sankcji przewidzianych w przepisach prawa z tytułu nieterminowej realizacji zadań określonych w tych programach (co szczegółowo przedstawiono przy opisie wcześniejszych wyników kontroli w Ministerstwie Środowiska oraz w punkcie 5.3., str. 127–129 informacji).

Wniosek dotyczący zapewnienia gminom uzdrowiskowym możliwości weryfikacji spełnienia wymagań m.in. w zakresie jakości powietrza

Minister Środowiska nie podjął skutecznej współpracy z Ministrem Zdrowia w sprawie prowadzenia badań jakości powietrza w gminach uzdrowiskowych, w ramach PMŚ lub wypracowania innego, alternatywnego rozwiązania, chociaż wniosek w tym zakresie zawarto w informacji o wynikach kontroli P/16/091[86]. Wprawdzie wskazywano na wykorzystywanie w niektórych gminach uzdrowiskowych mobilnych stacji pomiarowych, lecz z informacji GIOŚ wynika, że wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska nie są w stanie zapewnić pomiarów jakości powietrza w każdej miejscowości uzdrowiskowej w kraju. Podniesiono również argument, że z punktu widzenia rocznej oceny jakości powietrza nie ma potrzeby prowadzenia pomiarów w każdej z tych gmin, ponieważ zgodnie z obowiązującymi przepisami wykonywana jest ona zarówno na podstawie wyników pomiarów, jak i z wykorzystaniem wyników modelowania matematycznego. Zdaniem NIK taki sposób działania, choć zapewnia WIOŚ możliwość dokonania oceny jakości powietrza w strefach w świetle przepisów o ochronie środowiska (art. 90 ustawy Poś i stosowne rozporządzenie wykonawcze), to jednak może nie być wystarczający do uzyskania stosownego poświadczenia w tym zakresie przy sporządzaniu operatu uzdrowiskowego w oparciu o przepisy dotyczące ochrony uzdrowiskowej. Wobec niemożliwości przeprowadzenia przez WIOŚ bezpośrednich pomiarów jakości powietrza we wszystkich gminach uzdrowiskowych, zdaniem NIK należałoby rozważyć możliwość wdrożenia innych rozwiązań w tym zakresie (np. umożliwienie gminom prowadzenia własnych pomiarów zgodnie z metodykami referencyjnymi lub wykorzystania wyników modelowania matematycznego prowadzonego w ramach PMŚ). Tymczasem w toku obecnej kontroli NIK nie przedłożono dokumentów świadczących o współpracy ww. resortów mających na celu rozwiązanie przedmiotowego problemu.

[86] Informacja NIK o wynikach kontroli spełniania wymogów określonych dla uzdrowisk (Nr ewid. 179/2016/P/16/091/LSZ), opublikowana w styczniu 2017 r. Zawarto w niej m.in. wniosek dotyczący zawarcia porozumienia pomiędzy Ministrem Zdrowia i Ministrem Środowiska w sprawie objęcia wymaganych badań jakości środowiska w uzdrowiskach wieloletnimi programami PMŚ, w celu zapewnienia gminom uzdrowiskowym weryfikacji spełniania wymagań m.in. w zakresie dopuszczalnych norm zanieczyszczenia powietrza (art. 46 pkt 2 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych).

Wniosek dotyczący zapewnienia jst możliwości wprowadzania LEZ

W informacji o wynikach kontroli P/14/086 NIK wskazała, jako jeden z wniosków *de lege ferenda* stworzenie ram prawnych umożliwiających wprowadzanie przez jst stref ograniczonej emisji komunikacyjnej na terenach wysokiego natężenia ruchu pojazdów samochodowych. Poprzez strefy ograniczonej emisji komunikacyjnej (LEZ) rozumiano obszar miasta, do którego możliwy jest wjazd tylko i wyłącznie pojazdami spełniającymi określone normy emisji spalin (tzw. normy EURO). Po publikacji raportu końcowego NIK przygotowano nawet stosowną propozycję nowelizacji przepisów w zakresie ochrony środowiska, jednak zmiany te nie zostały uwzględnione na etapie prac sejmowych.

Warto w tym miejscu wskazać, że Ministerstwo Środowiska zleciło przygotowanie analizy dotyczącej stosowanych rozwiązań w innych krajach europejskich w zakresie ograniczenia emisji ze źródeł komunikacyjnych i możliwości wdrożenia LEZ w Polsce[87]. Dokonano w niej przeglądu zasad funkcjonowania LEZ w kilku krajach europejskich, co w sposób syntetyczny przedstawiono w załączniku 6.16. do informacji.

W powyższym opracowaniu, jako generalny efekt wdrożenia LEZ w Niemczech wskazano wymianę floty samochodów, poprzez zakup nowych pojazdów, spełniających wyższy standard emisji spalin oraz wyposażanie pojazdów w filtry cząstek stałych, co umożliwiało uzyskanie zielonej etykiety zezwalającej na wjazd do strefy. W LEZ funkcjonujących na terenie Zagłębia Ruhry odnotowano redukcję stężeń o 2,1 $\mu g/m^3$ dla PM_{10} i 3,7 $\mu g/m^3$ dla NO_2 w ujęciu rocznym. W Berlinie oszacowano efekt wdrożenia LEZ w postaci redukcji emisji zanieczyszczeń z transportu na niemal 60% dla sadzy wytwarzanej przez silniki Diesla i 20% w przypadku NO_2. Równocześnie funkcjonowanie LEZ w tym mieście spowodowało, że niemal 90% wszystkich pojazdów z silnikiem Diesla posiada system redukcji cząstek stałych, a 97% pojazdów posiada zieloną etykietę. W Monachium – w związku z wprowadzeniem LEZ – redukcję stężenia PM_{10} oszacowano na poziomie 13% w skali roku dla stacji komunikacyjnej i 4,5% dla stacji tła miejskiego. Z kolei w Lipsku przyjęto, jako parametr charakteryzujący poprawę jakości powietrza po wprowadzeniu LEZ, koncentrację w powietrzu ultradrobnych cząstek z przedziału 30–200 nm. Oszacowano, że w okresie czterech lat od wprowadzenia LEZ osiągnięto redukcję koncentracji ultradrobnych cząstek pyłu na poziomie 56% oraz redukcję sadzy w wysokości 47%. W przypadku LEZ funkcjonującej na terenie Londynu oszacowano, że emisja PM_{10} w latach 2008–2012 została zredukowana o 2,5%–3,1% (0,03 $\mu g/m^3$), podczas gdy wskaźnik ten dla obszarów poza strefą LEZ wyniósł nieco ponad 1%. Stężenie średnioroczne NO_2 w strefie LEZ zmniejszyło się o ok. 0,12 $\mu g/m^3$. Na podstawie przeglądu efektów uzyskanych w wyniku wdrożenia LEZ sformułowano konkluzję, że w ujęciu historycznym zauważalny był efekt redukcji stężeń pyłów i NO_2 w strefach niemieckich, w których wprowadzono powszechne ograniczenia dotyczące wszystkich pojazdów samochodowych. Natomiast w strefie funkcjonującej w Londynie, w której ograniczenia nie dotyczą pojazdów osobowych, uzyskane redukcje stężeń były nieznaczne.

[87] *Analiza możliwości ustanowienia w Polsce stref ograniczonej emisji z transportu*, Atmoterm S.A., Opole 2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na potrzeby wykonania ww. analizy autorzy opracowania przeprowadzili symulacje modelowe wpływu wdrożenia LEZ na przykładzie dwóch miast (Gliwice i Kraków)[88]. Niezależnie od symulacji efektu środowiskowego, dokonano analizy kosztów i korzyści wdrożenia LEZ, z uwzględnieniem elementu redukcji kosztów zewnętrznych zanieczyszczenia powietrza. Z przeprowadzonych analiz wynikało, m.in. że:

- w odniesieniu do emisji $PM_{2,5}$ efekt w postaci redukcji emisji jest stosunkowo niewielki, a przekroczenia poziomu dopuszczalnego nadal występują. Zatem rozwiązanie problemu ponadnormatywnych stężeń pyłów zawieszonych w polskich miastach przy wykorzystaniu LEZ nie jest możliwe. Wynika to z faktu, że głównym powodem powstawania wysokich stężeń pyłów jest spalanie paliw stałych w gospodarstwach domowych. Dlatego funkcjonowanie LEZ, z punktu widzenia osiągnięcia celów środowiskowych dla PM_{10} i $PM_{2,5}$ można sklasyfikować jedynie jako działanie wspomagające;
- natomiast dla miast i aglomeracji, w których występują lub w przyszłości wystąpią przekroczenia poziomu dopuszczalnego stężenia NO_2 można rekomendować LEZ, jako podstawowe działanie naprawcze. Wprowadzenie tych stref może doprowadzić do trwałego rozwiązania problemu zanieczyszczenia powietrza NO_2 na danym obszarze;
- na podstawie doświadczeń z innych krajów UE można stwierdzić, że uzyskanie istotnego efektu w postaci redukcji stężeń zanieczyszczeń jest możliwe w przypadku objęcia wymaganiami stref LEZ wszystkich kategorii pojazdów;
- ustanawianie LEZ w dużych miastach Polski ma ekonomiczne uzasadnienie. Przeprowadzona analiza wskazuje, że korzyści ekologiczne, w postaci unikniętych strat gospodarczych i społecznych (4326,2 tys. zł w Krakowie i 11 060,3 tys. zł w Gliwicach[89] w ujęciu rocznym), przeważają nad zbilansowanymi kosztami inwestycyjnymi (5600 tys. zł w Krakowie i 1900 tys. zł w Gliwicach – jednorazowe koszty utworzenia LEZ) i eksploatacyjnymi (3000 tys. zł w Krakowie i 1000 tys. zł w Gliwicach – roczne koszty funkcjonowania LEZ);
- możliwość zastosowania LEZ wymaga wprowadzenia zmiany w dotychczasowym systemie prawnym. Nowe przepisy powinny w szczególności określać zasięg obowiązywania strefy, rodzaje pojazdów objętych ograniczeniami, a także standard techniczny dopuszczonej emisji spalin (normy EURO), w odniesieniu do poszczególnych grup pojazdów;
- przy projektowaniu LEZ należy również wziąć pod uwagę dynamikę zmian technologicznych w konstrukcjach silników samochodowych, a co za tym idzie zmian charakterystyki technicznej floty pojazdów. Wymagania techniczne odnośnie spełniania norm emisyjnych (EURO) przez pojazdy wjeżdżające do strefy mogą być stopniowo zaostrzane w kolejnych fazach funkcjonowania strefy.

---

88 Przyjęto założenia, że do wjazdu do LEZ będą uprawnione pojazdy spełniające, co najmniej wymagania normy EURO 4. W Gliwicach projektowana strefa objęła całe miasto, a w Krakowie obszar szerokiego centrum. Symulacja dotyczyła przestrzennych rozkładów stężeń $PM_{2,5}$, a w Krakowie – z uwagi na występujące przekroczenia poziomu dopuszczalnego NO_2 – również tej substancji. Symulację wykonano dla roku 2020.

89 Straty ekologiczne uniknięte dzięki wdrożeniu LEZ w Gliwicach oszacowano na poziomie wyższym niż w Krakowie, co miało związek ze strukturą ruchu, tj. znacznym udziałem samochodów ciężarowych i dostawczych w całkowitej liczbie pojazdów poruszających się na terenie Gliwic.

Mimo tak bogatego materiału porównawczego i analitycznego, zawierającego cenne wskazówki dla ewentualnego wdrożenia rozwiązań krajowych w zakresie LEZ, Minister Środowiska, na etapie opiniowania projektu ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych (przygotowanego przez Ministra Energii) nie wskazał, że projektowane regulacje zakładają o wiele bardziej restrykcyjne rozwiązania niż stosowane w wielu innych krajach europejskich i poddane ocenie w ww. analizie z 2017 r. Przyjęte we wskazanej powyżej ustawie rozwiązania, mające zapobiegać negatywnemu oddziaływaniu zanieczyszczeń powietrza z sektora transportowego, szczegółowo przedstawia pkt 5.2.3., str. 104–107 informacji. Równocześnie Minister Środowiska stał na stanowisku, że wnioski wynikające ze wskazanej wcześniej analizy, wykonanej na zlecenie resortu, będą mogły stanowić podstawę do wprowadzenia zmian w ustawie Poś, które umożliwią gminom ustanawianie LEZ na swoim terenie, niezależnie od rozwiązań przyjętych w ustawie o elektromobilności i paliwach alternatywnych[90]. Zdaniem NIK wdrażanie regulacji dotyczących ograniczenia zanieczyszczeń z sektora transportowego na podstawie dwóch odrębnych ustaw w nieuzasadniony sposób tylko komplikuje i tak już złożony system wzajemnych zależności podmiotów uczestniczących w ochronie powietrza i rodzi ryzyko braku spójności tych rozwiązań. Nie wiadomo bowiem jaka będzie wzajemna relacja takich aktów prawnych, w szczególności czy pozwolą one na tworzenie LEZ na obszarach objętych strefami czystego transportu (lub odwrotnie) tak, aby możliwe było również wprowadzenie ograniczeń dla pojazdów benzynowych oraz z silnikiem Diesla i jakie wymogi będą obowiązywać w takich przypadkach (gminy mogą w strefach czystego transportu wprowadzać inne ograniczenia niż wskazane wprost w ustawie o elektromobilności i paliwach alternatywnych).

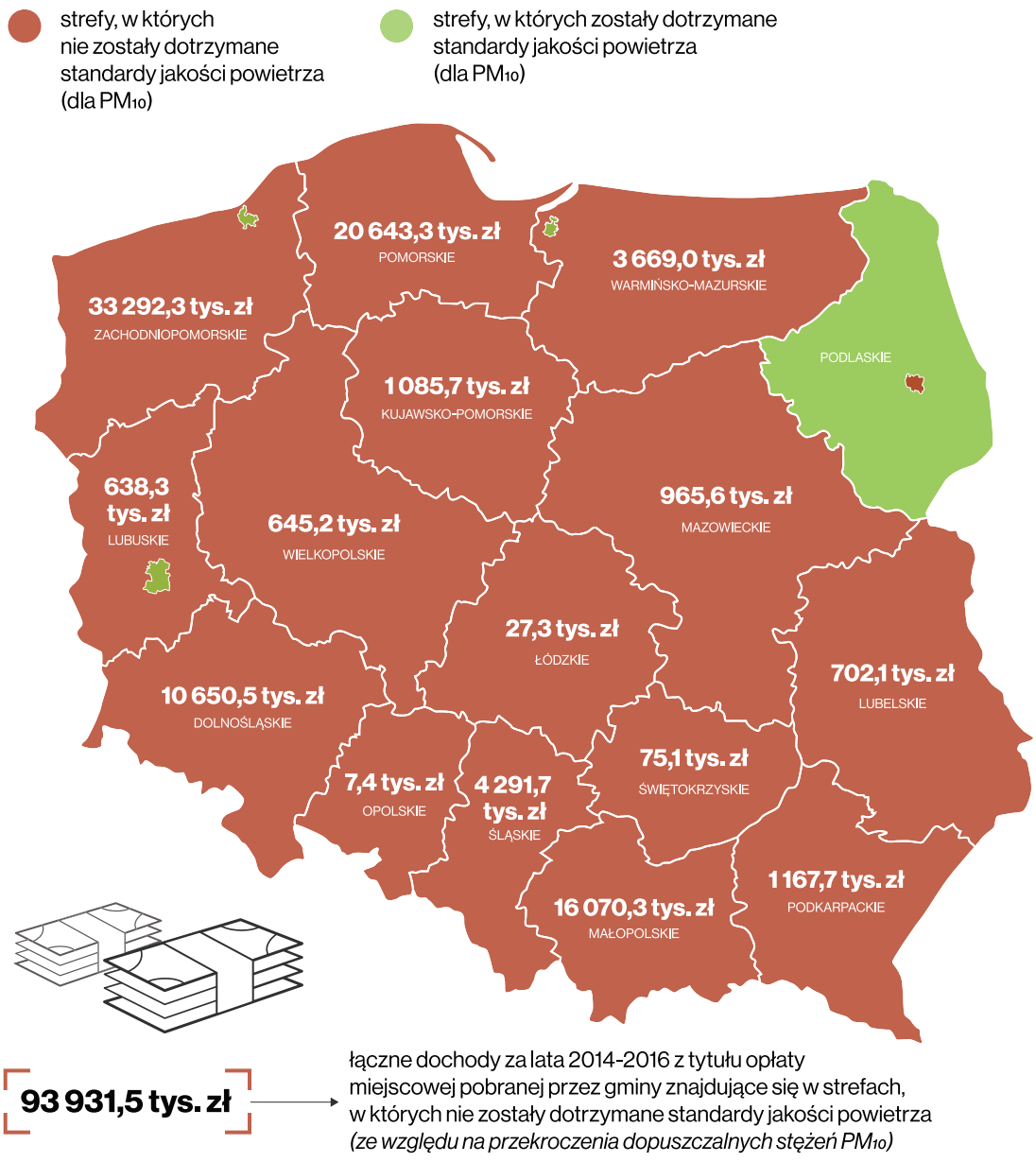
- Problem opłaty miejscowej

Minister Środowiska nie wykazał aktywnej postawy w kwestii analizy problemów – wspólnie z innymi podmiotami – dotyczących skuteczności rozwiązań prawnych odnoszących się do możliwości pobierania opłaty miejscowej, mimo że kwestie te są ściśle związane z jakością powietrza. Ustalenia kontroli wykazały, że istnieje dualizm prawny skutkujący różnymi zasadami stosowania przepisów odnoszących się do tej opłaty. Z jednej strony niektóre gminy pobierały opłatę miejscową w miejscowościach, ustalonych jeszcze przez wojewodów i minimalne warunki klimatyczne (m.in. osiągnięcie wymaganej jakości powietrza) nie musiały być w nich spełnione. Odmienna sytuacja występowała w przypadku ustalenia przez rady gmin po 15 stycznia 2008 r. listy miejscowości, w których można pobierać opłatę miejscową. Pobór tej opłaty w gminach z niedostateczną jakością powietrza jest bowiem niezgodny z intencją wprowadzenia obecnie obowiązujących w tym zakresie przepisów. Szczegółowy opis tego problemu przedstawiono w załączniku 6.2., str. 185–189. Jednocześnie

[90] Stanowisko takie zostało wyrażone przez Ministra Środowiska na etapie opiniowania projektu ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych – pismo DP-WL.0231.277.2017.KG z 24 października 2017 r. W piśmie tym podano w szczególności, że resort środowiska prowadzi prace nad zmianą ustawy Poś, polegającą na wprowadzeniu delegacji ustawowej dla jst do określenia stref ograniczonej emisji z transportu, do której możliwy będzie wjazd pojazdami z silnikami spalinowymi spełniającymi określone normy emisyjne EURO. Stanowisko takie potwierdził także Minister Środowiska w trakcie procedury odwoławczej od ustaleń kontroli NIK wskazując, że zadanie dotyczące wprowadzenia do polskiego prawodawstwa możliwości ustanawiania LEZ zostało ujęte w KPOP, a wykonana na zlecenie tego resortu ekspertyza zewnętrzna stanowić będzie podstawę do wprowadzenia zmian prawnych w tym zakresie.

analiza przeprowadzona przez NIK[91] wykazała, że w latach 2014–2016 gminy, w których nie zostały dotrzymane standardy jakości powietrza (ze względu na przekroczenia dopuszczalnych stężeń PM_{10}) uzyskały łączne dochody z tytułu opłaty miejscowej w wysokości 93 931,5 tys. zł, co stanowiło 94,7% ogółu dochodów z tego tytułu pobranych w skali kraju (99 178,3 tys. zł). Dane o wysokości pobranych w tych przypadkach opłat miejscowych w podziale na poszczególne województwa przedstawiono na rysunku 18.

Rysunek 18
Wysokość opłat miejscowych pobranych w latach 2014–2016 w skali danego województwa we wszystkich miejscowościach, które nie spełniały minimalnych warunków klimatycznych w świetle obecnych uregulowań prawnych



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z systemu BeSTi@ oraz informacji GIOŚ.

[91] Analiza przeprowadzona na podstawie danych z systemu BeSTi@, dotyczących wysokości dochodów uzyskanych przez jst w latach 2014–2016 z tytułu opłaty miejscowej (dział 756, rozdział 75616, § 044 – *Wpływy z opłaty miejscowej*) oraz informacji zawartych w zbiorczych raportach krajowych z rocznych ocen jakości powietrza w strefach za lata 2014–2016, sporządzonych przez GIOŚ.

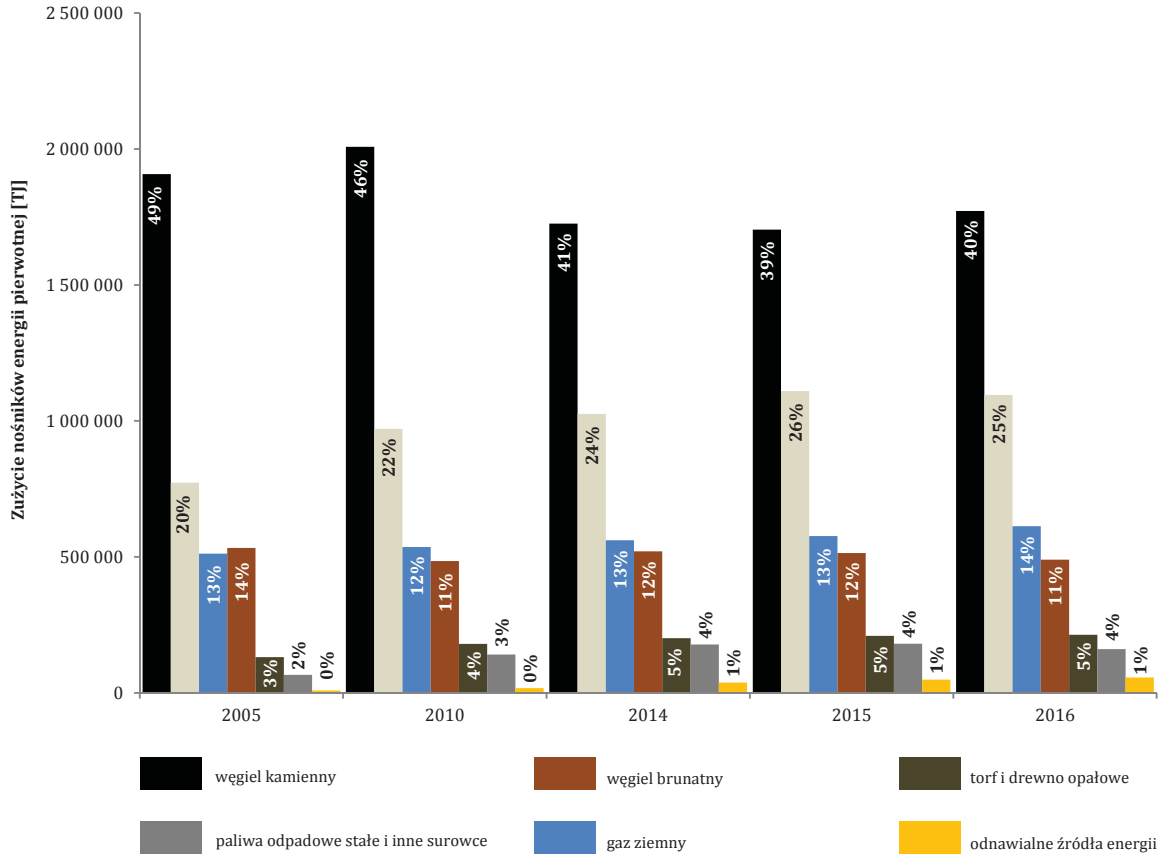
5.2.3. Działania Ministra Energii

Działania Ministra Energii w sferze mającej wpływ na ochronę powietrza przed zanieczyszczeniami były niewystarczające i nieadekwatne do skali problemu, wynikającej z bardzo złej i utrzymującej się przez wiele lat niedostatecznej jakości powietrza

NIK oceniła działania Ministra Energii mające wpływ na ochronę powietrza przed zanieczyszczeniami jako niewystarczające i nieadekwatne do skali problemu, a także w niedostatecznym stopniu realizujące założenia w zakresie przypisanych mu zadań w ramach programu *Czyste powietrze*. Ocena powyższa wynikała zarówno z opieszałości w działaniach służących wprowadzeniu w życie aktu wykonawczego regulującego kwestię wymagań jakościowych dla paliw stałych, jak również z przyjęcia, w przesłanym do Stałego Komitetu Rady Ministrów (SKRM) projekcie rozporządzenia, dopuszczalnych parametrów paliw stałych, które nie zabezpieczają w należytym stopniu ochrony obywateli i środowiska naturalnego przed negatywnym wpływem zanieczyszczeń powietrza. Poza obowiązkiem niezwłocznego przygotowania rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych, Ministrowi Energii w ramach programu *Czyste Powietrze* przypisano do wykonania trzy inne zadania, z których dwa zostały zrealizowane. Jednak sposób realizacji obu tych zadań, polegających na przygotowaniu regulacji prawnych umożliwiających m.in. wprowadzenie ograniczeń w transporcie samochodowym w miastach oraz zapewnieniu istotnie obniżonych stawek za pobór energii elektrycznej w okresach zmniejszonego na nią zapotrzebowania, ze względu na niedoskonałości w przyjętych rozwiązaniach – zdaniem NIK – nie spełni oczekiwanej roli zwiększenia skuteczności działań na rzecz poprawy jakości powietrza. Ponadto w wyznaczonym terminie (do końca 2017 r.) Minister Energii – wspólnie z Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministrem Infrastruktury i Budownictwa, którego kompetencje od stycznia 2018 r. przejął Minister Inwestycji i Rozwoju – nie zrealizował trzeciego przypisanego mu zadania, tj. nie opracował założeń kompleksowej polityki publicznej mającej na celu ochronę wrażliwych grup społecznych przed *ubóstwem energetycznym*. Do czasu zakończenia kontroli NIK aktywność w tym zakresie ograniczyła się do powołania zespołu przeznaczonego do realizacji wskazanego zadania.

Według danych przedstawionych przez Ministerstwo Energii głównym surowcem energetycznym w Polsce był węgiel kamienny, którego zużycie w 2016 r. stanowiło 40% w zużyciu wszystkich nośników energii pierwotnej (szczegółowe dane przedstawiono na wykresie 12). Tym bardziej zaskakujący jest fakt, że Polska do tej pory nie wprowadziła regulacji określających minimalne wymagania jakościowe dla paliw stałych, w tym przede wszystkim dla węgla kamiennego.

Wykres 12
Zużycie nośników energii pierwotnej w teradżulach (TJ) w okresie 2005–2016



Źródło: Opracowanie własne NIK.

◆ Wymagania jakościowe dla paliw stałych

W kontrolowanym okresie Minister Energii nie wypełnił postanowień wynikających z rekomendacji Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, dotyczącej realizacji programu *Czyste powietrze*, w postaci pilnego wprowadzenia w życie aktu wykonawczego regulującego kwestię wymagań jakościowych dla paliw stałych. Ministerstwo Energii nie podjęło niezwłocznie niezbędnych dla poprawy jakości powietrza działań służących opracowaniu wymagań jakościowych dla paliw stałych. Potrzeba wprowadzenia takich uregulowań w celu istotnej poprawy sytuacji w badanym obszarze sygnalizowana była na przestrzeni ostatnich lat wielokrotnie, zarówno przez organizacje proekologiczne, jak i samorządy województw oraz gminy, które bezpośrednio realizują działania na rzecz poprawy jakości powietrza. Wynikała ona również z wniosków pokontrolnych zawartych w kolejnych informacjach o wynikach kontroli NIK, przedstawionych w latach 2000, 2014 i 2016[92]. Pomimo tych wniosków oraz dysponowania projektem rozporzą-

[92] Informacja NIK o wynikach kontroli P/99/038 *Realizacja zadań w zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami* (Nr ewid. 50/2000/99/038/DOC), opublikowana w lipcu 2000 r. Zawarto w niej m.in. wniosek o przyspieszenie działań dotyczących określenia norm jakościowych spalanych paliw. Ponadto informacja NIK o wynikach kontroli P/14/086 *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*. W informacji tej zwarto m.in. wniosek o określenie minimalnych wymagań jakościowych dla paliw stałych. Wniosek ten powtórzono następnie w informacji NIK o wynikach kontroli P/16/065 *Eliminacja niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych w województwie śląskim*.

dzenia w przedmiotowym zakresie, przygotowanym w 2015 r. przez Ministra Gospodarki, Minister Energii podjął działania mające na celu przyjęcie stosownego projektu rozporządzenia dopiero w 2017 r. Projekt rozporządzenia został ostatecznie skierowany do Stałego Komitetu Rady Ministrów (SKRM) w dniu 2 lutego 2018 r.

Największą obawę NIK w konstruowaniu tych regulacji prawnych wzbudził fakt, że zaproponowane w projekcie rozporządzenia parametry paliw stałych (w szczególności zawartość popiołów, siarki i wilgoci) zabezpieczają w znacznie większym stopniu sektor węglowy, aniżeli uwzględniają dążenie do ochrony obywateli i środowiska naturalnego przed negatywnym wpływem zanieczyszczeń powietrza. Parametry te uwzględniały w pierwszej kolejności aktualne możliwości krajowego rynku węglowego, a dopiero następnie rozpatrywano możliwość ich kształtowania pod względem celów środowiskowych. Dlatego też Minister Energii nie uwzględnił uwag w tym zakresie zgłoszonych w trakcie prowadzonych konsultacji, które wskazywały na konieczność wprowadzenia rozwiązań zapewniających radykalną poprawę jakości powietrza. Eksperci wskazywali m.in., że w węglu przeznaczonym do sprzedaży dla gospodarstw domowych zawartość popiołu nie powinna przekraczać 8–10%, wilgoci 12%, a siarki 0,6%, tymczasem w projekcie rozporządzenia (w wersji skierowanej do SKRM) przewidziano możliwość sprzedaży węgla o zawartości popiołu na poziomie 12–14%, wilgoci 15%–20% i siarki 1,2%–1,8% (tabele 1–5), a w przypadku miałów (tabela 6) nawet o zawartości popiołu na poziomie 28% i wilgotności 24%. Taki sposób projektowania opisywanych regulacji prawnych potwierdził sam Minister Energii, który w złożonych wyjaśnieniach wskazał, że przyjęte parametry dla paliw stałych stanowią kompromis pomiędzy najlepszym węglem który powinien być dostarczany do obiorcy a możliwościami produkcyjnymi polskich kopalń. Zdaniem NIK zastosowana przez Ministra Energii optyka dla zaprojektowania tych rozwiązań w niewystarczającym stopniu wypełniała dyspozycję wskazaną w art. 3a ust. 1 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw[93]. W uregulowaniach tych wskazano, że paliwa stałe wprowadzane do obrotu powinny spełniać wymagania jakościowe określone dla tego rodzaju paliwa ze względu na ochronę środowiska, wpływ na zdrowie ludzi oraz interesy konsumentów.

Podkreślić także należy, że projektowane rozwiązania miały znacząco wpłynąć na poprawę – ciągle zbyt niskiej – skuteczności działań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem w wielu opiniach przekazanych w trakcie procesu konsultacji wskazano, że zastosowanie odpowiednich paliw stałych określonych w projekcie rozporządzenia Ministra Energii nie zagwarantuje osiągnięcia parametrów emisji zanieczyszczeń dla kotłów klasy 5 oraz spełniających wymagania Ekoprojektu[94]. Potwierdzono to także w opracowaniu eksperckim, wykonanym na zlecenie Mini-

[93] Dz. U. z 2016 r. poz. 1928.

[94] Rozporządzenie Komisji (UE) 2015/1189 z dnia 28 kwietnia 2015 r., w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących Ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe (Dz. UE L 193 z 21.05.2015, s. 100).

sterstwa Środowiska przez KOBZiE[95], w którym wskazano, że przedstawione w tym dokumencie wartości parametrów jakościowych paliw stałych (zbliżone do propozycji Ministra Energii, oprócz znacznie niższej zawartości siarki) dobrano na podstawie znajomości aktualnego rynku węgla oraz wielkości i możliwości produkcyjnych krajowego sektora węglowego, lecz nie opierano się na wartościach parametrów jakościowych paliwa wzorcowego dla klasy 5 kotłów, opisanego w normie PN-EN 303-5:2012, ponieważ wartości te nie są spełniane przez ogromną większość paliw, zarówno krajowych, jak też importowanych. Również w informacji pisemnej przekazanej[96] przez Akademię Górniczo-Hutniczą im. Stanisława Staszica w Krakowie wskazano, że gwarancję osiągnięcia parametrów przewidzianych dla 5 klasy kotłów lub spełnienia wymagań Ekoprojektu daje jedynie zastosowanie paliw, które zostały określone w normie PN-EN 303-5:2012. Norma ta jako paliwo wzorcowe do wykonywania badań energetyczno-emisyjnych, mających na celu sprawdzenie spełnienia kryteriów klasyfikacji kotłów, wskazuje dla węgla kamiennego m.in. następujące wartości parametrów (pkt 5.3, str. 101 informacji): zawartość wilgoci poniżej 11%, zawartość popiołu w granicach 2%–7% oraz wartość opałową powyżej 28 MJ/kg. Według założeń przyjętych w przedmiotowym projekcie Ministra Energii żadne z określonych tam paliw (tabele 1–6) nie będzie musiało spełniać takich wymagań. Tym samym wzrasta ryzyko nieosiągnięcia efektów działań naprawczych, spodziewanych w wyniku wdrożenia rozwiązań określonych w uchwałach antysmogowych, przyjętych obecnie przez siedem sejmików województw[97] z terenów, na których występują największe problemy z niedostateczną jakościową powietrza. Spodziewane efekty w wyniku wdrożenia postanowień uchwał antysmogowych oparto bowiem na założeniach ograniczenia emisji zanieczyszczeń powietrza do poziomów ustanowionych dla urządzeń grzewczych na paliwa stałe spełniających wymogi 5 klasy lub Ekoprojektu (załącznik 6.19. do informacji). Szczegółowa analiza pięciu możliwych scenariuszy wdrożenia uchwały antysmogowej dla województwa małopolskiego[98] wykazała, że tylko przyjęcie standardu dla kotłów na poziomie 5 klasy może zapewnić dotrzymanie granicznych wartości stężeń rocznych PM_{10} i $PM_{2,5}$, a w przypadku B(a)P wartość normatywna i tak nie zostanie w wielu przypadkach dotrzymana, chociaż przekroczenia poziomu docelowego w tym wariancie będą relatywnie najniższe. Należy mieć również na uwadze, że powyższa analiza została przeprowadzona na podstawie wyników modelowania uwzględniających warunki meteorologiczne dla 2015 r. Rok ten był jednak pod względem meteorologicznym bardzo łagodny, dlatego w przypadku wystąpienia znacznie gorszych warunków faktyczne stężenia analizowanych substancji mogą być wyższe.

[95] *Opracowanie propozycji rozwiązań zmierzających do ograniczenia emisji zanieczyszczeń, których poziomy są przekraczane w strefach, ze spalania paliw w sektorze komunalno-bytowym (SNAP02)*, KOBiZE, Warszawa, grudzień 2016 r.

[96] W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

[97] Sejmiki Województw: Dolnośląskiego, Łódzkiego, Małopolskiego, Mazowieckiego, Opolskiego, Śląskiego i Wielkopolskiego.

[98] *Warianty scenariuszy wprowadzenia regulacji ograniczających emisję ze źródeł powierzchniowych na terenie woj. małopolskiego*, https://powietrze.malopolska.pl/wp-content/uploads/2017/02/Analiza_wariantow_uchwaly_antysmogowej_Malopolska.pdf – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r.

Kolejnym aspektem budzącym duże wątpliwości NIK było określenie w projekcie rozporządzenia (wersja na dzień 1 lutego 2018 r.) znacznie wyższych dopuszczalnych poziomów zawartości siarki w porównaniu z pierwotnym projektem poddanym konsultacjom. Przykładowo w projekcie z 1 lutego 2018 r. maksymalną zawartość siarki dla kęsów, kostki, orzecha i groszku (tabele 1, 2, 3) ustalono na poziomie 1,80%, podczas gdy w projekcie z 27 stycznia 2017 r. przewidziano ten parametr w granicach 1,2%–1,3%. Tymczasem Ministerstwo Środowiska wskazało m.in., że zaproponowana przez ME na jednym z wcześniejszych etapów prac zawartość siarki na poziomie 1,6% w węglu kamiennym przeznaczonym do sektora komunalno-bytowego jest znacznie wyższa niż w węglach kamiennych obecnie wykorzystywanych przez sektor elektroenergetyczny, w którym eksploatowane są instalacje spalania paliw wyposażone w urządzenia do odsiarczania.

Zastrzeżenia NIK dotyczyły również nieokreślenia w niektórych przypadkach maksymalnego udziału masowego najdrobniejszej frakcji węgla w paliwach stałych o uziarnieniu 0–31,5 mm. Dotyczyło to w szczególności miałów wskazanych w tabeli 6, co w powiązaniu z relatywnie niską wartością opałową (18 MJ/kg) może zdaniem NIK w niewystarczającym stopniu zabezpieczać przed wykorzystaniem paliw najgorszej jakości, w tym mułów i flotokoncentratów. W tym kontekście NIK wskazała również na brak w ogólnie obowiązujących przepisach definicji mułów i flotokoncentratów i rozbieżne podejście do tej kwestii na szczeblu krajowym i regionalnym. Pierwotny projekt rozporządzenia Ministra Energii w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych zawierał odniesienie do mułów i flotokoncentratów, tj. paliw o uziarnieniu do 1 mm. Podobnie paliwa te scharakteryzowano w opinii zgłoszonej przez Ministra Środowiska do przedmiotowego projektu rozporządzenia, wskazując tę samą wielkość uziarnienia, ale równocześnie określono maksymalny udział frakcji poniżej 1 mm na poziomie 25%. Tymczasem na gruncie przepisów uchwał antysmogowych określonych przez sejmiki poszczególnych województw przyjęto m.in., że muły i flotokoncentraty to paliwa o uziarnieniu do 3 mm, a w niektórych regulacjach, jako element charakteryzujący te paliwa, wskazywany był udział masowy frakcji do 3 mm przekraczający 15% (załącznik 6.20. do informacji).

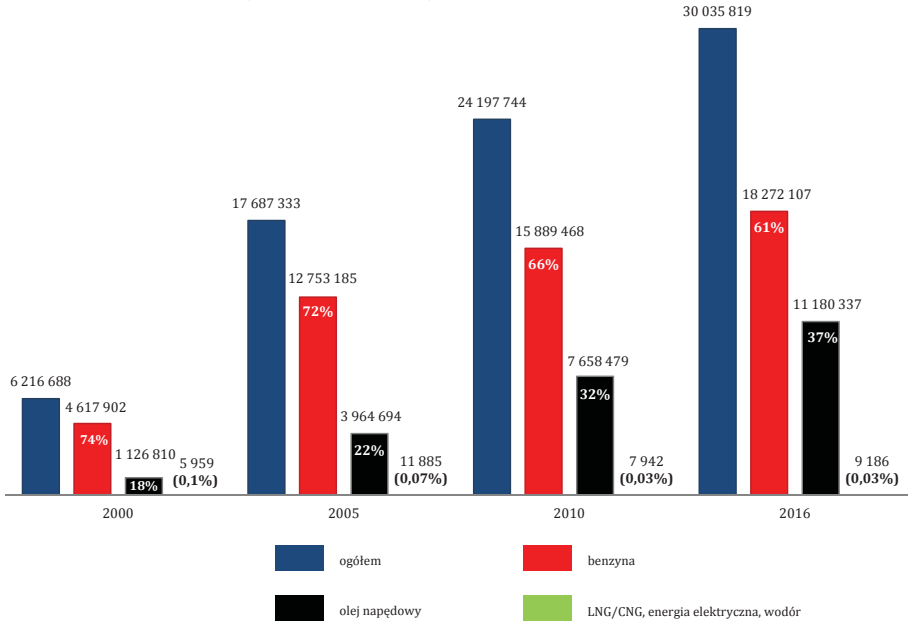
Biorąc pod uwagę powyższe argumenty NIK wskazała, że przyjęcie rozwiązań opisanych w przedmiotowym projekcie rozporządzenia Ministra Energii (w wersji skierowanej do SKRM) nie wykorzystuje w wystarczający sposób możliwości optymalnego oddziaływania na wielkość emitowanych zanieczyszczeń do powietrza, a tym samym nie wpłynie w znaczący sposób na poprawę jego jakości, co ocenione zostało negatywnie z punktu widzenia kryterium celowości. W tym kontekście należy pokreślić, że wg raportów instytucji międzynarodowych niedostateczna jakość powietrza w Polsce powoduje prawie 48 tysięcy przedwczesnych zgonów rocznie (z uwagi na oddziaływanie zanieczyszczeń powietrza pyłem $PM_{2,5}$ oraz dwutlenkiem azotu), a ekonomiczne skutki tego stanu oszacowano na poziomie 12,9% PKB.

- Strefy czystego transportu

Minister opracował projekt ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych, która stała się obowiązującym

prawem[99] z dniem 22 lutego 2018 r. Uregulowała ona m.in. kwestie tworzenia przez gminy stref czystego transportu. W ocenie NIK, ze względu na znaczny wzrost liczby pojazdów silnikowych, a tym samym emitowanych przez nie zanieczyszczeń do powietrza – konieczne było wprowadzenie rozwiązań prawnych zapewniających jednostkom samorządu terytorialnego większe możliwości oddziaływania na poziom emisji z sektora transportowego. W okresie 2000–2016 liczba zarejestrowanych w Polsce pojazdów silnikowych wzrosła niemal pięciokrotnie. W 2016 r. największą grupę stanowiły pojazdy benzynowe (61% ogólnej liczby) i z silnikiem Diesla (37%). Nikły odsetek stanowiła grupa pojazdów napędzanych gazem ziemnym, energią elektryczną lub wodorem (0,03%). Dane o liczbie zarejestrowanych pojazdów silnikowych przedstawiono na wykresie 13.

Wykres 13
Liczba pojazdów silnikowych zarejestrowanych w Polsce w okresie 2000–2016



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z Centralnej Ewidencji Pojazdów, przekazanych przez Ministerstwo Cyfryzacji.

Stosownie do postanowień art. 39 ust. 1 pkt 1–3 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i środowisko w związku z emisją zanieczyszczeń z transportu, na obszarze zwartej zabudowy mieszkaniowej z koncentracją budynków użyteczności publicznej można ustanowić strefę czystego transportu, do której ogranicza się wjazd pojazdów innych niż: elektryczne, napędzane wodorem lub gazem ziemnym.

NIK zwróciła uwagę, że tak skonstruowane unormowania prawne zakładają o wiele bardziej restrykcyjne rozwiązania niż wcześniej rozważane mechanizmy[100], a także nie wykorzystują doświadczeń w stosowaniu LEZ płynących z innych krajów UE (szerzej opisuje to zagadnienie pkt 5.2.2.,

[99] Dz. U. z 2018 poz. 317.

[100] Możliwość ustanawiania stref ograniczonej emisji komunikacyjnej z dopuszczeniem do wjazdu pojazdów spełniających określone normy emisji spalin, tzw. normy EURO.

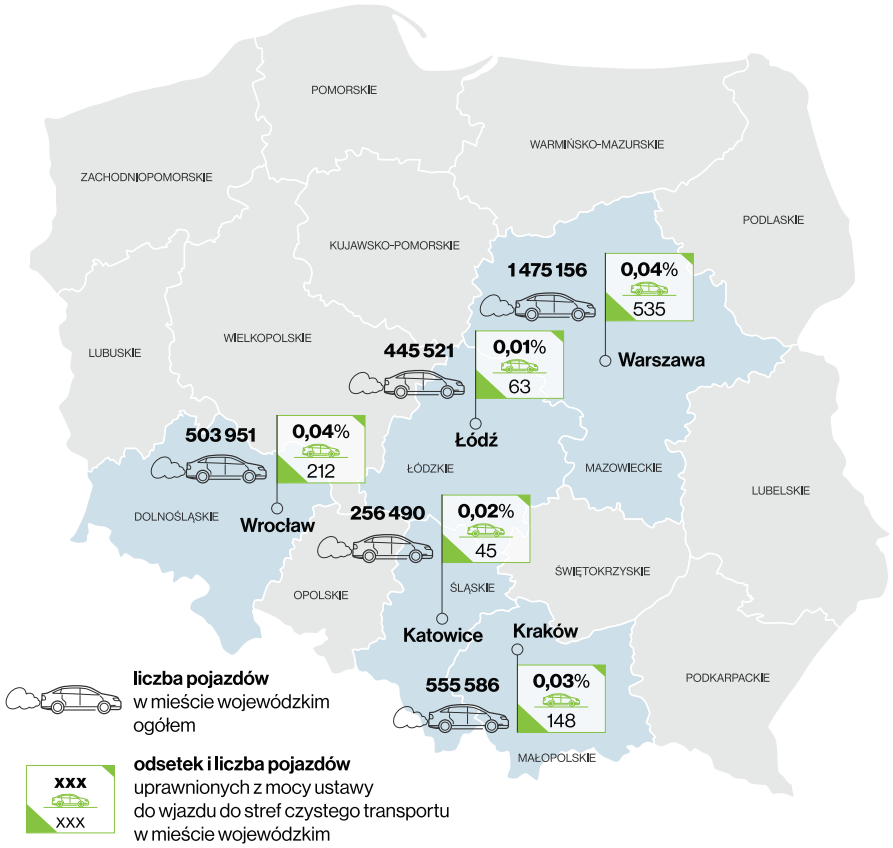
str. 96–98 informacji). Doświadczenia te wskazują, że uzyskanie istotnego efektu w postaci redukcji stężeń zanieczyszczeń jest możliwe w przypadku objęcia wymaganiami LEZ wszystkich kategorii pojazdów. Tymczasem przepisy krajowe nie przewidują wprost możliwości wprowadzenia ograniczeń dla samochodów z silnikiem Diesla oraz samochodów benzynowych, które stanowią największą grupę pojazdów silnikowych w Polsce. Może to dodatkowo – wobec zaostrzania wymogów LEZ w innych krajach europejskich – w niewystarczającym stopniu zabezpieczać rynek krajowy przed możliwością użytkowania tych pojazdów, które nie będą spełniać minimalnych wymogów emisyjnych przyjętych w tych strefach (na ryzyko takie wskazuje pkt 5.4., str. 165–168 informacji).

Analiza przeprowadzona przez NIK na przykładzie wybranych pięciu miast[101] (w tym czterech, w których występują przekroczenia normatywnych stężeń NO_2 głównie z uwagi na emisję z sektora transportowego) wskazała, że stosownie do przyjętych regulacji, uprawnienia do wjazdu do stref czystego transportu (biorąc pod uwagę kryteria wskazane w art. 39 ust. 1 pkt 1–3 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych) posiadałoby zaledwie 0,03% wszystkich zarejestrowanych w tych miastach pojazdów silnikowych wg stanu na koniec 2016 r.[102] (1003 pojazdy z 3 236 704 zarejestrowanych). Dane dotyczące poszczególnych miast przedstawiono na rysunku 19. W ocenie NIK tak skonstruowane przepisy niosą ryzyko, że gminy nie będą zainteresowane skorzystaniem z tych fakultatywnych rozwiązań prawnych, co w konsekwencji może ograniczyć możliwe do osiągnięcia efekty redukcji emisji zanieczyszczeń powietrza ze źródeł liniowych. NIK nie podziela przy tym stanowiska Ministra Energii, że wprowadzone uregulowania zapewniają elastyczność w kształtowaniu dostępności stref czystego transportu, ponieważ gminy zostały uprawnione do wprowadzenia wyłączeń od ograniczeń wskazanych w ustawie, a tym samym będzie możliwe ustanowienie wjazdu do stref dla innych kategorii pojazdów. Zdaniem NIK wyłączenia takie powinny mieć charakter wyjątkowy i być uzasadnione szczególnie ważnym interesem społecznym, tj. ważniejszym niż zapobieżenie negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i środowisko emisji zanieczyszczeń z transportu, o czym mowa w art. 39 ust. 1 powołanej ustawy, a ponadto nie mogą wprost zezwalać na wjazd pojazdów o innym napędzie niż wskazany w art. 39 ust. 1 pkt 1–3. Równocześnie trzeba podkreślić, że Minister Środowiska wskazał na prowadzenie działań w zakresie wprowadzenia zmian w ustawie Poś, które umożliwią gminom ustanawianie LEZ na swoim terenie, niezależnie od rozwiązań przyjętych w ustawie o elektromobilności i paliwach alternatywnych (pkt 5.2.2., str. 98 informacji).

[101] Warszawa, Kraków, Katowice, Wrocław oraz Łódź.

[102] Analiza została przeprowadzona na podstawie danych z Centralnej Ewidencji Pojazdów, przekazanych przez Ministerstwo Cyfryzacji w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

Rysunek 19
Ogólna liczba pojazdów silnikowych zarejestrowanych w Warszawie, Krakowie, Katowicach, Wrocławiu i Łodzi, wg stanu na 2016 r. oraz odsetek i liczba pojazdów uprawnionych do wjazdu do stref czystego transportu z mocy ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z Centralnej Ewidencji Pojazdów, przekazanych przez Ministerstwo Cyfryzacji.

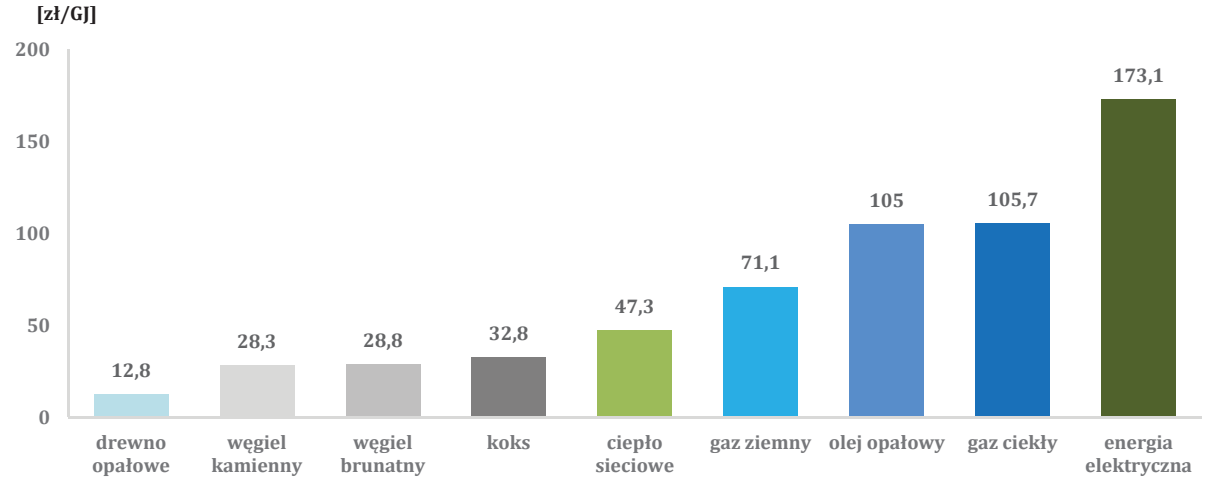
Jednocześnie NIK zwróciła uwagę na zawężenie obszaru, na którym można ustanowić strefę czystego transportu tylko do obszaru zwartej zabudowy mieszkaniowej z koncentracją budynków użyteczności publicznej. W ocenie NIK ochrona przed negatywnymi skutkami zanieczyszczenia powietrza powinna być prowadzona na obszarach, na których występują przekroczenia lub ryzyko przekroczeń wartości normatywnych odpowiednich substancji związanych z emisją z transportu (w szczególności dwutlenku azotu i pyłów zawieszonych) niezależnie od rodzaju zabudowy na danym terenie. Takie założenie wynika również z samego art. 39 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, ponieważ przewidziane rozwiązanie prawne stosuje się w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i środowisko. Jednak zdefiniowanie obszaru w powyższy sposób – zdaniem NIK – może w niektórych przypadkach ograniczyć realizację tych założeń.

- Taryfa antysmogowa na energię elektryczną

Z danych przedstawionych w KPOP wynika, że najtańszym źródłem energii cieplnej były paliwa stałe, których spalanie w indywidualnych gospo-

darstwach domowych jest główną przyczyną ponadnormatywnych stężeń pyłów zawieszonych i benzo(a)pirenu w powietrzu. Koszty zastosowania poszczególnych nośników energii przedstawiono na wykresie 14.

Wykres 14
Porównanie kosztów nośników energii



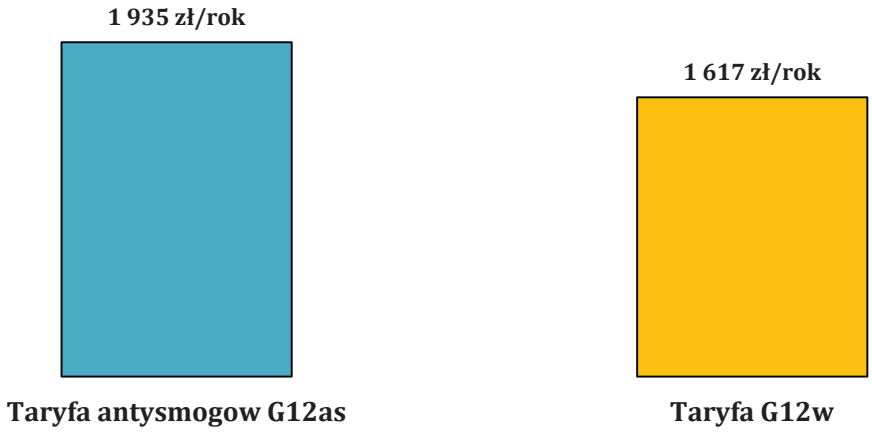
Źródło: Krajowy Program Ochrony Powietrza (str. 31), Ministerstwo Środowiska, Warszawa, 2015.

Minister Energii podjął inicjatywę mającą na celu obniżenie cen energii elektrycznej w porze nocnej (22:00–06:00) dla odbiorców, którzy zrezygnują ze spalania paliw stałych w swoich gospodarstwach. W wyniku tego, aktem wykonawczym z 29 grudnia 2017 r.[103], wprowadzona została możliwość stosowania przez producentów energii elektrycznej nowej taryfy antysmogowej. Wątpliwości NIK wzbudził jednak fakt, że przedmiotowe rozwiązanie nie objęło osób, które wcześniej posiadały piece elektryczne. Z dostępnych źródeł zewnętrznych wynika również, że zastosowanie nowej taryfy antysmogowej może nie gwarantować niższych kosztów ogrzewania. Przeprowadzone szczegółowe analizy dotyczące propozycji nowej taryfy antysmogowej przez Polską Organizację Rozwoju Technologii Pomp Ciepła (PORT PC) wskazują, że nie stwarza ona podstaw do uzyskania taniego ogrzewania. Istniejące już na rynku taryfy elektryczne są bardziej korzystne finansowo oraz zapewniają dłuższy okres taniej taryfy elektrycznej niż nowa propozycja Ministerstw Energii. Jako taki przykład podano istniejące taryfy G12, G13 firmy Tauron czy taryfy weekendowe G12w. W przedstawionych danych wskazano również, że zaproponowana przez Ministra Energii taryfa ośmiogodzinna nie zapewnia wystarczającego czasu na skuteczne ogrzewanie akumulacyjne. Może to w bardzo wielu przypadkach powodować, że moc przyłącza elektrycznego budynku będzie zbyt niska, aby zapewnić ogrzewanie przy projektowych temperaturach zewnętrznych. W przypadku budynków o stosunkowo słabej izolacji powyższe rozwiązanie nie zapewni wystarczającego komfortu cieplnego w budynku. Brak tanich dwóch godzin w ciągu dnia będzie często prowadzić do włączenia urządzeń grzewczych w okoli-

[103] Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną (Dz. U. z 2017 r. poz. 2500).

cach godz. 18:00, powodując zwiększenie zapotrzebowania na energię elektryczną w godzinach wieczornego szczytu. W takich reżimach pracy, tj. od 10 do 16 godzin na dobę pracuje większość istniejących elektrycznych urządzeń grzewczych w Polsce (np. kotły elektryczne, piece akumulacyjne czy pompy ciepła) i to zarówno w nowych, jak i starych budynkach. Przeprowadzone przez ww. organizację przykładowe porównanie kosztów ogrzewania elektrycznego piecem akumulacyjnym (dla mieszkania o powierzchni 50 m^2) wykazało, że roczne koszty ogrzewania przy zastosowaniu taryfy antysmogowej (G12as) mogą być nawet o 20% wyższe niż w przypadku istniejącej taryfy G12w (wyniki tego porównania przedstawiono na wykresie 15)[104]. Podobne wnioski wynikały z artykułu opublikowanego 9 stycznia 2018 r.[105]

Wykres 15
Porównanie rocznych kosztów ogrzewania piecem akumulacyjnym, lokalu mieszkalnego o powierzchni 50 m^2, przy zastosowaniu taryf G12as i G12w jednego z dostawców energii elektrycznej



Źródło: Polska Organizacja Rozwoju Technologii Pomp Ciepła (PORT PC).

5.2.4. Działania Ministra Rozwoju i Finansów, a następnie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii

Działania Ministra Rozwoju i Finansów, a następnie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii w sferze mającej wpływ na ochronę powietrza przed zanieczyszczeniami oceniono pozytywnie

NIK oceniła pozytywnie podejmowane przez Ministra Rozwoju i Finansów, a następnie przez Ministra Przedsiębiorczości i Technologii działania sprzyjające poprawie jakości powietrza w Polsce, w tym wydanie rozporządzenia regulującego wymogi dla kotłów na paliwa stałe[106].

- Standardy jakościowe dla kotłów na paliwa stałe

Minister Rozwoju i Finansów zrealizował przypisane mu przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów zadanie w zakresie programu *Czyste powietrze*, przygotowując projekt rozporządzenia w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe, które stało się obowiązującym prawem od 1 października 2017 r. Przygotowanie tego rozporządzenia nastąpiło w terminie określo-

[104] Materiał pod adresem: http://portpc.pl/zdaniem-portpc-nowa-antysmogowa-taryfa-elektryczna-min-energii-pomoze-dzialaniach-antysmogowych-polsce/ oraz http://portpc.pl/ministerstwo-energii-manipuluje-kosztami-taryf-antysmogowych/ – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r.

[105] Materiał dostępny na stronie: http://serwisy.gazetaprawna.pl/energetyka/artykuly/1096476,oplata-za-prad-w-nocy-walka-ze-smogiem.html – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r.

[106] Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań dla kotłów na paliwa stałe (Dz. U. z 2017 r. poz. 1690).

nym w KPOP, ustanowionym przez Ministra Środowiska. Równocześnie NIK wskazała, że potrzeba wprowadzenia takich uregulowań wynikała ze znacznie wcześniejszych analiz, wskazujących na znaczący udział niskiej emisji w zanieczyszczeniu powietrza w kraju. Była ona także przedmiotem wniosków pokontrolnych zawartych m.in. w informacjach o wynikach kontroli NIK opublikowanych w latach 2014 i 2016[107]. Zdaniem NIK przedmiotowe rozporządzenie stanowi jeden z kilku niezbędnych elementów warunkujących poprawę jakości powietrza poprzez wyeliminowanie możliwości sprzedaży starych niskosprawnych urządzeń grzewczych na paliwa stałe. Zauważyć jednak należy, że samoistny wpływ tej regulacji będzie niewystarczający do osiągnięcia wymaganej jakości powietrza w skali kraju. Przepisy tego rozporządzenia dotyczą bowiem tylko nowych kotłów, tymczasem w użytkowaniu wciąż pozostaną urządzenia grzewcze, które charakteryzują się wysokimi parametrami emisji zanieczyszczeń do powietrza[108]. Równocześnie przepisy rozporządzenia zakładają całkowite wyeliminowanie z rynku kotłów poniżej 5 klasy dopiero od 1 lipca 2018 r., a od początku 2020 r. zacznie obowiązywać rozporządzenie Komisji Europejskiej dotyczące wymagań Ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe, które zakłada takie same parametry emisyjne dla pyłów jak w akcie wykonawczym przygotowanym przez Ministra Rozwoju i Finansów, dodatkowo odnosząc się do wymaganej efektywności energetycznej tych urządzeń i poziomu emisji tlenków azotu. NIK dostrzega również, że aby uregulowania zawarte w przedmiotowym akcie prawnym mogły realnie przyczynić się do poprawy jakości powietrza w Polsce, muszą im towarzyszyć m.in. odpowiednie przepisy w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych dopuszczonych do sprzedaży. W odniesieniu do przyjętego rozporządzenia NIK zwróciła uwagę, że w obecnym brzmieniu stwarza ono ryzyko wprowadzenia do sprzedaży urządzeń niespełniających założonych parametrów i należałoby je uzupełnić poprzez:

– wprowadzenie definicji kotła na paliwo stałe, gdyż w gospodarstwach domowych mogą być użytkowane również inne urządzenia niż kotły w celu spalania paliw stałych (np. miejscowe ogrzewacze pomieszczeń),
– objęcie przedmiotową regulacją również kotłów wykorzystywanych do wytwarzania ciepła wyłącznie na potrzeby zapewnienia ciepłej wody użytkowej lub kotłów na biomasę niedrzewną.

◆ Program pilotażowy dotyczący ograniczenia niskiej emisji

W 2018 r. Minister Przedsiębiorczości i Technologii[109] podjął realizację programu o charakterze pilotażowym, mającego na celu wykonanie termomodernizacji budynków wraz z wymianą znajdujących się w nich nisko-

[107] Informacja NIK o wynikach kontroli P/14/086 *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*. W informacji tej zwarto m.in. wniosek o przyspieszenie prac zmierzających do ustanowienia standardów emisyjnych dla nowych kotłów węglowych małej mocy wykorzystywanych w gospodarstwach domowych. Analogiczny wniosek powtórzono następnie w informacji NIK o wynikach kontroli P/16/065 *Eliminacja niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych w województwie śląskim*.

[108] Przykładowo w KPOP wskazano, że jedynie 17% sprzedawanych rocznie kotłów w Polsce to kotły automatyczne (miałowe, groszkowe lub miałowo-groszkowe), a 83% to kotły zasypowe (ręczne), które umożliwiają wykorzystywanie paliw różnej jakości (str. 30).

[109] Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 102) utworzono Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, które przejęło zadania Ministerstwa Rozwoju objęte przedmiotową kontrolą.

sprawnych pieców na terenie wybranych 23 gmin, w których odnotowano największe przekroczenia norm jakości powietrza. Pomoc finansowa ma być skierowana do osób o niskich dochodach, zagrożonych *ubóstwem energetycznym*. Pierwsze porozumienie w tym zakresie, pomiędzy Ministrem Przedsiębiorczości i Technologii a gminą Skawina, zostało podpisane w lutym 2018 r. Zgodnie z informacjami Ministra Przedsiębiorczości i Technologii finansowanie przedmiotowego projektu ma być oparte o środki Funduszu Termomodernizacji, środki własne gminy oraz środki z regionalnych programów operacyjnych zarządzanych przez marszałków województw. Minister Przedsiębiorczości i Technologii planował także zaangażowanie w to przedsięwzięcie środków finansowych NFOŚiGW, z którym nawiązał współpracę. NIK oceniła pozytywnie powyższe działania, ponieważ zmierzają one do wyeliminowania dominującej przyczyny występowania niedostatecznej jakości powietrza w skali całego kraju, lecz równocześnie wskazała, że obecnie trudno określić jaki ostatecznie będzie wpływ realizacji tego projektu na poprawę jakości powietrza, gdyż znajduje się on we wstępnej fazie realizacji, a liczba gmin w Polsce zobligowana do działań naprawczych w ramach programów ochrony powietrza jest dużo większa niż objęta wskazaną inicjatywą[110]. Zdaniem NIK skuteczne wdrożenie przyjętych założeń, wymagało będzie również doprecyzowania ram finansowych tego projektu, w uzgodnieniu ze wszystkimi podmiotami, które mają współfinansować te przedsięwzięcia, a tak skomplikowany montaż finansowy (zaplanowano możliwość dofinansowania zadań realizowanych przez gminy z trzech różnych źródeł zewnętrznych) będzie wymagał od jst odrębnego aplikowania o środki w ramach różnych procedur, co może znacząco utrudnić ten proces. NIK zwróciła również uwagę na niewystarczające w stosunku do potrzeb środki dostępne ze źródeł planowanych do zaangażowania w przedmiotowy projekt. Obecnie przewidziano na ten cel 180 mln zł z Funduszu Termomodernizacji, a w ramach naboru wniosków z programu REGION w 2017 r. dostępne było z funduszu podstawowego (na różne przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej) 50 mln zł. Dla przykładu można wskazać, że w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020 przewidziano 504 mln zł na ograniczenie emisji ze źródeł powierzchniowych, a całkowite koszty wymiany lub likwidacji źródeł ciepła na paliwo stałe, tylko w tym jednym województwie, oszacowano w POP na 4,1 mld zł (wykres 22).

5.3. Planowanie, realizacja i monitorowanie działań mających na celu osiągnięcie wymaganej jakości powietrza na obszarze województwa

Podstawowym zadaniem władz samorządów województw w zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami jest przygotowanie POP dla stref, w których wystąpiły przekroczenia wartości normatywnych stężeń odpowiednich substancji, wg informacji zawartych w rocznych ocenach jakości powietrza sporządzonych przez poszczególne WIOŚ. Analiza tre-

[110] Według danych GIOŚ w 2017 r. do podjęcia działań naprawczych określonych w POP zobowiązanych było 1999 gmin z całej Polski.

ści POP obowiązujących w województwach objętych kontrolą i sprawozdań z ich realizacji dostarcza wielu cennych informacji koniecznych w procesie zarządzania poprawą jakości powietrza (m.in. o przyczynach i źródłach zanieczyszczenia powietrza, zaplanowanych okresach czasu koniecznych do przywrócenia wymaganej jakości powietrza), ale ujawnia również pewne mankamenty tych dokumentów, które w ostatecznym rozrachunku utrudniają implementację określonych w nich zadań lub skuteczny nadzór nad ich wdrażaniem.

Samorządy województw objętych kontrolą NIK wywiązały się z obowiązku przygotowania POP, ale w dwóch przypadkach nie wdrożono wymaganej aktualizacji tych dokumentów

W badanym okresie wszystkie pięć skontrolowanych samorządów województw opracowały i określiły w drodze stosownych uchwał POP dla stref, w których wystąpiły przekroczenia wartości normatywnych PM_{10}, $PM_{2,5}$, B(a)P lub NO_2. Analiza treści tych Programów wskazuje, że konieczność ich opracowania wynikała z odnotowanych przekroczeń poziomów dopuszczalnych PM_{10} i poziomów docelowych B(a)P we wszystkich 18 strefach ustanowionych na obszarze objętym kontrolą NIK oraz z uwagi na przekroczenia poziomu dopuszczalnego $PM_{2,5}$ w 16 z tych stref. Wystąpiły także przekroczenia poziomu dopuszczalnego NO_2 w pięciu strefach, tj. aglomeracjach górnośląskiej[111], krakowskiej, warszawskiej i wrocławskiej oraz w mieście Częstochowa[112].

Nieprawidłowości związane z aktualizacją POP stwierdzono w dwóch jednostkach. Stosownie do postanowień art. 91 ust. 9c ustawy Poś, w przypadku stref, dla których zostały uchwalone POP, a standardy jakości powietrza są przekraczane, zarząd województwa jest obowiązany opracować projekt aktualizacji programu w terminie trzech lat od dnia wejścia w życie uchwały sejmiku województwa w sprawie programu ochrony powietrza.

Samorząd Województwa Łódzkiego, co prawda opracował i przyjął w dniu 27 września 2016 r. aktualizacje POP[113], lecz Wojewoda Łódzki na podstawie rozstrzygnięć nadzorczych stwierdził nieważność przedmiotowych uchwał[114] z uwagi na nieprzeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, o której mowa w art. 46 w zw. z art. 50 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[115]. W czasie kontroli NIK uzupełniono przedmiotową dokumentację i po jej zweryfikowaniu planowane było jej przedłożenie do zaopiniowania właściwym organom.

Z kolei Samorząd Województwa Dolnośląskiego w ogóle nie przystąpił do opracowania aktualizacji POP, chociaż trzyletni termin na wykonanie tego obowiązku upłynął w dniu 13 marca 2017 r. Tłumaczono to tym, że wersja POP z 2014 r. była tak naprawdę aktualizacją wcześniejszego pro-

[111] Przekroczenia odnotowano na terenie Katowic.

[112] Przekroczenia odnotowano tylko w latach 2011–2012.

[113] Uchwały Sejmiku Województwa Łódzkiego Nr XXVIII/358/16 i Nr XXVIII/359/16 z dnia 27 września 2016 r. w sprawie aktualizacji i zmiany programu ochrony powietrza oraz planu działań krótkoterminowych dla strefy łódzkiej i aglomeracji łódzkiej

[114] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego Nr PNIK-I.4131.168.2016.2 z dnia 2 listopada 2016 r. dla strefy aglomeracji łódzkiej i Nr PNIK-I.4131.168.2016.3 z dnia 2 listopada 2016 r. dla strefy łódzkiej.

[115] Dz. U. z 2017 poz. 1405, ze zm.

gramu z 2010 r. i w świetle uzyskanego stanowiska od Ministra Środowiska w kwietniu 2015 r. kolejną aktualizację należałoby wykonać dopiero po zrealizowaniu działań wskazanych w POP (zaplanowanym na 10 lat) i stwierdzeniu naruszeń standardów jakości powietrza. Dyspozycja art. 91 ust. 9c ustawy Poś jednoznacznie wskazuje na przesłanki wykonywania kolejnych aktualizacji POP w okresach trzyletnich, w strefach niedotrzymujących standardów jakości powietrza dla których wcześniej wprowadzono POP. Odmienną interpretację tego przepisu stosowały również wszystkie pozostałe skontrolowane samorządy województw, które dokonywały kolejnych aktualizacji POP w okresach trzyletnich. Co więcej informacje o opracowaniu poszczególnych POP oraz ich aktualizacji były przekazywane Ministrowi Środowiska.

Przepisy dotyczące zasad opracowania POP są zbyt ogólne

Ustalenia kontroli wykazały, że zasadniczo – stosując kryterium legalności – sporządzone POP przez poszczególne samorządy województwa zawierały podstawowe elementy, o których mowa w ustawie Poś oraz w odpowiednim rozporządzeniu wykonawczym[116]. Jednak z uwagi na dość ogólnikowe postanowienia powyższych aktów prawnych w zakresie metodologii opracowywania tych dokumentów przyjęte POP charakteryzowały się odmienną konstrukcją, także w kwestii oszacowania istotnych parametrów dla ochrony powietrza, a w konsekwencji zróżnicowaną przydatnością w procesie zarządzania poprawą jakości powietrza w skali województwa. Zdaniem NIK najlepsze rozwiązania w kwestii konstrukcji POP zastosowano w województwie małopolskim (POP z 2013 r. i 2017 r.) i województwie śląskim (zwłaszcza POP z 2017 r.). Z kolei umiarkowaną przydatnością cechował się POP dla województwa dolnośląskiego (z 2014 r.), a najtrudniejsze rozwiązania do implementacji i nadzoru przewidziano w POP dla województw mazowieckiego (POP z 2013 r.) i łódzkiego (POP z 2013 r . i 2014 r.).

[116] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (Dz. U. poz. 1028).

Tabela 3
Porównanie POP obowiązujących w kontrolowanych województwach pod względem zastosowanych rozwiązań służących do skutecznego zarządzania procesem poprawy jakości powietrza w skali województwa

LP.	WOJEWÓDZTWO	WERSJA POP	LICZBA OKREŚLONYCH POP	CZYTELNOŚĆ POP	OKREŚLENIE WSKAŹNIKÓW REALIZACJI ZADAŃ NA POZIOMIE POSZCZEGÓLNYCH GMIN *(emisja powierzchniowa)*	SPÓJNE MECHANIZMY MONITOROWANIA STOPNIA REALIZACJI POP	OKRESY POŚREDNIE REALIZACJI POP
I	MAŁOPOLSKIE	2013	1	✓	✓	✓	✓
		2017	1	✓	✓	✓	✓
II	ŚLĄSKIE	2014	1	✓	✓	✗	✗
		2017	1	✓	✓	✓ *	✓
III	DOLNOŚLĄSKIE	2014	1	✓ ✗	✓ ✗ ***	✓ ✗ **	✗
IV	MAZOWIECKIE	2013	6	✗	✗	✗	✗
		2017	6	✗	✓	✗	✗
V	ŁÓDZKIE	2013	2	✗	✗	✗	✗

** Mechanizmy w trakcie wdrażania.*

*** Efekty ekologiczne dostępne tylko na poziomie samorządu województwa.*

**** Nie określono wskaźników dla poszczególnych gmin w strefie dolnośląskiej – wymagany efekt ekologiczny określono dla całej strefy.*

Źródło: Opracowanie własne NIK.

Okresy obowiązywania POP świadczą o nieprawidłowej transpozycji niektórych wymogów Dyrektywy CAFE

Pierwsze dwa rozporządzenia wykonawcze odnoszące się do zasad opracowywania POP[117] w ogóle nie limitowały okresu czasu, na który można było ustanowić taki program. Dopiero w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 11 września 2012 r. (obowiązującym od 3 października 2012 r.) zawarto pewne regulacje ograniczające maksymalny czas realizacji zadań w ramach tego programu. Zgodnie z postanowieniami § 3 pkt 5 tego rozporządzenia, część opisowa POP obejmuje m.in. harmonogram rzeczowo-finansowy jego realizacji, który nie może przekraczać pięciu lat dla działań średnioterminowych oraz 10 lat w przypadku działań długoterminowych. Takie

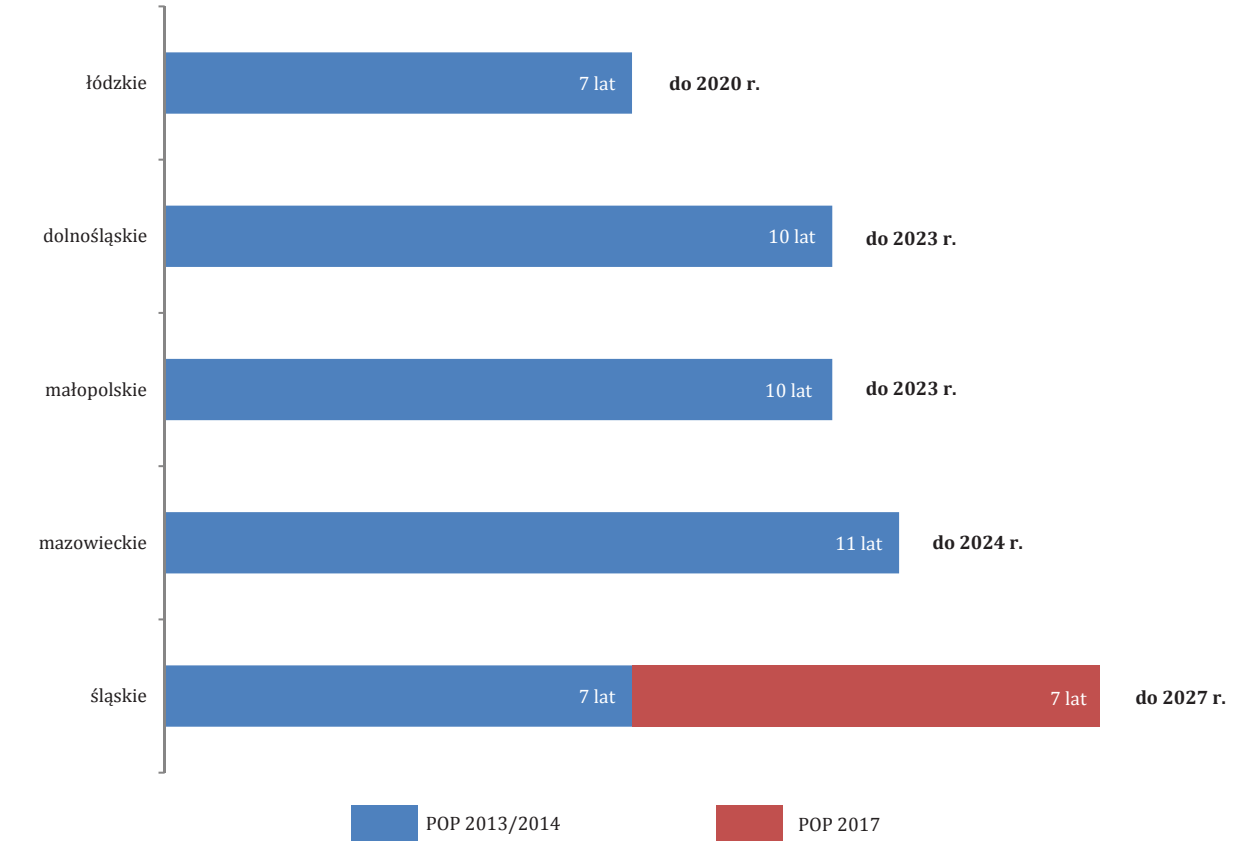
[117] Rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy ochrony powietrza: z dnia 5 lipca 2002 r. (Dz. U. Nr 115, poz. 1003) oraz z dnia z dnia 8 lutego 2008 r. (Dz. U. Nr 38, poz. 221).

zapisy ograniczają maksymalny czas realizacji poszczególnych zadań określonych w POP do 10 lat, co jednak nie jest tożsame z maksymalnym terminem realizacji programu. Można bowiem przyjąć założenie, że nie wszystkie jednostki będą gotowe do rozpoczęcia realizacji zadań już w pierwszym roku obowiązywania POP, dlatego też ostateczny termin zakończenia realizacji programu może być dłuższy, pod warunkiem, że działania określone w harmonogramie będą realizowane maksymalnie w cyklu dziesięcioletnim. Takie rozwiązania przyjęto np. w poszczególnych POP dla województwa mazowieckiego określonych w 2013 r., wskazując rok 2024, jako termin zakończenia realizacji programów (11 lat – nie licząc roku przyjęcia uchwał w sprawie POP) i równocześnie zapisując, że harmonogramy rzeczowo-finansowe ustalane są na okres nie dłuższy niż 10 lat (dla działań długoterminowych).

Niemniej jednak, nawet przyjmując pewien brak precyzji w unormowaniach dotyczących maksymalnego okresu czasu realizacji POP, można było mieć wątpliwości, czy rozwiązania takie w prawidłowy sposób transponowały do polskiego porządku prawnego wymogi określone w art. 23 ust. 1 akapit drugi Dyrektywy CAFE. Zapisano tam m.in., że w przypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych, dla których upłynął termin ich wejścia w życie, plany ochrony jakości powietrza określają odpowiednie działania, tak aby okres, w którym nie są one dotrzymane, był **jak najkrótszy**. Wątpliwości te zostały jednak rozstrzygnięte w wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 22 lutego 2018 r., w którym stwierdzono, że Polska naruszyła prawo UE w dziedzinie jakości powietrza. W wyroku tym wskazano w szczególności, że dopuszczalne wartości stężeń PM_{10} były przekraczane w sposób trwały (w latach 2007–2015, tj. w okresie dziewięcioletnim), a Polska nie dokonała prawidłowej transpozycji art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy CAFE, ponieważ nie podjęła odpowiednich działań w programach ochrony powietrza zmierzających do zapewnienia, aby okres występowania przekroczeń wartości dopuszczalnych dla stężeń PM_{10} był możliwie jak najkrótszy.

Sytuacja staje się jeszcze trudniejsza wobec pewnej niepokojącej praktyki stwierdzonej przez NIK. W przypadku aktualizacji w 2017 r. POP województwa śląskiego wydłużono wcześniej ustalony okres obowiązywania tego programu o siedem lat. O ile trudno byłoby zakwestionować przyjęcie tych rozwiązań w oparciu o – niezbyt precyzyjne w tej materii – przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych, tak wobec ww. uregulowań Dyrektywy CAFE i w świetle wymienionego wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE, w ocenie NIK taki sposób postępowania stawia Polskę w jeszcze gorszej sytuacji. Z drugiej strony trzeba wskazać, że „wydłużenie" tego terminu, wobec bardzo dużej skali przekroczeń wartości normatywnych, w niewielkim stopniu urealnia możliwości naprawy sytuacji w przyjętym okresie, choć jak wykaże analiza w dalszych punktach tej informacji nawet dotrzymanie nowo przyjętego terminu będzie zadaniem niezwykle trudnym.

Wykres 16
Ramy czasowe obowiązywania POP przyjętych w okresie objętym kontrolą NIK



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Dane na powyższym wykresie przedstawiono w odniesieniu do POP przyjętych w kontrolowanym przez NIK okresie. Trzeba jednak pamiętać, że tak naprawdę POP z 2013 r. i 2014 r., które były przedmiotem kontroli NIK stanowiły aktualizację wcześniej przyjętych programów (w latach 2009–2010), a zatem faktyczne okresy ich realizacji były jeszcze dłuższe.

Generalnie POP są dokumentami bardzo obszernymi i o ograniczonej czytelności

Zasadniczo POP stanowią lekturę trudną w odbiorze. Są to dokumenty zawierające wiele szczegółowych informacji niezbędnych dla prawidłowego odzwierciedlenia problematyki dotyczącej jakości powietrza w danej strefie[118]. Często zawierają także informacje niewymagane przepisami prawa. Przykładowo w POP z 2014 r. dla województwa dolnośląskiego, przed opisem każdej strefy opisano proces konsultacji społecznych tego dokumentu wraz z podaniem wszystkich zgłoszonych uwag i sposobem ich rozpatrzenia. Trudno odmówić tym wszystkim danym pewnej wartości informacyjnej, jednak nie stanowią one głównych elementów w procesie wdrożenia POP. Powoduje to, że POP są często dokumentami niezwykle obszernymi (np. POP z 2014 r. dla województwa dolnośląskiego liczy ponad

[118] W szczególności: informacje ogólne na temat lokalizacji i topografii strefy, opis stanu jakości powietrza w strefie, także z uwzględnieniem warunków meteorologicznych, opis uwarunkowań wynikających z różnych dokumentów planistycznych, charakterystykę techniczno-ekologiczną instalacji i urządzeń, których funkcjonowanie stanowi znaczący udział w poziomach substancji w powietrzu, szczegółowe bilanse emisji substancji zanieczyszczających powietrze w danej strefie.

tysiąc stron, a POP z 2013 r. dla województwa małopolskiego ponad pięćset stron), w których odnalezienie kluczowych informacji dla wdrożenia tego programu staje się niezwykle trudne. Z punktu widzenia możliwości implementacji rozwiązań przewidzianych w POP najistotniejsze jest wskazanie koniecznych do wdrożenia działań naprawczych, określenia ich skali, ram czasowych i organów odpowiedzialnych za ich realizację, wymaganych do osiągnięcia rezultatów (np. efektów ekologicznych), a także zasad ustalania i monitorowania tych rezultatów.

Kolejnym elementem ograniczającym czytelność POP było ich opracowywanie odrębnie dla każdej strefy[119] (odrębne uchwały sejmiku województwa), a nawet osobno dla poszczególnych substancji stanowiących zanieczyszczenie powietrza[120]. Zdaniem NIK taka praktyka zmniejszyła czytelność i przejrzystość tych dokumentów, a także utrudniała ich praktyczne zastosowanie. O ile taki sposób opracowania POP nie naruszał obowiązujących w tym zakresie przepisów, to jednak trudno racjonalnie uzasadnić opracowanie dla aglomeracji warszawskiej odrębnych POP z uwagi na przekroczenie poziomów dopuszczalnych PM_{10} i $PM_{2,5}$. Zaznaczyć należy, że takie same są źródła emisji obu ww. substancji, jak również identyczne są działania naprawcze zmierzające do redukcji ich emisji. Przyjęty w województwie mazowieckim sposób ustanawiania POP spowodował, że w województwie tym obowiązywało aż sześć bazowych programów. Wykaz POP obowiązujących w okresie objętym kontrolą oraz określonych do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK (obejmujących zanieczyszczenie powietrza PM_{10}, $PM_{2,5}$, B(a)P i NO_2) na terenie pięciu badanych województw zawarto w załączniku 6.17. do informacji.

Dobra praktyka

W przypadku POP (z 2013 r. i 2017 r.) dla województwa małopolskiego opracowano jeden program obejmujący wszystkie strefy i substancje, których poziomy normatywne zostały przekroczone. W części podstawowej POP przedstawiono kluczowe aspekty dla jego wdrożenia (cel i zakres programu, diagnoza stanu aktualnego, działania naprawcze, spodziewane efekty realizacji programu i zasady ich bieżącego monitorowania). Natomiast wszystkie inne zagadnienia techniczne ujęto w pozostałej części Programu (m.in. lokalizacja i topografia stref, analiza stanu jakości powietrza, inwentaryzacja oraz charakterystyka techniczna i ekologiczna instalacji i urządzeń, bilanse zanieczyszczeń, opis modelu emisyjnego). Ponadto działania naprawcze uszeregowano w czterech grupach, tj. mające na celu ograniczenie emisji ze źródeł powierzchniowych, liniowych i punktowych oraz pozostałe działania (np. edukacja ekologiczna mieszkańców, ochrona terenów zielonych). Dla poszczególnych działań naprawczych opracowano karty wskazujące nazwę i opis działania, w miarę możliwości również jego szacunkowy zakres rzeczowy, jednostki realizujące zadanie, planowany termin jego wykonania oraz szacunkowe koszty realizacji i źródła finansowania.

[119] POP dla województwa łódzkiego.

[120] POP dla województwa mazowieckiego – aglomeracja warszawska.

Natomiast dla najistotniejszych działań mających na celu ograniczenie emisji z sektora komunalno-bytowego i niektórych działań związanych z redukcją emisji z transportu określono wymagane efekty ekologiczne.

Dane o wielkości emisji zanieczyszczeń powietrza ustalane na potrzeby POP są nieporównywalne

W punkcie 5.1.3. informacji wskazano, że brak jest ogólnokrajowych danych o wielkości emisji zanieczyszczeń powietrza z obszaru poszczególnych województw, z wyjątkiem danych o emisji ze źródeł przemysłowych. Dlatego też na potrzeby opracowania POP oraz jego kolejnych aktualizacji w danym województwie prowadzone są – przez wykonawców tych programów – inwentaryzacje źródeł emisji, w celu wyznaczenia wielkości i źródeł emisji poszczególnych zanieczyszczeń powietrza z danego obszaru (dane o wielkości tej emisji przedstawiono w załączniku 6.18. do informacji), a następnie ustalenia wpływu tych źródeł na występowanie przekroczeń wartości normatywnych. Ustalenie tych informacji stanowi **kluczowy** element konstrukcji POP i decyduje o ukierunkowaniu działań naprawczych (redukcja emisji powierzchniowej, linowej lub punktowej), a także determinuje ich skalę, która powinna być definiowana w postaci efektów ekologicznych (wielkość redukcji emisji danego zanieczyszczenia powietrza w stosunku do okresu bazowego) niezbędnych do osiągnięcia w celu przywrócenia wymaganej jakości powietrza.

Wyniki kontroli przeprowadzonej przez NIK w urzędach marszałkowskich wykazały jednak, że ustalone, na potrzeby poszczególnych POP, dane o wielkości emisji zanieczyszczeń powietrza są nieporównywalne, z uwagi na odmienny sposób jej wyznaczania stosowany przez wykonawców POP i brak zachowania ciągłości metodycznej nawet w przypadku kolejnych aktualizacji tych programów w obrębie tego samego województwa. Zatem dane te mają raczej charakter informacyjny, a do celów analitycznych powinno się je wykorzystywać tylko w odniesieniu do konkretnego POP. Tym samym nie ma możliwości stwierdzenia czy zmiany w wielkości emisji ustalonej w kolejnych wersjach POP są wynikiem realizacji działań naprawczych.

Jest wiele parametrów, które mają wpływ na ustalenie wielkości emisji. Jednym z nich jest rozdzielczość przestrzenna przyjęta na potrzeby opracowania POP. Przykładowo dla aglomeracji łódzkiej zastosowano następującą rozdzielczość siatki obliczeniowej: 1 km x 1 km dla POP z 2005 r.; 0,25 km x 0,25 km dla POP z 2013 r. oraz 0,5 km x 0,5 km dla POP z 2016 r. Z kolei w POP z 2010 r. dla województwa dolnośląskiego wykorzystano siatkę obliczeniową o rozdzielczości 1 km x 1 km dla obszarów zabudowanych oraz 4 km x 4 km dla obszarów niezabudowanych. Natomiast w POP z 2014 r. dla tego regionu zastosowano siatkę o dokładności 0,25 km x 0,25 km dla miast powiatowych i uzdrowisk oraz 1 km x 1 km dla obszarów niezabudowanych. Ciekawą sytuację można zaobserwować na przykładzie POP dla województwa małopolskiego, gdzie w programie z 2013 r. ustalono o 52,3% większą emisję PM_{10} niż w programie z 2009 r. mimo, że w okresie tym realizowane były działania naprawcze (rysunek 20). Wynikało to właśnie nie z faktycznych zmian w wielkości emisji, choć te na pewno w pewnym stopniu miały miejsce, lecz z przyjęcia innej metodyki szacowania wielkości emisji. Innymi słowy, nie nastąpił tak znaczny wzrost emisji, a raczej jej wielkość we wcześniejszym okresie była niedoszacowana.

Rysunek 20
Różnice w zastosowanej siatce inwentaryzacyjnej i ustalonej wielkości emisji PM_{10} na przykładzie POP dla województwa małopolskiego



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Wątpliwości nasuwają się w przypadku analizy wielkości ustalonej emisji B(a)P w kolejnych wersjach POP dla strefy łódzkiej. Określona dla 2011 r. wielkość emisji tej substancji (7,722 Mg – POP z XI/2013 r.) ok. dwukrotnie przewyższała wartość ładunków przedstawionych dla 2010 r. (3,969 Mg – POP z IV/2013 r.) oraz dla 2012 r. (3,618 Mg – POP z X/2014). Możliwe, że również wynika to z różnic metodycznych, chociaż brak informacji o tym fakcie w treści wskazanych programów.

Zupełnie niezrozumiałe było przyjęcie w POP z 2013 r. dla aglomeracji warszawskiej wymaganej do 2024 r. redukcji emisji PM_{10} na poziomie 1,2 Mg, podczas gdy dla $PM_{2,5}$ wskaźnik ten ustalono na poziomie 275,8 Mg. W rzeczywistości, te same działania naprawcze prowadzą do obniżenia zarówno wielkości emisji PM_{10}, jak i emisji $PM_{2,5}$, przy czym z uwagi na wysoki udział pyłów o średnicy poniżej 2,5 mikrometra w PM_{10}, wymagane i faktycznie osiągane efekty ekologiczne dla obu substancji powinny wykazywać ten sam rząd wielkości. Zresztą przyjmowany stopień udziału pyłów drobnych w PM_{10} też jest bardzo zróżnicowany, co przedstawiono na przykładzie danych, które zawiera pkt 5.4., str. 145 informacji.

Pomimo odmiennego podejścia przy ustalaniu wielkości emisji i prowadzeniu inwentaryzacji jej źródeł nie można mówić o wadliwości prawnej przyjętych POP, ponieważ stosowne rozporządzenia wykonawcze w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać te programy w ogóle nie odnoszą się do tej problematyki. Zatem to wykonawcy POP oraz przedstawiciele samorządu województwa decydują indywidualnie o zastosowaniu danej metodyki i wykorzystaniu określonego zestawu parametrów do oszacowania tych wielkości.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Stwierdzone różnice metodyczne zostały jednoznacznie potwierdzone w ekspertyzach firmy zewnętrznej wykonanych w toku kontroli na zlecenie NIK[121]. Wskazano w nich w szczególności, że nie ma możliwości porównania zmian w ładunku (wielkości) emisji poszczególnych substancji w strefach objętych analizowanymi POP, ponieważ do ustalenia tych wielkości nie zastosowano tych samych parametrów, do których należą:

- metodyka zebrania danych wejściowych do inwentaryzacji, czyli na podstawie, jakich źródeł informacji zostały przyjęte dane np.: odnośnie do natężenia ruchu na drogach, zapotrzebowania na ciepło i sposobów pokrycia tego zapotrzebowania na danym obszarze;
- dokładność danych wejściowych przyjętych do inwentaryzacji – rozdzielczość przestrzenna, jednostki obszaru (budynek, ulica, poligon);
- wskaźniki emisji, które w znaczący sposób kształtują wielkość emisji z poszczególnych rodzajów źródeł – dla każdego programu zostały wykorzystane odmienne źródła wskaźników emisji. Rodzaj wskaźników wpływa również na udział pyłu $PM_{2,5}$ w pyle PM_{10}. Wskaźniki emisji mają różny wskaźnik $PM_{2,5}/PM_{10}$, który dla samej emisji powierzchniowej kształtuje się na poziomie od 0,6 do 0,98. Wpływa to na wielkość emisji i różnice pomiędzy wykonanymi inwentaryzacjami w Programach;
- okres, dla którego wykonywana jest inwentaryzacja źródeł emisji – ze względu na zmieniający się zakres danych, w szczególności danych Głównego Urzędu Statystycznego;
- zmiany w zakresie sposobu liczenia emisji pyłów PM_{10} i $PM_{2,5}$ w odniesieniu do emisji ze źródeł punktowych (przemysł). Wszystkie bazy danych na podstawie których tworzona jest inwentaryzacja posiadają informację tylko i wyłącznie o pyle całkowitym TSP, natomiast udział pyłu PM_{10} i $PM_{2,5}$ nie jest nigdzie określany. Podmioty gospodarcze nie są zobligowane do składania informacji o frakcjach pyłu całkowitego, dlatego też do inwentaryzacji przyjmowany jest on na podstawie dostępnej literatury w podziale na rodzaje działalności.

W ekspertyzach tych zapisano również, że (cyt.) *Program ochrony powietrza określa konieczne do uzyskania efekty ekologiczne na podstawie wielkości bazowej emisji danego rodzaju źródeł emisji oraz obszaru, dla którego wyznaczony został obszar przekroczeń stężeń dopuszczalnych lub docelowych. Metodą modelowania matematycznego określane są udziały poszczególnych rodzajów źródeł w wysokości występujących stężeń substancji na terenie strefy i na obszarze przekroczeń. Następnie w oparciu o metodę kolejnych procesów modelowania określana jest wielkość emisji, przy której nie występują przekroczenia dla założonych parametrów meteorologicznych, lokalizacji źródeł emisji i wielkości emisji bazowej. Wielkość tej emisji odnoszona jest do źródeł, które na podstawie analizy udziałów w stężeniach w największy sposób oddziałują na występowanie przekroczeń na danym obszarze. Najczęściej efekt wskazywany jest w podziale na poszczególne obszary gmin i miast, które zobowiązane są do podejmowania działań naprawczych.*

[121] Ekspertyzy wykonane przez firmę Atmoterm S.A. z siedzibą w Opolu na zlecenie NIK, w związku z kontrolą P/17/078 *Ochrona powietrza przed zanieczyszczaniami*. Przedmiotem ekspertyz była m.in. analiza wybranych wielkości z programów ochrony powietrza oraz oszacowanie efektów ich realizacji w województwach: dolnośląskim, łódzkim, mazowieckim i śląskim.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Kluczowym elementem w procesie określania efektu ekologicznego jest metodyka wyznaczania wielkości emisji dla danego rodzaju źródeł w programach ochrony powietrza. W tym zakresie funkcjonują opracowane w 2003 roku „Wskazówki dla wojewódzkich inwentaryzacji emisji na potrzeby ocen bieżących i programów ochrony powietrza". Jednakże od czasu wyznaczenia tych wskazówek pojawiły się nowe metody szacowania wielkości emisji, nowe badania wskazujące wskaźniki emisji dla poszczególnych źródeł, a także uległy zmianie dane, które mogą być dostępne do celów inwentaryzacji emisji.
Na potrzeby opracowania programów ochrony powietrza stosowaną zwykle metodą jest metoda rejestrowa, w ramach której dokonuje się inwentaryzacji następujących źródeł:

- *emisji powierzchniowej obejmującej sektor komunalno-bytowy, sektor usług i handlu oraz obiekty użyteczności publicznej;*
- *emisji komunikacyjnej ze wszystkich rodzajów transportu;*
- *emisji z rolnictwa, a w szczególności obszary upraw, hodowlę zwierząt oraz stosowanie nawozów i użycie maszyn rolniczych;*
- *emisji niezorganizowanej z obszarów przemysłu wydobywczego oraz hałd, emisji naturalnej z obszarów lasów;*
- *emisji punktowej (tzw. emisji wysokiej z przemysłu).*

Głównym problemem inwentaryzacji źródeł emisji na potrzeby programów ochrony powietrza jest szeroki zakres dostępnych wskaźników emisji, które mogą być stosowane do wyliczenia szacunkowej wielkości emisji oraz brak jednolitej metody szacowania emisji na potrzeby analiz Programów ochrony powietrza. Utrudnia to wskazanie jednej metody inwentaryzacji, a w szczególności zakresu inwentaryzacji źródeł niskiej emisji.
Obecnie na potrzeby szacowania wielkości emisji z sektora komunalno-bytowego, czyli źródeł emisji powierzchniowej do celów programów ochrony powietrza, a także dotacji celowych WFOŚiGW, NFOŚiGW, programów ograniczania niskiej emisji czy planów gospodarki niskoemisyjnej, a także inwentaryzacji krajowej prowadzonej przez KOBiZE stosowane są różne zestawy wskaźników emisji. Poniższa lista zawiera dostępne stosowane źródła danych o wskaźnikach emisji ujętych w opracowaniach przygotowanych na potrzeby inwentaryzacji w skali Europy i kraju:

- *„Wskaźniki emisji zanieczyszczeń ze spalania paliw – kotły o nominalnej mocy cieplnej do 5 MW" – Instytut Ochrony Środowiska 2013 r.;*
- *„Wskazówki dla wojewódzkich inwentaryzacji emisji na potrzeby ocen bieżących i programów ochrony powietrza" – Ministerstwo Środowiska 2003 r.;*
- *„Poland's Informative Inventory Report 2015 Submission under UN ECE Convention on Long-range Transboundary Air Pollution" – Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami;*
- *Poland's Informative Inventory Report 2017, Submission under the UN ECE Convention on Long-range Transboundary Air Pollution and the DIRECTIVE (EU) 2016/2284, Warszawa;*
- *Zasady rozliczania Programu KAWKA – Likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii – NFOŚiGW;*
- *„EMEP/EEA emission inventory guidebook 2013" (Raport techniczny 12/2013);*

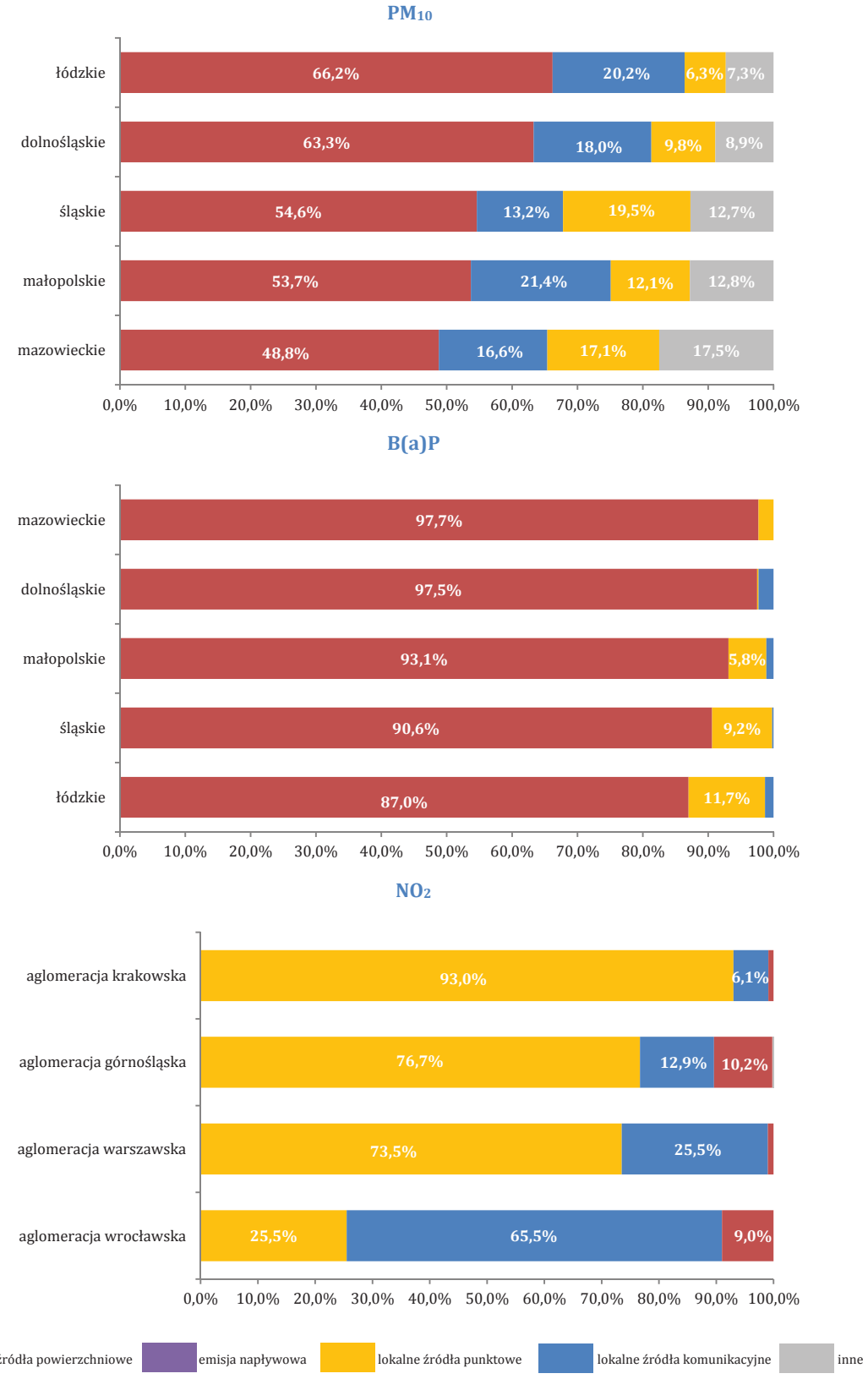
- *„EMEP/EEA emission inventory guidebook 2016" (Raport techniczny 21/2016);*
- *Zestawienie wzorów i wskaźników emisji substancji zanieczyszczających wprowadzanych do powietrza, WFOŚiGW w Poznaniu;*
- *Poradnik „Efektywne i przyjazne środowisku źródła ciepła – ograniczenie niskiej emisji" – Krystyna Kubica, Polski Klub Ekologiczny Okręg Górnośląski, Katowice 2007;*
- *Norma PN-EN 303-5:2012 dotycząca sprawności cieplnej i granicznych wartości zanieczyszczeń kotłów grzewczych na paliwa stałe z załadunkiem ręcznym lub automatycznym (do mocy cieplnej 500 kW).*

Tak szeroka skala wykorzystanych wskaźników emisji na potrzeby wyznaczenia emisji z jednego tylko rodzaju źródeł stanowi barierę w dokonywanych analizach uzyskania efektów prowadzenia działań naprawczych skierowanych na poprawę jakości powietrza.
Faktyczny procent wykonania celu można określić tylko i wyłącznie wówczas, kiedy stosuje się jeden rodzaj wskaźników dla wyznaczenia wielkości emisji bazowej, koniecznego do uzyskania efektu ekologicznego oraz wyliczenia efektu z prowadzonych działań. Niejednokrotnie samorząd lokalny w celu określenia efektu ekologicznego danego działania musiał posługiwać się kilkoma zestawami wskaźników efektu ekologicznego: na potrzeby Programu ochrony powietrza, na potrzeby rozliczenia środków finansowych ze źródeł takich jak WFOŚiGW oraz NFOŚiGW, na potrzeby analizy realizacji Planu gospodarki niskoemisyjnej czy programu ograniczania niskiej emisji.
Problem takiego rozwiązania skutkuje brakiem możliwości porównywania efektów działań realizowanych przez samorządy w ramach często jednych środków finansowych. Podobny problem pojawia się przy konieczności porównania efektów dwóch realizowanych programów ochrony powietrza, ponieważ w tym zakresie są również rozbieżności w sposobie liczenia efektów.

Dane z analizowanych POP wskazują, że największym źródłem emisji PM_{10}, $PM_{2,5}$ i B(a)P był sektor komunalno-bytowy, a w przypadku NO_2 sektor przemysłowy

Przyjmując różnice w oszacowaniu wielkości emisji w poszczególnych POP, analiza zamieszczonych w tych programach danych dostarcza ważnych informacji na temat głównych źródeł emisji zanieczyszczeń powietrza. Najistotniejszym źródłem emisji PM_{10} we wszystkich pięciu województwach objętych kontrolą były źródła powierzchniowe (udział procentowy emisji z tych źródeł w całkowitej emisji z danego województwa mieścił się w przedziale od 48,8% do 66,2%). W przypadku B(a)P źródła powierzchniowe niemal w całości odpowiadały za emisję tej substancji (udział kształtował się w przedziale 87,0%–97,7%). Z kolei największym źródłem emisji NO_2 w strefach, w których wystąpiły przekroczenia tej substancji był sektor przemysłowy (73,5%–93,0%), a w przypadku aglomeracji wrocławskiej transport (65,5%). Należy wziąć jednak pod uwagę, że dane te zostały zagregowane w skali poszczególnych województw, a na niektórych obszarach (gminach) mogą lokalnie występować odmienne tendencje.

Wykres 17
Udział procentowy poszczególnych źródeł emisji w emisji całkowitej z obszaru województwa/danej strefy

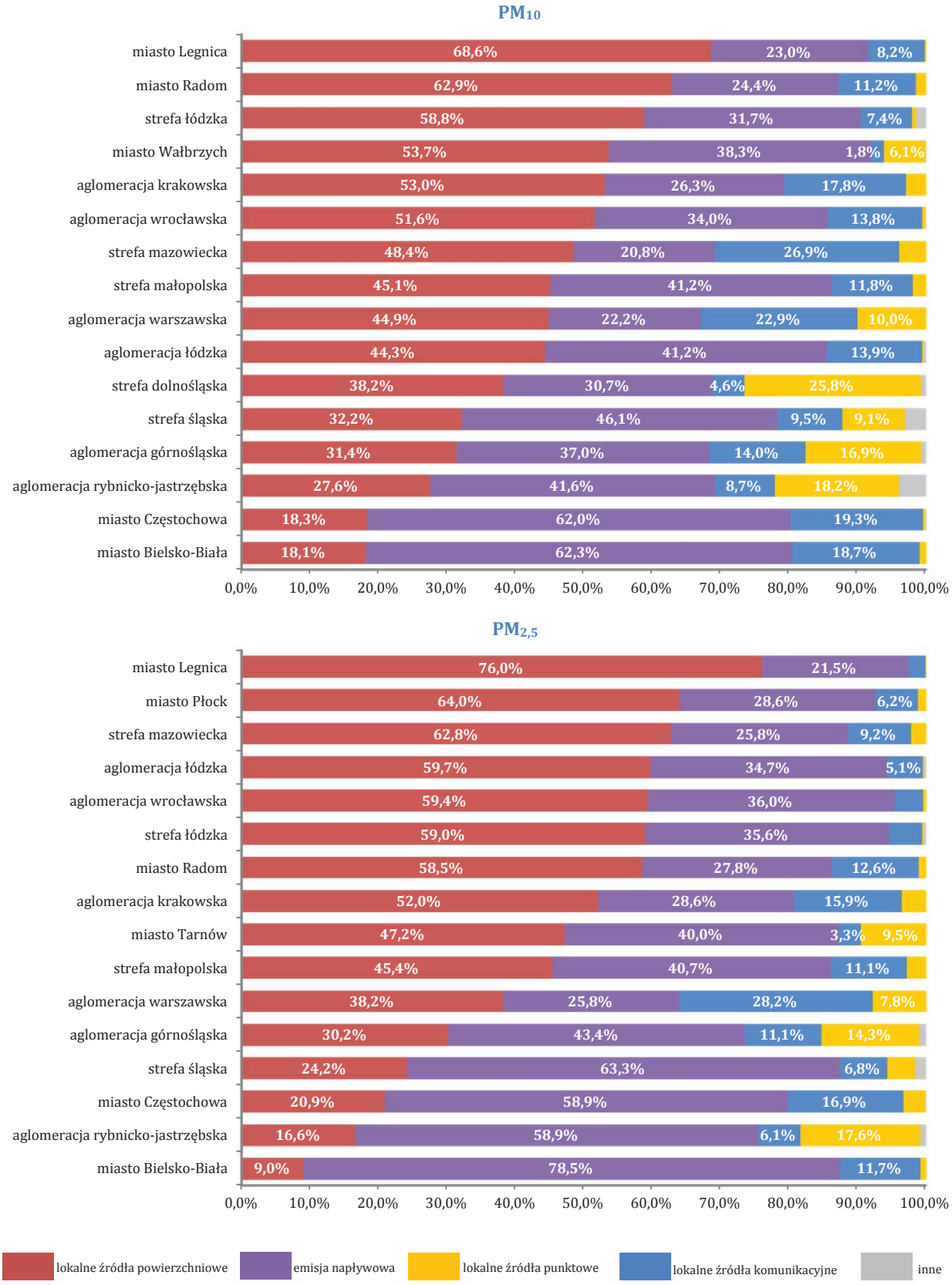


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ekspertyzy firmy zewnętrznej oraz danych z kontroli.

Na jakość powietrza w danej strefie, pod względem stężeń PM_{10}, $PM_{2,5}$ i B(a)P, decydujący wpływ miały lokalne źródła powierzchniowe i emisja napływowa, a w przypadku NO_2 przede wszystkim lokalne źródła komunikacyjne

Analiza samej wielkości emisji z poszczególnych źródeł często nie jest wystarczająca do ustalenia ich wpływu na jakość powietrza w danym regionie. Wynika to w szczególności ze sposobu rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń (o czym wspomina pkt 5.1.4., str. 59 informacji), ale także z warunków meteorologicznych oraz możliwości przemieszczania się tych zanieczyszczeń poza obszar, na którym zostały wyemitowane. Z uwagi na brak precyzyjnych uregulowań w rozporządzeniu wykonawczym Ministra Środowiska w sprawie POP, informacje o wpływie poszczególnych źródeł emisji na występowanie przekroczeń wartości dopuszczalnych i docelowych odpowiednich zanieczyszczeń powietrza były zamieszczane w poszczególnych POP w odmienny sposób lub wcale. Dlatego też, w celu ustalenia danych o średnich udziałach źródeł emisji w stężeniach średniorocznych poszczególnych zanieczyszczeń na obszarze przekroczeń poziomu normatywnego oraz zapewnienia jednolitego sposobu ich prezentacji w przypadku województw: dolnośląskiego, łódzkiego, mazowieckiego i śląskiego wykorzystano ekspertyzy firmy zewnętrznej, które wskazano w przypisie dolnym nr 121, a w przypadku województwa małopolskiego posłużono się bezpośrednio danymi uzyskanymi w toku kontroli. Dane te przedstawiono na wykresach 18 i 19. Szczegółowa analiza tych danych wskazuje jednoznacznie, że na przekroczenia wartości normatywnych stężeń PM_{10} i $PM_{2,5}$ oraz B(a)P we wszystkich strefach objętych analizowanymi POP miały wpływ przede wszystkim dwa czynniki, tj. emisja z lokalnych źródeł powierzchniowych (położonych na terenie danej strefy) oraz emisja napływowa (ze źródeł położonych poza strefą). Wskazuje to, że główne działania naprawcze w skontrolowanych województwach powinny być ukierunkowane na redukcję emisji z sektora komunalno-bytowego, a skuteczność działań w danej strefie będzie również uzależniona od ich wdrożenia przez inne jednostki, położone poza granicami tego obszaru (z uwagi na emisję napływową). Z kolei w strefach, w których wystąpiły przekroczenia poziomu dopuszczalnego NO_2 decydujący wpływ na tę sytuację miały lokalne źródła komunikacyjne, a emisja napływowa odgrywała mniejszą rolę.

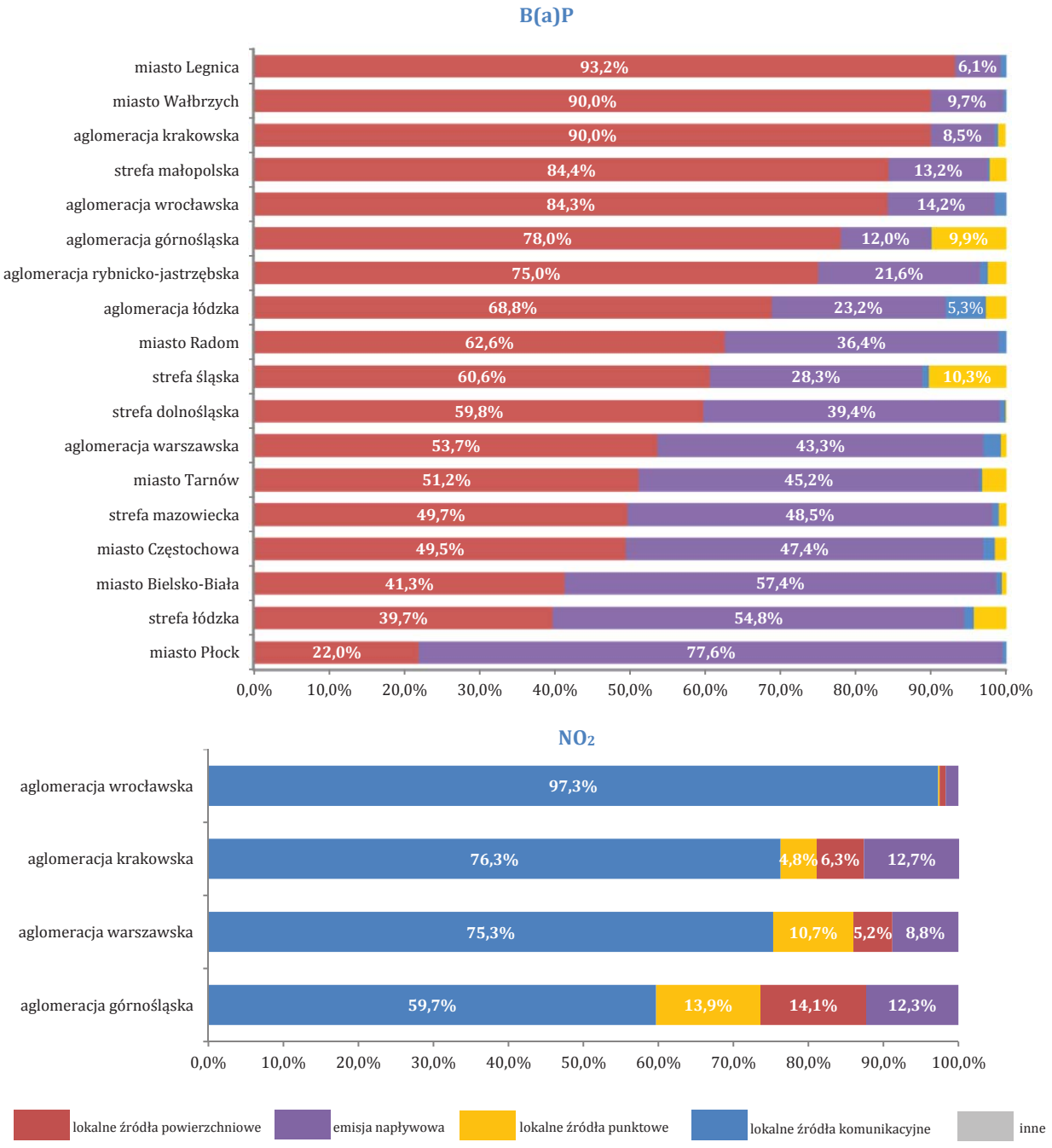
Wykres 18
Średnie udziały źródeł emisji w stężeniach średniorocznych PM_{10} i $PM_{2,5}$ na obszarze przekroczeń poziomu normatywnego



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ekspertyzy firmy zewnętrznej oraz danych z kontroli.

Wykres 19

Średnie udziały źródeł emisji w stężeniach średniorocznych B(a)P i NO_2 na obszarze przekroczeń poziomu normatywnego



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ekspertyzy firmy zewnętrznej oraz danych z kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Kontrola przeprowadzona przez NIK wykazała, że do skutecznego wykonywania nadzoru i kontroli nad realizacją zadań zaplanowanych w POP niezbędne jest ustanowienie okresów pośrednich oraz wskazanie w nich wymaganych do osiągnięcia efektów rzeczowych lub ekologicznych. Niestety rozporządzenie wykonawcze Ministra Środowiska w sprawie POP nie wymaga określenia takich elementów.

Brak okresów pośrednich w POP i zaplanowanych do osiągnięcia w tym czasie efektów działań naprawczych uniemożliwiał skuteczne wykonywanie nadzoru i kontroli nad realizacją zadań wskazanych w tych programach

Spośród poddanych kontroli POP, określonych w 2013 r. lub 2014 r., tylko program dla województwa małopolskiego zawierał okresy pośrednie i ustalone dla tego okresu rezultaty docelowe[122]. Umożliwiało to w latach objętych kontrolą skuteczne prowadzenie przez Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska kontroli gmin w zakresie wykonywania zadań wskazanych w POP[123]. Uregulowania takie zapewniły możliwość wcześniejszej – tj. przed upływem dziesięcioletniego okresu realizacji POP – weryfikacji wykonania lub niewykonania nałożonych obowiązków, a w drugim przypadku także nałożenia sankcji przewidzianych przepisami prawa[124]. Potwierdzają to dane GIOŚ[125], z których wynika, że spośród 239 kontroli przeprowadzonych w całej Polsce w okresie 2014–2017 (I półrocze), 87 kontroli (36%) wykonano w gminach z województwa małopolskiego, przy czym kary nałożone na jednostki z tego województwa wyniosły 580,0 tys. zł, co stanowiło 98,3% wszystkich nałożonych kar w skali kraju (590,0 tys. zł). Dane przekazane przez GIOŚ przedstawiono w tabeli 4.

[122] Takie mechanizmy przewidziano również w POP z 2017 r. dla województwa małopolskiego i śląskiego.

[123] Kontrole prowadzone na podstawie art. 96a ust. 1 pkt 2 ustawy Poś.

[124] Art. 315a ust. 1 pkt 3 ustawy Poś.

[125] Dane przekazane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

Tabela 4
Dane dotyczące liczby i rezultatów kontroli prowadzonych przez WIOŚ w zakresie realizacji przez gminy zadań wskazanych w POP w okresie 2014–2017 (I półrocze)

Obszar	Okres	Liczba gmin zobowiązana do realizacji działań określonych w POP	Liczba kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ w gminach	Liczba gmin, w których stwierdzono nieprawidłowości w realizacji POP	Wysokość kar nałożonych przez WIOŚ [w tys. zł]
cały kraj	2014	1 918	50	19	0
	2015	1 987	70	37	10
	2016	1 987	101	68	560
	2017 (I półrocze)	1 999	18	12	20
	RAZEM	**-**	**239**	**136**	**590**
w tym województwa:					
dolnośląskie	2014	169	0	0	0
	2015	169	1	1	0
	2016	169	3	3	0
	2017 (I półrocze)	169	1	1	0
	Razem	**-**	**5**	**5**	**0**
łódzkie	2014	177	0	0	0
	2015	177	1	0	0
	2016	177	2	0	0
	2017 (I półrocze)	177	0	0	0
	Razem	**-**	**3**	**0**	**0**
małopolskie	2014	90	16	1	0
	2015	90	23	5	0
	2016	90	45	40	560
	2017 (I półrocze)	182	3	3	20
	Razem	**-**	**87**	**49**	**580**
mazowieckie	2014	314	6	4	0
	2015	314	11	9	0
	2016	314	11	9	0
	2017 (I półrocze)	314	5	3	0
	Razem	**-**	**33**	**25**	**0**
śląskie	2014	167	14	14	0
	2015	167	14	14	10
	2016	167	14	8	0
	2017 (I półrocze)	167	2	2	0
	Razem	**-**	**44**	**38**	**10**

Źródło: Dane GIOŚ.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przedstawioną powyżej tezę potwierdzają również wyniki kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ na zlecenie NIK[126], na obszarze trzech spośród pięciu badanych województw[127]. W protokołach z przeprowadzonych kontroli wykazano co prawda zrealizowane działania naprawcze, lecz w żadnym z nich nie określono stopnia realizacji POP. Było to niemożliwe z powodu nieokreślenia w tych programach okresów częściowych (krótszych niż łączny okres obowiązywania POP) i odpowiednich wskaźników do osiągnięcia w tych okresach. Tym samym nie było możliwości stwierdzenia nieprawidłowości w tempie lub skali podejmowanych działań naprawczych. Najlepiej obrazuje to odpowiedź Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska (MWIOŚ) z 25 stycznia 2018 r., przy której przekazano wyniki kontroli zleconych WIOŚ. Wskazano w niej, że *(...) gminy w okresie objętym kontrolą realizowały zadania wynikające z POP. Ocena ich realizacji jest trudna ze względu na wymagania określone w programach ochrony powietrza i planach działań krótkoterminowych obowiązujących na terenie województwa mazowieckiego, które nie są precyzyjnie ustalone w wymiarze czasowym (terminy realizacji programów ustalono na 31 grudnia 2024 r.) i ilościowym (nie wskazano konkretnych, mierzalnych zadań). W związku z powyższym nie istnieje poziom, do którego możliwe byłoby odniesienie podejmowanych przez samorządy i inne podmioty działań. W praktyce więc stwierdzenie nieprawidłowości dających możliwość podejmowania działań pokontrolnych, takich jak np. wydanie administracyjnej kary pieniężnej w trybie art. 315a ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo ochrony środowiska, jest niemożliwe.*
Dlatego MWIOŚ zarówno w trybie roboczym w ramach współpracy z urzędem marszałkowskim, jak też w toku konsultacji społecznych prowadzonych w 2017 roku informował, że przyjęcie terminów realizacji działań w okresach dłuższych, niż określony ustawowo obowiązek aktualizacji programów (co trzy lata) oraz nieprzyjęcie żadnych kryteriów mierzalnych, według których możliwe byłoby dokonanie oceny, czy określona gmina zrealizowała ustanowione zadanie, spowoduje praktyczny brak możliwości ich egzekwowania.

Zastosowane mechanizmy w POP tylko w niektórych przypadkach umożliwiały bieżące monitorowanie osiąganych rezultatów podejmowanych działań naprawczych

Rozporządzenie wykonawcze Ministra Środowiska w sprawie POP nie wymaga określania w tych programach elementów umożliwiających ocenę skuteczności podejmowanych działań naprawczych i określenie stopnia ich realizacji, tj. wskaźników rzeczowych, a przede wszystkim wymaganych efektów ekologicznych. Ustalenia kontroli wskazały, że tylko w przypadku POP dla województwa małopolskiego ustanowiono spójne zasady ewaluacji[128] programu, które umożliwiały bieżące monitorowanie jego realizacji oraz zapewniały okresowy pomiar stopnia osiągnięcia założonych celów dla zadań dotyczą-

[126] Kontrole zostały zlecone WIOŚ w trybie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK, w przypadkach, gdy na terenie danego województwa Inspekcja Ochrony Środowiska nie prowadziła kontroli w gminach w zakresie realizacji zadań przewidzianych w POP lub ich skala była niewielka (poniżej 15% gmin zobowiązanych do wykonania działań naprawczych). W takiej sytuacji zlecenie kontroli obejmowało trzy gminy z terenu województwa, charakteryzujące się wysokim poziomem stężeń zanieczyszczenia powietrza.

[127] Kontrole zostały przeprowadzone w dziewięciu gminach: Dzierżoniów, Kłodzko, Ząbkowice Śląskie (woj. dolnośląskie), Kutno, Rawa Mazowiecka, Sieradz (woj. łódzkie), Legionowo, Piastów, Wołomin (woj. mazowieckie).

[128] Ewaluacja rozumiana jako proces polegający na systematycznym badaniu wartości albo cech konkretnego programu, z punktu widzenia przyjętych kryteriów, w celu jego usprawnienia, rozwoju lub lepszego zrozumienia.

cych redukcji emisji ze źródeł powierzchniowych. Dla zadań tych określono bowiem zarówno przewidywany zakres rzeczowy, jak i wymagane efekty ekologiczne w wyniku ich realizacji, a także stworzono jednolity system pomiaru osiąganych rezultatów w poszczególnych gminach województwa.

Dobra praktyka

W województwie małopolskim, w każdej z gmin zobowiązanych do realizacji działań naprawczych wskazanych w POP, stosowane było narzędzie informatyczne, dostarczone przez władze samorządu województwa, które pozwala na bezpośrednie dodawanie do bazy danych informacji o wymienionych lub zlikwidowanych urządzeniach grzewczych na paliwo stałe oraz innych działaniach ograniczających niską emisję. Aplikacja ta umożliwia – na poziomie całego województwa, a także w skali poszczególnych gmin – bieżące monitorowanie i raportowanie postępów w realizacji POP, zarówno pod względem efektów rzeczowych, jak i osiągniętych efektów ekologicznych.

W przypadku województwa dolnośląskiego rezultaty działań naprawczych (efekty ekologiczne dla zadań mających na celu ograniczenie emisji ze źródeł powierzchniowych) ustalane były wyłącznie na poziomie samorządu województwa (na podstawie informacji zawartych w sprawozdaniach przedstawionych przez gminy), przez co poszczególne jednostki nie dysponowały informacjami o stopniu realizacji założeń POP. Ponadto POP z 2014 r. dla województwa dolnośląskiego nie określał wymaganych efektów ekologicznych dla poszczególnych gmin ze strefy dolnośląskiej[129].

Z kolei w województwie śląskim określono w POP wymagane efekty ekologiczne dla działań mających na celu redukcję emisji ze źródeł powierzchniowych (chociaż dopiero w POP z 2017 r. przewidziano okresy pośrednie), lecz z uwagi na nieprawidłowe wdrożenie zasad ustalania tych efektów (niezapewnienie jednolitej metodyki) i niedostateczny nadzór nad prawidłowością wykazywanych przez gminy danych, organy samorządu województwa dysponowały informacjami niewspółmiernymi do faktycznie osiągniętych efektów działań naprawczych.

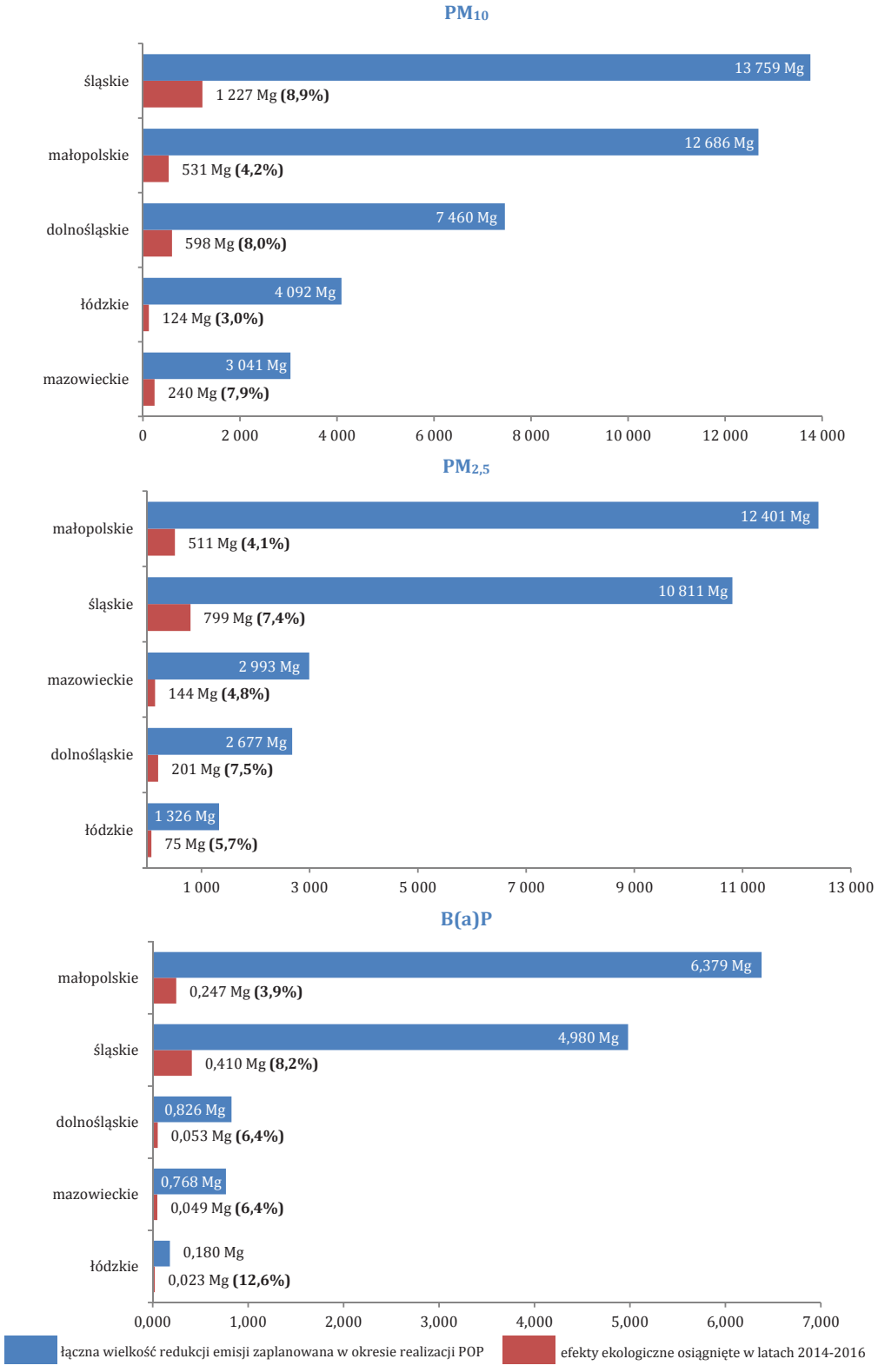
Natomiast w województwach mazowieckim i łódzkim w ogóle nie określano w POP wymaganych do osiągniecia efektów ekologicznych i tym samym nie gromadzono danych o stopniu realizacji tych programów.

Z powyższych względów, do oszacowania stopnia realizacji zadań wskazanych w POP w trzech województwach, tj. województwie łódzkim, mazowieckim i śląskim, NIK wykorzystała ekspertyzy firmy zewnętrznej, które wskazano w przypisie dolnym nr 121. Natomiast w przypadku województw dolnośląskiego i małopolskiego wykorzystano dane uzyskane w toku kontroli. Dane o wielkości zaplanowanych w POP (lub niezbędnych do osiągnięcia odpowiedniej jakości powietrza) i faktycznie zrealizowanych w latach 2014–2016 efektach ekologicznych w poszczególnych województwach przedstawiono na wykresie 20.

[129] Efekty ekologiczne określane były łącznie dla poszczególnych stref. W przypadku aglomeracji wrocławskiej, miasta Legnicy i miasta Wałbrzycha granice stref pokrywały się z obszarem administracyjnym tych gmin, co umożliwiało ocenę stopnia realizacji POP w poszczególnych jst. Natomiast w przypadku strefy dolnośląskiej (obejmującej 166 gmin) nie przewidziano mechanizmów umożliwiających ocenę stopnia realizacji POP w konkretnej gminie.

Wykres 20

Porównanie efektów ekologicznych zaplanowanych w aktualnie obowiązujących POP i faktycznie osiągniętych rezultatów w latach 2014–2016 w zakresie redukcji emisji ze źródeł powierzchniowych



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ekspertyzy firmy zewnętrznej oraz danych z kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdaniem NIK skuteczne zarządzanie procesem poprawy jakości powietrza w skali województwa, a także na obszarze całego kraju, wymaga bieżącego pomiaru osiąganych rezultatów działań naprawczych, tak aby możliwe było odniesienie się do stopnia realizacji założeń określonych w POP. NIK dostrzega, że w przypadku działań mających na celu ograniczenie emisji ze źródeł liniowych lub działań dodatkowych (np. kampanii informacyjno-edukacyjnych, rozwoju terenów zielonych czy kształtowania polityki zagospodarowania przestrzennego) pomiar efektów ekologicznych jest niezwykle trudny lub wręcz niemożliwy. Niemniej jednak rezultaty działań związane z redukcją emisji ze źródeł powierzchniowych są możliwe do zwymiarowania, przy czym w ocenie NIK sposób określenia efektów ekologicznych uzyskanych w wyniku tych działań powinien być jednolity – co najmniej – w skali całego województwa. Natomiast dla zapewnienia możliwości porównania osiągniętych rezultatów w różnych regionach powinna funkcjonować, jednolita w całym kraju, metodyka ustalania (obliczania) efektów ekologicznych dla działań zaplanowanych w POP, poprzedzona standaryzacją w zakresie wyznaczania emisji bazowej z poszczególnych źródeł i koniecznego do uzyskania efektu ekologicznego w celu doprowadzenia do wymaganej jakości powietrza (szerzej to zagadnienie przedstawiono we wcześniejszej części niniejszego punktu informacji). Brak jednolitych standardów w powyższym zakresie i różny sposób sporządzania poszczególnych POP (a czasem przyjmowanie odmiennych założeń w odniesieniu do różnych substancji na terenie tego samego województwa) powodują, że dane przedstawione na powyższych wykresach (a także na wykresie 21) powinny być, z pewną ostrożnością, intepretowane nawet w ramach danego województwa, a zatem nie należy ich wykorzystywać do porównań międzyregionalnych.

Na potrzebę bieżącego monitorowania POP i ujednolicenia zasad określania rezultatów działań naprawczych wskazano także w ekspertyzie firmy zewnętrznej wykonanej na zlecenie NIK:

Programy ochrony powietrza, aby uzyskały wymagany poziom realizacji celów muszą być monitorowane na szczeblu zarówno krajowym, jak i wojewódzkim. Spójnym elementem wszystkich prowadzonych działań jest konieczność prowadzenia sprawozdawczości przez każdą jednostkę, dla której określone są działania w programie w celu przedstawienia efektów realizacji programów ochrony powietrza. Szczególnie istotne jest to w przypadku sprawozdawczości na szczeblu lokalnym, gdzie wymagane jest zebranie szerokiego zakresu informacji, które następnie należy przedstawiać corocznie do organu administracji wojewódzkiej. W takim przypadku na samorządzie lokalnym spoczywa ciężar zebrania danych z jednostek realizujących działania na danym obszarze lokalnym, wyliczenie efektu realizacji działania oraz sporządzenie sprawozdania.

W zakresie sprawozdawczości nie ma ujednoliconego sposobu realizacji tego zadania na szczeblu lokalnym (…) Niezwykle ważnym elementem jest wprowadzenie jednolitych zasad sprawozdawczości zarówno pod kątem formy, jak i treści. Pozwoli to na zachowanie integralności zebranych danych oraz zapewni możliwość analiz statystycznych wychodząc poza obszar jedynie jednej gminy czy strefy. Dotyczy to jednocześnie poziomu sprawozdawczości lokalnego, jak i wojewódzkiego. Zasada integracji danych w sprawozdawczo-

ści dotyczącej programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych powinna dotyczyć tak kluczowych kwestii jak:

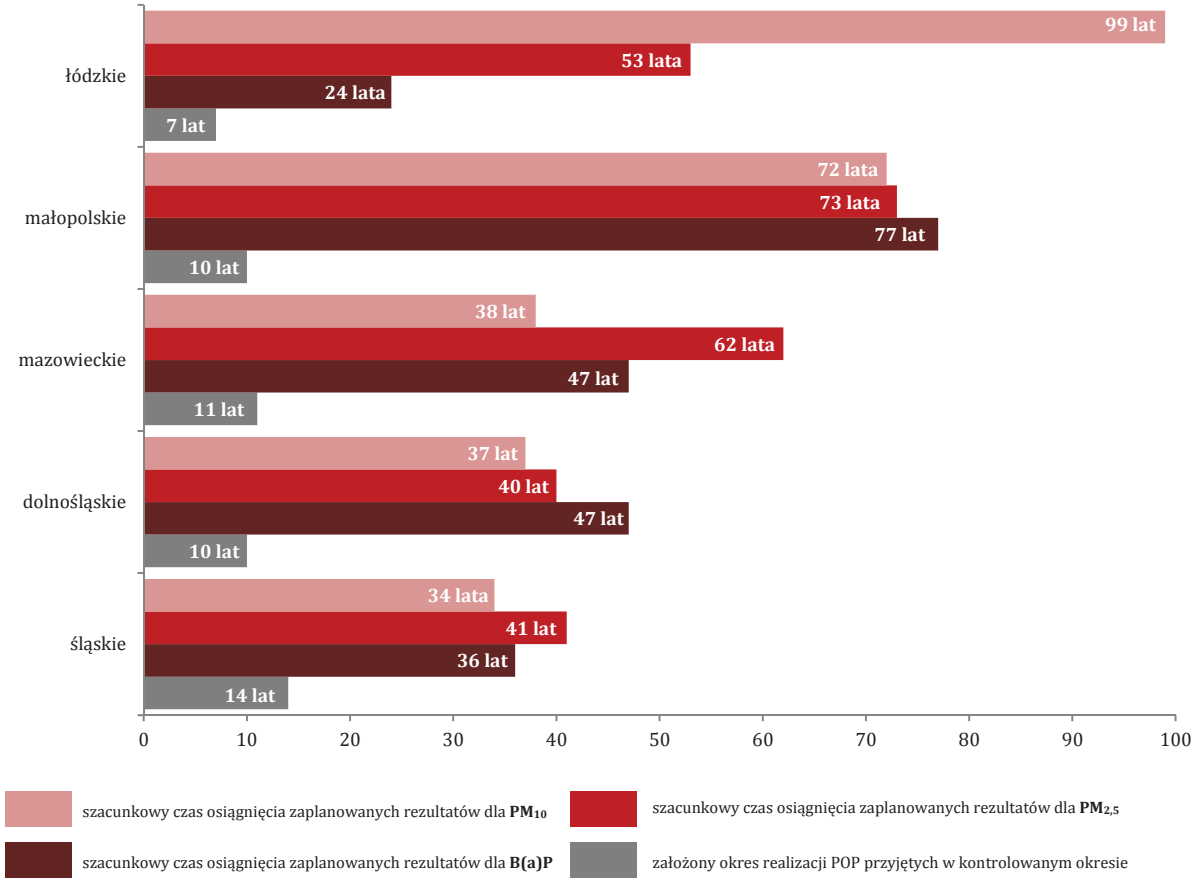
- *sposób obliczania efektu ekologicznego realizowanych działań;*
- *sposób przekazywania sprawozdań – najlepszą formą jest forma elektroniczna w ramach jednego spójnego systemu sprawozdawczego zapewniającego zarówno szybkość, jak i weryfikację danych w sprawozdaniu;*
- *spójny format przekazywania sprawozdań na poziomie lokalnym, a także na poziomie wojewódzkim, co oznacza, że wielkości m.in. można porównywać pomiędzy województwami.*

Zgromadzone dane o osiągniętych efektach ekologicznych (również z wykorzystaniem ekspertyz firmy zewnętrznej) wskazują jednoznacznie, że dotychczasowe tempo realizacji działań naprawczych (w latach 2014–2016) w poszczególnych województwach objętych kontrolą jest dalece niewystarczające do uzyskania wymaganej jakości powietrza w perspektywie czasowej założonej w aktualnie obowiązujących POP. Na podstawie tych informacji oszacowano, że osiągnięcie wymaganych poziomów redukcji emisji PM_{10}, $PM_{2,5}$ i B(a)P ze źródeł powierzchniowych, przy bieżącym tempie działań naprawczych, może zająć w poszczególnych województwach od 24 lat do nawet 99 lat.

Bieżące tempo realizacji działań naprawczych jest niewystarczające do pełnej realizacji założeń POP w przewidzianej perspektywie czasowej

Wykres 21

Szacunkowy czas potrzebny do pełnej realizacji założeń POP w zakresie ograniczenia emisji ze źródeł powierzchniowych przy dotychczasowym tempie realizacji działań naprawczych (dla lat 2014–2016)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ekspertyz firmy zewnętrznej oraz danych z kontroli.

O ile w przypadku pyłów zawieszonych i NO_2 przewidziano w poszczególnych POP, iż pełna realizacja zaplanowanych działań naprawczych pozwoli na osiągnięcie wymaganych standardów jakości powietrza, tak w odniesieniu do B(a)P ustalony zakres zadań nie doprowadzi do osiągnięcia poziomu docelowego tej substancji (stężenie średnioroczne 1 ng/m^3) w poszczególnych strefach. I chociaż przyjęcie powyższych założeń dla B(a)P jest zgodne z wymogami prawa[130], to jednak zdaniem NIK świadczy o wciąż niedostatecznym poziomie ochrony ludzi i środowiska naturalnego przed negatywnymi skutkami zanieczyszczenia powietrza, ponieważ B(a)P jest substancją o właściwościach silnie rakotwórczych, a stężenia tej substancji w Polsce należą do najwyższych wśród krajów UE. Z drugiej strony należy mieć na uwadze, że zalecany przez WHO – jako bezpieczny dla zdrowia – średnioroczny poziom stężenia tej substancji jest ponad ośmiokrotnie niższy (0,12 ng/m^3) niż przyjęty poziom docelowy w UE.

Wszystkie skontrolowane samorządy województw skorzystały z uprawnień do wprowadzenia tzw. uchwał antysmogowych, lecz przyjęte w nich rozwiązania nie były jednolite

W ocenie NIK szansą na przyspieszenie tempa działań naprawczych jest przyjęcie w latach 2016–2017 przez wszystkie objęte kontrolą samorządy województw tzw. uchwał antysmogowych, tj. wykorzystanie uprawnień określonych w art. 96 ustawy Poś.

Zauważalna była determinacja władz samorządu województwa małopolskiego w dążeniu do wprowadzenia tego mechanizmu. Samorząd ten, jako pierwszy w Polsce, zdecydował się na wykorzystanie tego instrumentu prawnego już w 2013 r. Jednak ze względu na pewne niedoskonałości w unormowaniach art. 96 ustawy Poś rozwiązania te zostały zakwestionowane w toku postępowań sądowych. Dopiero po nowelizacji odpowiednich przepisów ustawy Poś możliwe było w latach 2016–2017 skuteczne przyjęcie uchwał antysmogowych w Małopolsce. Korzystając z doświadczeń samorządu województwa małopolskiego kolejne organy samorządowe szczebla wojewódzkiego zaczęły przyjmować podobne rozwiązania na swoim terenie.

Istota uchwały antysmogowej polega w praktyce na możliwości określenia, przez sejmik województwa, standardu instalacji, w których następuje spalanie paliw oraz rodzaju lub jakości paliw, które to paliwa i instalacje będą dopuszczone do stosowania na obszarze całości lub części danego województwa. Jest to ważny mechanizm z uwagi na fakt, że przyjęcie tych rozwiązań w drodze uchwały właściwego organu samorządu województwa, stanowi akt prawa miejscowego i obliguje mieszkańców do podjęcia działań wpływających na poprawę jakości powietrza, w szczególności wymiany lub likwidacji niskosprawnych źródeł ciepła na paliwo stałe. Wcześniej, tj. przed wprowadzeniem uchwał antysmogowych, działania takie wskazywane były w poszczególnych POP, lecz zakres obowiązywania tego dokumentu obligował do podjęcia działań jedynie poszczególne gminy, a w ostatecznym rozrachunku to obywatel mógł, ale nie musiał zdecydować się na wymianę lub likwidację kotła na paliwo stałe. Rozwiązanie to miało

[130] Stosownie do postanowień określonych w § 3 pkt 4 rozporządzenia w sprawie POP, obowiązek ustanowienia działań naprawczych mających na celu osiągnięcie poziomów docelowych B(a)P może być ograniczony tylko do takich działań, które nie pociągają za sobą niewspółmiernych kosztów.

na celu doprowadzenie do stosowania paliw odpowiedniej jakości tak, aby znacząco ograniczyć emisję zanieczyszczeń powietrza, co było szczególnie istotne w kontekście braku krajowych standardów dla jakości paliw stałych dopuszczonych do sprzedaży na rynku.

Biorąc pod uwagę bierność odpowiednich ministerstw we wdrożeniu rozwiązań ogólnokrajowych, mających na celu ustalenie standardów jakościowych dla kotłów na paliwa stałe, a także dla paliw stałych, wdrożenie przez samorządy uchwał antysmogowych należy uznać za działanie jak najbardziej sprzyjające poprawie jakości powietrza. Niemniej jednak NIK dostrzega następujące mankamenty tego rozwiązania:

- uchwały antysmogowe regulują jedynie kwestie stosowania odpowiednich instalacji lub wykorzystania paliw o wskazanej jakości w danym regionie, lecz nie mogą wyeliminować z rynku produktów, które nie spełnią przyjętych w nich założeń jakościowych, tym samym
- cały ciężar wdrożenia uchwał antysmogowych spoczywa na odpowiednich służbach gminnych, a z uwagi na ich zbyt mały, w stosunku do potrzeb, potencjał kontrolny (niska liczba kontroli w części gmin – załącznik 6.26. do informacji, wysokie koszty badania próbek z palenisk – pkt 5.4., str. 164–165 informacji) istnieją ograniczone możliwości kontroli realizacji postanowień uchwał antysmogowych w skali całego województwa;
- w poszczególnych uchwałach antysmogowych nie określono w sposób jednolity standardów instalacji i jakości paliw dopuszczonych do stosowania (załączniki 6.19. i 6.20. do informacji), co zdaniem NIK nie znajduje racjonalnego uzasadnienia w świetle tych samych głównych czynników kształtujących jakość powietrza w poszczególnych regionach;
- parametry jakościowe paliw stałych określone w uchwałach antysmogowych zostały ukształtowane inaczej niż w projekcie rozporządzenia Ministra Energii w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych skierowanym do Stałego Komitetu Rady Ministrów (wersja projektu na dzień 1 lutego 2018 r.), co może powodować brak dostępności na rynku produktów spełniających założenia przyjęte w rozwiązaniach regionalnych;
- maksymalne terminy na wymianę instalacji, w których następuje spalanie paliw stałych niespełniających kryteriów przyjętych w uchwałach antysmogowych wykraczają poza ramy czasowe przyjęte w POP (z wyjątkiem województwa śląskiego).

Nie we wszystkich uchwałach antysmogowych przyjęto ten sam standard dla kotłów na paliwo stałe. Najostrzejsze wymagania wprowadzono w Małopolsce, gdzie dopuszczono do stosowania wyłącznie kotły z podajnikiem automatycznym. W niektórych województwach wprowadzony standard odnosił się do 5 klasy wg normy PN-EN 303-5:2012, a w innych opierał się na standardzie wyznaczonym przez Ekoprojekt. Warto przy tym podkreślić, że Ekoprojekt traktuje wymagania energetyczno-emisyjne nieco szerzej niż 5 klasa, m.in. określając dodatkowo maksymalne poziomy emisji dla tlenków azotu, a także obligując do zapewnienia wysokiej sprawności oraz niskich parametrów emisyjnych nie tylko dla trybu pracy z mocą nominalną (jak w przypadku 5 klasy), ale także przy niepełnej mocy. Kolejną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę są odmienne maksymalne terminy

na wdrożenie powyższych standardów, które – oprócz Śląska – wykraczają poza przyjęte terminy obowiązywania POP w poszczególnych województwach. Oznacza to, że pełnych rezultatów tych rozwiązań będzie można oczekiwać po upływie perspektywy czasowej przewidzianej w POP, co w kontekście wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 22 lutego 2018 r. (wskazanego przy omawianiu zagadnień dotyczących okresów obowiązywania POP – przed wykresem 16) oraz niewystarczającego tempa działań naprawczych (wykresy 21 i 25) nie rokuje najlepiej, jeśli chodzi o jak najszybszą poprawę sytuacji. Dla kontrastu można wskazać uchwałę antysmogową województwa opolskiego[131] (województwo nieobjęte kontrolą NIK), w której określono jakość paliw dopuszczonych do stosowania, ale w ogóle nie ustalono standardów dla instalacji, w których następuje ich spalanie. Przyjęte parametry dla kotłów na paliwa stałe w poszczególnych uchwałach antysmogowych i ostateczne terminy wdrożenia tych rozwiązań na obszarze województw objętych kontrolą NIK przedstawiono w załączniku 6.19. do informacji.

W poszczególnych uchwałach antysmogowych przyjętych w województwach objętych kontrolą NIK, wprowadzono nieco odmienne uregulowania odnoszące się do jakości paliw stałych, z wyjątkiem biomasy. Zasadniczy problem przy ocenie przestrzegania wymogów uchwał antysmogowych stanowi brak definicji mułów i flotokoncentratów w polskim systemie prawnym. Te, najgorsze pod względem emisji zanieczyszczeń, sortymenty węglowe zostały odmiennie określone w poszczególnych uchwałach antysmogowych. W przypadku województwa małopolskiego (poza Krakowem) przyjęto, że niedopuszczenie do stosowania paliw, w których udział masowy węgla kamiennego lub brunatnego o uziarnieniu 0–3 mm wynosi powyżej 15%, wyeliminuje możliwość stosowania mułów i flotokoncentratów. W województwie śląskim i łódzkim także określono identyczny udział masowy najdrobniejszej frakcji węgla (do 15%), przy czym nie dopuszczono w niej do wykorzystania węgla brunatnego, a wielkość uziarnienia przyjęto na poziomie nie przekraczającym 3 mm (podczas gdy w Małopolsce uziarnienie o wielkości 3 mm jeszcze może być charakterystyczne dla mułów lub flotokoncentratów). Równocześnie w tych dwóch województwach literalnie wskazano w uchwałach antysmogowych, że zakazuje się stosowania mułów i flotokoncentratów węglowych oraz mieszanek produkowanych z ich wykorzystaniem, chociaż nie wiadomo jakie będzie praktyczne zastosowanie tych zapisów, ponieważ wydaje się, że określenie maksymalnego udziału masowego najdrobniejszej frakcji węgla jest właśnie rozwiązaniem ograniczającym możliwość stosowania mułów i flotokoncentratów. Jeszcze więcej trudności mogą powodować rozwiązania przyjęte w województwach dolnośląskim i mazowieckim, w których zakazano stosowania mułów i flotokoncentratów, przy czym nie określono jakiego rodzaju są to paliwa, a równocześnie nie dopuszczono do stosowania węgla kamiennego w postaci sypkiej o uziarnieniu poniżej 3 mm (woj. dolnośląskie) lub o uziarnieniu 0–3 mm (woj. mazowieckie). Jest to o tyle dziwne,

[131] Uchwała Nr XXXII/367/2017 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 26 września 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa opolskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Opolskiego, poz. 2488).

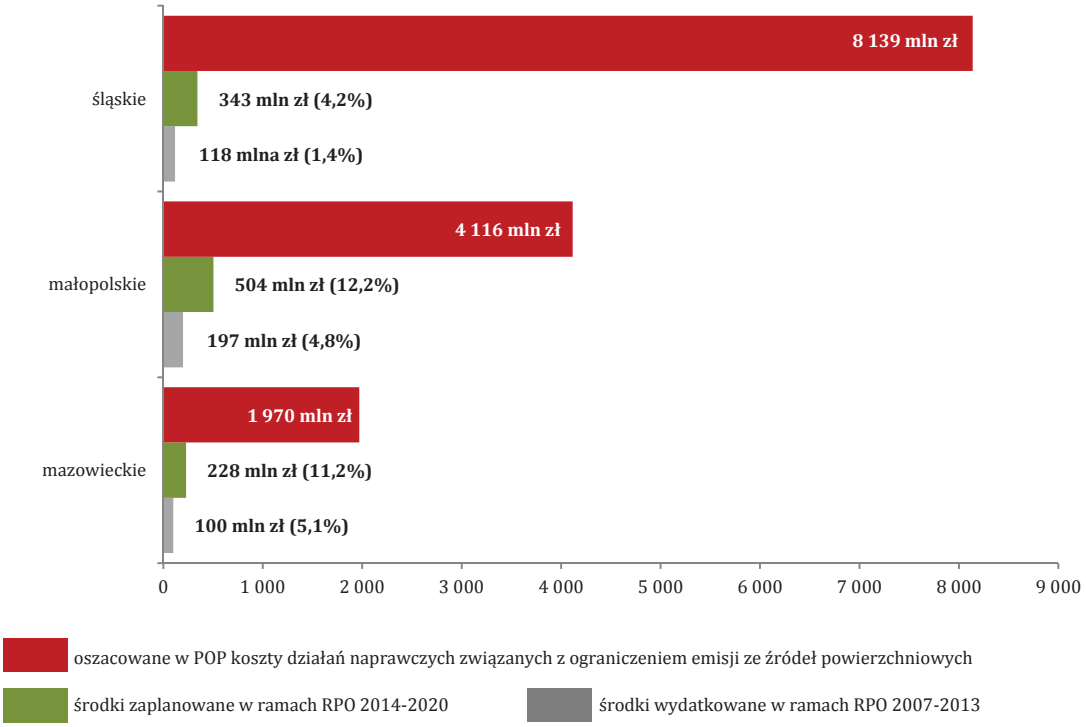
że niewielka ilość tej najdrobniejszej frakcji węgla może powstawać w sposób naturalny (np. przy transporcie, w trakcie składowania) i nie sposób całkowicie jej wyeliminować w stosowanym paliwie. Natomiast w uchwale antysmogowej dla województwa opolskiego zakazano stosowania mułów i flotokoncentratów, które zostały zdefiniowane jako paliwa o uziarnieniu mniejszym niż 3 mm. Przyjęte w uchwałach antysmogowych parametry paliw stałych dopuszczone do stosowania w województwach objętych kontrolą NIK przedstawiono w załączniku 6.19. do informacji.

Warto przy tym zauważyć, że muły i flotokoncentraty były inaczej rozumiane na szczeblu krajowym. Ministerstwo Środowiska, zgłaszając uwagi do projektu rozporządzenia Ministra Energii w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych, wskazało m.in. propozycję, która miała eliminować możliwość stosowania mułów i flotokoncentratów, określając maksymalny udział masowy frakcji węgla poniżej 1 mm na poziomie 25%. Także w pierwotnym projekcie ww. rozporządzenia (wersja z dnia 27 stycznia 2017 r.) muły i flotokoncentraty charakteryzowane były m.in. przez uziarnienie 0–1 mm.

Środki dostępne w ramach RPO na ograniczenie emisji ze źródeł powierzchniowych są niewystarczające w stosunku do potrzeb

Diagnoza problemów związanych z niedostateczną jakością powietrza, przeprowadzona na potrzeby poszczególnych POP, dobitnie wskazuje, że do poprawy jakości powietrza niezbędna jest – w pierwszej kolejności – redukcja emisji ze źródeł powierzchniowych. Na podkreślenie zasługuje zwiększenie, w kolejnej perspektywie finansowej (na lata 2014–2020), możliwości pozyskania dofinansowania ze środków UE w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) obsługiwanych przez zarządy województw, na projekty związane z ograniczeniem emisji ze źródeł powierzchniowych. Z drugiej strony trzeba podkreślić, że środki te są dalece niewystarczające do zaspokojenia potrzeb, wynikających z konieczności poprawy niedostatecznej jakości powietrza. Dostępne środki w ramach RPO na zadania związane z redukcją emisji ze źródeł powierzchniowych (wymiana lub likwidacja źródeł ciepła) i oszacowane w POP potrzeby w tym zakresie przedstawiono na wykresie 22, na przykładzie województw małopolskiego, mazowieckiego i śląskiego, dla których opracowano aktualizacje POP w 2017 r.

Wykres 22
Dostępność środków w kontrolowanym okresie w ramach RPO na zadania związane z ograniczeniem emisji ze źródeł powierzchniowych (wymiana/likwidacja źródeł ciepła) w porównaniu do oszacowanych w POP potrzeb w tym zakresie na przykładzie województw małopolskiego, mazowieckiego i śląskiego



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Do pozytywnych aspektów można zaliczyć zmniejszenie uśrednionych poziomów zanieczyszczenia powietrza na obszarze większości skontrolowanych województw w perspektywie krótkookresowej

Mimo niedostatecznego, w odniesieniu do potrzeb, tempa działań naprawczych (wykresy 21 i 25) oraz powszechności i dużej skali zanieczyszczeń powietrza na obszarze kraju (pkt 5.1.2., str. 48 informacji), to wśród pozytywnych symptomów można upatrywać pewnej poprawy parametrów świadczących o jakości powietrza w porównaniu ze stanem stwierdzonym w czasie poprzedniej kontroli NIK (P/14/086). Dane w tym zakresie przedstawiono w załączniku 6.21. do informacji. Generalnie wskaźniki zanieczyszczenia powietrza dla pyłów zawieszonych i B(a)P na obszarze skontrolowanych województw, obliczone w okresie trzyletnim, tj. 2014–2016, uległy obniżeniu w porównaniu do wartości średnich z okresu 2011–2013, z wyjątkiem województwa dolnośląskiego. Największe spadki wystąpiły w województwie małopolskim, a następnie w województwie śląskim, co może wskazywać, że do tego stanu przyczyniły się również podjęte działania naprawcze w ramach POP. Należy mieć jednak na uwadze, że powyższe porównanie przeprowadzono w perspektywie krótkookresowej, a wg ekspertyzy wykonanej przez IMGW na zlecenie NIK, co prawda w dłuższym horyzoncie czasowym obserwuje się spadek stężeń zanieczyszczeń powietrza (szczególnie pyłowych), to jednak odnotowane roczne tendencje zmian ich stężeń są praktycznie zależne od zmienności warunków pogodowych. W ekspertyzie tej wskazano również, że lata 2015–2016 były relatywnie cieplejsze niż bezpośrednio poprzedzające okresy i charakteryzowały się dużą dynamiką warunków wietrznych, co nie sprzyjało występowaniu poważniejszych epizodów wysokich stę-

żeń pyłu. Najistotniejszy jest jednak fakt, że pomimo relatywnej poprawy parametrów dotyczących jakości powietrza w okresie 2014–2016 na obszarze skontrolowanych województw, jego jakość w dalszym ciągu znacząco odbiegała od poziomów normatywnych, których dotrzymywanie ogranicza negatywny wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzkie.

Nieco inaczej sytuacja wygląda w przypadku zmiany poziomów stężeń rocznych NO_2[132] w ww. okresach trzyletnich. O ile w przypadku Krakowa i Wrocławia wystąpiły spadki średnich poziomów stężeń tej substancji na stacjach komunikacyjnych, tak w Katowicach i w Warszawie zanotowano wzrost tego poziomu, co może wskazywać na nieskuteczność działań naprawczych w tych dwóch miastach.

Warto także zwrócić uwagę na pogorszenie się parametrów dla PM_{10} w okresach trzyletnich na Dolnym Śląsku. Jest to o tyle ciekawa sytuacja, że efekty ekologiczne dla tej substancji, obliczone przez samorząd województwa, kształtowały się na zbliżonym poziomie jak w Małopolsce (wykres 20), przy czym w tym drugim województwie odnotowano wyraźną poprawę wskaźników świadczących o jakości powietrza. Mogło to być po części związane z nieco odmiennymi warunkami atmosferycznymi w tych regionach, lecz – zdaniem NIK – świadczy to również o konieczności ujednolicenia sposobu ustalania rezultatów działań naprawczych (efektów ekologicznych) w skali ogólnopolskiej, tak aby zapewnić porównywalność tych danych.

Powyższa analiza prowadzona była na podstawie danych do 2016 r. i nie uwzględniała danych z 2017 r., w którym z uwagi na niekorzystne warunki atmosferyczne wystąpiły bardzo długie i rozległe epizody smogowe. Nie wpłynęły one, co prawda w istotny sposób na zmianę liczby stref z przekroczeniami wartości normatywnych w skali całego kraju (wykres 2), ale były przyczyną pogorszenia się stanu jakości powietrza w sezonie zimowym, co przedstawiono w załączniku 6.22. do informacji.

Analizy przeprowadzone na potrzeby opracowania poszczególnych POP wskazują, że liczba osób narażona na ponadnormatywne stężenia poszczególnych substancji na terenie województw objętych kontrolą NIK wyniosła:

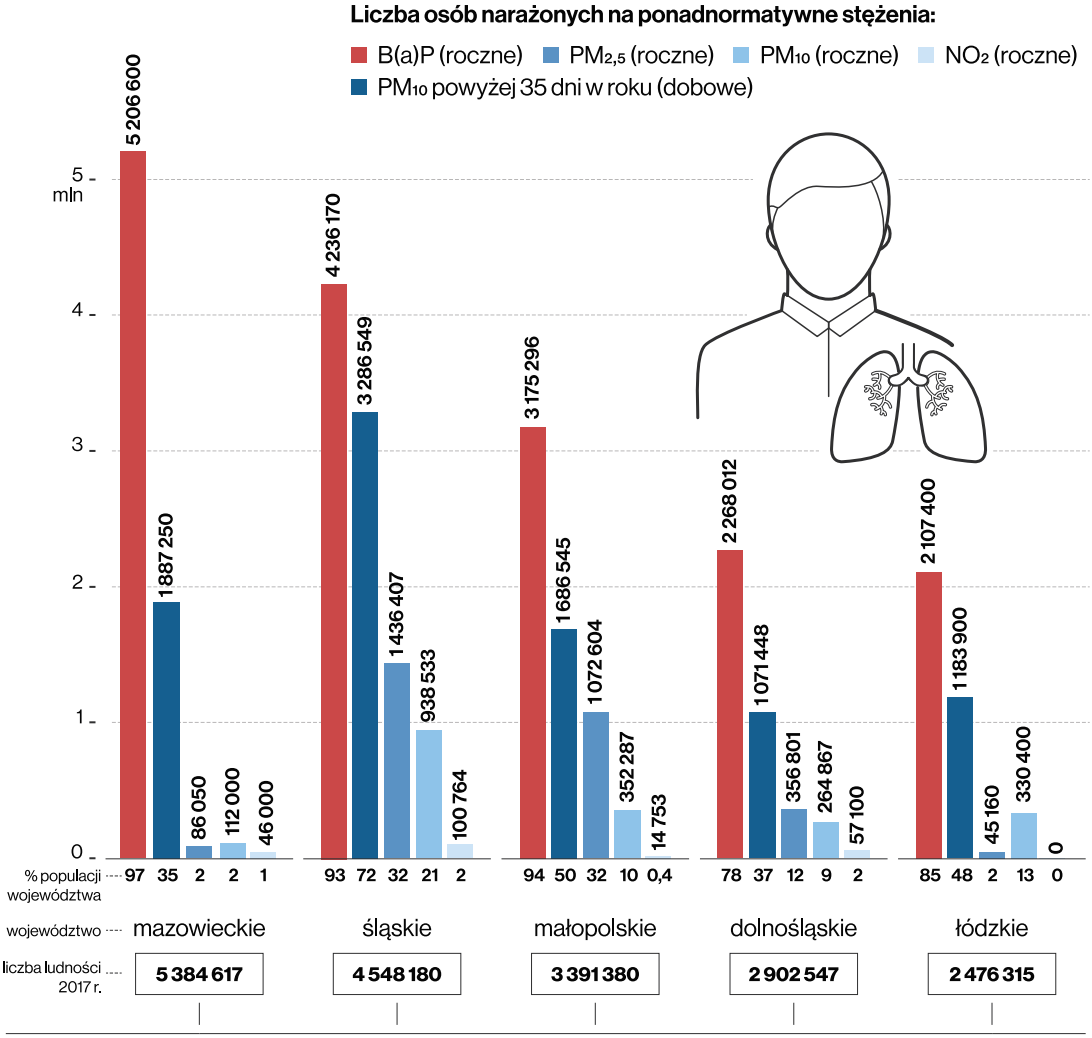
- 16 993 478 w przypadku przekroczeń rocznych stężeń B(a)P (co stanowiło 91% ogólnej liczby osób zamieszkujących te województwa);
- 9 115 692 osób w przypadku przekroczeń dobowych stężeń PM_{10} powyżej 35 dni w roku (49% populacji);
- 2 997 022 osób w przypadku przekroczeń rocznych stężeń $PM_{2,5}$ (16% populacji);
- 1 998 087 osób w przypadku przekroczeń rocznych stężeń PM_{10} (11% populacji);
- 218 617 osób w przypadku przekroczeń rocznych stężeń NO_2 (1% populacji).

Niemal połowa osób (9,1 mln) zamieszkujących na terenie województw objętych kontrolą NIK narażona była na ponadnormatywne stężenia dobowe PM_{10}, a ponad 90% mieszkańców (17 mln) na zbyt wysokie roczne stężenia B(a)P

[132] Według ekspertyzy IMGW jest to substancja, której stężenia w najmniejszym stopniu są zależne od warunków atmosferycznych.

Szczegółowe dane na temat populacji narażonej na ponadnormatywne stężenia ww. substancji w poszczególnych województwach przedstawiono na rysunku 21 oraz w załączniku 6.23. do informacji.

Rysunek 21
Liczba i odsetek osób narażonych na ponadnormatywne stężenia PM_{10}, $PM_{2,5}$, B(a)P i NO_2 na obszarze województw objętych kontrolą NIK



RAZEM: **18 703 039** liczba ludności, 2017 r.

16 993 478 liczba osób narażona na ponadnormatywne stężenia roczne B(a)P (**91%** populacji dla 5 województw)

9 115 692 liczba osób narażona na ponadnormatywne stężenia dobowe PM_{10} (**49%** populacji dla 5 województw)

Źródło: Opracowanie własne NIK.

5.4. Planowanie i realizacja działań na rzecz ochrony powietrza na szczeblu gminnym

Gminy stanowią bardzo ważne ogniwo w systemie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami. Przede wszystkim to za pośrednictwem tych jednostek odbywa się bezpośrednie wdrażanie działań, które mogą przyczynić się do poprawy jakości powietrza. Również te jednostki odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu postaw i świadomości ekologicznej swoich mieszkańców, co w ostatecznym rozrachunku decyduje o powodzeniu w realizacji zaplanowanych w POP zadań.

W dokumentach programowych przyjmowanych na poziomie gmin prawidłowo odzwierciedlono zagadnienia dotyczące ochrony powietrza

Podstawowym dokumentem programowym obligującym skontrolowane gminy do podjęcia działań naprawczych w zakresie przywrócenia odpowiedniej jakości powietrza były POP, przyjęte w drodze stosownych uchwał przez poszczególne sejmiki województw. Niemniej jednak gminy przyjęły szereg innych własnych dokumentów programowych, w których w prawidłowy sposób uwzględniono problematykę ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami. Oprócz dokumentów ogólnych (strategie rozwoju, polityki, plany działań) problematykę powyższą poruszano przede wszystkim w:

- programach ochrony środowiska;
- założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe;
- planach gospodarki niskoemisyjnej (PGN);
- programach ograniczania niskiej emisji (PONE).

Zasadnicze problemy i kierunki działań w przyjętych przez skontrolowane jednostki dokumentach programowych, uwzględniających problematykę ochrony powietrza, wpisywały się w założenia POP obowiązujących w danym regionie.

Nieprawidłowości w tym obszarze stwierdzono w trzech spośród 13 skontrolowanych jednostek i dotyczyły one:

- nieopracowania PONE lub innego dokumentu programowego dla działań polegających na likwidacji niskosprawnych kotłów na paliwa stałe (uwzględniającego w szczególności zasady dofinansowania tych działań), co nie spełniało wymogów POP dla województwa małopolskiego z 2011 r. i 2013 r. oraz nieopracowania projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, co było niezgodnie z postanowieniami art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne[133] ***[gmina Tuchów]***;
- niedokonania w okresie trzech lat aktualizacji projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe z grudnia 2012 r., co naruszało wymogi art. 19 ust. 2 ustawy Prawo energetyczne ***[gmina Godów]***;
- nieopracowania w 2017 r. programu ochrony środowiska, pomimo utraty ważności wcześniej obowiązującego programu z końcem 2016 r., co było niezgodne z postanowieniami art. 17 ust. 1 i art. 18 ust. 1 ustawy Poś oraz niedokonywania w okresach trzyletnich aktualizacji projektu zało-

[133] Dz. U. z 2017 r. poz. 220, ze zm.

żeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe z października 2006 r., co naruszało wymogi art. 19 ust. 2 ustawy Prawo energetyczne ***[gmina Brzeziny]***.

Jako przyczyny powyższych nieprawidłowości wskazywano m.in. opracowanie innego programu także oddziaływującego na jakość powietrza (niemniej jednak jego cele nie dotyczyły wprost ograniczenia wielkości emisji pyłów zawieszonych lub B(a)P, ale poprawy efektywności energetycznej), brak konieczności aktualizacji dokumentów programowych z uwagi na to, że w ocenie kontrolowanej jednostki nie zaszły zmiany stanu faktycznego (chociaż gmina nie posiadała dokładnych danych z uwagi na nieprzeprowadzenie inwentaryzacji źródeł emisji powierzchniowej) lub niewystarczające środki w budżecie gminy na wykonanie przedmiotowych obowiązków.

Skontrolowane jednostki w większości posiadały niewystarczające źródła danych do rozpoznania potrzeb i szczegółowego zaplanowania działań naprawczych w zakresie ograniczenia niskiej emisji

Zgodnie z analizami wynikającymi z poszczególnych POP, jakość powietrza w poszczególnych obszarach kształtowana jest w zdecydowanej większości wskutek emisji zanieczyszczeń ze źródeł powierzchniowych lub poprzez emisję napływową, której pierwotnym źródłem jest również sektor komunalno-bytowy (wykresy 18 i 19). Dlatego też większość skontrolowanych POP (z wyjątkiem województwa dolnośląskiego) zawierała zalecenia do przeprowadzenia (w ramach przygotowania do realizacji działań naprawczych) szczegółowej inwentaryzacji źródeł emisji powierzchniowej na terenie gminy. Również w KPOP (str. 56) przewidziano zadanie dotyczące przeprowadzenia przez gminy inwentaryzacji źródeł emisji zanieczyszczenia powietrza na potrzeby wykonania właściwej diagnozy sytuacji w celu określenia właściwych działań naprawczych m.in. w POP. Ustalenia kontroli NIK wykazały jednak, że **tylko cztery spośród 13 skontrolowanych gmin (31%) przeprowadziły szczegółową inwentaryzację źródeł emisji powierzchniowej** (Kraków, Nowy Sącz, Legnica, Brzeziny). Jako najczęstszą przyczynę braku działań w tym zakresie wskazywano wysokie koszty wykonania inwentaryzacji oraz niekompletność i niedokładność możliwych do uzyskania danych.

Zdaniem NIK skuteczne zarządzanie procesem poprawy jakości powietrza na obszarze gminy wymaga właściwego rozpoznania potrzeb, zwłaszcza związanych z ograniczeniem niskiej emisji. W obecnym stanie prawnym pozyskanie danych w powyższym zakresie wymaga przeprowadzenia szczegółowej inwentaryzacji, której celem powinno być m.in. ustalenie liczby i lokalizacji źródeł ciepła na paliwo stałe w sektorze komunalno-bytowym, a także rozpoznanie stanu budynków w zakresie energooszczędności (z uwagi na powiązanie możliwości uzyskania dofinansowania z Regionalnych Programów Operacyjnych pod warunkiem spełnienia określonego standardu w tym zakresie). Dane te powinny stanowić podstawę do ustalenia skali działań i oszacowania ich kosztów, a także rozplanowania tych zadań w poszczególnych okresach, uwzględniając realne możliwości do ich wykonania. Pozyskanie wiarygodnych i jak najpełniejszych danych o źródłach ciepła na terenie gminy będzie także szczególnie istotne w kontekście przyjęcia tzw. uchwał antysmogowych w wielu regionach Polski. W celu prawidłowego wdrożenia tych przepisów i zapewnienia ich przestrzegania gminy powinny posiadać nie tylko informacje o liczbie źródeł ciepła na paliwo stałe, ale również o ich parametrach. Parametry te będą

decydować o tym, czy spełnione zostały wymogi określone w uchwale antysmogowej, a także wyznaczać perspektywę czasową do wymiany kotłów i kominków na paliwa stałe, które nie osiągają wyznaczonych w tych przepisach standardów.

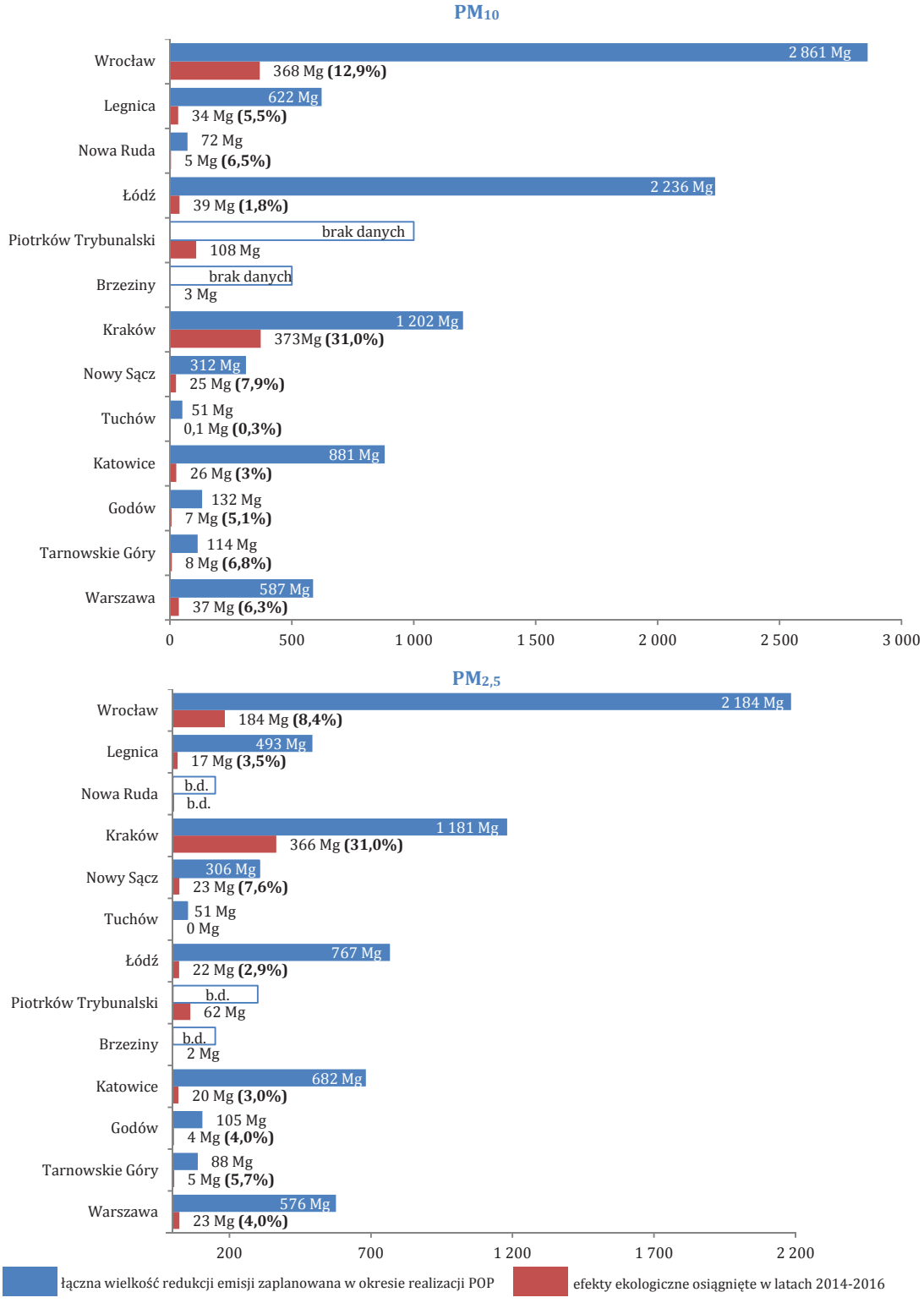
Niemniej jednak NIK dostrzega, że pozyskiwanie danych o źródłach emisji powierzchniowej w dotychczasowej formie jest nieefektywne, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt niewystarczających źródeł finansowania, niezbędnych do pełnego wykonania działań naprawczych zaplanowanych w POP. Obecnie inwentaryzacje, o których mowa w poprzednim akapicie prowadzone są najczęściej w formie ankietyzacji, przez firmy zewnętrzne na zlecenie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Taki sposób gromadzenia danych jest czasochłonny i kosztowny, a dodatkowo może nie gwarantować odpowiedniego poziomu kompletności (brak możliwości przeprowadzenia ankiet wśród wszystkich użytkowników urządzeń grzewczych, zmiany stanu faktycznego po okresie wykonania inwentaryzacji) i wiarygodności tych danych (ich podawanie przez użytkowników urządzeń grzewczych jest fakultatywne). Przykładowo w Krakowie inwentaryzacja źródeł emisji powierzchniowej trwała 22 miesiące (II etapy), a jej koszt wyniósł 455,8 tys. zł, natomiast w Legnicy i Nowym Sączu wykonano ją w ciągu 5 miesięcy, co kosztowało odpowiednio 229,4 tys. zł i 129,0 tys. zł. Z kolei we Wrocławiu oszacowano koszt wykonania takiej inwentaryzacji na 700 tys. zł.

Bieżąca skala i tempo działań naprawczych w skontrolowanych gminach – z wyjątkiem Krakowa – są dalece niewystarczające do osiągnięcia poprawy jakości powietrza w okresach przewidzianych w POP

Ustalenia kontroli NIK przeprowadzonej w 13 gminach wykazały, że z wyjątkiem jednej jednostki (miasto Kraków) – aktualna skala i tempo wdrażanych działań naprawczych (z okresu 2014–2016) – są dalece niewystarczające do osiągnięcia zamierzonej poprawy jakości powietrza w określonej w poszczególnych POP perspektywie czasowej. Z uwagi na fakt, że nie wszystkie POP zawierały mechanizmy zapewniające okresowy pomiar stopnia osiągnięcia założonych celów dla zadań dotyczących redukcji emisji ze źródeł powierzchniowych (szczegółowo zagadnienia te przedstawia pkt 5.3., str. 129–133 informacji) do ustalenia wymaganych lub faktycznie osiągniętych rezultatów działań naprawczych w trzech województwach (łódzkim, mazowieckim i śląskim) wykorzystano ekspertyzy wykonane przez firmę zewnętrzną na zlecenie NIK. Dane o wymaganych przez aktualnie obowiązujące POP (lub niezbędnych do osiągnięcia odpowiedniej jakości powietrza) i faktycznie osiągniętych rezultatach działań naprawczych w zakresie redukcji emisji zanieczyszczeń ze źródeł powierzchniowych przedstawiono na wykresach 23 i 24 oraz w załączniku 6.24. do informacji.

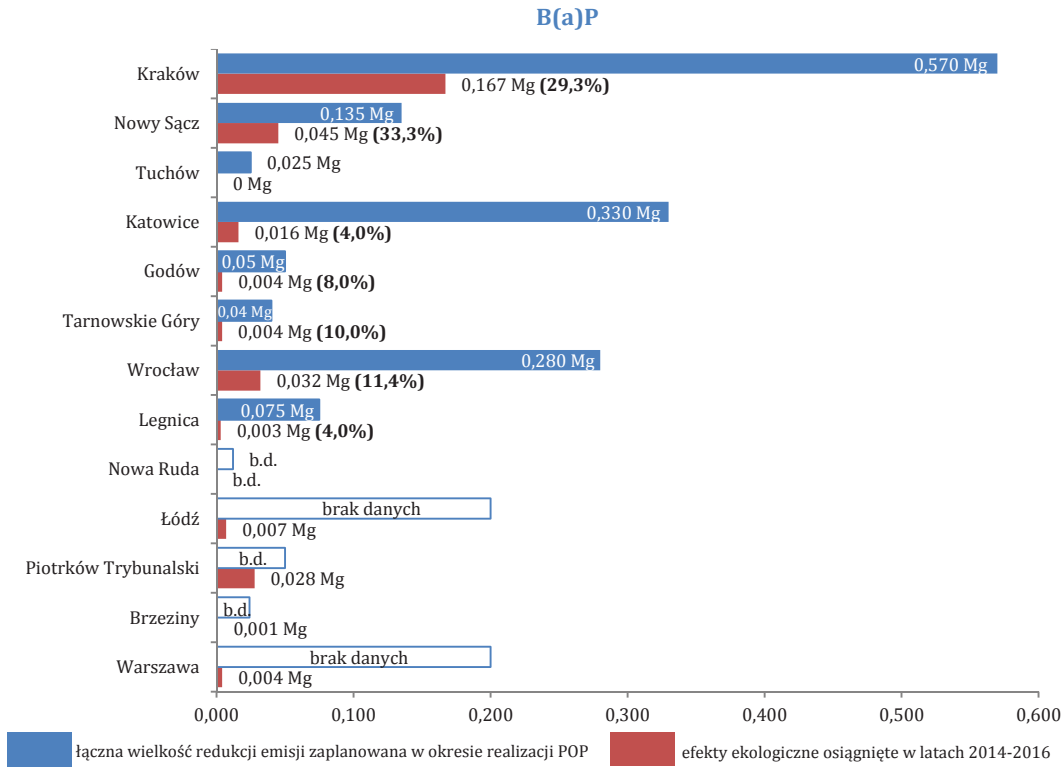
Wykres 23

Porównanie efektów ekologicznych zaplanowanych w aktualnie obowiązujących POP i faktycznie osiągniętych rezultatów w latach 2014–2016 w zakresie redukcji emisji PM_{10} i $PM_{2,5}$ ze źródeł powierzchniowych w gminach objętych kontrolą NIK



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ekspertyzy firmy zewnętrznej oraz danych z kontroli.

Wykres 24
Porównanie efektów ekologicznych zaplanowanych w aktualnie obowiązujących POP i faktycznie osiągniętych rezultatów w latach 2014–2016 w zakresie redukcji emisji B(a)P ze źródeł powierzchniowych w gminach objętych kontrolą NIK



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ekspertyzy firmy zewnętrznej oraz danych z kontroli.

Analiza powyższych danych potwierdza również ustalenia kontroli NIK (pkt 5.3., str. 118–122 informacji) wskazujące na zróżnicowany sposób konstrukcji POP w poszczególnych regionach i okresach, a w szczególności stosowanie odmiennych założeń przy szacowaniu wielkości emisji zanieczyszczeń powietrza i niezbędnych do osiągnięcia oraz faktycznie zrealizowanych efektów ekologicznych. Za przykład niech posłużą dane o wymaganym poziomie redukcji emisji PM_{10} w Krakowie (1202 Mg) i w Katowicach (881 Mg), czyli w miastach położonych w regionach, które charakteryzują się najgorszą jakością powietrza w skali kraju (por. rysunek 11). Tymczasem wymagane poziomy redukcji PM_{10} we Wrocławiu (2861 Mg) i w Łodzi (2236 Mg) są dwu lub trzykrotnie wyższe niż w ww. miastach, mimo że w województwach dolnośląskim i łódzkim generalnie wysokości odnotowywanych stężeń PM_{10} są niższe niż na Śląsku i w Małopolsce. Takie różnice w wymaganych efektach ekologicznych związane są z odmiennymi założeniami przyjmowanymi w poszczególnych POP, które opracowane zostały w różnych okresach. Dane dla Wrocławia i Łodzi pochodzą z POP przyjętych w latach 2013–2014[134], a dane dla Krakowa i Katowic z aktualizacji tych programów wykonanych w 2017 r.

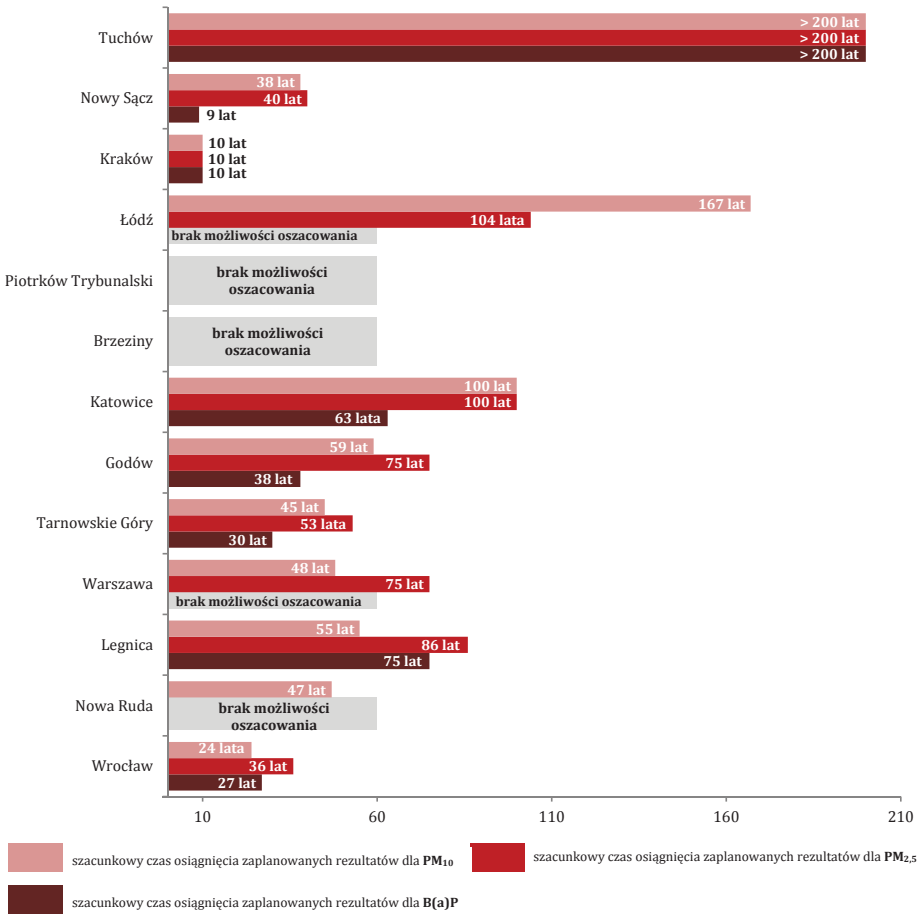
Kolejną nieokreśloną w przepisach prawa kwestią metodyczną, jest sposób określania udziału drobnej frakcji pyłu (poniżej 2,5 µm) w PM_{10}. Na przykładzie szacunkowych danych o wielkości osiągniętych efektów ekologicznych

[134] W województwach dolnośląskim i łódzkim, po wskazanym okresie, nie wdrożono aktualizacji POP, co szczegółowo przedstawia pkt 5.3. informacji.

w poszczególnych miastach można zauważyć, że wartości te ustalane są na znacznie zróżnicowanych poziomach. Przykładowo oszacowane efekty ekologiczne dla $PM_{2,5}$ we Wrocławiu stanowiły 50,0% rezultatu dla PM_{10}, a w Warszawie, Katowicach i Krakowie wskaźnik ten wyniósł odpowiednio: 62,2%, 76,9% i 98,1%. Tak duża rozpiętość w oszacowanych efektach ekologicznych może być zastanawiająca z uwagi na fakt, że odnotowywane na stacjach pomiarowych stężenia $PM_{2,5}$ stanowią ok. 70% wartości stężeń PM_{10}[135].

Zgromadzone dane, na temat osiągniętych efektów ekologicznych w porównaniu do wymaganego rezultatu, umożliwiły oszacowanie okresu czasu niezbędnego do osiągnięcia w danej gminie jakości powietrza założonej w POP. Rezultaty takiej analizy przedstawiono na wykresie 25.

Wykres 25
Szacunkowy czas potrzebny do pełnej realizacji założeń POP (lub osiągnięcia poziomu niezbędnego do przywrócenia przewidywanej jakości powietrza) w zakresie ograniczenia emisji ze źródeł powierzchniowych przy dotychczasowym tempie realizacji działań naprawczych (dla lat 2014–2016)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ekspertyz firmy zewnętrznej oraz danych z kontroli.

[135] Wskaźnik ustalono na podstawie danych o stężeniach z 2016 r. odnotowanych na następujących stacjach pomiarowych WIOŚ:
- Katowice, ul. Kossutha: PM_{10} – 37,8 µg/m³, $PM_{2,5}$ – 26,6 µg/m³ (70,4%),
- Kraków, ul. Bulwarowa: PM_{10} – 39,9 µg/m³, $PM_{2,5}$ – 29,1 µg/m³ (72,9%),
- Warszawa, ul. Kondratowicza: PM_{10} – 29,8 µg/m³, $PM_{2,5}$ – 21,8 µg/m³ (73,2%),
- Wrocław, ul. Wybrzeże J. Conrada-Korzeniowskiego: PM_{10} – 29,8 µg/m³, $PM_{2,5}$ – 21,8 µg/m³ (73,2%).

Jeszcze raz warto podkreślić, że z uwagi na brak jednolitego standardu i występujące różnice metodyczne przy opracowywaniu POP powyższe dane (wykresy 23–25) mają charakter szacunkowy i mogą odbiegać od stanu faktycznego. Ponadto ich wartość porównawcza powinna być ograniczona, co najwyżej do obszaru danego województwa, a w niektórych przypadkach dane mogą również nie przedstawiać prawidłowych zależności pomiędzy rezultatami w przypadku poszczególnych substancji na obszarze tego samego województwa. Niemniej jednak, aktualnie brak jest innych źródeł danych w tym zakresie, a ekspertyzy wykonane na zlecenie NIK pozwoliły, w większości przypadków, na oszacowanie osiągniętych rezultatów działań naprawczych w tych jednostkach, które dotychczas w ogóle nie dysponowały takimi danymi. Na pewno podstawową wartością informacyjną przedstawionych danych jest wskazanie istotnego ryzyka nieosiągnięcia wymaganych efektów ekologicznych w okresach czasów przewidzianych w poszczególnych POP, przy dotychczasowym tempie działań naprawczych[136]. Oczywiście ten stan rzeczy może ulec pewnej poprawie poprzez intensyfikację działań naprawczych (np. w Tuchowie pozyskano środki z RPO na wymianę 280 niskosprawnych kotłów na paliwo stałe, od 2018 r.) i wdrożenie uchwał antysmogowych. Niemniej jednak biorąc pod uwagę ograniczone w stosunku do potrzeb możliwości finansowe gmin w zakresie realizacji działań mających na celu redukcję niskiej emisji oraz przewidywane trudności z pełnym wdrożeniem postanowień uchwał antysmogowych (na co wskazuje pkt 5.3., str. 134–137 informacji), zdaniem NIK osiągnięcie wskazanych w POP (lub wymaganych do osiągnięcia poprawy jakości powietrza) rezultatów działań naprawczych w przyjętej w tych programach perspektywie czasowej będzie w wielu gminach niemożliwe. Wskazać przy tym należy, że w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 22 lutego 2018 r., przyjęte ramy czasowe w POP należy uznać za zbyt długie i naruszające prawo UE w dziedzinie jakości powietrza.

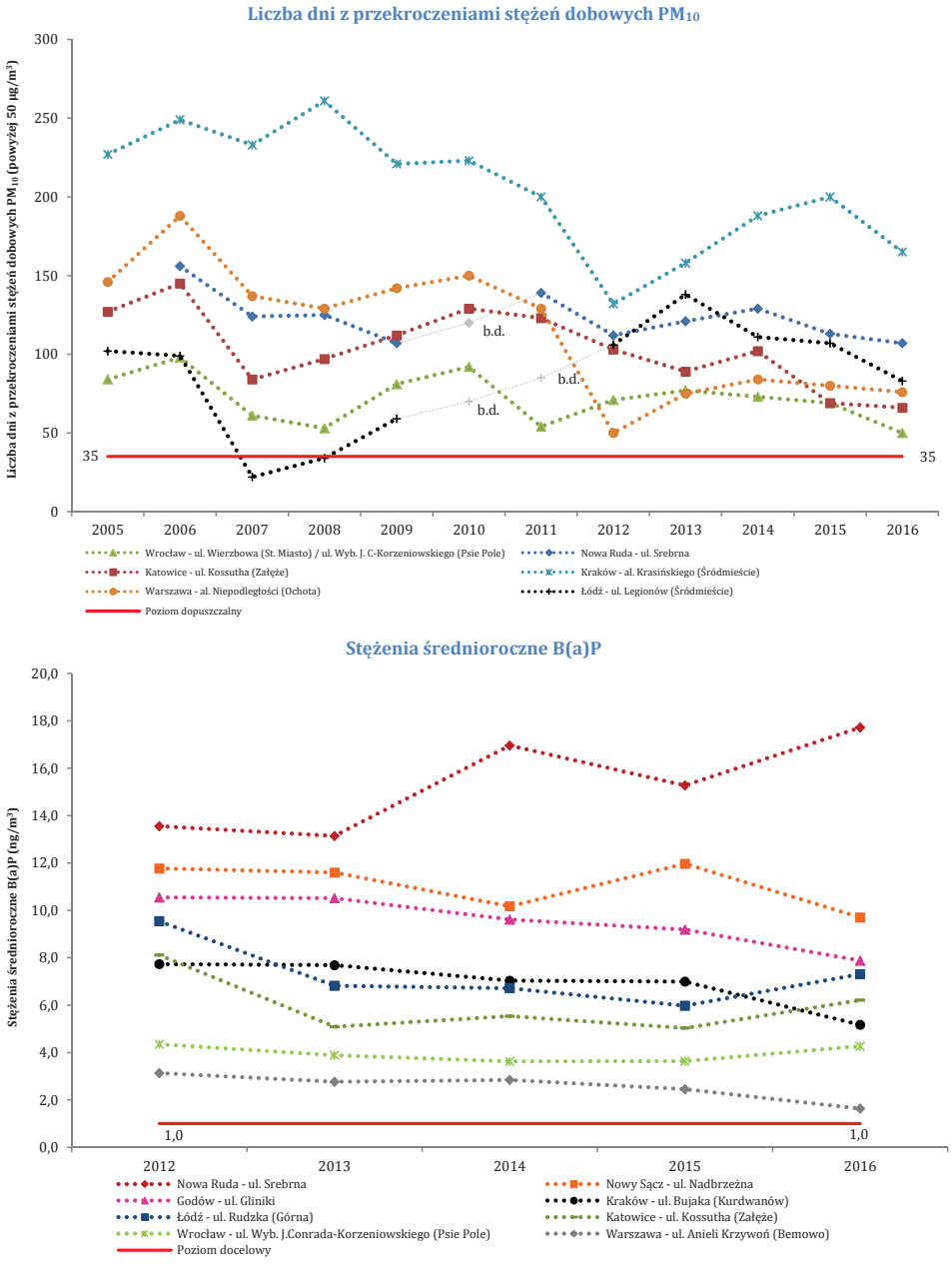
Jakość powietrza na terenie skontrolowanych gmin, mimo nieznacznej poprawy pod względem niektórych parametrów, w dalszym ciągu dalece odbiegała od poziomów normatywnych

Mimo pewnej poprawy niektórych parametrów (PM_{10} i $PM_{2,5}$) świadczących o jakości powietrza w latach 2014–2016 trudno mówić o radykalnej zmianie sytuacji na obszarze skontrolowanych gmin. Należy też wziąć pod uwagę, że lata 2014–2016 były relatywnie korzystne dla jakości powietrza pod względem warunków meteorologicznych, a perspektywa trzyletnia jest zbyt krótkim okresem do wyciągania generalnych wniosków. Ponadto, w wielu przypadkach można w ww. okresie zaobserwować wzrost średniorocznych stężeń B(a)P. Zdaniem NIK bardziej istotny, niż zmiany jakości powietrza w ww. okresie, jest jednak fakt, że jego jakość nie uległa zdecydowanej poprawie w perspektywie długookresowej (10 lat) i zarówno w okresie poprzedniej kontroli NIK (P/14/086), jak i w obecnie badanym okresie znacząco odbiegała od wymaganych standardów i poziomów, których dotrzymanie ogranicza negatywny wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzkie. Świadczy to również o tym, że dotychczas podejmowane działania przez skontrolowane podmioty były niewystarczające, a jednostki te działały nieskutecznie w sferze

[136] W niektórych przypadkach (Brzeziny, Nowa Ruda, Piotrków Trybunalski), ze względu na brak odpowiednich danych w POP, nie było możliwości oszacowania wymaganych i osiągniętych rezultatów działań naprawczych, nawet przy wykorzystaniu ekspertyzy firmy zewnętrznej. Jednak z uwagi na niedostateczną jakość powietrza w tych gminach (załącznik 6.25. do informacji) podejmowane przez nie działania także uznano za niewystarczające.

ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami. Warto także zwrócić uwagę, że wbrew powszechnej opinii o złej jakości powietrza tylko w największych miastach w Polsce, problem ten dotyka często, w jeszcze większej skali dużo mniejsze miejscowości. Przykładem może tutaj służyć Nowa Ruda (woj. dolnośląskie), w której przekroczenia poziomu dopuszczalnego stężeń dobowych PM_{10} są częstsze niż w Łodzi, Wrocławiu i Katowicach. Z kolei średnioroczne stężenia B(a)P w ww. gminie, jak i w Godowie (woj. śląskie) oraz w Nowym Sączu (woj. małopolskie) należą do najwyższych w Polsce. Jakość powietrza, na przykładzie wybranych stacji pomiarowych zlokalizowanych na terenie skontrolowanych gmin, przedstawiono na wykresie 26 oraz w szerszym zakresie, w załączniku 6.25. do informacji.

Wykres 26
Jakość powietrza na obszarze niektórych skontrolowanych gmin na przykładzie wybranych stacji pomiarowych



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GIOŚ.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

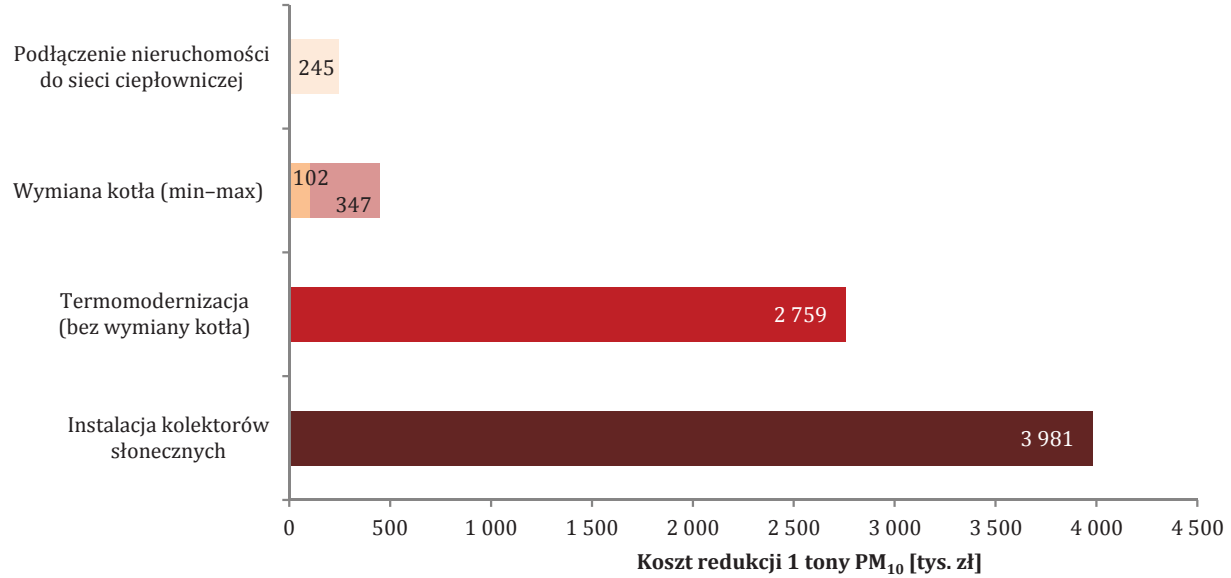
Według danych przedstawionych przez 13 skontrolowanych gmin wydatkowały one na działania naprawcze łącznie 10,1 mld zł, w tym 9,2 mld zł (91%) stanowiły wydatki na działania sprzyjające redukcji emisji ze źródeł liniowych (m.in. budowa i remonty dróg, budowa lub rozbudowa linii tramwajowych, wymiana taboru autobusowego, rozbudowa ścieżek rowerowych, budowa parkingów *Park&Ride*, czyszczenie ulic na mokro). Należy jednak zaznaczyć, że poprawa jakości powietrza nie jest głównym celem inwestycji w infrastrukturę komunikacyjną.

Nie wszystkie gminy objęte kontrolą udzielały w latach 2014–2016 dofinansowania na likwidację lub wymianę nieefektywnych źródeł ciepła na paliwo stałe w gospodarstwach domowych

Z kolei na działania wpływające na ograniczenie emisji ze źródeł powierzchniowych, która jest dominującą przyczyną niedostatecznej jakości powietrza w skali kraju, przeznaczono 815,3 mln zł (8% ogółu wydatków skontrolowanych gmin). Dane o wysokości wydatków na ochronę powietrza w poszczególnych gminach przedstawiono w załączniku 6.24. do informacji. Nie we wszystkich gminach ukierunkowano jednak działania naprawcze na realizację zadań charakteryzujących się wysokim efektem ekologicznym oraz efektywnością ekonomiczną. Problem ten dostrzeżono choćby w Małopolsce, gdzie jako jedną z przyczyn niskiego stopnia realizacji założeń POP w latach 2013–2015 (pod względem uzyskanych efektów ekologicznych) wskazano właśnie nieadekwatny wybór działań prowadzonych przez samorządy, ponieważ realizowano działania o mniejszej efektywności (np. inwestycje dotyczące odnawialnych źródeł energii).

W latach 2014–2016 Programy ograniczania niskiej emisji (PONE) lub podobne instrumenty, umożliwiające mieszkańcom uzyskanie dofinansowania na wymianę niskosprawnych systemów grzewczych opartych na paliwie stałym, na rozwiązania bardziej ekologiczne realizowało 7 z 13 skontrolowanych jednostek (54%). W pozostałych przypadkach (Brzeziny, Łódź, Nowa Ruda, Piotrków Trybunalski, Tuchów, Warszawa) działania w zakresie ograniczenia emisji powierzchniowej koncentrowały się na działaniach termomodernizacyjnych i montażu paneli słonecznych lub ograniczone były wyłącznie do obiektów komunalnych. Zaznaczyć jednak należy, że ww. gminy w latach 2017–2018 rozpoczęły wdrażanie działań umożliwiających uzyskanie dofinansowania na wymianę niskosprawnych źródeł ciepła na paliwo stałe. Tymczasem w informacji NIK o wynikach kontroli P/16/065 wskazano, że najwyższą efektywność w redukcji emisji PM_{10} pod względem poniesionych kosztów osiąga się poprzez wymianę kotła lub podłączenie budynku do sieci ciepłowniczej, co przedstawiono na wykresie 27.

Wykres 27
Szacunkowe koszty redukcji emisji PM_{10}



Źródło: Informacja o wynikach kontroli NIK nr P/16/065 Eliminacja niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych w województwie śląskim (str. 36).

Szczegółowe badanie w zakresie przyznania i rozliczania dotacji udzielonych przez skontrolowane gminy w ramach systemów umożliwiających mieszkańcom uzyskanie dofinansowania na wymianę starych źródeł ciepła na paliwo stałe nie wykazało istotnych nieprawidłowości. W dwóch jednostkach stwierdzono uchybienia o charakterze formalnym (w Łodzi nie wymagano kalkulacji kosztów przedsięwzięcia, chociaż taki warunek zapisano w regulaminie udzielania dotacji, a w Nowym Sączu, w jednym przypadku, zbyt późno przedłożono jeden ze wskazanych w regulaminie dokumentów), przy czym nie miały one negatywnego wpływu na sposób przyznania i rozliczenia dotacji.

Program osłonowy, zapewniający rekompensatę z tytułu zwiększonych kosztów ogrzewania po likwidacji kotła na paliwo stałe, realizowany był tylko w jednej gminie

W informacji o wynikach kontroli P/14/086 NIK wskazała, że w celu zwiększenia stopnia zaangażowania mieszkańców, a tym samym skuteczności działania, niezwykle istotne jest stworzenie długofalowego systemu zachęt do wymiany wysokoemisyjnych kotłów węglowych nie tylko poprzez udzielanie wsparcia finansowego na samą zmianę systemu grzewczego, ale również zapewniającego rekompensatę z tytułu zwiększonych kosztów zastosowania innych niż paliwo stałe nośników energii. Spośród 10 skontrolowanych gmin w 2014 r., tylko jedna (miasto Kraków) wdrożyła rozwiązanie, w postaci programu osłonowego zapewniającego możliwość uzyskania dopłaty do wyższych kosztów ogrzewania po likwidacji źródła ciepła na paliwo stałe. Obecna kontrola NIK wykazała, że wśród 13 jednostek program osłonowy w dalszym ciągu realizowany był tylko w Krakowie. Do popularyzacji tego rozwiązania nie przyczyniły się także zapisy KPOP, w którym jako jedno z rozwiązań na szczeblu regionalnym przewidziano wprowadzenie tego typu programów. Jako przyczynę niewdrożenia takiego instrumentu gminy wskazywały niewystarczające środki finansowe na realizację zadań w tym zakresie.

Integralną częścią POP są Plany Działań Krótkoterminowych (PDK), opracowywane na wypadek ryzyka wystąpienia w danej strefie przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu. Ich celem jest wdrożenie działań doraźnych, mających na celu zmniejsze-

nie ryzyka wystąpienia takich przekroczeń oraz ograniczenie skutków i czasu trwania zaistniałych przekroczeń. W ramach zalecanych zachowań na poszczególnych stopniach zagrożenia wskazywane jest m.in. unikanie długotrwałego przebywania na otwartej przestrzeni – pozostawanie w pomieszczeniach[137].

Z uwagi na wysoki poziom stężeń niektórych substancji w otaczającym powietrzu, jego jakość wewnątrz pomieszczeń może nie gwarantować całkowitej ochrony przed negatywnymi skutkami zanieczyszczenia powietrza zewnętrznego

Ustalenia NIK wykazały jednak, że organy publiczne nie przeprowadzały w okresie 2014–2017 (I półrocze) kontroli, których przedmiotem było sprawdzenie jakości powietrza wewnątrz budynków pod kątem zanieczyszczenia PM_{10}, $PM_{2,5}$ i B(a)P. Na etapie przygotowania kontroli, NIK zwróciła się do pięciu Państwowych Wojewódzkich Inspektorów Sanitarnych[138] (w Łodzi, Katowicach, Krakowie, Warszawie i we Wrocławiu), którzy wskazali, że Inspekcja Sanitarna sprawuje nadzór nad jakością powietrza wewnątrz pomieszczeń przeznaczonych do przebywania ludzi, lecz nie prowadziła kontroli pod kątem jego zanieczyszczenia ww. substancjami. Wynika to z faktu, że w stosownych regulacjach[139] substancje te nie zostały ujęte jako parametry, dla których określono dopuszczalne stężenie dla zdrowia. Z kolei pięciu Wojewódzkich Inspektorów Ochrony Środowiska (właściwych dla województw objętych kontrolą), w odpowiedzi na zapytanie NIK wskazało, że kontrola jakości powietrza wewnątrz pomieszczeń nie mieści się w zadaniach Inspekcji Ochrony Środowiska i organem właściwym w tej kwestii jest odpowiedni państwowy wojewódzki inspektor sanitarny.

Podkreślić przy tym należy, że w KPOP – jako jedno z zadań na szczeblu krajowym (tabela 11) – przewidziano ustanowienie priorytetu poprawy jakości powietrza w Narodowym Programie Zdrowia (wyznaczono Radę Ministrów jako podmiot odpowiedzialny za jego wykonanie). Minister Zdrowia wskazał[140], że powyższy zapis KPOP zrealizowano przede wszystkim poprzez ustanowienie w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016–2020[141] celu operacyjnego 4[142], w którym wspieranie poprawy jakości powietrza zostało zaplanowane jako pierwsze zadanie w ramach *Prowadzenia polityki ukierunkowanej na zmniejszenie narażenia na fizyczne, chemiczne i biologiczne czynniki ryzyka zdrowotnego*. Realizatorem tego zadnia jest Ministerstwo Środowiska (z wyłączeniem wnętrz pomieszczeń) we współpracy z Ministerstwem Zdrowia i Państwową Inspekcją Sanitarną (w zakresie powietrza wewnątrz pomieszczeń).

Powyższe ustalenia prowadzą do jednego wniosku. Pomimo, że jednym z zaleceń PDK jest unikanie przebywania na zewnątrz w czasie wysokich

[137] Wynika to z zapisów zawartych w samych PDK, ale także z komunikatów publikowanych przez odpowiednie organy (WIOŚ, centra zarządzania kryzysowego).

[138] Informacje pozyskane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

[139] Zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 12 marca 1996 r. w sprawie dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia, wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi (M.P. Nr 19, poz. 231).

[140] Informacje pozyskane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

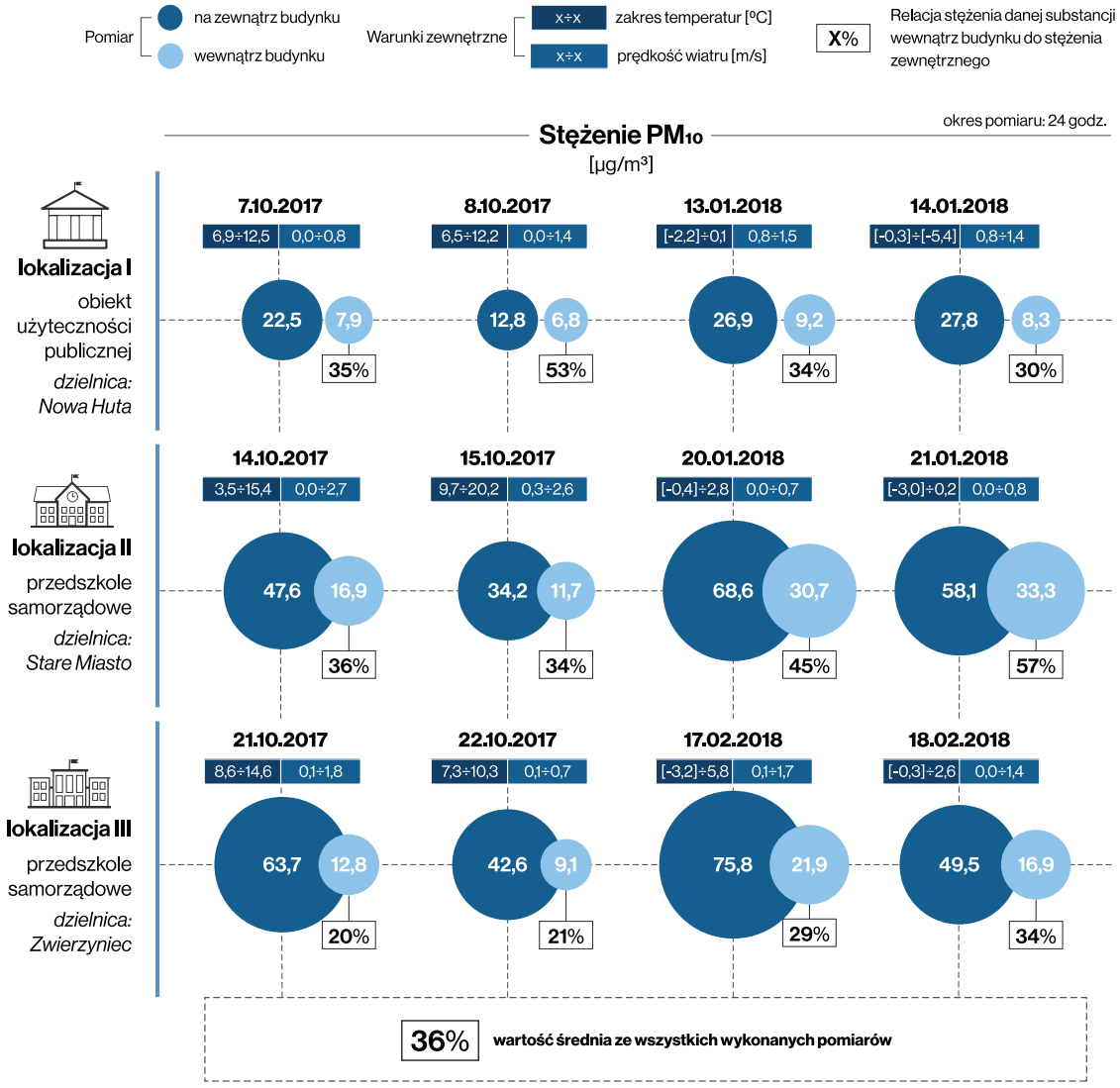
[141] Określonym na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020 (Dz. U. poz. 1492).

[142] Ograniczenie ryzyka zdrowotnego wynikającego z zagrożeń fizycznych, chemicznych i biologicznych w środowisku zewnętrznym, miejscu pracy, zamieszkania, rekreacji oraz nauki.

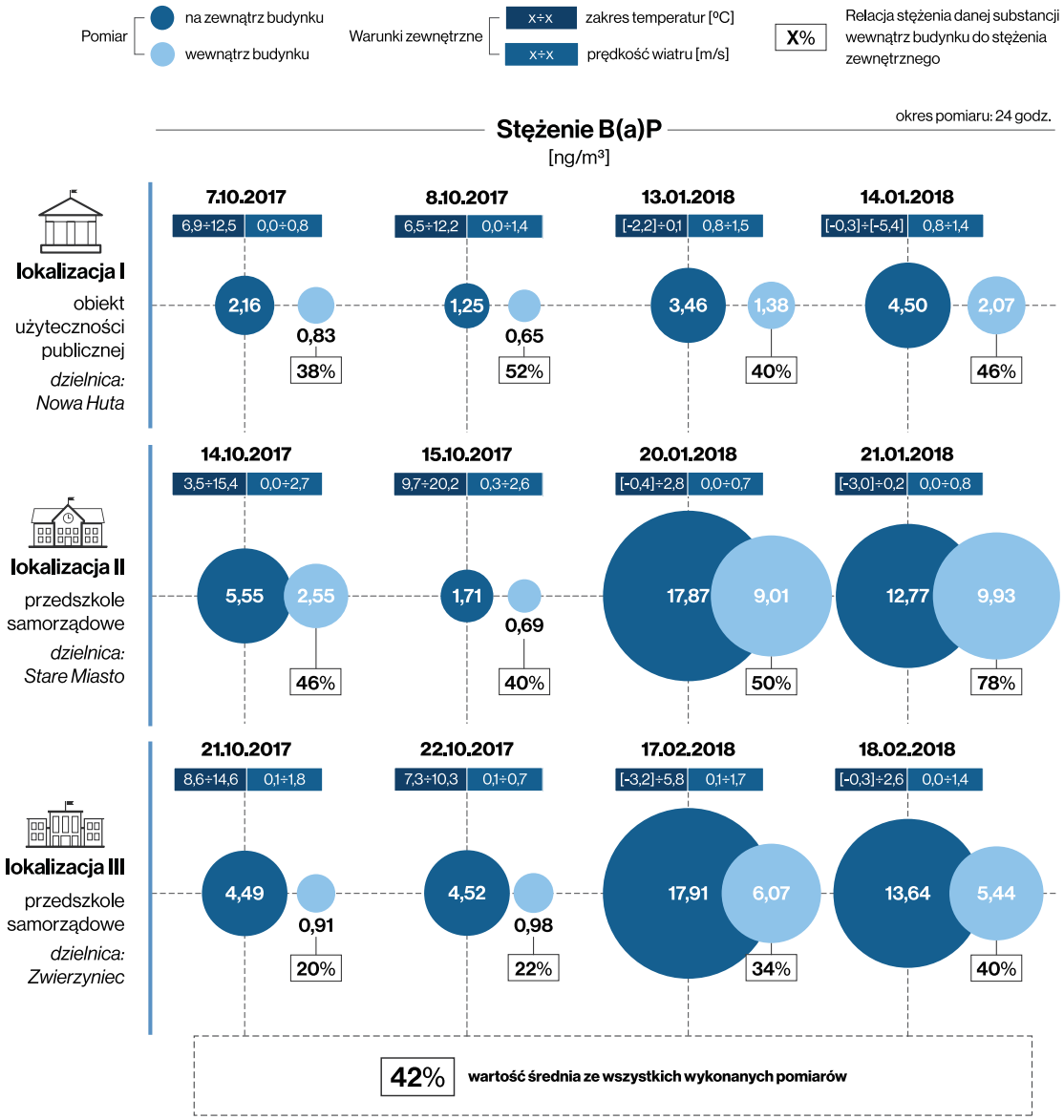
stężeń zanieczyszczeń powietrza, to żaden z organów publicznych nie bada jakości tego powietrza wewnątrz pomieszczeń pod kątem zanieczyszczenia substancjami, których wartości normatywne są powszechnie przekraczane w otaczającym powietrzu, tj. PM_{10}, $PM_{2,5}$, i B(a)P.

W toku niniejszej kontroli nawiązano współpracę z Małopolskim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska, który w formie ekspertyzy zewnętrznej wykonał na zlecenie NIK pomiar jakości powietrza wewnątrz trzech budynków w Krakowie wykorzystywanych na cele publiczne (dwa przedszkola i jedna z lokalizacji Urzędu Miasta Krakowa)[143]. Z przeprowadzonych badań wynika, że jakość powietrza wewnątrz pomieszczeń kształtowała się średnio na poziomie 36% wartości stężeń zewnętrznych w przypadku PM_{10} i 42% w przypadku B(a)P. Uzyskane wyniki badań w poszczególnych lokalizacjach przedstawiono na rysunku 22.

Rysunek 22
Wyniki pomiarów jakości powietrza wewnątrz budynków przeprowadzonych przez WIOŚ w Krakowie na zlecenie NIK



[143] Pomiar prowadzono w tych samych lokalizacjach dwukrotnie, tj. w październiku 2017 r., a następnie w styczniu lub lutym 2018 r. Zakładał on oznaczenie poziomów dwóch substancji, tj. PM_{10} i B(a)P. Pomiar przeprowadzono wg metodyki określonej przez WIOŚ w Krakowie i przy wykorzystaniu jego wyposażenia.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie przedłożonego sprawozdania z badań WIOŚ w Krakowie.

Wyniki powyższego *eksperymentu* pokazują, że zanieczyszczenie powietrza zewnętrznego wywiera istotny wpływ na jego jakość wewnątrz pomieszczeń. Zaznaczyć przy tym należy, że powyższe pomiary wykonywane były w dniach, które charakteryzowały się stosunkowo niskimi wysokościami stężeń. Generalnie w okresie zimowym, wysokości odnotowywanych stężeń mogą na obszarze Krakowa osiągać znacznie wyższe wartości. Przykładowo w 2017 r. maksymalne stężenia dobowe PM_{10} (pomiary manualne) na terenie Krakowa wyniosły: 350,9 µg/m³ na stacji przy ul. Telimeny (11.01.2017 r.); 346,9 µg/m³ na stacji przy ul. Bujaka (30.01.2017 r.) lub 329,1 µg/m³ na stacji przy ul. Złoty Róg (30.01.2017 r.). W przypadku B(a)P maksymalne stężenia dobowe ukształtowały się na poziomie: 38,44 ng/m³ na stacji przy ul. Telimeny (01–05.02.2017 r.); 37,66 ng/m³ na stacji przy ul. Bujaka (23–29.01.2017 r.) i 34,64 ng/m³ na stacji przy ul. Złoty Róg (30.01.–04.02.2017 r.). Biorąc pod uwagę

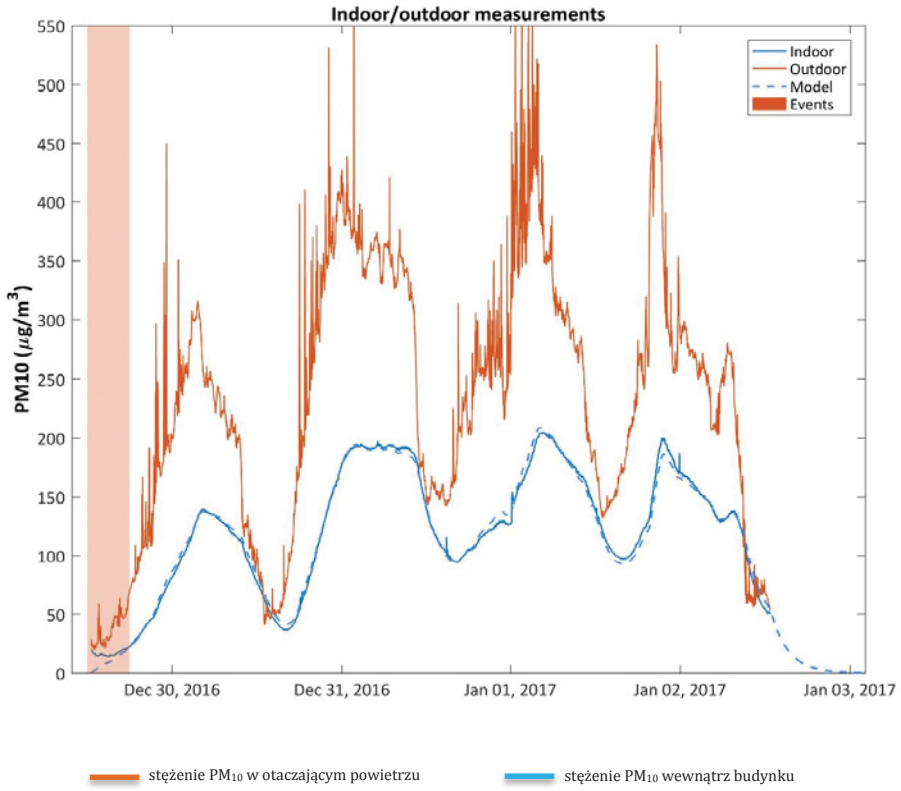
powyższe wskaźniki procentowe (rysunek 22), w tych dniach jakość powietrza wewnątrz pomieszczeń mogła kształtować się na poziomie 118–126 µg/m^3 dla PM_{10} oraz 14,5–16,1 ng/m^3 dla B(a)P. Oszacowana wysokość stężeń dobowych wewnątrz pomieszczeń w przypadku PM_{10} przekraczała zatem ponad dwukrotnie poziom dopuszczalny dla stężeń tej substancji w otaczającym powietrzu. W ten sposób[144] można także ustalić, że w Krakowie w 2017 r. wystąpiło ok. 18–22 dni, w których dobowe stężenia PM_{10} wewnątrz pomieszczeń mogły przekraczać poziom dopuszczalny dotyczący jakości powietrza zewnętrznego. Oczywiście stopień zanieczyszczenia powietrza wewnątrz pomieszczeń zależy także od innych czynników niż jakość powietrza na zewnątrz. Z tych najbardziej istotnych należy wskazać rodzaj zastosowanej wentylacji w budynku, czy też szczelność drzwi i okien, a także wietrzenie pomieszczeń w czasie wysokich stężeń zanieczyszczeń powietrza na zewnątrz.

Nieco wyższe wskaźniki redukcji PM_{10} wewnątrz pomieszczeń uzyskano podczas pomiarów przeprowadzonych, przez pracowników Wydziału Fizyki i Informatyki Stosowanej AGH, na zlecenie Stowarzyszenia Krakowski Alarm Smogowy[145]. Celem tych badań było sprawdzenie, w jaki sposób zanieczyszczenie powietrza na zewnątrz wpływa na jakość powietrza wewnątrz budynków. Dane zbierano w 11 lokalizacjach na terenie Małopolski (o zróżnicowanym typie wentylacji oraz wieku i kondycji budynku). Pomiary prowadzono w każdej z tych lokalizacji w czasie od 4 do 14 dni. Z uzyskanych rezultatów wynika, że w czasie epizodów smogowych, w zamkniętych pomieszczeniach jest ok. 50% mniejsze stężenie niż na zewnątrz, ale i tak znacząco przekraczały poziom bezpieczny dla zdrowia. W lokalizacjach na terenie Krakowa wskaźnik redukcji PM_{10} mieścił się w przedziale od 47% do 70%, a w pozostałych lokalizacjach od 22% do 68%. Dużo gorsza sytuacja występowała tam, gdzie wykorzystywane były kominki, ponieważ stężenia zanieczyszczeń wewnątrz pomieszczeń były nawet wyższe niż na otwartej przestrzeni. Przykładowy przebieg stężeń PM_{10} w otaczającym powietrzu i wewnątrz pomieszczeń, zanotowanych podczas ww. badań w jednej z lokalizacji na terenie Krakowa, przedstawiono na wykresie 28.

[144] Biorąc pod uwagę, wynikający z przeprowadzonego eksperymentu, średni wskaźnik wpływu jakości powietrza zewnętrznego na wysokość stężeń PM_{10} wewnątrz pomieszczeń (36%) oraz dane za 2017 r. z ww. stacji pomiarowych o liczbie dni ze stężeniami na poziomie co najmniej 141 µg/m^3 (przy tej wysokości stężenia PM_{10} na zewnątrz, jakość powietrza wewnątrz pomieszczeń, obliczona przy wykorzystaniu podanego wskaźnika procentowego, przekracza poziom dopuszczalny dla tej substancji w otaczającym powietrzu).

[145] Wyniki tych pomiarów przedstawiono w raporcie *Ocena wpływu zanieczyszczeń pyłowych na zewnątrz budynków na jakość powietrza wewnątrz pomieszczeń*, Wydział Fizyki i Informatyki Stosowanej AGH, Kraków: październik 2017 r. (https://polskialarmsmogowy.pl/files/artykuly/1399.pdf, https://www.krakowskialarmsmogowy.pl/aktualnosci/szczegoly/id/359 – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r.).

Wykres 28
Stężenie PM_{10} w otaczającym powietrzu i wewnątrz budynku przy ul. Felicjanek w Krakowie w okresie 29.12.2016–02.01.2017



Źródło: Ocena wpływu zanieczyszczeń pyłowych na zewnątrz budynków na jakość powietrza wewnątrz pomieszczeń, Wydział Fizyki i Informatyki Stosowanej AGH, Kraków, październik 2017 r.

Brak jest wystarczających informacji na temat skuteczności oczyszczaczy powietrza w zakresie redukcji zanieczyszczeń powietrza, a także ograniczenia negatywnych skutków zdrowotnych związanych z tymi zanieczyszczeniami

Ustalenia kontroli wykazały, że wiele jst rozważa możliwość zakupu do obiektów użyteczności publicznej (zwłaszcza placówek oświatowych) urządzeń zapewniających poprawę jakości powietrza wewnątrz pomieszczeń (oczyszczacze powietrza). Niemniej jednak działania te są obecnie wstrzymywane z powodu braku wystarczających informacji na temat bezpieczeństwa użytkowania oraz skuteczności takich rozwiązań i obawą przed zaangażowaniem środków publicznych w przedsięwzięcia, które mogłyby zostać uznane za niegospodarne. Jako barierę wskazywano także niewystarczające środki własne na tego typu działania. Przykładowo, Rada Miasta Krakowa w dniu 1 marca 2017 r. podjęła uchwałę w sprawie ustalenia kierunków działań w zakresie wykorzystania oczyszczaczy powietrza w celu poprawy jego jakości w placówkach edukacyjnych. Wykonując ww. uchwałę Prezydent Miasta Krakowa powołał zespół zadaniowy, którego rolą było przede wszystkim zbadanie zasadności zakupu oczyszczaczy powietrza w aspekcie zdrowotnym, technicznym, finansowym i prawnym. Wydanie rekomendacji w tej sprawie wymagało jednak uprzedniego pozyskania informacji oraz analizy wiedzy z zakresu dyrektyw unijnych, ustaw i rozporządzeń dotyczących norm, certyfikatów, atestów i świadectw dla urządzeń oczyszczających powietrze stosowanych w placówkach oświatowych, potwierdzających zgodność parametrów urządzenia z właściwymi przepisami określającymi bezpieczeństwo, dobrą jakość, wydajność i skuteczność działania. Z kolei miasto Nowy Sącz, rozpoznając w 2017 r. potrzeby w przedmiotowym zakresie ustaliło, że zaku-

pem oczyszczaczy powietrza zainteresowanych było 57 placówek edukacyjnych (żłobki, przedszkola) funkcjonujących na jego terenie. Do czasu zakończenia kontroli NIK nie podjęto jednak ostatecznej decyzji w sprawie dalszych działań w tym temacie.

Problematyka możliwości wykorzystania oczyszczaczy powietrza nie była przedmiotem szczegółowych analiz na poziomie krajowym i w związku z tym nie przekazywano jst zaleceń lub rekomendacji w tym zakresie. Ministerstwo Środowiska nie przedstawiło materiałów dotyczących tego zagadnienia, a z informacji uzyskanej od Ministra Zdrowia[146] wynika, że resort ten nie planuje finasowania zakupu oczyszczaczy powietrza ani masek antysmogowych do szpitali lub innych placówek publicznych. Równocześnie w informacji tej wskazano, że (cyt.) ***W ramach swojej działalności Ministerstwo Zdrowia realizuje działania zmierzające do poprawy jakości powietrza poprzez podnoszenie świadomości społecznej.*** Odnośnie do skuteczności oczyszczaczy powietrza Minister Zdrowia wskazał, że obecnie analizę wykonuje WHO i jej wyniki będą dostępne w ciągu najbliższych miesięcy, a raport opublikowała także Amerykańska Agencja Ochrony Środowiska[147]. Wskazano również, że w 2017 r. na Politechnice Warszawskiej wykonano pilotażowe badania skuteczności działania oczyszczacza powietrza (model z tzw. wyższej półki znanego producenta), które wykazały, że jego zastosowanie pozwoliło na organicznie frakcji pyłów od $PM_{0,7}$ do PM_{10} o 55%–65%. Aktualnie placówka ta przygotowuje się do wykonania badań w większym zakresie, które obejmą różne urządzenia, zarówno w warunkach mieszkaniowych, jak i placówkach edukacyjnych, ze szczególnym zwróceniem uwagi na absencję dzieci (w tym zwłaszcza cierpiących na astmę oskrzelową lub alergie wziewne). Minister Zdrowia podkreślił także, że przede wszystkim niezbędne są działania na rzecz ograniczenia problemu zanieczyszczenia u źródeł, a nie walka z jego skutkami.

Jeśli chodzi o możliwość uzyskania przez gminy środków zewnętrznych na zakup oczyszczaczy powietrza lub indywidualnych środków ochronnych (maski antysmogowe), to z otrzymanych informacji z pięciu WFOŚiGW[148] (właściwych dla województw objętych kontrolą) wynika, że nie finansowały one dotychczas tego typu zadań, ale też nie wykluczyły takich możliwości. Interesująca w tym kontekście jest odpowiedź na zapytanie NIK, dotyczące możliwości udzielenia dofinansowania na zakup oczyszczaczy powietrza lub masek antysmogowych, przekazana przez NFOŚiGW, który wskazał, że profilaktyka i ochrona zdrowia nie mieszczą się w działaniach tego podmiotu określonych w ustawie Poś, a zakup tego typu wyposażenia nie przynosi efektu ekologicznego, którego osiągnięcie jest czynnikiem warunkującym uzyskanie wsparcia ze środków NFOŚiGW.

Zdaniem NIK, z uwagi na trwały (wieloletni) charakter przekroczeń wartości normatywnych dla PM_{10}, $PM_{2,5}$ i B(a)P w otaczającym powietrzu i bar-

[146] W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

[147] https://www.epa.gov/indoor-air-quality-iaq/residential-air-cleaners-second-edition-summary-available-information-0 oraz https://www.epa.gov/indoor-air-quality-iaq/guide-air-cleaners-home-printable-version – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r.

[148] W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

dzo wysoką skalę tych przekroczeń, która wywiera również istotny wpływ na jakość powietrza wewnątrz pomieszczeń, zasadnym byłoby dokonanie, na szczeblu krajowym, szczegółowej analizy kosztów i korzyści dla działań mających na celu zakup urządzeń ochronnych (np. oczyszczaczy powietrza). Analiza taka powinna odnosić się zwłaszcza do placówek oświatowych kształcących dzieci, które są zaliczane do grupy osób szczególnie narażonych na niekorzystne skutki złej jakości powietrza, a jej wyniki powinny stanowić dla jst wskazówkę co do pożądanego kierunku działań. Biorąc pod uwagę wątpliwości NFOŚiGW odnośnie do możliwości wsparcia finansowego dla zadań z przedmiotowego zakresu, zdaniem NIK analizę taką, jako element działań profilaktycznych pozwalający na uniknięcie negatywnych skutków niedostatecznej jakości powietrza wewnątrz pomieszczeń, powinien przeprowadzić Minister Zdrowia.

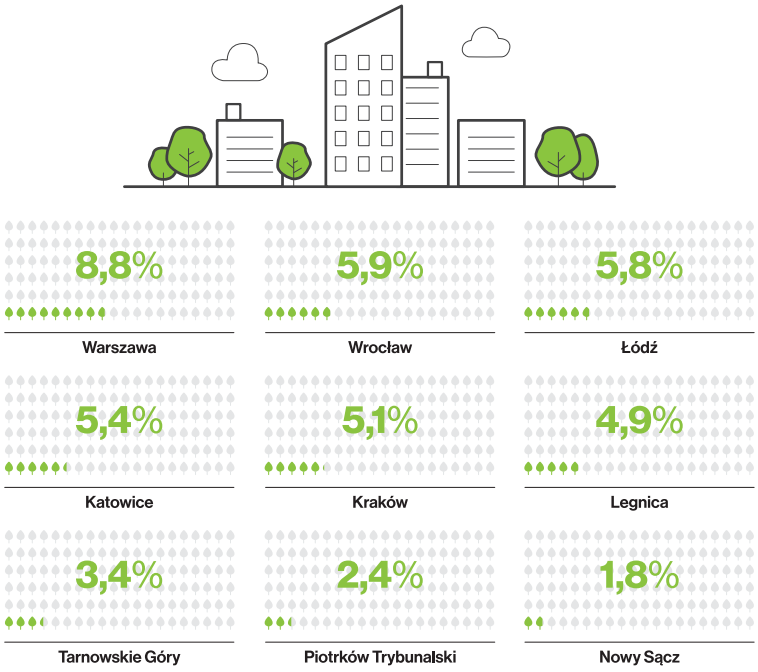
Zarządzanie terenami zielonymi nie stanowiło istotnego wsparcia dla procesów związanych z poprawą jakości powietrza

Wśród działań naprawczych określanych w POP lub wskazywanych w katalogu dobrych praktyk wymieniane było zadanie dotyczące ochrony i zwiększenia terenów zielonych w gminach. W 2017 r. NIK przeprowadziła kontrolę w tym zakresie (P/17/077), której zasięg terytorialny objął dziewięć jednostek skontrolowanych także w ramach niniejszej kontroli ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami[149]. W informacji o wynikach tej kontroli wskazano, co prawda, że skontrolowane miasta skutecznie zarządzały dotychczas istniejącą zielenią miejską, lecz wg stanu na koniec 2016 r. powierzchnia terenów zieleni należących do gmin nie uległa zwiększeniu w porównaniu do 2014 r. w siedmiu z dziewięciu skontrolowanych miast (z wyjątkiem Wrocławia – wzrost o 0,3% i Piotrkowa Trybunalskiego – wzrost o 1,8%), pomimo że w gminnych dokumentach strategicznych zakładano taki cel. Udział terenów zieleni należących do skontrolowanych gmin w ogólnej powierzchni miasta wg stanu na koniec 2016 r. przedstawiono na rysunku 23. W większości miast (w pięciu z dziewięciu objętych kontrolą) z terenów gminnych usuwano więcej drzew niż sadzono, a ubytki starano się rekompensować poprzez sadzenie dużej ilości krzewów. Łącznie w skontrolowanych miastach usunięto o 16,9% więcej drzew niż posadzono nowych. Zastrzeżenia NIK wzbudziło także niedostateczne uwzględnianie problematyki ochrony terenów zieleni w procesach planowania przestrzennego, co skutkowało tym, że tereny zieleni znajdujące się na obszarach miast, w tym na gruntach niestanowiących własności gminy, nie były dostatecznie chronione przed presją zabudowy. NIK wskazała, że w obowiązującym porządku prawnym jedynym skutecznym narzędziem ochrony tych obszarów na gruntach prywatnych mogłyby być odpowiednie uregulowania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Tymczasem miasta nie wykorzystywały tego narzędzia, ponieważ mimo zwiększania powierzchni objętej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego aż w sześciu miastach (Kraków, Legnica, Nowy Sącz, Tarnowskie Góry, Warszawa, Wrocław) odnotowano spadek udziału terenów zieleni i wód w łącznej strukturze powierzchni objętych planami miejscowymi mieszczący się w przedziale od 0,2% (Tarnowskie Góry) do 6,9%

[149] Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, Urząd Miasta Krakowa, Urząd Miasta Nowego Sącza, Urząd Miasta Katowice, Urząd Miasta Tarnowskie Góry, Urząd Miejski Wrocławia, Urząd Miasta Legnica, Urząd Miasta Łodzi, Urząd Miasta Piotrkowa Trybunalskiego.

(Legnica). Ustalenia tej kontroli wskazują zatem, że gminy w niewystarczającym stopniu wykorzystały politykę zarządzania zielenią miejską do wspomagania procesów związanych z poprawą jakości powietrza.

Rysunek 23
Udział terenów zieleni należących do skontrolowanych gmin w ogólnej powierzchni miasta, wg stanu na koniec 2016 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli P/17/077.

Działania informacyjno-edukacyjne na temat problematyki zanieczyszczenia powietrza prowadziły wszystkie skontrolowane gminy

W informacji o wynikach kontroli P/14/086 opublikowanej w 2014 r., jako jeden z kilku czynników wpływających na niską skuteczność działań naprawczych, wskazano niedostateczną świadomość społeczną w zakresie szkodliwości zanieczyszczeń powietrza. Wyniki obecnej kontroli wykazały pewną poprawę tej sytuacji, ponieważ wszystkie 13 skontrolowanych gmin realizowało działania informacyjno-edukacyjne dotyczące problematyki zanieczyszczenia powietrza. Przybierały one różną formę, w szczególności:

- kampanii tematycznych (np. Europejski Tydzień Zrównoważonej Mobilności i Europejski Dzień bez Samochodu w Krakowie);
- konferencji oraz wydarzeń plenerowych;
- uruchomienia portali internetowych lub stworzenia odrębnych zakładek na stornach urzędu miasta/gminy;
- zajęć (prelekcji, konkursów) dla dzieci w szkołach;
- przygotowania i emisji spotów tematycznych;
- informacji w prasie lokalnej, eksponowania plakatów/banerów tematycznych;
- dystrybucji ulotek informacyjnych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wyniki sondażu przeprowadzonego w II kwartale 2018 r. przez Centrum Badania Opinii Społecznej[150] pokazują, że – choć zanieczyszczenie powietrza nie jest już problemem nieznanym – to jednak w dalszym ciągu istnieje potrzeba kontynuacji i intensyfikacji działań edukacyjno-informacyjnych w tym obszarze. Ponad dwie piąte Polaków (44%) twierdziło, że smog jest poważnym problemem w okolicy, w której mieszkają, w tym dla niemal jednej piątej (19%) – bardzo poważnym. O poważnym problemie ze smogiem najczęściej mówili mieszkańcy dużych miast oraz respondenci z Polski południowej i Mazowsza. Natomiast smogu nie dostrzegali w swojej okolicy najczęściej mieszkańcy wsi oraz makroregionu północnego i wschodniego. Tymczasem wyniki kontroli NIK pokazują, że często jakość powietrza w niewielkich miejscowościach jest nawet gorsza niż w dużych miastach (przykładowo kontrolowane gminy: Brzeziny, Godów, Nowa Ruda, Tuchów). Nie do końca słuszne jest również przekonanie respondentów, że w ogóle nie ma problemu z zanieczyszczeniem powietrza na północy i wschodzie kraju. O ile w pasie północnym faktycznie jakość powietrza jest znacznie lepsza niż w pozostałej części kraju, to jednak również tam występują zbyt wysokie stężenia, groźnego dla zdrowia, B(a)P (rysunki 10–12). Zupełnie niezrozumiałe jest przekonanie mieszkańców wsi, że nie występuje tam problem smogu (odpowiedź taką wskazało 40% ankietowanych), skoro głównym sposobem ogrzewania w tych miejscach były piece i kotły węglowe (tak wskazało 92% respondentów[151]), które – jak wynika z ustaleń kontroli NIK (wykres 7) – są główną przyczyną złej jakości powietrza w skali kraju (potwierdzali to zresztą sami ankietowani w swoich odpowiedziach). Respondenci dość trafnie identyfikowali główne przyczyny zanieczyszczenia powietrza w kraju. Ponad połowa z nich (56%) wskazała, że niedostateczna jakość powietrza wynika przede wszystkim z emisji spalin z kotłów i pieców w gospodarstwach domowych. Drugim najczęściej wskazywanym źródłem smogu był transport drogowy (21%), a w dalszej kolejności przemysł (14%) i energetyka (5%). Konieczność dalszego prowadzenia działań informacyjno-edukacyjnych potwierdza fakt, że tylko nieco więcej niż co czwarty badany (28%) zadeklarował, że w jego gminie podejmowane są jakieś działania zmierzające do poprawy jakości powietrza, a blisko połowa z nich (41%) nie dostrzegła takich działań (pozostałe 31% wskazało odpowiedź *trudno powiedzieć*). Wśród podejmowanych działań zaledwie 9% ankietowanych wskazało na *uświadamianie i edukację*, co może wskazywać na wciąż niewystarczający zasięg działań informacyjno-edukacyjnych.

Wartą odnotowania ścieżką poprawy świadomości mieszkańców odnośnie do problemów z jakością powietrza i przybliżenia możliwych do wdrożenia przez nich działań naprawczych, a tym samym zwiększe-

[150] Wyniki tego sondażu przedstawiono w Komunikacie z badań nr 45/2018 pt. *Jak Polacy radzą sobie ze smogiem?*, opublikowanym w kwietniu 2018 r. przez Fundację Centrum Badania Opinii Społecznej z siedzibą w Warszawie (komunikat dostępny pod adresem: https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_045_18.PDF – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r.). Badanie przeprowadzono na reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski, obejmującej 1092 osoby.

[151] Ogółem ankietowani wskazali, że aż 59% z nich wykorzystuje do ogrzewania piece i kotły węglowe. Ogrzewanie z miejskiej lub lokalnej (np. osiedlowej) sieci ciepłowniczej stosowane było u 20% respondentów, a własne ogrzewanie gazowe, olejowe lub elektryczne u 19% ankietowanych.

nia skuteczności wdrażania POP jest projekt[152] realizowany od 1 października 2015 r. przez Samorząd Województwa Małopolskiego, przy wykorzystaniu środków UE dostępnych w ramach Programu LIFE[153]. Projekt ten został pozytywnie oceniony przez Komisję Europejską i uznany za najlepszy spośród 39 projektów zintegrowanych zgłoszonych ze wszystkich krajów UE. Partnerami tego projektu są m.in. instytucje zagraniczne, organizacja pozarządowa, niezależny instytut badawczy oraz 55 gmin z Małopolski. W jego ramach stworzono sieć ekodoradców w gminach (60 osób), którzy odpowiedzialni byli w szczególności za wdrażanie i nadzór nad gminną strategią ochrony powietrza, pozyskiwanie środków zewnętrznych na powyższy cel, prowadzenie doradztwa, zapewnienie pomocy i angażowanie mieszkańców do udziału w procesie wymiany starych źródeł grzewczych. Częścią Projektu LIFE były także kampanie informacyjno-edukacyjne w zakresie ochrony powietrza, prowadzone na poziomie regionalnym i lokalnym. W ramach Projektu LIFE opracowano aplikację wspomagającą inwentaryzację emisji w gminach i wykonywanie sprawozdawczości z realizacji działań naprawczych. Obejmuje on także stworzenie aplikacji do wysokorozdzielczego modelowania rozprzestrzeniania zanieczyszczeń powietrza w Krakowie, która docelowo pozwoli na analizę scenariuszy działań ograniczających emisje, w tym różnych wariantów wprowadzenia strefy ograniczonej emisji komunikacyjnej. Efekty w zakresie wymiany niskosprawnych źródeł ciepła na paliwo stałe starych urządzeń grzewczych w 55 gminach będących partnerami projektu obejmowały prawie 6 tys. zlikwidowanych urządzeń grzewczych, a osiągnięte wskaźniki redukcji emisji w wyniku tego procesu stanowiły ok. 80% uzyskanych efektów ekologicznych przez wszystkie gminy w Małopolsce. Średnia uzyskana wielkość redukcji emisji w gminach uczestniczących w Projekcie LIFE była dziesięciokrotnie wyższa niż średnia dla pozostałych gmin w województwie małopolskim.

Ustalenia kontroli NIK w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego wykazały, że dotychczas w ramach Projektu LIFE udzielono pomocy i porad 125 300 mieszkańcom. Ekodoradcy zorganizowali również 1100 spotkań dla mieszkańców z udziałem 23 000 uczestników. Ponadto przeprowadzono 268 wykładów w szkołach z udziałem 12 300 dzieci oraz wykonano badania termowizyjne dla 1 000 budynków użyteczności publicznej. Po koniec listopada 2016 r. uruchomiono kampanię społeczną pod hasłem *Dymem z pieca zabijasz*, mającą na celu uświadomienie mieszkańcom, że ich indywidualne decyzje mają wpływ na zdrowie i życie wielu osób. Kampania realizowana była w czterech odsłonach (do kwietnia 2018 r.). W jej ramach uruchomiono również infolinię, pod którą mieszkańcy Małopolski mogli uzyskać informacje o wymaganiach uchwał antysmogowych i możliwościach pozyskania dofinansowania na wymianę starych kotłów.

[152] Projekt zintegrowany LIFE pn. *Wdrażanie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego – Małopolska w zdrowej atmosferze* (*Projekt LIFE*)

[153] Budżet projektu, zaplanowanego do 2023 r., wynosi ok. 17 mln euro, w tym 10 mln euro pochodzi ze środków przekazanych Komisji Europejskiej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdaniem NIK Projekt LIFE stanowi dobre uzupełnienie działań podejmowanych przez Samorząd Województwa Małopolskiego i jest instrumentem pozwalającym na bezpośrednie kształtowanie postaw oraz decyzji proekologicznych wśród mieszkańców, co w ostatecznym rozrachunku ma najistotniejsze znaczenie dla powodzenia realizacji całościowej strategii poprawy jakości powietrza w województwie. Potwierdzają to wyniki kontroli NIK przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Tuchów. O ile przed 2016 r. działania tej jednostki ograniczały się do termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej, nie zawsze połączonej z wymianą źródła ciepła na paliwo stałe, tak od momentu włączenia się w Projekt Life zauważalny był zdecydowany wzrost zaangażowania gminy w realizację zadań na rzecz poprawy jakości powietrza. Przejawiał się on w szczególności przeprowadzeniem w latach 2016–2017 kampanii edukacyjno-informacyjnych w zakresie problematyki ochrony powietrza i wzmożoną działalnością ekodoradców[154], co skutkowało także pozyskaniem w 2017 r. środków w wysokości prawie 3 mln zł, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020, z przeznaczeniem na wymianę 280 niskosprawnych kotłów na paliwo stałe.

Skala niezbędnych działań naprawczych w zakresie ograniczenia niskiej emisji przekraczała możliwości finansowe większości skontrolowanych podmiotów

Z uwagi na dużą skalę przekroczeń wartości normatywnych zanieczyszczeń powietrza charakterystycznych dla niskiej emisji, tj. PM_{10}, $PM_{2,5}$ i B(a)P, zakres działań naprawczych w poszczególnych gminach, niezbędny do przywrócenia wymaganej jakości powietrza, w większości przypadków wykraczał poza własne możliwości finansowe tych podmiotów. Dlatego też niemal wszystkie z nich korzystały z zewnętrznych źródeł finansowania do pokrycia części wydatków zrealizowanych zadań mających na celu ograniczenie niskiej emisji. W sześciu z 13 skontrolowanych gmin udział środków zewnętrznych w łącznych wydatkach na powyższe zadania mieścił się w przedziale od 45,8% do 66%[155], a w kolejnych trzech gminach zawierał w przedziale od 84,2% do 89,8%[156]. Tylko w przypadku czterech podmiotów udział ten wyniósł poniżej 35%[157]. Pokreślić jednak należy, że większość gmin objętych kontrolą wśród barier w osiągnięciu poprawy jakości powietrza wskazało m.in. na niewystarczające w stosunku do potrzeb własne środki finansowe na działania naprawcze określone w POP, jak również skomplikowane i długotrwałe procedury pozyskiwania środków zewnętrznych. Przewidywany, w roku zakończenia realizacji POP, poziom zabezpieczenia potrzeb finansowych na zadania dotyczące ograniczenia niskiej emisji, przy bieżącym tempie angażowania środków własnych wybranych gmin przedstawiono w tabeli 5.

[154] Działania te obejmowały m.in.: wydanie 10 000 ulotek edukacyjnych *Smog albo zdrowie*, które trafiły do wszystkich gospodarstw domowych wraz z korespondencją podatkową, dystrybucję 500 broszur na temat zanieczyszczenia powietrza, utworzenie podstrony internetowej *Ochrona powietrza* i *Jakość powietrza* na oficjalnej stronie Tuchowa, organizację konferencji i wydarzeń promocyjnych oraz działalność ekodoradcy, który w okresie od listopada 2016 r. do czerwca 2017 r. udzielił mieszkańcom gminy 939 porad w biurze, w terenie, telefonicznie i pisemnie (porady dotyczyły w szczególności możliwości wymiany kotłów, termomodernizacji budynków, zapisów uchwały antysmogowej i wykorzystania OZE).

[155] Dotyczyło to gmin: Brzeziny, Katowice, Nowa Ruda, Tarnowskie Góry, Tuchów i Wrocław.

[156] Gminy: Godów, Legnica i Nowy Sącz.

[157] Gminy: Kraków, Łódź, Piotrków Trybunalski i Warszawa.

Tabela 5

Przewidywany, w roku zakończenia realizacji POP, poziom zabezpieczenia potrzeb finansowych na zadania dotyczące ograniczenia niskiej emisji, przy bieżącym tempie angażowania środków własnych wybranych jst

Gmina	Oszacowane w POP z 2017 r. koszty redukcji niskiej emisji	Średnioroczne wydatki na działania związane z ograniczeniem niskiej emisji w okresie objętym kontrolą NIK (środki własne jst)	Stopień zabezpieczenia potrzeb finansowych do czasu zakończenia realizacji POP przy bieżącym tempie angażownia środków własnych gminy
Kraków	105 400 tys. zł	74 333 tys. zł	423%
Warszawa	420 400 tys. zł	6 339 tys. zł	11%
Tuchów	43 700 tys. zł*	434 tys. zł	6%
Tarnowskie Góry	68 274 tys. zł	375 tys. zł	5%
Katowice	528 558 tys. zł	1 451 tys. zł	3%
Nowy Sącz	97 500 tys. zł*	452 tys. zł	3%
Godów	79 248 tys. zł	71 tys. zł	1%

* POP z 2013 r.

Źródło: Opracowanie własne NIK.

Analiza powyższych danych może prowadzić także do kolejnego wniosku. O ile wszystkie skontrolowane gminy w dokumentach strategicznych i programowych wskazywały na wysoki priorytet zadań dotyczących ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami, to zakres i skala faktycznie realizowanych działań były adekwatne do wskazanej rangi problemu tylko w Krakowie. Gmina ta realizowała zadania dotyczące likwidacji niskiej emisji (w formie PONE lub analogicznego programu) już od 1995 r., a do końca 2016 r. w ramach tych działań wymieniono ponad 30 tys. starych niskosprawnych urządzeń grzewczych na paliwo stałe. Wysokie tempo działań naprawczych w tej jednostce potwierdzają także inne ustalenia kontroli, których rezultat przedstawiono na wykresach 23 i 24. Oczywiście taki, jak w Krakowie poziom wydatków inwestycyjnych możliwy jest do zrealizowania tylko w największych jednostkach, a mniejsze gminy zmuszone były i w dalszym ciągu będą do poszukiwania wsparcia dla działań naprawczych wśród zewnętrznych źródeł finansowania. Sytuacja ta jest o tyle niekorzystna, że wymaga każdorazowo aplikowania o środki do różnych instytucji zewnętrznych i spełnienia określonych wymogów, wskazanych w procedurach naboru wniosków do dofinansowania, a proces ten nie zawsze kończy się powodzeniem. Potwierdzają to ustalenia kontroli NIK w następujących gminach:

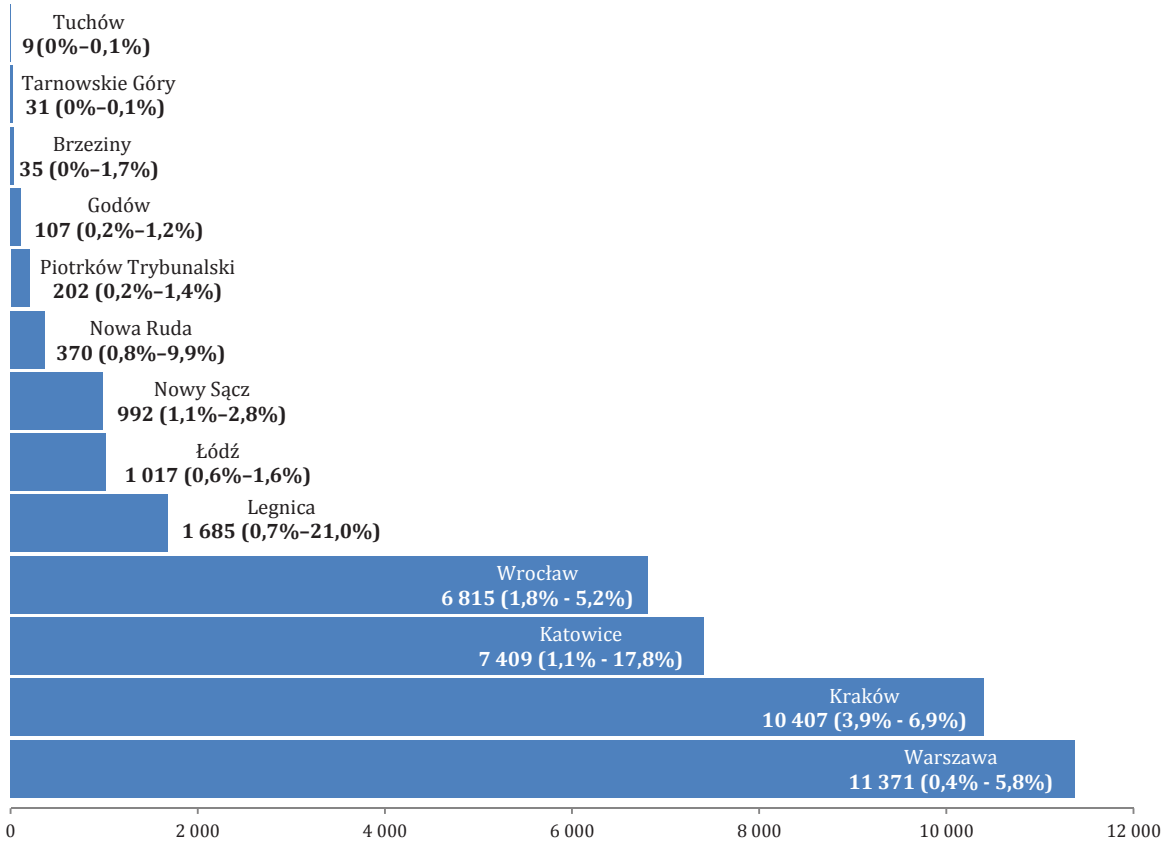
- Łódź, Brzeziny i Nowa Ruda, w listopadzie 2015 r. złożyły do odpowiednich WFOŚiGW wnioski o dofinansowanie w ramach Programu KAWKA, obejmujące środki zewnętrzne w wysokości odpowiednio: 2345,3 tys. zł (na likwidację lub wymianę 310 źródeł ciepła na paliwo stałe), 2908,8 tys. zł (likwidacja 387 źródeł ciepła) oraz 2565,2 tys. zł (likwidacja 194 źródeł ciepła), lecz w sierpniu 2016 r. otrzymały odpowiedzi odmowne z uwagi na odstąpienie od realizacji ww. programu (szerzej zagadnienia dotyczące Programu KAWKA przedstawia pkt 5.2.1., str. 83–85 informacji);
- Tuchów, dwukrotnie (w marcu i maju 2017 r.) zwracał się do WFOŚiGW w Krakowie o udostępnienie środków w wysokości 252 tys. zł na ograniczenie niskiej emisji poprzez likwidację i wymianę 26 starych pieców węglowych na nowe kondensacyjne piece gazowe i mimo pozytywnej oceny złożonego wniosku, z uwagi na ograniczone środki finansowe WFOŚiGW nie został on zakwalifikowany do przyznania pomocy.

Podkreślić również należy ograniczone w stosunku do potrzeb środki finansowe na działania związane z ochroną powietrza, dostępne w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (wykres 22) i za pośrednictwem funduszy ochrony środowiska (pkt 5.2.1., str. 81–87 informacji).

Skala kontroli w zakresie spalania odpadów w instalacjach grzewczych gospodarstw domowych była zbyt mała, aby przeciwdziałać temu zjawisku, a także aby zapewnić skuteczny nadzór nad wdrożeniem wymogów uchwał antysmogowych w przyszłości

Co prawda wszystkie gminy przeprowadzały kontrole gospodarstw domowych w zakresie przestrzegania zakazu termicznego przekształcania odpadów (spalania odpadów w instalacjach grzewczych lub na powierzchni ziemi), jednak ich liczba i skala w większości przypadków nie gwarantowała skutecznego nadzoru nad przestrzeganiem obowiązujących w tym zakresie przepisów. Zdecydowanie wyższą aktywnością na tym polu, zwłaszcza w 2016 r. i I półroczu 2017 r., charakteryzowały się największe gminy (Warszawa, Kraków, Katowice, Wrocław i Łódź). Niewielką liczbę kontroli w pozostałych jednostkach uzasadniano głównie ograniczonymi możliwościami personalnymi w stosunku do liczby obiektów wymagających takich działań. Niemniej jednak wysoki wskaźnik kontroli, w czasie których stwierdzono nieprawidłowości (średnio 15% we wszystkich gminach) zdecydowanie przemawia za zwiększeniem skali tych działań. Potwierdzają to także wyniki wymienionego wcześniej sondażu CBOS z 2018 r., w czasie którego ankietowani, w których okolicy dominowały gospodarstwa domowe korzystające z własnych pieców lub kotłów węglowych wskazali, że pobliscy mieszkańcy często: wykorzystywali niesprawne lub przestarzałe źródła ciepła (odpowiedź taką zadeklarowało 40% ankietowanych), palili złej jakości węglem (34%), a także spalali śmieci i odpady domowe (29%). Tymczasem odsetek skontrolowanych gospodarstw domowych tylko w sześciu z 13 skontrolowanych jednostek (46%) przekroczył – chociaż w jednym roku – 3% wszystkich obiektów mieszkaniowych położonych na terenie danej gminy. Tak mała skala kontroli, zdaniem NIK, nie stanowi mechanizmu eliminującego negatywne dla środowiska zachowania wśród mieszkańców. Równocześnie niezbyt dotkliwa wysokość nakładanych kar w drodze mandatu (średnio 113 zł) nie skutkuje postrzeganiem tych sankcji jako skutecznego elementu prewencyjnego. Dane o liczbie i skali przeprowadzonych kontroli przedstawiono na wykresie 29, a dane o liczbie stwierdzonych nieprawidłowości i wysokości nałożonych kar ujęto w załączniku 6.26. do informacji.

Wykres 29
Liczba przeprowadzonych w okresie 2014–2017 (I półrocze) kontroli w zakresie przestrzegania zakazu spalania odpadów w gospodarstwach domowych oraz odsetek skontrolowanych budynków mieszkalnych w ujęciu rocznym (dane w nawiasach)



W przypadku Łodzi przedstawiono dane za okres 2016 (II kwartał) – 2017 (I półrocze) z uwagi na brak danych o liczbie kontroli za lata wcześniejsze. Niemniej jednak działania takie były prowadzone w latach 2014-2015, a w ich wyniku wystawiono 676 mandatów karnych na łączną kwotę 94,7 tys. zł.

Źródło: Opracowanie własne NIK.

Kolejną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę analizując przedmiotowe zagadnienie jest fakt, że obowiązujące regulacje prawne nie określają wymaganej skali takich kontroli. Zdaniem NIK, właściwym do tego dokumentem jest POP, który stanowi akt prawa miejscowego na obszarze danego województwa. Niestety tylko POP dla województwa małopolskiego określał w tym zakresie stosowne wskaźniki, umożliwiające dokonanie oceny prawidłowości działań poszczególnych jednostek[158].

W ocenie NIK, niewystarczające działania kontrolne gmin rodzą poważne ryzyko dla prawidłowego wdrożenia wymagań określonych w uchwałach antysmogowych, przyjętych przez wszystkie sejmiki skontrolowanych województw. Sprawdzenie, czy gospodarstwa domowe stosują paliwa o przyjętych parametrach jakościowych, wykorzystując do tego źródło ciepła o odpowiednim standardzie, wymagało będzie od większości jednostek zdecydowanego zwiększenia skali działań kontrolnych, połączonych

[158] Przykładowo w POP z 2017 r. dla województwa małopolskiego założono przeprowadzenie rocznie następującej liczby kontroli: 3000 w Krakowie, 1800 w Tarnowie, 1500 w Nowym Sączu oraz na poziomie 3% zabudowy mieszkaniowej w strefie małopolskiej (od 2020 r. 5% zabudowy mieszkaniowej).

w niektórych przypadkach z koniecznością pobierania próbek z palenisk węglowych do szczegółowej analizy. W przypadkach stwierdzenia naruszenia wymogów uchwały antysmogowej niezbędne będzie również skierowanie wniosków do sądu o ukaranie grzywną, ponieważ obecne regulacje prawne nie przyznają strażnikom gminnym możliwości nakładania kar za takie wykroczenia w trybie mandatu karnego. Należy przy tym podkreślić, że właściwe pobranie próbek popiołów do analizy wymagać będzie uprzedniego przeszkolenia upoważnionych do wykonywania kontroli pracowników gminy, a sama analiza tych próbek jest kosztowna. Przykładowo w Krakowie, na terenie którego od 1 lipca 2017 r., do 31 sierpnia 2019 r. wprowadzono uchwałę antysmogową określającą minimalne wymagania jakościowe dla stosowanych paliw stałych, zawarto z wykonawcą zewnętrznym umowę na badanie próbek paliwa/popiołu w celu kontroli przestrzegania wprowadzonych zakazów. Koszt badania próbki zawierającej węgiel kamienny lub brunatny (w pełnym zakresie) ustalono na 1259,00 zł, a w przypadku próbki zwierającej biomasę na 984,00 zł. Z kolei ustalenia kontroli w Urzędzie Miasta Tarnowskie Góry wykazały, że w trakcie pięciu kontroli gospodarstw domowych pobrano próbki popiołu z kotłów do analizy, a koszty tych badań wyniosły 4920,00 zł. Warto zwrócić uwagę, że w trzech przypadkach stwierdzono spalanie odpadów, a właściwy sąd nałożył kary za popełnienie przedmiotowych wykroczeń w łącznej wysokości 350,00 zł.

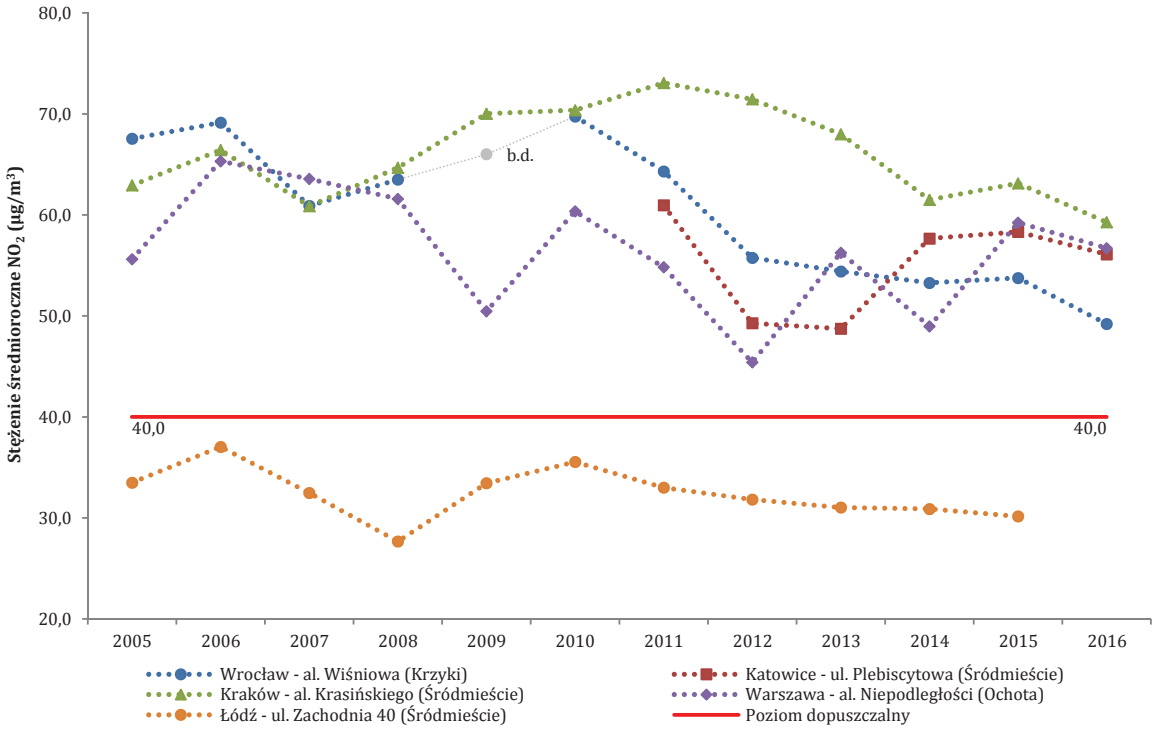
Permanentne przekroczenia wartości normatywnych NO_2 na stacjach komunikacyjnych świadczą o nieskuteczności stosowanych rozwiązań w zakresie ograniczenia emisji ze źródeł liniowych

Przekroczenia poziomu dopuszczalnego rocznych stężeń NO_2 występują od 2013 r. tylko w czterech miastach w Polsce, tj. Katowicach, Krakowie, Warszawie i Wrocławiu, które były objęte niniejszą kontrolą NIK. Jednak skala tych przekroczeń była wysoka i kształtowała się na poziomie od 122% do 170% wartości normatywnej (dla stężeń średniorocznych). Aktualnie brak jest narzędzi umożliwiających rzetelny pomiar osiąganych efektów ekologicznych (przede wszystkim w postaci redukcji emisji NO_2) działań naprawczych skierowanych na ograniczenie emisji liniowej. Pomimo, że wskazane przez ww. miasta wydatki w kontrolowanym okresie na działania sprzyjające ograniczeniu emisji z sektora transportowego (6,7 mld zł) stanowiły aż 92,3% łącznych wydatków tych jednostek na ochronę powietrza (7,2 mld zł)[159], to dane o wysokości odnotowywanych stężeń NO_2 (wykres 30) nie wskazują na poprawę sytuacji. Co więcej analizując te dane w perspektywie krótkookresowej (średnie z okresów trzyletnich, tj. 2011–2013 i 2014–2016 – załącznik 6.21. informacji) można wskazać, że w Warszawie i w Katowicach poziom zanieczyszczenia powietrza NO_2 nawet się zwiększył. Należy mieć jednak na uwadze, że wśród powyższych wydatków gminy wykazywały przede wszystkim wszelkie inwestycje związane z infrastrukturą komunikacyjną i sterowaniem ruchem, których głównym celem nie jest poprawa jakości powietrza, chociaż działania te w pewnym stopniu mogą korzystnie oddziaływać na zmniejszenie wielkości emisji zanieczyszczeń. Ważniejsze przy tym jest to, że w kontrolowanym okresie nie przewidziano prawnych możliwości wdrożenia w tych jednostkach rozwiązań bezpośrednio skierowanych na ograniczenie emisji zanieczyszczeń

[159] Wydatki na działania naprawcze przedstawiono w załączniku 6.24. do informacji.

ze źródeł komunikacyjnych w celu poprawy jakości powietrza. Przy ocenie zanieczyszczenia powietrza NO_2 należy wziąć również pod uwagę znaczne zwiększenie liczby pojazdów silnikowych (w latach 2000–2016 liczba tych pojazdów wzrosła niemal pięciokrotnie – wykres 13). Niemniej jednak, zdaniem NIK, dane o zanieczyszczeniu powietrza NO_2 świadczą o nieskuteczności dotychczasowych działań w tym zakresie i przemawiają za koniecznością wdrożenia na tych obszarach działań w zdecydowanie większym stopniu ograniczających wielkość emisji ze źródeł liniowych.

Wykres 30
Zmiany wysokości średniorocznych stężeń NO_2 na stacjach komunikacyjnych funkcjonujących w największych miastach kontrolowanych województw



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GIOŚ.

Na potrzebę ustanowienia ram prawnych umożliwiających gminom wprowadzenie stref ograniczonej emisji komunikacyjnej, NIK wskazywała już w 2014 r., niemniej jednak przyjęte rozwiązania w ustawie o elektromobilności i paliwach alternatywnych są o wiele bardziej radykalne niż wcześniej rozważane mechanizmy i rozwiązania stosowane w wielu innych krajach europejskich. Dlatego też NIK oceniła, że tak skonstruowane przepisy niosą ryzyko niewykorzystania przewidzianych instrumentów prawnych (szerzej zagadnienie to przedstawia pkt 5.2.2., str. 96–98 i pkt 5.2.3., str. 104–107 informacji).

Równocześnie trzeba zwrócić uwagę, że obecnie wiele miast europejskich dąży do zaostrzenia wymogów emisyjnych dla pojazdów poruszających się w centrach miast, nawet w obrębie już istniejących LEZ. W Londynie od 2020 r. planuje się utworzenie (na terenie części obecnie funkcjonującej LEZ) strefy ULEZ (ang. Ultra LEZ), w której przewidziano dodatkowe ograniczenia w zakresie emisji spalin, m.in. zakaz wjazdu dla lekkich samo-

chodów dostawczych, samochodów osobowych z silnikami Diesla, ciężarówek i autobusów niespełniających wymagań normy EURO 6. W I kwartale 2018 r. Niemiecki Federalny Sąd Administracyjny w Lipsku uznał, że władze Stuttgartu i Düsseldorfu wprowadzając zakaz wjazdu do centrum miasta samochodom z silnikami Diesla nie złamią prawa. Stwierdzono, że lokalne władze w ramach działań zmierzających do poprawy jakości powietrza mają prawo do samodzielnego wprowadzania takich zakazów[160]. Od 31 maja 2018 r. w Hamburgu wprowadzono, na dwóch głównych ulicach w centrum miasta, zakaz wjazdu samochodów, które nie spełniają norm emisji spalin EURO 6[161]. Władze trzech dużych europejskich miast, tj. Paryża, Madrytu i Aten zadeklarowały, że do 2025 r. wprowadzą całkowity zakaz poruszania się samochodów z silnikami Diesla. W przypadku Paryża zakazy te mają sięgnąć jeszcze dalej, ponieważ przewiduje się, że od 2030 r. będzie obowiązywał zakaz wjazdu wszystkich pojazdów z silnikiem spalinowym[162]. Powyższe działania mogą doprowadzić m.in. na terenie Polski do zwiększenia importu samochodów z silnikami Diesla, które nie będą spełniać wyznaczonych standardów emisyjnych w wielu krajach europejskich.

Biorąc pod uwagę fakt, że przepisy ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych nie dają możliwości wprowadzenia ograniczeń dla samochodów z silnikiem Diesla oraz samochodów benzynowych[163], w ocenie NIK rozwiązania przyjęte w ww. ustawie będą niewystarczające do ograniczenia emisji z sektora transportowego. Dodatkowo mogą one w niewystarczającym stopniu zabezpieczać rynek krajowy przed możliwością użytkowania pojazdów, niedopuszczonych do ruchu, na terenie LEZ funkcjonujących w innych krajach europejskich, ze względu na niespełnienie przyjętych w tych strefach wymogów dotyczących emisji spalin. Zaznaczyć również należy, że rozwiązania przyjęte w Polsce całkowicie ignorują doświadczenia w stosowaniu LEZ płynące z innych krajów UE. Jak wskazano w ekspertyzie wykonanej na zlecenie Ministerstwa Środowiska (której wyniki szerzej przedstawiono w załączniku 6.16. do informacji) uzyskanie istotnego efektu w postaci redukcji stężeń zanieczyszczeń jest możliwe w przypadku objęcia wymaganiami stref LEZ wszystkich kategorii pojazdów, a wymagania te powinny być stopniowo zaostrzane w kolejnych fazach funkcjonowania strefy.

Na nieskuteczność działań mających na celu ograniczenie emisji ze źródeł liniowych ma również wpływ nieprawidłowe wykonywanie obowiązków w zakresie dopuszczania pojazdów do ruchu drogowego. Problemem tym NIK zajmowała się w latach 2016–2017. W informacji o wynikach kontroli z tego zakresu (P/16/028)[164] wskazano m.in., że zwiększająca się w ostat-

[160] https://www.motofakty.pl/artykul/auto-z-niemiec-wyrok-sadu-zwiekszy-import-pojazdow-do-polski.html – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r.

[161] http://next.gazeta.pl/next/7,151003,23443526,hamburg-zakazuje-starym-dieslom-wjazdu-do-centrum-producenci.html#Z_BoxBizImg – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r

[162] https://www.polskieradio.pl/42/3168/Artykul/1907828,Paryz-walczy-ze-smogiem-Bedzie-zakaz-ruchu-w-miescie-dla-diesli – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r.

[163] Powyższe regulacje prawne dopuszczają możliwość utworzenia stref czystego transportu, do których wjeżdżać będą jedynie pojazdy elektryczne, napędzane wodorem lub gazem ziemnym.

[164] Informacja NIK o wynikach kontroli (P/16/028) dopuszczania pojazdów do ruchu drogowego.

nich latach w Polsce liczba pojazdów, a w konsekwencji wzrost natężenia ruchu drogowego, przyczyniają się do zwiększenia zagrożeń bezpieczeństwa uczestników ruchu. W Polsce użytkowanych jest wiele pojazdów zaawansowanych wiekowo, które stwarzają szczególnie duże zagrożenie w ruchu, a przy tym mają niekorzystny wpływ na środowisko naturalne, w tym na czystość powietrza. W informacji tej NIK negatywnie oceniła działalność skontrolowanych organów dopuszczających pojazdy do ruchu. Wskazano również, że nadzór nad stacjami diagnostycznymi prowadzony był nierzetelnie i z naruszeniem przepisów prawa, ponieważ:

- nieprawidłowo wykonywano obowiązki z zakresu przeprowadzania okresowych kontroli w stacjach kontroli pojazdów, w tym przede wszystkim w ramach corocznych kontroli;
- nie dokonywano wymaganego sprawdzenia prawidłowości wykonywania badań technicznych przez diagnostów, a w przypadku takich sprawdzeń, nie kwestionowano nieprawidłowego przeprowadzania badań, w tym przy użyciu urządzeń kontrolno-pomiarowych niespełniających wymagań (ustalono, że 59% przypadków tak przeprowadzonych badań zostało zakończonych dopuszczeniem pojazdu do ruchu drogowego);
- nie egzekwowano spełniania przez przedsiębiorców prowadzących stacje kontroli pojazdów wszystkich wymagań ustawowych do przeprowadzania badań;
- nierzetelnie dokumentowano przebieg kontroli, nie formułowano zaleceń pokontrolnych oraz nie egzekwowano ich wykonania.

W konsekwencji nierzetelnie sprawowanego nadzoru nie wyeliminowano stacji kontroli pojazdów niespełniających wymagań, zwłaszcza w zakresie ich wyposażenia technicznego. Badania wykonywane były w niepełnym zakresie, z użyciem urządzeń niespełniających wymagań, nawet przez diagnostów skazanych prawomocnymi wyrokami. W rezultacie do ruchu drogowego dopuszczane były pojazdy, których stan techniczny nie został prawidłowo zweryfikowany.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

P/17/078 Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami

Dane identyfikacyjne kontroli

Celem głównym kontroli była ocena prawidłowości i skuteczności działań podmiotów publicznych w celu ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami.

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

Cele szczegółowe

1. Czy naczelne organy administracji rządowej podjęły prawidłowe i skuteczne działania mające na celu poprawę jakości powietrza, w szczególności w zakresie realizacji wniosków z poprzednich kontroli NIK dotyczących ochrony powietrza?
2. Czy organy administracji samorządowej szczebla wojewódzkiego zaplanowały adekwatne działania mające na celu osiągnięcie wymaganej jakości powietrza i właściwie monitorowały stopień realizacji i skuteczność podejmowanych działań naprawczych?
3. Czy jednostki samorządu szczebla gminnego działały aktywnie na rzecz ograniczenia emisji zanieczyszczeń powietrza, w szczególności, czy podejmowane przez nie działania przyczyniły się do poprawy jego jakości?

Zakres podmiotowy

Kontrola została przeprowadzona w pięciu województwach: dolnośląskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim i śląskim. Kontrolą objęto jednostki (zarówno na szczeblu administracji rządowej, jak i na poziomie samorządu terytorialnego) wykonujące kluczowe zadania z zakresu planowania i wdrażania działań mających bezpośredni wpływ na poprawę jakości powietrza. W ramach naczelnych organów administracji rządowej skontrolowano Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Energii i Ministerstwo Rozwoju (obecnie Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii). Ponadto kontrola swoim zasięgiem terytorialnym objęła pięć województw (dolnośląskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie i śląskie) charakteryzujących się z jednej strony wysokim poziomem zanieczyszczeń powietrza z uwagi na emisję ze źródeł powierzchniowych, ale także występowaniem obszarów o największym zanieczyszczeniu związanym z oddziaływaniem źródeł linowych (miasta o dużym natężeniu ruchu samochodowego). W poszczególnych województwach kontrolę przeprowadzono w urzędach marszałkowskich oraz skontrolowano po trzy urzędy miast/gmin, z wyłączeniem województwa mazowieckiego, gdzie kontrolą objęto jedną gminę. Kontroli nie prowadzono w wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska, z uwagi na oszacowanie niskiego ryzyka nieprawidłowości w działalności tych jednostek (w wyniku kontroli P/14/086 pozytywnie oceniono działania tych jednostek) oraz pozyskanie niezbędnych informacji o działalności Inspekcji Ochrony Środowiska z GIOŚ.

Doboru 13 gmin do kontroli dokonano w sposób celowy, kierując się zarówno wysokim poziomem stężeń niektórych zanieczyszczeń powietrza oraz liczebnością mieszkańców. Za podstawę przyjęto dane o jakości powietrza w 2014 r. oraz gminy spełniające poniższe kryteria:

- dla gmin o liczebności mieszkańców wynoszącej co najmniej 45 tys. osób, przynajmniej na jednej ze stacji pomiarowej odnotowano następujące wskazanie:
  - przekroczenia poziomu dopuszczalnego dobowych stężeń pyłu zawieszonego PM_{10} występowały przez co najmniej 80 dni w roku,
  - roczne stężenie pyłu zawieszonego PM_{10} przekraczało 35 $\mu g/m^3$,
  - roczne stężenie dwutlenku azotu NO_2 przekraczało 25 $\mu g/m^3$,
  - roczne stężenie B(a)P przekraczało 3 ng/m^3;
- dla gmin o liczebności mieszkańców nie przekraczającej 25 tys. osób, na stacjach pomiarowych wystąpiły łącznie następujące wskazania:
  - przekroczenia poziomu dopuszczalnego dobowych stężeń pyłu zawieszonego PM_{10} występowały przez co najmniej 60 dni w roku,
  - roczne stężenie pyłu zawieszonego PM_{10} przekraczało 35 $\mu g/m^3$,
  - roczne stężenie bezno(a)pirenu przekraczało 3 ng/m^3.

Kryteria kontroli

Kontrolę prowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 (ministerstwa) i ust. 2 (jst) ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[165]. Działalność kontrolowanych jednostek oceniano według kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK (legalności, gospodarności, rzetelności i celowości, a przypadku jst tylko z wykorzystaniem trzech pierwszych wymienionych kryteriów).

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto lata 2014–2017 (I półrocze). Badania bezpośrednie mogły również dotyczyć działań wcześniejszych lub późniejszych, jeżeli miały one związek z realizacją zadań na rzecz ochrony powietrza w okresie objętym kontrolą lub wykonaniem wniosków z poprzednich kontroli NIK. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 22 sierpnia 2017 r. do 16 marca 2018 r.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W trakcie kontroli lub na etapie jej przygotowania, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zasięgano informacji od:
- Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- Ministra Zdrowia,
- Ministra Cyfryzacji,
- Prezesa NFOŚiGW oraz pięciu prezesów WFOŚiGW (właściwych dla obszaru województw objętych kontrolą),
- Głównego Inspektora Ochrony Środowiska oraz pięciu wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska (właściwych dla obszaru województw objętych kontrolą),
- pięciu wojewódzkich inspektorów sanitarnych (właściwych dla obszaru województw objętych kontrolą),
- Kierownika KOBiZE,
- Dyrektora Naczelnego Śląskiego Centrum Chorób Serca w Zabrzu,
- Rektorów dwóch uczelni wyższych (AGH w Krakowie i Politechniki Śląskiej) oraz sześciu organizacji ekologicznych i branżowych.

[165] Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

Współpraca z innymi podmiotami oraz wykorzystanie baz danych

Na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK zlecono, na obszarze województw dolnośląskiego, łódzkiego i mazowieckiego, przeprowadzenie kontroli przez WIOŚ w trzech wybranych gminach w zakresie realizacji zadań wskazanych w POP. W toku kontroli nawiązano również współpracę z Małopolskim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska, który – w formie ekspertyzy zewnętrznej – wykonał na zlecenie NIK pomiar jakości powietrza wewnątrz trzech budynków w Krakowie wykorzystywanych na cele publiczne.

Ponadto dla celów niniejszego postępowania kontrolnego wykorzystano ekspertyzy opracowane przez podmioty zewnętrzne na zlecenie NIK, dotyczące:
- analizy wybranych wielkości z programów ochrony powietrza oraz oszacowania efektów ich realizacji w województwach dolnośląskim, łódzkim, mazowieckim i śląskim (Atmoterm S.A. z siedzibą w Opolu),
- wpływu warunków meteorologicznych na jakość powietrza w wybranych gminach i zróżnicowania tych warunków na terenie Polski (Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie, Oddział w Krakowie).

Dla celów kontroli wykorzystano również bazy danych o jakości powietrza udostępnione przez GIOŚ, EEA i WHO za pośrednictwem stron internetowych, a także informacje z Centralnej Ewidencji Pojazdów (przekazane przez Ministerstwo Cyfryzacji) i dane z systemu BeSTi@ (w zakresie wysokości dochodów w poszczególnych jst z tytułu opłaty miejscowej).

Wykorzystanie wyników innych kontroli NIK

W niniejszej informacji o wynikach kontroli, w celu dopełnienia prezentowanych zagadnień i wsparcia przedstawionego stanowiska, wykorzystano również wyniki następujących kontroli NIK:

1. P/14/086 *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*;
2. P/15/074 *Funkcjonowanie górnictwa węgla kamiennego w latach 2007–2015 na tle założeń programu rządowego*;
3. P/16/028 *Dopuszczanie pojazdów do ruchu drogowego;*
4. P/16/065 *Eliminacja niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych w województwie śląskim*;
5. P/16/091 *Spełnianie wymogów określonych dla uzdrowisk*;
6. P/17/077 *Zarządzanie zielenią miejską*;
7. P/17/085 *Prawidłowość działania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej*.

Pozostałe informacje

Kontrola pt. *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami* (P/17/078) została podjęta z inicjatywy własnej NIK.

Kontrola przeprowadzona przez NIK w 2014 r. (P/14/086) wykazała, że Polska jest jednym z krajów UE z najgorszą jakością powietrza. Szczególnie niepokojącym zjawiskiem była wyjątkowo duża skala przekroczeń niektórych zanieczyszczeń powietrza w stosunku do wartości pożądanych, na czele z rakotwórczym B(a)P, którego stężenia w Polsce należały do naj-

wyższych spośród wszystkich krajów UE. W wyniku wskazanej kontroli NIK oceniła, że organy władzy publicznej działały nieskutecznie w sferze ochrony powietrza.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Wyniki kontroli przedstawiono w 21 wystąpieniach pokontrolnych, w których łącznie sformułowano 43 wnioski. Z informacji o sposobie wykonania tych wniosków wynika, że zrealizowano 18 wniosków (42%), 24 (56%) znajdują się w trakcie realizacji, a w jednym przypadku nie podjęto działań.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej (stan na dzień 30.06.2018 r.)	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Delegatura NIK w Krakowie	Ministerstwo Środowiska	Henryk Kowalczyk	negatywna
2.		Ministerstwo Energii	Krzysztof Tchórzewski	opisowa
3.		Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii	Jadwiga Emilewicz	pozytywna
4.		Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego	Jacek Krupa	pozytywna
5.		Urząd Miasta Krakowa	Jacek Majchrowski	opisowa
6.		Urząd Miasta Nowego Sącza	Ryszard Nowak	opisowa
7.		Urząd Miejski w Tuchowie	Adam Drogoś	opisowa
8.	Delegatura NIK w Katowicach	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego	Wojciech Saługa	opisowa
9.		Urząd Miasta Katowice	Marcin Krupa	opisowa
10.		Urząd Miasta Tarnowskie Góry	Arkadiusz Czech	opisowa
11.		Urząd Gminy Godów	Mariusz Adamczyk	opisowa
12.	Delegatura NIK w Łodzi	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego	Witold Stępień	opisowa
13.		Urząd Miasta Łodzi	Hanna Zdanowska	opisowa
14.		Urząd Miasta Piotrkowa Trybunalskiego	Krzysztof Chojniak	opisowa
15.		Urząd Miasta Brzeziny	Marcin Pluta	opisowa
16.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	Cezary Przybylski	opisowa
17.		Urząd Miejski Wrocławia	Rafał Dutkiewicz	opisowa
18.		Urząd Miasta Legnica	Tadeusz Krzakowski	opisowa
19.		Urząd Miejski w Nowej Rudzie	Tomasz Kiliński	opisowa
20.	Delegatura NIK w Warszawie	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	Adam Struzik	opisowa
21.		Urząd Miasta Stołecznego Warszawy	Hanna Gronkiewicz-Waltz	opisowa

6.2. Analiza stanu prawnego

Konstytucja RP

Jednym z podstawowych zadań państwa jest zapewnienie ochrony środowiska. Konstytucja RP[166] stanowi, że Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju[167]. Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych, które prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, a także wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska[168]. Władze publiczne są obowiązane do zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska[169]. Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie[170].

Prawo unijne

Problematyka ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami znalazła odzwierciedlenie w regulacjach prawnych Unii Europejskiej, które określają m.in. dopuszczalny poziom stężeń substancji stanowiących zanieczyszczenie powietrza, organizację systemu monitorowania jakości powietrza oraz obowiązki w zakresie podejmowania działań naprawczych w strefach, w których występują przekroczenia wartości normatywnych substancji. Obowiązujące w okresie objętym kontrolą prawo Unii Europejskiej w zakresie ochrony powietrza obejmuje w szczególności:

- Dyrektywę 2008/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy (tzw. Dyrektywa CAFE)[171], która stanowi podstawowy akt prawa UE w zakresie standardów jakości powietrza, określający mechanizmy przeciwdziałania w przypadku nadmiernego zanieczyszczenia;
- Dyrektywę 2004/107/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu[172].

Prawo krajowe

Powyższe regulacje prawne Unii Europejskiej zostały implementowane do prawa krajowego w przepisach ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[173] oraz ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[174].

Podmioty uczestniczące w systemie ochrony powietrza

Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami polega na zapewnieniu jak najlepszej jego jakości, w szczególności poprzez: utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej dopuszczalnych dla nich poziomów lub co najmniej na tych poziomach; zmniejszanie poziomów substancji w powietrzu co najmniej do dopuszczalnych, gdy nie są one dotrzymane

[166] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

[167] Art. 5 Konstytucji RP. Definicja zrównoważonego rozwoju została zawarta w *Wykazie pojęć*.

[168] Art. 74 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji RP.

[169] Art. 68 ust. 4 Konstytucji RP.

[170] Art. 86 Konstytucji RP.

[171] Dz. U. UE L nr 152 z dnia 11.06.2008, s. 1, ze zm.

[172] Dz. U. UE L nr 23 z dnia 26.01.2005, s. 3, ze zm.

[173] Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.

[174] Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, ze zm.

oraz zmniejszanie i utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej poziomów docelowych albo poziomów celów długoterminowych lub co najmniej na tych poziomach (art. 85 ustawy Poś). Zadania w zakresie ochrony powietrza – określone w ustawie Poś – wykonują:

– minister właściwy do spraw środowiska, odpowiedzialny za wydanie rozporządzeń wykonawczych do ustawy (art. 86 ust. 1, 86a ust. 1, art. 86c, art. 86d, art. 87 ust. 3, art. 90 ust. 3, art. 91 ust. 10, art. 94 ust. 3 ustawy Poś) oraz dysponujący uprawnieniem do opracowania krajowego programu ochrony powietrza (art. 91c ustawy Poś); Krajowy Program Ochrony Powietrza został przyjęty 3 września 2015 r.[175]; stosownie do postanowień § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska[176], minister kierował działem administracji rządowej środowisko; obecnie analogiczne przepisy zawarto w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska[177]; natomiast zgodnie z postanowieniami art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej[178], minister kierujący określonym działem administracji rządowej jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów; ponadto minister właściwy do spraw środowiska posiada uprawnienia do współpracy z organami innych państw na podstawie art. 92a ustawy Poś; zgodnie z tym przepisem w przypadku wystąpienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ryzyka przekroczeń poziomów dopuszczalnych albo przekroczeń poziomów docelowych lub dopuszczalnych, powiększonych o margines tolerancji, lub poziomów alarmowych oraz celów długoterminowych, spowodowanych przenoszeniem zanieczyszczeń z terytorium innego państwa, minister właściwy do spraw środowiska, po zasięgnięciu opinii Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, za pośrednictwem zarządu województwa właściwego dla obszaru, na którym stwierdzono ryzyko tych przekroczeń lub przekroczenia, prowadzi konsultacje z właściwym organem tego państwa w celu analizy możliwości wyeliminowania lub ograniczenia ryzyka przekroczeń oraz skutków i czasu trwania zaistniałych przekroczeń;
– minister właściwy do spraw energii, odpowiedzialny za określenie w drodze rozporządzenia, wymagań jakościowych dla paliw stałych, biorąc pod uwagę stan wiedzy technicznej w tym zakresie, wynikający z badań tych paliw, a także doświadczeń w ich stosowaniu, ze szczególnym uwzględnieniem ograniczenia emisji gazów cieplarnianych (art. 3a ust. 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania

[175] Krajowy Program Ochrony Powietrza jest dostępny na stronie internetowej: https://www.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/mos/srodowisko/lesnictwo/KPOP_do_roku_2020.pdf – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r.

[176] Dz. U. poz. 1904, ze zm.

[177] Dz. U. poz. 96.

[178] Dz. U. z 2018 r. poz. 762, ze zm.

i kontrolowania jakości paliw[179]); do dnia 30 czerwca 2018 r. rozporządzenie nie zostało wydane; ponadto minister właściwy do spraw energii opracował projekt ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych, która weszła w życie z dniem 22 lutego 2018 r.[180]; uregulowała ona m.in. kwestie tworzenia przez gminy stref czystego transportu oraz przywilejów podatkowych związanych z zakupem samochodów osobowych zasilanych paliwami alternatywnymi; zgodnie z art. 39 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i środowisko w związku z emisją zanieczyszczeń z transportu, na obszarze zwartej zabudowy mieszkaniowej z koncentracją budynków użyteczności publicznej można ustanowić strefę czystego transportu, do której ogranicza się wjazd pojazdów innych niż: elektryczne, napędzane wodorem oraz napędzane gazem ziemnym; przepis ten określa również rodzaje pojazdów, które są zwolnione z ograniczeń wjazdu do strefy oraz umożliwia gminie wprowadzenie dodatkowych wyłączeń od ograniczenia wjazdu do strefy; realizując delegację ustawową z art. 46 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne[181] Minister Energii wydał w dniu 29 grudnia 2017 r. rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną[182], w którym wprowadził m.in. tzw. taryfę antysmogową, która miała charakteryzować się obniżonymi cenami energii elektrycznej w nocy (22:00–6:00) dla odbiorców, którzy zrezygnują ze spalania paliw kopalnianych w swoich gospodarstwach na rzecz ogrzewania energią elektryczną (§ 6 ust. 4 rozporządzenia); ponadto w dniu 26 czerwca 2017 r. Minister Energii wydał zarządzenie w sprawie powołania Zespołu do spraw ograniczenia *ubóstwa energetycznego* w Polsce[183], do którego zadań należy opracowanie propozycji założeń kompleksowej polityki publicznej, zapewniającej optymalną ochronę wrażliwych grup społecznych przed *ubóstwem energetycznym*;

– minister właściwy do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska, został wyposażony w kompetencję do określenia szczegółowych wymagań dla poszczególnych produktów lub grup produktów (art. 169 ust. 1 ustawy Poś) oraz określenia właściwości, które muszą spełniać określone produkty, w tym standardów emisyjnych z urządzeń (art. 169 ust. 3 ustawy Poś); w dniu 1 sierpnia 2017 r. Minister Rozwoju i Finansów[184] wydał rozporządzenie w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe[185]; obecnie w Ministerstwie Przedsiębiorczości i Transportu przygotowywany jest projekt noweli-

[179] Dz. U. z 2018 r. poz. 427, ze zm.

[180] Dz. U. poz. 317.

[181] Dz. U. z 2018 r. poz. 755, ze zm.

[182] Dz. U. poz. 2500.

[183] Dz. Urz. Min. Energii poz. 7.

[184] Działem administracji rządowej – gospodarka kieruje obecnie Minister Przedsiębiorczości i Technologii na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Przedsiębiorczości i Technologii (Dz. U. poz. 93).

[185] Dz. U. poz. 1690.

zacji ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów[186], która pozwoli uruchomić finansowanie termomodernizacji budynków jednorodzinnych należących do osób, których nie stać na dobrej jakości kocioł czy też ocieplenie domu[187];

- wojewódzki inspektor ochrony środowiska, który m.in. dokonuje okresowych (rocznych) ocen jakości powietrza w strefach (art. 89 ust. 1 ustawy Poś), prowadzi badania monitoringowe w zakresie jakości powietrza na obszarze województwa (art. 89 i art. 90 w związku z art. 26 i art. 27 ustawy Poś);
- Główny Inspektor Ochrony Środowiska, który sprawuje nadzór nad ustalaniem sposobu i dokonywaniem oceny jakości powietrza oraz koordynuje działania dotyczące zapewnienia jakości pomiarów i oceny jakości powietrza (art. 90 ust. 6 pkt 1 i 2 ustawy Poś), udostępnia poprzez stronę internetową inspektoratu informacje o stanie jakości powietrza (art. 92b ust. 1 ustawy Poś), dokonuje zbiorczej oceny jakości powietrza w skali kraju (art. 94 ust. 1a ustawy Poś);
- organy samorządu województwa, które przygotowują programy ochrony powietrza i plany działań krótkoterminowych dla stref, w których wystąpiły przekroczenia poziomów dopuszczalnych lub poziomów docelowych poszczególnych substancji (art. 91 i 92 ustawy Poś) oraz posiadają uprawnienia do określenia na terenie województwa rodzajów lub jakości paliw dopuszczonych do stosowania, a także sposobu realizacji i kontroli tego obowiązku (art. 96 ustawy Poś);
- organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego i powiatowego, które są zobowiązane do wydania opinii w sprawie projektów programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych (art. 91 ust. 2 i 6, art. 92 ust. 1a ustawy Poś) oraz zobowiązane są realizować programy ochrony powietrza, uchwalone przez sejmik województwa;
- wojewoda, który przy pomocy wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska sprawuje nadzór w zakresie terminowego uchwalania POP i planów działań krótkoterminowych oraz wykonywania zadań określonych w tych dokumentach przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, starostę oraz inne podmioty (art. 96a ust. 1 ustawy Poś);
- wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego, który niezwłocznie powiadamia społeczeństwo oraz podmioty wskazane w planach działań krótkoterminowych, w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie, o ryzyku wystąpienia przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu oraz o wystąpieniu przekroczenia tych poziomów (art. 93 ustawy Poś);
- Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, odpowiedzialny za przeprowadzenie modelowania matematycznego transportu i przemian substancji w powietrzu oraz analizę wyników tego

[186] Dz. U. z 2018 r. poz. 966.

[187] Informacja na podstawie: http://www.mpit.gov.pl/strony/zadania/czyste-powietrze – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r.

modelowania na podstawie art. 88 ust. 7 ustawy Poś[188]; modelowanie matematyczne transportu i przemian substancji w powietrzu oraz analiza wyników tego modelowania ma być wykonywana na potrzeby oceny jakości powietrza, analiz rozprzestrzeniania się substancji w powietrzu oraz prognoz zmian jego jakości uzyskiwanych w ramach państwowego monitoringu środowiska (art. 88 ust. 5 ustawy Poś); powyższe zadanie finansowane jest ze środków NFOŚiGW w ramach celu określonego w art. 400a ust. 1 pkt 15 ustawy Poś (art. 88 ust. 9 ustawy Poś);

– Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE) utworzony na podstawie art. 3 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji[189]; do zadań KOBIZE należy m.in. sporządzanie raportów, sprawozdań i prognoz dotyczących wielkości emisji oraz opracowywanie metodyki ustalania wielkości emisji dla poszczególnych rodzajów instalacji lub aktywności oraz metodyki wyznaczania wskaźników emisji na jednostkę wyprodukowanego towaru, zużytego paliwa lub surowca; wykonywanie zadań przypisanych KOBIZE powierzono Instytutowi Ochrony Środowiska w Warszawie (art. 4); podmiot ten prowadzi Krajową bazę o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji, w której gromadzone są m.in. informacje dotyczące wielkości emisji gazów cieplarnianych i innych substancji wprowadzanych do powietrza przez podmioty korzystające ze środowiska (art. 6); podmiot korzystający ze środowiska, którego działalność powoduje emisje, sporządza i wprowadza do Krajowej bazy, w terminie do końca lutego każdego roku, raport zawierający informacje o wielkości emisji gazów i innych substancji wprowadzonych do powietrza, dotyczące poprzedniego roku kalendarzowego; Krajowy ośrodek przeprowadza analizę informacji zawartych w raportach wprowadzonych przez podmiot korzystający ze środowiska do Krajowej bazy; w przypadku wątpliwości dotyczących prawidłowości podanych w raporcie informacji Krajowy ośrodek występuje do podmiotu korzystającego ze środowiska o udzielenie wyjaśnień lub dokonanie korekty raportu (art. 8 ust. 1 i 2).

Program ochrony powietrza

Programy ochrony powietrza to, zgodnie z art. 23 ust. 1 dyrektywy CAFE, instrument zaradczy stosowany wówczas, gdy w określonej strefie lub aglomeracji poziomy zawartości zanieczyszczeń w powietrzu jednej lub kilku substancji przekraczają wartości dopuszczalne lub wartości docelowe, powiększone o odpowiednie marginesy tolerancji, a obowiązek ich sporządzenia spoczywa na państwach członkowskich. W przypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych, których termin wejścia w życie wygasł, plany ochrony jakości powietrza określają odpowiednie działania, tak aby okres, w którym nie są one dotrzymane, był jak najkrótszy. Plany ochrony jakości powietrza mogą również zawierać szczególne środki służące ochronie wrażliwych grup ludności, w tym dzieci.

[188] Art. 88 ust. 7 ustawy Poś został dodany do Prawa ochrony środowiska na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. poz. 88). Nowelizacja weszła w życie z dniem 26 stycznia 2018 r.

[189] Dz. U. z 2017 r. poz. 286, ze zm.

Zgodnie z art. 91 ustawy Poś dla stref, w których przekraczane są poziomy dopuszczalne substancji powiększone o margines tolerancji lub poziom docelowy, zarząd województwa opracowuje projekt uchwały w sprawie programu ochrony powietrza. Dla stref, w których został przekroczony poziom dopuszczalny albo poziom docelowy więcej niż jednej substancji w powietrzu, można sporządzić wspólny program ochrony powietrza dotyczący tych substancji. Dla stref, w których przekraczane są poziomy dopuszczalne substancji, zarząd województwa opracowuje projekt uchwały w sprawie programu ochrony powietrza lub jego aktualizacji, którego integralną część stanowi plan działań krótkoterminowych. Program ochrony powietrza jest aktem prawa miejscowego i podlega publikacji w wojewódzkich dziennikach urzędowych (art. 84 ustawy Poś).

W przypadku ryzyka wystąpienia w danej strefie przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu, zarząd województwa, w terminie 15 miesięcy od dnia otrzymania informacji o tym ryzyku od wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, opracowuje i przedstawia do zaopiniowania właściwym wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast i starostom projekt uchwały w sprawie planu działań krótkoterminowych, w którym ustala się działania mające na celu zmniejszenie ryzyka wystąpienia takich przekroczeń oraz ograniczenie skutków i czasu trwania zaistniałych przekroczeń (art. 92 ustawy Poś).

Program ochrony powietrza i plan działań krótkoterminowych są uchwalane przez sejmik województwa, w terminie 18 miesięcy od dnia otrzymania wyników oceny poziomów substancji w powietrzu i klasyfikacji stref (program ochrony powietrza) lub w terminie 18 miesięcy od dnia otrzymania informacji o ryzyku wystąpienia w danej strefie przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu (plan działań krótkoterminowych).

Elementy składowe programu ochrony powietrza zostały uregulowane w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r.[190] w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych.

Terminowość uchwalenia programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych oraz prawidłowość wykonywania zadań określonych w tych dokumentach podlega kontroli wojewody, wykonywanej przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska (art. 96a ustawy Poś).

Strefy, w których dokonuje się oceny jakości powietrza

Zgodnie z art. 87 ustawy Poś oceny jakości powietrza dokonuje się w strefach. Strefę stanowi: aglomeracja o liczbie mieszkańców większej niż 250 tysięcy, miasto o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy oraz pozostały obszar województwa, niewchodzący w skład miast o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy oraz aglomeracji. Wydane na podstawie art. 87 ust. 3 rozporządzenie wykonawcze określa liczbę stref w poszczególnych województwach, w szczególności[191]:

[190] Dz. U. poz. 1028.

[191] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 sierpnia 2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza (Dz. U. poz. 914).

– w województwie łódzkim wyodrębniono dwie strefy, tj. aglomerację łódzką oraz strefę łódzką, obejmującą pozostały obszar województwa;
– w województwie dolnośląskim wyodrębniono cztery strefy, tj. aglomerację wrocławską, miasto Legnica, Miasto Wałbrzych i strefę dolnośląską, obejmującą pozostały obszar województwa;
– w województwie małopolskim wyodrębniono trzy strefy, tj. aglomerację krakowską, miasto Tarnów oraz strefę małopolską, obejmującą pozostały obszar województwa;
– w województwie mazowieckim wyodrębniono cztery strefy, tj. aglomerację warszawską, miasto Płock, miasto Radom oraz strefę mazowiecką, obejmującą pozostały obszar województwa;
– w województwie śląskim wyodrębniono pięć stref, tj. aglomerację górnośląską, aglomerację rybnicko-jastrzębską, miasto Bielsko-Biała, miasto Częstochowa oraz strefę śląską, obejmującą pozostały obszar województwa.

Oceny jakości powietrza

Zgodnie z art. 89 ust. 1 ustawy Poś na podstawie wyników pomiarów prowadzonych na stacjach Państwowego Monitoringu Środowiska, WIOŚ co roku, w terminie do 30 kwietnia, dokonuje oceny poziomów substancji w powietrzu w danej strefie za rok poprzedni oraz odrębnie dla każdej substancji dokonuje klasyfikacji stref.

Uchwały antysmogowe

Podstawę przyjęcia uchwały antysmogowej stanowi art. 96 ustawy Poś. Zgodnie z przywołanym przepisem sejmik województwa może, w drodze uchwały, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko, wprowadzić ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw stałych. Uchwała, będąca aktem prawa miejscowego, określa: granice obszaru, na którym wprowadza się ograniczenia lub zakazy, rodzaje podmiotów lub instalacji, dla których wprowadza się ograniczenia lub zakazy oraz rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania lub których stosowanie jest zakazane na obszarze, objętym uchwałą lub parametry techniczne lub rozwiązania techniczne lub parametry emisji instalacji, w których następuje spalanie paliw, dopuszczonych do stosowania na tym obszarze.

Według stanu na dzień 30 maja 2018 r. w całej Polsce obowiązywało łącznie 13 uchwał antysmogowych, po trzy w województwie dolnośląskim, małopolskim i wielkopolskim oraz po jednej w województwach: mazowieckim, śląskim, opolskim i łódzkim[192].

Nieprzestrzeganie ograniczeń, nakazów lub zakazów, określonych w uchwale antysmogowej, podlega karze grzywny, orzekanej na podstawie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia[193].

Samorząd lokalny jest zobligowany określić w uchwale antysmogowej rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania lub których stosowanie jest zakazane na obszarze obowiązywania uchwały, lub parametry techniczne lub rozwiązania techniczne lub parametry emisji instalacji,

[192] Na podstawie analizy Systemu Informacji Prawnej LEX na dzień 30 maja 2015 r.

[193] Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2018 r. poz. 475, ze zm.).

w których następuje spalanie paliw, dopuszczonych do stosowania na tym obszarze. W zależności od stopnia szczegółowości rozwiązań lokalnych może wystąpić sytuacja, w której uchwała antysmogowa będzie zawierała inne regulacje (np. bardziej rygorystyczne) niż rozporządzenie w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe.

Uchwały antysmogowe jako prawo miejscowe zajmują, zgodnie z orzecznictwem sądowym[194], podobnie jak rozporządzenia analogiczną pozycję w hierarchii źródeł prawa. Wydawane są bowiem na podstawie delegacji ustawowej. Różnica pomiędzy rozporządzeniami a aktami prawa miejscowego sprowadza się do innego obszaru obowiązywania każdego z powyższych rodzajów źródeł prawa, jako że każdy z organów je wydających usytuowany jest na innym szczeblu administracji publicznej. Wątpliwości mogą się pojawić w przypadku rozbieżności pomiędzy regulacjami zawartymi w uchwale antysmogowej, przykładowo w zakresie parametrów technicznych instalacji, w których następuje spalanie paliw, dopuszczonych do stosowania a rozporządzeniem w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe.

W przypadku odmiennych uregulowań zawartych w akcie prawa miejscowego i rozporządzeniu, należy uznać, że zastosowanie znalazłaby uchwała antysmogowa jako akt szczególny, wynikający z uwarunkowań lokalnych, na podstawie ogólnej zasady lex posteriori generali non derogat legi priori speciali (norma późniejsza ogólna nie uchyla normy wcześniejszej szczególnej).

Finansowanie ochrony powietrza

Finansowanie ochrony powietrza, zgodnie z ustawą Poś, należy do zadań:

– Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz funduszy wojewódzkich, których celem działania jest m.in. finansowanie zadań obejmujących: system kontroli wnoszenia opłat za korzystanie ze środowiska, wspomaganie realizacji zadań państwowego monitoringu środowiska, przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza, wojewódzkie programy ochrony środowiska, programy ochrony powietrza i plany działań krótkoterminowych (art. 400b ust. 1 i 2 w związku z art. 400a ust. 1 pkt 14, 15, 21 i 37); należy jednak wskazać, że w wyniku nowelizacji ustawy Poś z dnia 7 kwietnia 2017 r.[195] samorządy województw, tj. główny podmiot odpowiedzialny za kształtowanie jakości powietrza w województwie, powołuje tylko jedną osobę (wiceprzewodniczącego) do pięcioosobowej rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (art. 400f ustawy Poś); do zadań rad nadzorczych należy m.in. ustalanie kryteriów wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków wojewódzkich funduszy (art. 400h ust. 1 pkt 1 ustawy Poś); tym samym samorząd województwa stracił praktycznie wpływ na decyzje, które przedsięwzięcia, np. w zakresie ochrony powietrza, będą finansowane przez wojewódzki fundusz;

[194] Na przykład wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2008 r. II OSK 102/08 LEX nr 453213

[195] Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. poz. 898), weszła w życie w dniu 24 maja 2017 r.

– powiatów i zadań własnych gmin, m.in. w zakresie wspomagania realizacji zadań państwowego monitoringu środowiska oraz przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza, w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych stanowiących odpowiednio dochody budżetów powiatów (10%) i budżetów gmin (20%), pomniejszone o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy (art. 402 ust. 4 i art. 403 ust. 1 i 2 w związku z art. 400a ust. 1 pkt 15 i 21 ustawy Poś).

Opłaty za korzystanie ze środowiska

Opłaty za korzystanie ze środowiska to jeden ze środków finansowo-prawnych ochrony środowiska. Opłaty ponosi się m.in. za wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza (art. 272 pkt 1 i art. 273 ust. 1 pkt 1 ustawy Poś). Wpływy z tytułu opłat i kar stanowią przychody m.in. wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz dochody budżetów powiatów i budżetów gmin (art. 277 ust. 4 ustawy Poś).

Administracyjne kary pieniężne

Administracyjna kara pieniężna również stanowi jeden ze środków finansowo-prawnych ochrony środowiska (art. 272 pkt 2 ustawy Poś). Jest ona ponoszona w przypadku korzystania ze środowiska z przekroczeniem lub naruszeniem warunków określonych w pozwoleniu lub innej decyzji przez podmiot korzystający ze środowiska (art. 276 ust. 2 ustawy Poś). Administracyjne kary pieniężne wymierza, w drodze decyzji, wojewódzki inspektor ochrony środowiska m.in. za przekroczenie określonych w pozwoleniach ilości lub rodzaju gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza.

W szczególny sposób uregulowane są kary pieniężne za uchybienia w zakresie przygotowania i realizacji programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (art. 315a–315c ustawy Poś). Uchybienia te mogą polegać na nierealizowaniu zaleceń pokontrolnych sformułowanych przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, niedotrzymaniu ustawowego terminu uchwalenia programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych lub niedotrzymaniu terminów realizacji zadań określonych w tych dokumentach. Wysokość kary może wynieść od 10 000 zł do 500 000 zł. Należy zwrócić uwagę na art. 315b ust. 2 ustawy Poś, który stanowi, że karę pieniężną wnosi się na rachunek bankowy NFOŚiGW w terminie 7 dni od dnia, w którym decyzja o jej wymierzeniu stała się ostateczna. Oznacza to, że pieniądze pochodzące z kar w województwie, w którym występują przekroczenia poziomów substancji mogą nie zostać przeznaczone na poprawę jakości powietrza w tym województwie.

Inspekcja Ochrony Środowiska

Zgodnie z postanowieniami art. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska[196], inspekcja ta została powołana do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska. Do jej zadań należy w szczególności (art. 2 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 6, 14):
– kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w rozumieniu Prawa ochrony środowiska,
– prowadzenie państwowego monitoringu środowiska,

[196] Dz. U. z 2016 r. poz. 1688, ze zm.

– podejmowanie decyzji wstrzymujących działalność prowadzoną z naruszeniem wymagań związanych z ochroną środowiska lub naruszeniem warunków korzystania ze środowiska,
– wykonywanie zadań określonych w przepisach o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie,
– wykonywanie pomiarów wielkości emisji oraz poziomu substancji lub energii występujących w środowisku.

Organami Inspekcji Ochrony Środowiska są: Główny Inspektor Ochrony Środowiska oraz wojewódzki inspektor ochrony środowiska jako organ rządowej administracji zespolonej w województwie (art. 3). Wojewódzki inspektor ochrony środowiska kieruje działalnością Inspekcji Ochrony Środowiska na obszarze województwa (art. 5 ust. 1). Do jego zadań należy w szczególności: wykonywanie zadań zgodnie z ogólnymi kierunkami działania, zaleceniami i wytycznymi Głównego Inspektora, opracowywanie i realizowanie wojewódzkich programów monitoringu środowiska oraz dokonywanie na obszarze województwa analiz i ocen stanu środowiska oraz przestrzegania przepisów o ochronie środowiska (art. 5 ust. 4).

Państwowy monitoring środowiska

Zgodnie z art. 26 ustawy Poś, państwowy monitoring środowiska obejmuje uzyskiwane na podstawie badań monitoringowych, informacje m.in. w zakresie jakości powietrza. Minimalna liczba stałych punktów pomiarowych przy prowadzeniu pomiarów poziomów benzenu, dwutlenku azotu, tlenków azotu, dwutlenku siarki, pyłu zawieszonego $PM_{2,5}$, pyłu zawieszonego PM_{10} i tlenku węgla w powietrzu oraz ołowiu, arsenu, kadmu, niklu i benzo(a)pirenu w pyle zawieszonym PM_{10} została określona w rozporządzeniach wykonawczych wydanych przez Ministra Środowiska na podstawie art. 90 ust. 3 ustawy Poś.

W 2017 r. w Polsce pomiary jakości powietrza prowadzone były na 1924 stanowiskach pomiarowych, w tym na 1098 stanowiskach automatycznych, co stanowiło 57% wszystkich stanowisk i na 826 stanowiskach manualnych (43% wszystkich stanowisk). Łączna liczba stacji pomiarów jakości powietrza w Polsce wynosiła 286[197].

Informacja o środowisku

Zasady i rodzaje informacji o środowisku podlegających udostępnieniu określone zostały w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Dane o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie zamieszcza się w publicznie dostępnych wykazach (art. 21 ust. 1). Wykazy te obejmują m.in. dane z zakresu ustawy Poś (art. 21 ust. 2 pkt 23), a w szczególności informacje o: programach ochrony powietrza i ich projektach przed skierowaniem do postępowania z udziałem społeczeństwa, wnioskach o wydanie pozwolenia i pozwoleniach zintegrowanych oraz pozwoleniach na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza. Do prowadzenia publicznie dostępnych wykazów obowiązane są organy administracji właściwe w poszczególnych sprawach (art. 22 ustawy o dostępie do informacji).

[197] Dane ze strony internetowej: http://powietrze.gios.gov.pl/pjp/content/measuring_air_assessment_measurings – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r.

Informacje z zakresu ustawy Poś są udostępniane za pośrednictwem systemów teleinformatycznych, w szczególności przy wykorzystaniu elektronicznych baz danych (art. 24 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji). Informacje zawarte w tych bazach danych udostępniane są w Biuletynie Informacji Publicznej prowadzonym m.in. przez:

– marszałka województwa w zakresie dotyczącym programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych (art. 24 ust. 2 i 3 pkt 1 w związku z ust. 1 pkt 1 lit. c i d ustawy o dostępie do informacji),
– wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w zakresie dotyczącym: klasyfikacji stref, w których dokonuje się rocznych i pięcioletnich ocen jakości powietrza, wyników pomiarów poziomów substancji w powietrzu oraz danych zgromadzonych w wojewódzkiej bazie informacji o korzystaniu ze środowiska (art. 24 ust. 2 i 3 pkt 3 w związku z ust. 1 pkt 1 lit. a, b, n ustawy o dostępie do informacji).

Wojewoda

Wojewoda odpowiada za wykonywanie polityki Rady Ministrów w województwie, a w szczególności zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, na zasadach określonych w odrębnych ustawach (art. 22 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie[198]). Wojewoda jako zwierzchnik rządowej administracji zespolonej w województwie: kieruje nią, koordynuje i kontroluje jej działalność, zapewnia warunki skutecznego jej działania oraz ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania (art. 51).

Zadania samorządu terytorialnego

Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, m.in. w zakresie ochrony środowiska (art. 14 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[199]).

Powiat (miasto na prawach powiatu) wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, m.in. w zakresie ochrony środowiska i przyrody (art. 4 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[200]).

Do zadań własnych gminy należą m.in. sprawy ochrony środowiska i przyrody (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[201]). W ramach prowadzenia polityki energetycznej na szczeblu lokalnym organ wykonawczy gminy opracowuje projekt, a rada gminy uchwala założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe (art. 19–20 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne[202]).

Marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta, jako organy ochrony środowiska, sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właści-

[198] Dz. U. z 2017 r. poz. 2234, ze zm.
[199] Dz. U. z 2018 r. poz. 913, ze zm.
[200] Dz. U. z 2018 r. poz. 995, ze zm.
[201] Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.
[202] Dz. U. z 2018 r. poz. 755, ze zm

wością tych organów. Mogą upoważnić do wykonywania funkcji kontrolnych pracowników podległych im urzędów marszałkowskich, powiatowych, miejskich lub gminnych lub funkcjonariuszy straży gminnych (art. 379–380 w związku z art. 376 ustawy Poś). Przykład stanowią kontrole możliwego spalania odpadów w gospodarstwach domowych prowadzone przez funkcjonariuszy straży gminnych. Zgodnie z art. 155 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach[203], termiczne przekształcanie odpadów prowadzi się wyłącznie w spalarniach odpadów lub we współspalarniach odpadów, z wyjątkami wskazanymi w tej ustawie. Artykuł 191 ustawy o odpadach przewiduje sankcję za złamanie zakazu stanowiąc, że kto – wbrew przepisowi art. 155 – termicznie przekształca odpady poza spalarnią odpadów lub współspalarnią odpadów podlega karze aresztu albo grzywny. Orzekanie następuje na zasadach i w trybie określonych w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia (art. 193 ustawy o odpadach). Wysokość grzywny wynosi od 20 do 500 zł (w przypadku nakładania jej w drodze mandatu karnego przez straż miejską) lub do 5000 zł.

Przepisy ustawy o opłacie miejscowej

Opłata miejscowa została uregulowana w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[204] (art. 1 pkt 5). Organem podatkowym właściwym w sprawach opłaty miejscowej jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych rada gminy może wprowadzić opłatę miejscową. Opłatę miejscową pobiera się od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych:

- w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach;
- w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status obszaru ochrony uzdrowiskowej – za każdą rozpoczętą dobę pobytu.

W art. 17 ust. 3 i 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych ustawodawca upoważnił Radę Ministrów, do określenia w drodze rozporządzenia minimalnych warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową, z uwzględnieniem warunków klimatycznych, krajobrazowych oraz umożliwiających pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych.

Rada gminy ustala miejscowości odpowiadające warunkom określonym w rozporządzeniu, w których pobiera się opłatę miejscową. Uchwała w sprawie ustalenia miejscowości, w których pobiera się opłatę miejscową, może być podjęta jako odrębny akt prawa miejscowego albo łącznie z regulacjami wskazanymi w art. 19 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, a dotyczącymi zasad ustalania i poboru, terminów płatności, wysokości stawek opłaty miejscowej, ewentualnego zarządzenia poboru opłaty w drodze inkasa, określenia inkasentów oraz wprowadzenia innych niż wymienione w ustawie zwolnień przedmiotowych od opłaty miejscowej.

[203] Dz. U. z 2018 r. poz. 21, ze zm.

[204] Dz. U. z 2018 r. poz. 1445.

Przepisy rozporządzenia określające warunki poboru opłaty miejscowej

W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową[205], określono m.in., że za minimalne warunki klimatyczne, uznaje się zachowanie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi, określonych w przepisach o ochronie środowiska na terenie strefy, o której mowa w art. 87 ust. 2 ustawy Poś, na obszarze której położona jest miejscowość. Tym samym o możliwości pobierania opłaty decyduje stan jakości powietrza w całej strefie, w której położona jest dana miejscowość, a nie jakość powietrza na terenie tej miejscowości. W świetle obowiązującego prawa niedopuszczalne jest pobieranie opłaty miejscowej w miejscowości położonej w strefie, w której przekroczone są dopuszczalne poziomy niektórych substancji w powietrzu (np. PM_{10}), pomimo że w przedmiotowej miejscowości przekroczenia mogą nie występować.

Dualizm prawny

Powyższe rozporządzenie weszło w życie z dniem 15 stycznia 2008 r. Wskazane w nim minimalne warunki klimatyczne, które muszą spełnić miejscowości, aby dopuszczalne było pobieranie w nich opłaty miejscowej odnoszą się wyłącznie do uchwał w sprawie opłaty miejscowej podejmowanych przez rady gmin po 15 stycznia 2008 r.

Istnieje dualizm prawny w odniesieniu do tej samej daniny publicznoprawnej. Z jednej strony są gminy, które pobierają opłatę miejscową w miejscowościach, ustalonych jeszcze przez wojewodów i minimalne warunki klimatyczne nie muszą być w nich spełnione. W okresie do dnia 31 grudnia 2005 r. miejscowości, w których pobierało się opłatę miejscową ustalał wojewoda, na wniosek rady gminy, po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska[206]. W przypadku gdyby gminy te, zdecydowały się na zmianę listy miejscowości, wówczas zastosowanie do nowej uchwały znalazłyby przepisy obecne, tj. m.in. rozporządzenie z dnia 18 grudnia 2007 r., a listę miejscowości ustalałaby rada gminy. Zgodnie z art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej[207], akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów zmienianych tą ustawą z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu niniejszą ustawą zachowują moc do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje. Konsekwencją tego przepisu jest obowiązywanie do dnia dzisiejszego rozporządzeń wojewodów określających miejscowości, w których pobiera się opłatę miejscową. Opłatę tę pobiera się niezależnie od warunków klimatycznych w zakresie jakości powietrza istniejących w danej miejscowości czy strefie.

Z drugiej strony występują gminy, które postanowiły ustalić listę miejscowości, w których można pobierać opłatę miejscową i podjęły stosowną uchwałę, zgodną z warunkami określonymi w rozporządzeniu z dnia 18 grudnia 2007 r.

[205] Dz. U. Nr 249, poz. 1851, dalej *rozporządzenie w sprawie warunków*.

[206] Kompetencje wojewodów zostały przekazane radom gmin na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. Nr 175, poz. 1462, ze zm.).

[207] Dz. U. Nr 175, poz. 1462, ze zm., dalej *ustawa nowelizująca*.

Należy zwrócić również uwagę, że zarówno ustawa Poś, jak i żadna inna ustawa nie obliguje gmin do zmiany listy miejscowości w związku ze zmianą jakości powietrza w strefie, w której położona jest gmina. Zmiana kwalifikacji strefy z A do C z uwagi na przekroczenie poziomu dopuszczalnego np. dla pyłu PM_{10}, nie skutkuje obowiązkiem zmiany listy miejscowości, w których pobiera się opłatę miejscową.

Nadzór nad działalnością gmin w zakresie poboru opłaty miejscowej

Zgodnie z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[208] organami nadzoru nad działalnością gminną są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa.

Artykuł 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych[209] stanowi, że w zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej.

Nadzór nad działalnością gminy w zakresie opłaty miejscowej sprawowany jest więc przez regionalne izby obrachunkowe. Przytoczony przepis posługuje się szerokim pojęciem *spraw podatków i opłat lokalnych*, które swoim zakresem obejmuje również uchwały w sprawie ustalenia miejscowości, w których pobiera się opłatę miejscową na podstawie art. 17 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Uchwały te podejmowane są w celu wprowadzenia i pobierania opłaty miejscowej, a więc są podejmowane w sprawie opłaty miejscowej, zgodnie z brzmieniem art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Praktyka organów bywa jednak różnorodna. Przykładowo w ocenie Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi i Krakowie oraz Wojewody Małopolskiego, w sytuacji gdy gmina podejmuje dwie uchwały w sprawie opłaty miejscowej, organem nadzoru nad uchwałą w sprawie ustalenia listy miejscowości, które spełniają warunki klimatyczne, zdrowotne i krajobrazowe jest wojewoda. Regionalna izba obrachunkowa sprawuje natomiast nadzór nad uchwałami w sprawie wprowadzenia opłaty miejscowej (regulacje określone w art. 19 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych).

Casus Zakopanego

W wyroku z dnia 10 lipca 2017 r. sygn. akt III SA/Kr 535/15[210] Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził nieważność uchwały Rady Miasta Zakopanego z dnia 27 marca 2008 r. nr XXII/250/2008 w sprawie ustalenia miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową[211]. Sąd stwierdził, że powyższa uchwała jest sprzeczna z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ponieważ została wydana z naruszeniem art. 17 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz § 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie warunków. W uzasadnieniu Sąd wskazał m.in., że podejmując zaskarżoną uchwałę nie ustalono istnienia jednej z trzech podstawowych

[208] Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.

[209] Dz. U. z 2016 r. poz. 561.

[210] LEX nr 2313156.

[211] Dz. Urz. Woj. Małopolskiego Nr 291, poz. 1908.

przesłanek wymaganych do podjęcia uchwały, tj. stanu zanieczyszczenia powietrza. Ponadto *z Oceny jakości powietrza w województwie małopolskim w 2007 r.* oraz analogicznych ocen za lata 2005–2006 i 2012–2014 wynikało, że został przekroczony poziom pyłu zawieszonego PM_{10}. W związku z powyższym nie została spełniona jedna z przesłanek wymaganych do podjęcia powyższej uchwały.

Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną miasta Zakopane w wyroku z dnia 15 marca 2018 r. sygn. akt II FSK 3579/17[212].

Pomimo opisanych powyżej rozstrzygnięć sądowych i stwierdzenia nieważności uchwały z dnia 27 marca 2008 r. w sprawie ustalenia miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową, władze miasta Zakopane zapowiedziały, że nadal będą pobierać opłatę miejscową[213] na podstawie rozporządzenia Nr 227/a Wojewody Małopolskiego z dnia 8 maja 2001 r. w sprawie ustalenia w województwie małopolskim miejscowości, w których pobierana jest opłata miejscowa[214].

Stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miasta Zakopanego z dnia 27 marca 2008 r. w sprawie ustalenia miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową, skutkowało jej eliminacją z porządku prawnego ze skutkiem *ex tunc*, tj. nie wywołała ona żadnych skutków prawnych i należy ją traktować jako niebyłą. Naczelny Sąd Administracyjny wprost stwierdził, że brzmienie art. 47 ust. 2 ustawy nowelizującej mogłoby w związku z powyższym prowadzić do wniosku, że na skutek stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miasta Zakopane niejako *odżywa* wydane wcześniej rozporządzenie wojewody. W ocenie Sądu wniosek taki jest jednak nie do przyjęcia w demokratycznym państwie prawnym, godziłby on bowiem w konstytucyjną zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa. Kontrola sądowoadministracyjna okazałaby się w tym wypadku nieefektywna, a podmiot podległy władztwu publicznemu wpadłby *de facto* w pułapkę prawną zastawioną nań przez samego ustawodawcę. Zwrot *akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów zmienianych niniejszą ustawą z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu niniejszą ustawą zachowują moc do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje* – użyty w art. 47 ust. 2 ustawy nowelizującej – należy odczytywać w kontekście omawianej sytuacji prawnej w ten sposób, że z chwilą podjęcia przez radę gminy uchwały na podstawie art. 17 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, wcześniej obowiązujące rozporządzenie wojewody w tym zakresie bezpowrotnie traci swą moc prawną. W konsekwencji nie *odżywa* ono wskutek późniejszego stwierdzenia przez sąd administracyjny nieważności zastępującej je uchwały rady gminy. Przyjęcie odmiennej interpretacji, prowadziłoby do niedającej się zaakceptować w istniejącym porządku konstytucyjnym konkluzji, że pomimo jednoznacznego

[212] LEX nr 2467865.

[213] Informacje na podstawie http://www.gazetakrakowska.pl/wiadomosci/podhale/a/zakopane-przegralo-w-nsa-jednak-i-tak-bedzie-pobieralo-oplate-miejscowa,13011680/ – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r.

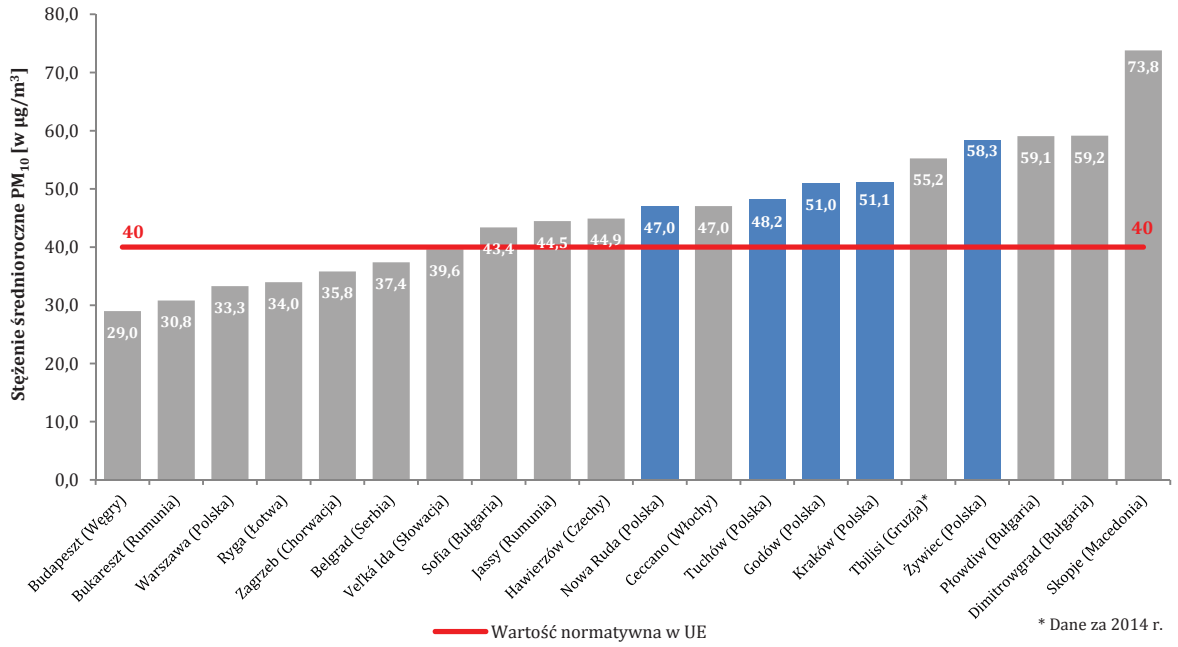
[214] Dz. Urz. Woj. Małopolskiego Nr 53, poz. 804, ze zm.

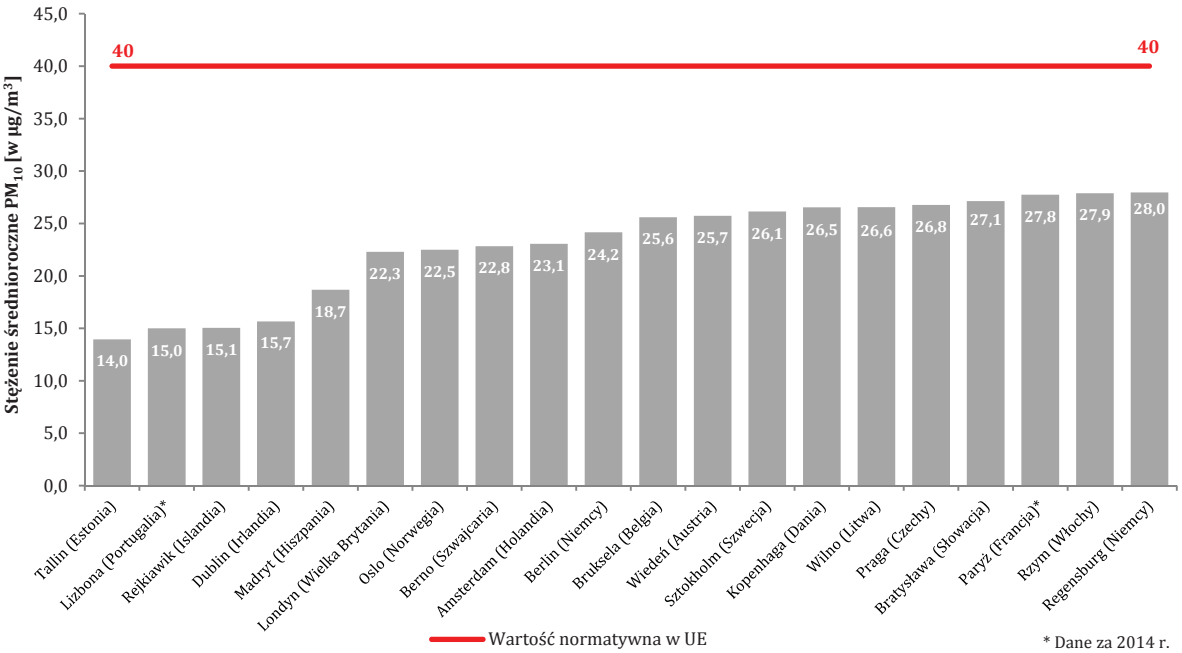
stwierdzenia przez sąd administracyjny, iż rada gminy, wydając zaskarżoną uchwałę, nie dopełniła wymogów przewidzianych w ustawie (i w aktach podustawowych wydanych na jej postawie), obywatel jest nadal zobowiązany do uiszczenia daniny. Podstawa prawna poboru podatku (opłaty) musi być – zgodnie z art. 217 Konstytucji RP – konkretna i jednoznaczna, i nie jest dopuszczalne twierdzenie, że na skutek stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego nakładającego podatek lokalny lub opłatę następuje zmiana podstawy poboru.

Wypowiedź Naczelnego Sądu Administracyjnego zasługuje na pełną aprobatę. Należy jednak pamiętać, że pojawiają się głosy przeciwne. S. Czarnecki stwierdził w glosie aprobującej do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 lipca 2017 r. sygn. akt III SA/Kr 535/15, że uchylenie uchwały rady gminy wskazującej miejscowości, w których można pobierać opłatę miejscową wcale nie musi prowadzić do tego, że świadczenie to nie będzie mogło być realizowane. Analiza regulacji prawnych, w szczególności przepisu art. 47 ust. 2 ustawy nowelizującej, prowadzi do wniosku, że w miejsce uchylonej uchwały zastosowanie znajdzie odpowiednie rozporządzenie wojewody wskazujące miejscowości, w których można pobierać opłatę miejscową. Będzie można w nich pobierać opłatę bez względu na to, czy spełniają one aktualnie określone kryteria klimatyczne[215].

[215] LEX nr 333794.

6.3. Stężenia roczne PM_{10} w wybranych miastach europejskich w 2013 r. wg bazy danych WHO





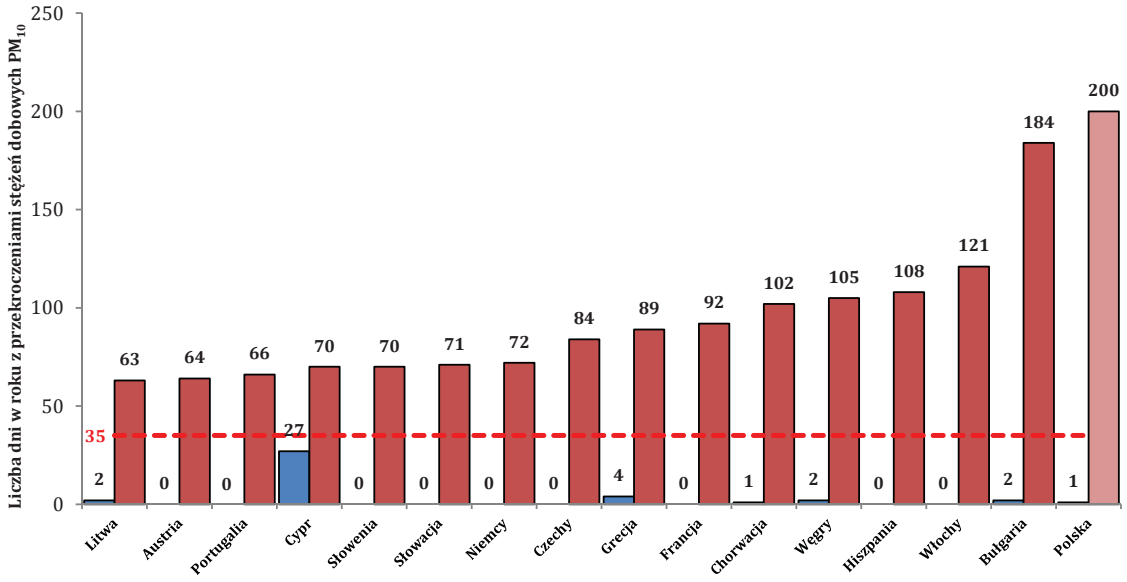
W przypadku więcej niż jednej stacji monitoringowej funkcjonującej na terenie danego miasta, podane na wykresach wysokości stężeń stanowią wartość średnią ze wszystkich dostępnych wskazań.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie Ambient Air Pollution Database, WHO, 2016.

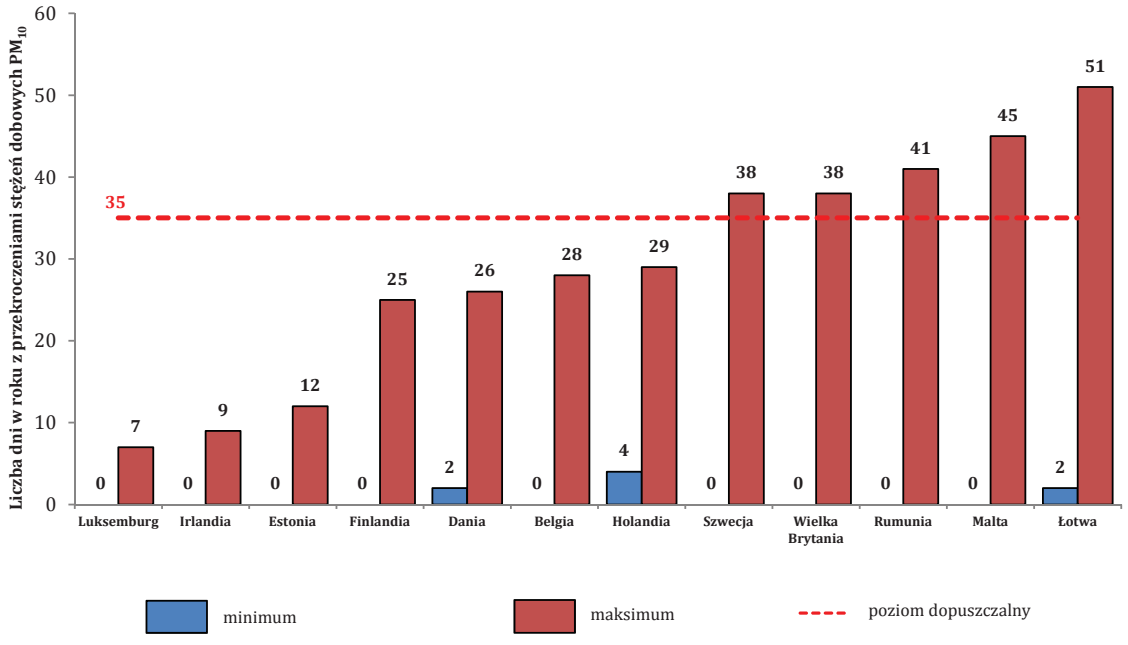
6.4. Dane o odnotowanych w 2015 r. poziomach PM_{10}, $PM_{2,5}$ i B(a)P w krajach UE

Odnotowane w 2015 r. poziomy w zakresie liczby dni z przekroczeniami stężeń dobowych PM_{10} w poszczególnych krajach UE, wg bazy danych EEA

Kraje, w których odnotowano maksymalny poziom powyżej 60 dni w skali roku

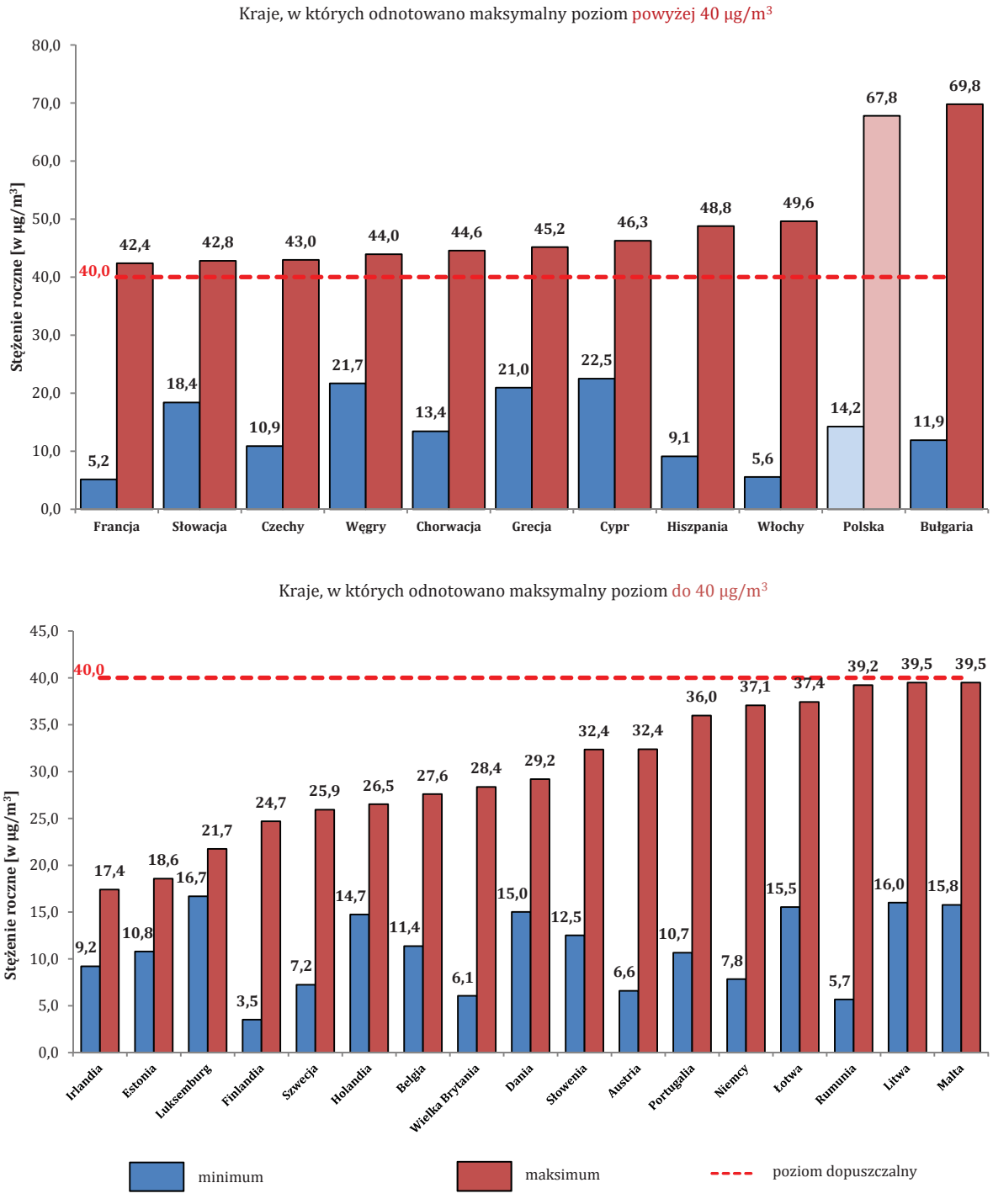


Kraje, w których odnotowano maksymalny poziom do 60 dni w skali roku



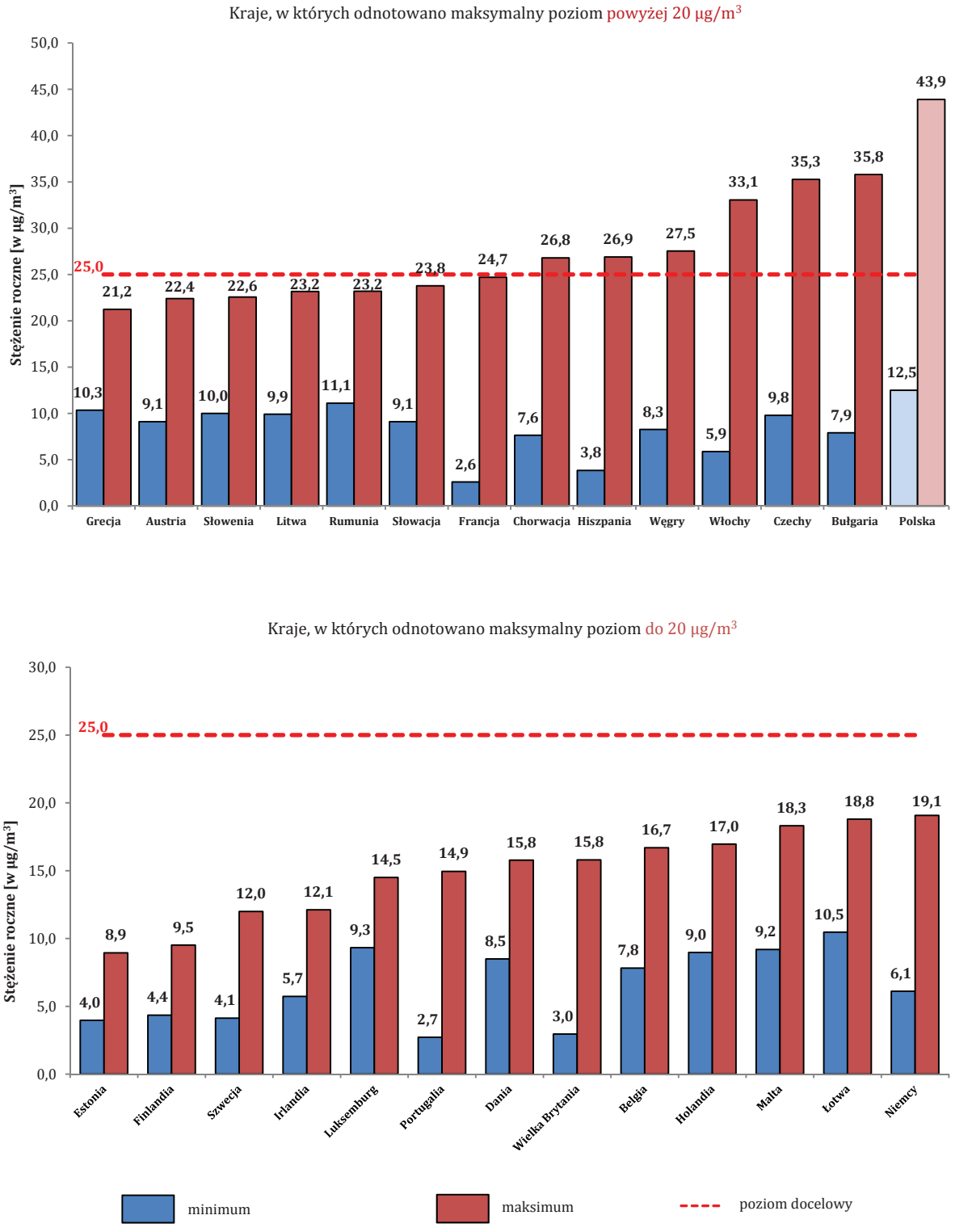
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie informacji zawartych w bazie danych EEA.

Odnotowane w 2015 r. poziomy w zakresie stężeń rocznych PM_{10} w poszczególnych krajach UE, wg bazy danych EEA



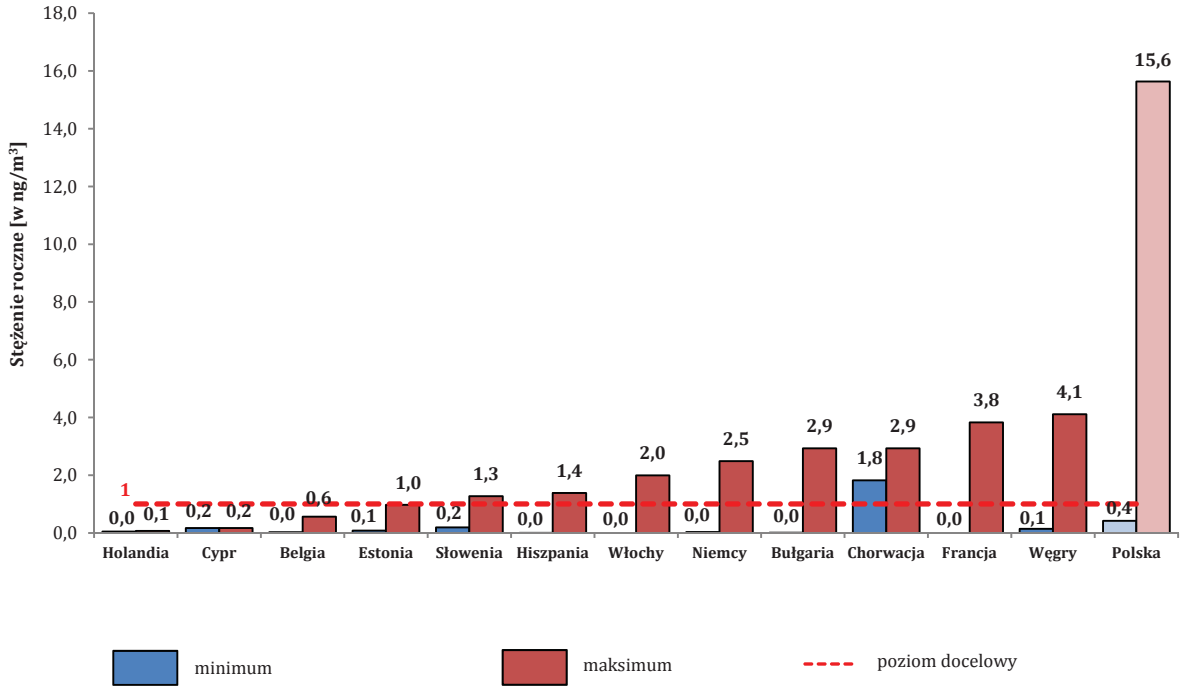
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie informacji zawartych w bazie danych EEA.

Odnotowane w 2015 r. poziomy w zakresie stężeń rocznych $PM_{2,5}$ w poszczególnych krajach UE, wg bazy danych EEA



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie informacji zawartych w bazie danych EEA.

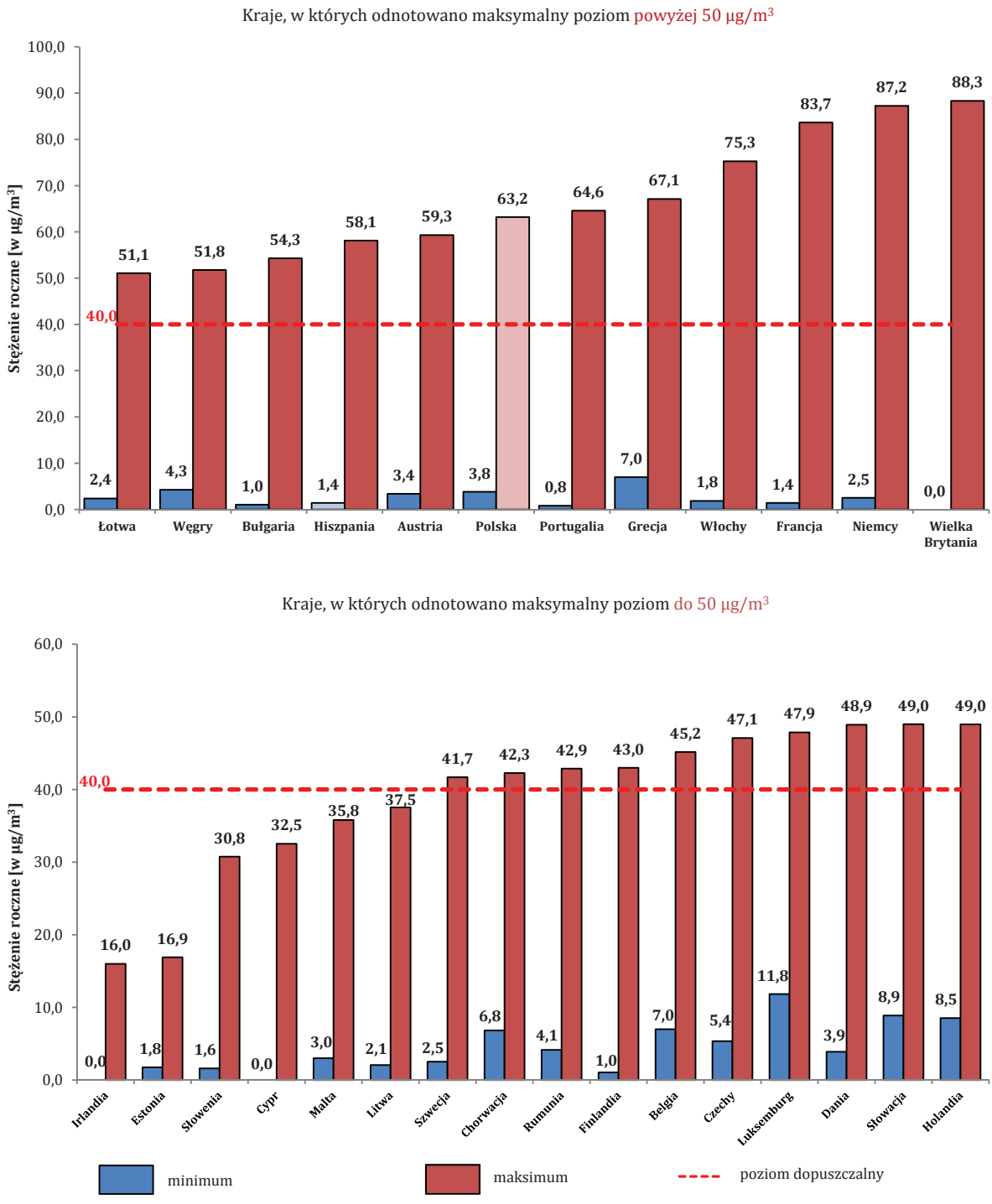
Odnotowane w 2015 r. poziomy w zakresie stężeń rocznych B(a)P w poszczególnych krajach UE, wg bazy danych EEA



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie informacji zawartych w bazie danych EEA.

6.5. Dane o odnotowanych w 2015 r. poziomach NO_2 w krajach UE

Odnotowane w 2015 r. poziomy w zakresie stężeń rocznych NO_2 w poszczególnych krajach UE wg bazy danych EEA



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie informacji zawartych w bazie danych EEA.

6.6. Dane o jakości powietrza w skali kraju i w poszczególnych województwach

Wyszczególnienie	Rok	Wartość normatywna		Wartość minimalna	Wartość maksymalna	Wartość średnia	Wartość średnia w sezonie letnim (I–IX)	Wartość średnia w sezonie zimowym (X–III)	Procent wartości normatywnej [kol. 6 / kol. 3]
1	*2*	*3*		*4*	*5*	*6*	*7*	*8*	*9*
CAŁY KRAJ									
stężenia średnioroczne PM_{10}	2011	40	µg/m³	12,7	77,0	35,1	24,3	47,4	88%
	2012	40	µg/m³	9,5	81,7	33,2	22,3	46,3	83%
	2013	40	µg/m³	10,2	59,7	31,3	22,9	43,0	78%
	2014	40	µg/m³	14,0	63,9	32,6	22,8	40,3	81%
	2015	40	µg/m³	15,0	67,8	31,3	22,8	42,5	78%
	2016	40	µg/m³	15,0	56,7	29,6	22,7	39,4	74%
	2017	40	µg/m³	13,0	64,3	30,0	20,0	42,7	75%
liczba dni, w których odnotowano przekroczenia dobowych stężeń PM_{10}	2011	35	dni	0	200	59,3	8,4	56,3	169%
	2012	35	dni	0	168	49,9	6,6	53,9	143%
	2013	35	dni	0	158	46,4	8,5	50,9	132%
	2014	35	dni	0	188	51,7	6,1	47,5	148%
	2015	35	dni	1	200	49,5	4,7	52,4	141%
	2016	35	dni	0	165	39,1	5,8	45,5	112%
	2017	35	dni	4	130	41,9	2,6	48,0	120%
stężenia średnioroczne $PM_{2,5}$	2011	28	µg/m³	12,7	54,8	26,7	15,7	39,5	95%
	2012	27	µg/m³	9,9	46,1	25,0	14,4	36,9	92%
	2013	26	µg/m³	10,7	43,5	23,7	15,3	35,8	91%
	2014	25	µg/m³	13,9	45,0	24,1	15,1	31,6	96%
	2015	25	µg/m³	12,5	43,9	22,8	13,9	32,8	91%
	2016	25	µg/m³	10,0	37,9	21,9	14,6	31,5	88%
	2017	25	µg/m³	9,7	40,1	22,3	13,2	33,5	89%
stężenia średnioroczne B(a)P	2011	-		0,5	18,0	4,1	0,9	8,4	-
	2012	-		0,4	19,2	4,2	0,7	8,5	-
	2013	1	ng/m³	0,5	16,2	4,1	1,3	8,7	412%
	2014	1	ng/m³	0,6	17,0	4,1	0,8	11,6	405%
	2015	1	ng/m³	0,5	15,6	4,2	1,0	7,6	422%
	2016	1	ng/m³	0,7	17,8	4,4	1,0	7,5	437%
	2017	1	ng/m³	0,6	22,7	4,3	0,9	8,8	426%
stężenia średnioroczne NO_2	2011	40	µg/m³	2,0	73,1	18,1	17,6	23,5	45%
	2012	40	µg/m³	2,8	71,4	17,4	14,7	19,8	43%
	2013	40	µg/m³	3,1	68,1	17,0	14,4	19,7	43%
	2014	40	µg/m³	2,0	61,5	16,8	14,1	20,1	42%
	2015	40	µg/m³	3,8	63,2	17,1	14,6	19,4	43%
	2016	40	µg/m³	3,5	59,2	16,5	14,7	19,2	41%
	2017	40	µg/m³	3,3	60,5	16,5	13,3	20,0	41%
1. WOJEWÓDZTWO DOLNOŚLĄSKIE									
stężenia średnioroczne PM_{10}	2011	40	µg/m³	16,9	62,1	33,3	22,5	50,8	83%
	2012	40	µg/m³	14,3	81,7	31,9	19,8	48,3	80%
	2013	40	µg/m³	15,9	47,0	28,4	20,6	40,3	71%
	2014	40	µg/m³	20,4	49,1	32,1	23,1	39,9	80%
	2015	40	µg/m³	18,7	61,8	32,2	22,4	42,3	81%
	2016	40	µg/m³	18,3	45,5	29,8	21,7	40,7	75%
	2017	40	µg/m³	19,6	48,4	29,6	18,6	44,0	74%

Wyszczególnienie	Rok	Wartość normatywna		Wartość minimalna	Wartość maksymalna	Wartość średnia	Wartość średnia w sezonie letnim (I–IX)	Wartość średnia w sezonie zimowym (X–III)	Procent wartości normatywnej [kol. 6 / kol. 3]
1	*2*	*3*		*4*	*5*	*6*	*7*	*8*	*9*
liczba dni, w których odnotowano przekroczenia dobowych stężeń PM_{10}	2011	35	dni	5	146	55,0	3,0	48,0	157%
	2012	35	dni	3	112	41,0	1,0	36,0	117%
	2013	35	dni	7	121	42,0	4,0	40,0	120%
	2014	35	dni	17	129	56,0	4,0	41,0	160%
	2015	35	dni	13	172	53,0	5,0	45,0	151%
	2016	35	dni	0	107	40,0	3,0	39,0	114%
	2017	35	dni	23	102	45,0	1,0	41,0	129%
stężenia średnioroczne $PM_{2,5}$	2011	28	µg/m³	20,4	32,5	26,6	14,7	44,0	95%
	2012	27	µg/m³	17,0	30,7	24,5	14,9	34,3	91%
	2013	26	µg/m³	17,6	30,4	25,0	16,1	39,8	96%
	2014	25	µg/m³	16,0	28,6	23,2	14,4	30,6	93%
	2015	25	µg/m³	14,5	30,3	21,3	13,2	29,9	85%
	2016	25	µg/m³	16,9	27,4	22,3	14,1	30,8	89%
	2017	25	µg/m³	16,2	23,9	21,2	12,2	34,4	85%
stężenia średnioroczne B(a)P	2011	-		0,7	12,2	4,7	0,7	8,2	-
	2012	-		1,2	13,6	5,7	1,1	12,2	-
	2013	1	ng/m³	1,3	13,1	4,7	1,9	8,4	473%
	2014	1	ng/m³	1,0	17,0	5,1	1,1	9,0	505%
	2015	1	ng/m³	1,8	15,3	4,9	0,9	8,7	491%
	2016	1	ng/m³	2,9	17,7	5,9	1,2	10,2	593%
	2017	1	ng/m³	2,4	15,9	5,1	1,2	12,2	510%
stężenia średnioroczne NO_2	2011	40	µg/m³	3,4	64,3	16,0	12,6	20,4	40%
	2012	40	µg/m³	3,4	55,8	14,1	11,6	18,0	35%
	2013	40	µg/m³	3,1	54,4	13,7	11,6	16,4	34%
	2014	40	µg/m³	3,4	53,3	16,3	14,0	20,7	41%
	2015	40	µg/m³	3,8	53,8	16,8	14,4	18,2	42%
	2016	40	µg/m³	3,6	49,2	16,2	13,9	19,0	41%
	2017	40	µg/m³	3,8	48,1	16,0	12,6	20,9	40%
2. WOJEWÓDZTWO KUJAWSKO-POMORSKIE									
stężenia średnioroczne PM_{10}	2011	40	µg/m³	12,7	47,0	28,1	22,0	37,3	70%
	2012	40	µg/m³	9,5	39,8	28,1	21,2	35,0	70%
	2013	40	µg/m³	10,2	43,7	28,7	22,0	40,6	72%
	2014	40	µg/m³	19,3	48,3	33,2	21,9	38,9	83%
	2015	40	µg/m³	17,5	43,4	31,7	21,2	44,4	79%
	2016	40	µg/m³	15,6	40,4	29,5	22,2	39,7	74%
	2017	40	µg/m³	16,0	40,0	30,0	19,8	42,3	75%
liczba dni, w których odnotowano przekroczenia dobowych stężeń PM_{10}	2011	35	dni	0	69	26,1	3,4	29,0	75%
	2012	35	dni	0	90	30,5	1,9	24,0	87%
	2013	35	dni	2	117	37,6	4,6	48,9	107%
	2014	35	dni	11	142	57,3	2,9	53,9	164%
	2015	35	dni	10	109	57,1	3,5	60,8	163%
	2016	35	dni	3	106	39,4	2,5	51,5	113%
	2017	35	dni	12	87	40,0	1,8	43,7	114%

Wyszczególnienie	Rok	Wartość normatywna		Wartość minimalna	Wartość maksymalna	Wartość średnia	Wartość średnia w sezonie letnim (I–IX)	Wartość średnia w sezonie zimowym (X–III)	Procent wartości normatywnej [kol. 6 / kol. 3]
1	*2*	*3*		*4*	*5*	*6*	*7*	*8*	*9*
stężenia średnioroczne $PM_{2,5}$	2011	28	µg/m³	16,1	32,9	22,4	16	29,1	80%
	2012	27	µg/m³	13,1	22,1	17,7	11,9	24,8	66%
	2013	26	µg/m³	10,7	23,4	18,0	11,7	25,8	69%
	2014	25	µg/m³	14,6	24,6	21,5	12,6	27,4	86%
	2015	25	µg/m³	13,4	26,8	20,0	13,4	30,1	80%
	2016	25	µg/m³	12,2	25,7	19,7	12,8	28,3	79%
	2017	25	µg/m³	11,7	26,8	19,3	10,8	32,1	77%
stężenia średnioroczne B(a)P	2011	-		0,5	8,3	2,6	0,4	3,5	-
	2012	-		0,4	5,0	2,3	0,6	5,6	-
	2013	1	ng/m³	0,5	4,4	1,8	0,5	2,3	180%
	2014	1	ng/m³	0,8	7,7	3,1	0,7	3,9	310%
	2015	1	ng/m³	0,6	8,6	4,1	1,0	7,5	410%
	2016	1	ng/m³	0,8	7,8	4,0	0,9	6,8	400%
	2017	1	ng/m³	0,9	7,8	3,7	0,8	7,7	370%
stężenia średnioroczne NO_2	2011	40	µg/m³	4,6	35,8	17,8	16,6	22,0	45%
	2012	40	µg/m³	4,5	41,4	16,5	14,8	16,1	41%
	2013	40	µg/m³	4,8	33,6	16,3	14,5	19,2	41%
	2014	40	µg/m³	2,0	30,3	16,3	14,3	19,3	41%
	2015	40	µg/m³	4,4	29,3	17,3	15,5	19,6	43%
	2016	40	µg/m³	4,8	28,3	16,9	15,8	18,9	42%
	2017	40	µg/m³	4,8	27,9	16,4	13,6	19,9	41%
3. WOJEWÓDZTWO LUBELSKIE									
stężenia średnioroczne PM_{10}	2011	40	µg/m³	30,6	37,6	33,9	23,4	41,3	85%
	2012	40	µg/m³	28,3	33,8	30,8	23,7	45,5	77%
	2013	40	µg/m³	27,6	33,6	29,8	23,7	36,3	75%
	2014	40	µg/m³	30,1	34,1	31,9	22,2	38,2	80%
	2015	40	µg/m³	29,2	36,5	32,6	23,0	43,0	81%
	2016	40	µg/m³	25,0	32,4	28,5	22,0	38,2	71%
	2017	40	µg/m³	26,5	32,5	30,3	21,4	39,8	76%
liczba dni, w których odnotowano przekroczenia dobowych stężeń PM_{10}	2011	35	dni	34	59	48,0	2,3	31,6	137%
	2012	35	dni	25	46	33,0	0,6	44,6	94%
	2013	35	dni	22	61	38,0	5,3	30,8	109%
	2014	35	dni	30	59	46,0	1,9	37,1	131%
	2015	35	dni	39	66	52,0	3,4	48,3	149%
	2016	35	dni	16	48	33,0	3,1	34,1	94%
	2017	35	dni	26	53	42,0	0,5	42,4	120%
stężenia średnioroczne $PM_{2,5}$	2011	28	µg/m³	21,9	25,7	24,1	15,1	30,2	86%
	2012	27	µg/m³	20,4	22,4	21,3	13,8	34,4	79%
	2013	26	µg/m³	20,4	22,4	21,4	16,1	26,2	82%
	2014	25	µg/m³	22,9	25,8	23,9	15,0	30,1	96%
	2015	25	µg/m³	21,3	28,2	25,4	15,7	35,4	102%
	2016	25	µg/m³	19,1	26,7	23,1	15,2	33,1	93%
	2017	25	µg/m³	20,7	25,2	23,2	13,7	34,0	93%

Wyszczególnienie	Rok	Wartość normatywna		Wartość minimalna	Wartość maksymalna	Wartość średnia	Wartość średnia w sezonie letnim (I–IX)	Wartość średnia w sezonie zimowym (X–III)	Procent wartości normatywnej [kol. 6 / kol. 3]
1	*2*	*3*		*4*	*5*	*6*	*7*	*8*	*9*
stężenia średnioroczne B(a)P	2011	-		0,5	0,8	0,7	0,2	1,5	-
	2012	-		0,4	0,8	0,7	0,3	0,9	-
	2013	1	ng/m³	1,0	1,1	1,1	0,4	1,7	105%
	2014	1	ng/m³	1,8	3,2	2,3	0,5	2,4	234%
	2015	1	ng/m³	2,8	5,4	3,9	0,6	7,5	388%
	2016	1	ng/m³	1,8	3,0	2,5	0,4	4,4	246%
	2017	1	ng/m³	2,2	3,8	3,1	0,6	6,0	309%
stężenia średnioroczne NO_2	2011	40	µg/m³	7,3	22,6	14,1	11,8	15,6	35%
	2012	40	µg/m³	9,5	22,8	15,6	13,4	17,3	39%
	2013	40	µg/m³	9,0	19,6	15,2	13,3	18,3	38%
	2014	40	µg/m³	7,6	23,0	13,7	12,1	17,2	34%
	2015	40	µg/m³	7,1	23,3	13,1	11,0	13,8	33%
	2016	40	µg/m³	6,5	21,7	12,5	10,8	14,9	31%
	2017	40	µg/m³	6,8	21,7	12,6	10,6	14,8	31%
4. WOJEWÓDZTWO LUBUSKIE									
stężenia średnioroczne PM_{10}	2011	40	µg/m³	22,7	41,2	29,5	20,4	40,4	74%
	2012	40	µg/m³	20,3	38,3	26,4	17,9	35,3	66%
	2013	40	µg/m³	21,6	31,1	27,1	20,7	34,2	68%
	2014	40	µg/m³	23,9	36,1	28,6	19,9	33,1	72%
	2015	40	µg/m³	20,0	29,8	25,7	17,8	33,7	64%
	2016	40	µg/m³	24,4	32,4	28,2	21,9	35,4	71%
	2017	40	µg/m³	24,2	30,9	26,8	19,2	38,6	67%
liczba dni, w których odnotowano przekroczenia dobowych stężeń PM_{10}	2011	35	dni	23	99	47,0	4,0	44,0	134%
	2012	35	dni	20	82	39,0	1,0	40,0	111%
	2013	35	dni	12	36	28,0	3,0	31,0	80%
	2014	35	dni	24	76	40,0	2,0	30,0	114%
	2015	35	dni	17	49	30,0	0,0	29,0	86%
	2016	35	dni	22	50	33,0	3,0	35,0	94%
	2017	35	dni	29	49	34,0	0,0	41,0	97%
stężenia średnioroczne $PM_{2,5}$	2011	28	µg/m³	17,3	19,8	18,6	11,9	30,6	66%
	2012	27	µg/m³	16,9	20,4	18,1	10,8	23,7	67%
	2013	26	µg/m³	16,4	22,0	19,6	13,5	29,0	75%
	2014	25	µg/m³	14,8	22,6	19,6	12,8	24,6	78%
	2015	25	µg/m³	16,6	19,6	18,5	12,0	24,3	74%
	2016	25	µg/m³	18,2	21,2	19,6	13,3	26,0	78%
	2017	25	µg/m³	19,0	21,6	19,9	13,6	29,4	80%
stężenia średnioroczne B(a)P	2011	-		1,1	2,5	1,8	0,3	3,9	-
	2012	-		1,7	3,5	2,3	0,3	2,5	-
	2013	1	ng/m³	2,0	4,2	3,2	0,8	9,9	320%
	2014	1	ng/m³	2,1	3,9	3,0	0,4	4,5	300%
	2015	1	ng/m³	2,0	3,4	2,6	0,7	4,9	260%
	2016	1	ng/m³	2,0	3,9	2,8	0,5	5,0	280%
	2017	1	ng/m³	1,7	2,9	2,3	0,6	4,7	230%

Wyszczególnienie	Rok	Wartość normatywna		Wartość minimalna	Wartość maksymalna	Wartość średnia	Wartość średnia w sezonie letnim (I–IX)	Wartość średnia w sezonie zimowym (X–III)	Procent wartości normatywnej [kol. 6 / kol. 3]
1	*2*	*3*		*4*	*5*	*6*	*7*	*8*	*9*
stężenia średnioroczne NO_2	2011	40	µg/m³	4,6	18,1	12,0	8,7	16,5	30%
	2012	40	µg/m³	5,2	18,3	13,2	9	14,4	33%
	2013	40	µg/m³	5,9	18,3	13,1	9,8	17,3	33%
	2014	40	µg/m³	4,7	21,8	13,3	10,2	18,6	33%
	2015	40	µg/m³	5,5	20,5	12,8	10,7	16,3	32%
	2016	40	µg/m³	5,7	22,6	13,5	10,9	16,6	34%
	2017	40	µg/m³	6,0	19,8	14,0	11,3	17,7	35%
5. WOJEWÓDZTWO ŁÓDZKIE									
stężenia średnioroczne PM_{10}	2011	40	µg/m³	27,6	64,4	43,2	26,8	57,4	108%
	2012	40	µg/m³	24,3	60,2	41,3	25,1	56,8	103%
	2013	40	µg/m³	24,4	53,3	39,3	27,9	54,1	98%
	2014	40	µg/m³	25,2	55,0	39,5	25,9	51,3	99%
	2015	40	µg/m³	23,6	55,8	37,9	25,4	51,6	95%
	2016	40	µg/m³	22,6	52,2	36,2	26,4	49,0	91%
	2017	40	µg/m³	27,1	45,3	36,7	23,2	54,2	92%
liczba dni, w których odnotowano przekroczenia dobowych stężeń PM_{10}	2011	35	dni	35	166	74,0	7,0	74,0	211%
	2012	35	dni	15	156	86,0	5,0	68,0	246%
	2013	35	dni	17	152	81,0	12,0	82,0	231%
	2014	35	dni	14	138	80,0	6,0	71,0	229%
	2015	35	dni	14	152	79,0	5,0	71,0	226%
	2016	35	dni	19	150	71,0	8,0	68,0	203%
	2017	35	dni	23	90	58,0	2,0	62,0	166%
stężenia średnioroczne $PM_{2,5}$	2011	28	µg/m³	24,8	37,3	30,7	16,9	45,5	110%
	2012	27	µg/m³	24,5	34,0	29,4	16,1	43,1	109%
	2013	26	µg/m³	23,0	30,4	27,7	17,0	43,0	107%
	2014	25	µg/m³	22,0	32,5	27,4	16,0	38,4	109%
	2015	25	µg/m³	20,5	31,6	25,9	14,2	40,3	104%
	2016	25	µg/m³	18,8	29,0	23,7	13,8	34,3	95%
	2017	25	µg/m³	20,9	32,2	27,0	14,5	38,6	108%
stężenia średnioroczne B(a)P	2011	-		4,3	18,0	8,0	1,4	20,5	-
	2012	-		4,5	19,2	8,9	1,4	17,8	-
	2013	1	ng/m³	4,0	14,6	8,1	2,2	15,9	806%
	2014	1	ng/m³	4,0	14,6	7,2	1,3	14,8	723%
	2015	1	ng/m³	3,9	15,6	7,3	1,8	12,2	730%
	2016	1	ng/m³	4,0	17,8	8,6	2,5	14,0	855%
	2017	1	ng/m³	2,6	9,1	5,4	1,1	13,6	540%
stężenia średnioroczne NO_2	2011	40	µg/m³	19,4	33,0	23,1	16,9	24,5	58%
	2012	40	µg/m³	11,4	31,8	20,0	17,0	23,0	50%
	2013	40	µg/m³	9,8	31,0	19,2	16,9	22,9	48%
	2014	40	µg/m³	10,5	29,1	18,6	17,5	23,7	47%
	2015	40	µg/m³	11,9	26,0	19,4	17,9	23,2	49%
	2016	40	µg/m³	11,0	31,1	21,3	19,0	23,3	53%
	2017	40	µg/m³	10,4	28,5	19,9	16,0	25,1	50%

Wyszczególnienie	Rok	Wartość normatywna		Wartość minimalna	Wartość maksymalna	Wartość średnia	Wartość średnia w sezonie letnim (I–IX)	Wartość średnia w sezonie zimowym (X–III)	Procent wartości normatywnej [kol. 6 / kol. 3]
1	*2*	*3*		*4*	*5*	*6*	*7*	*8*	*9*
6. WOJEWÓDZTWO MAŁOPOLSKIE									
stężenia średnioroczne PM_{10}	2011	40	µg/m³	34,5	76,3	51,6	30,0	77,2	129%
	2012	40	µg/m³	34,0	65,7	47,1	26,0	73,1	118%
	2013	40	µg/m³	27,2	59,7	43,3	28,4	63,9	108%
	2014	40	µg/m³	29,4	63,9	39,9	24,2	57,9	100%
	2015	40	µg/m³	27,6	67,8	39,5	26,5	55,3	99%
	2016	40	µg/m³	24,0	56,7	36,1	25,3	52,1	90%
	2017	40	µg/m³	27,3	64,3	40,3	22,2	61,8	101%
liczba dni, w których odnotowano przekroczenia dobowych stężeń PM_{10}	2011	35	dni	69	200	120,0	16,2	96,4	343%
	2012	35	dni	50	132	92,0	7,1	87,2	263%
	2013	35	dni	15	158	92,0	12,9	87,5	263%
	2014	35	dni	12	188	70,0	6,1	79,3	200%
	2015	35	dni	6	200	69,0	10,4	77,9	197%
	2016	35	dni	10	165	57,0	7,9	68,3	163%
	2017	35	dni	42	130	75,6	4,9	75,1	216%
stężenia średnioroczne $PM_{2,5}$	2011	28	µg/m³	31,4	54,8	39,4	19,4	61,0	141%
	2012	27	µg/m³	32,5	46,1	37,9	17,6	59,0	140%
	2013	26	µg/m³	27,1	43,5	33,1	20,4	54,0	127%
	2014	25	µg/m³	24,7	45,0	31,6	17,4	44,0	126%
	2015	25	µg/m³	25,2	43,9	31,9	18,4	44,0	128%
	2016	25	µg/m³	24,4	37,9	29,4	18,1	44,0	117%
	2017	25	µg/m³	24,7	40,1	30,3	15,1	48,0	121%
stężenia średnioroczne B(a)P	2011	-		3,3	13,2	8,3	2,0	14,7	-
	2012	-		2,9	19,0	8,8	1,1	17,6	-
	2013	1	ng/m³	4,4	16,2	8,7	1,7	16,9	865%
	2014	1	ng/m³	2,6	15,2	7,5	1,1	14,9	747%
	2015	1	ng/m³	3,1	12,0	7,4	1,4	12,5	735%
	2016	1	ng/m³	2,5	9,9	6,1	1,0	11,9	613%
	2017	1	ng/m³	3,1	22,7	7,3	1,1	13,8	730%
stężenia średnioroczne NO_2	2011	40	µg/m³	7,9	73,1	27,5	24,0	31,0	69%
	2012	40	µg/m³	7,5	71,4	26,9	23,0	31,0	67%
	2013	40	µg/m³	7,1	68,1	25,7	23,0	30,0	64%
	2014	40	µg/m³	5,6	61,5	23,6	20,0	29,0	59%
	2015	40	µg/m³	6,2	63,2	25,1	22,0	27,0	63%
	2016	40	µg/m³	7,8	59,2	26,1	22,0	28,0	65%
	2017	40	µg/m³	6,9	60,5	26,4	22,0	31,0	66%

Wyszczególnienie	Rok	Wartość normatywna		Wartość minimalna	Wartość maksymalna	Wartość średnia	Wartość średnia w sezonie letnim (I–IX)	Wartość średnia w sezonie zimowym (X–III)	Procent wartości normatywnej [kol. 6 / kol. 3]
1	*2*	*3*		*4*	*5*	*6*	*7*	*8*	*9*
7. WOJEWÓDZTWO MAZOWIECKIE									
stężenia średnioroczne PM_{10}	2011	40	µg/m³	25,0	49,1	36,8	25,8	45,0	92%
	2012	40	µg/m³	22,9	43,7	35,5	24,5	48,8	89%
	2013	40	µg/m³	21,5	39,7	32,0	26,7	43,4	80%
	2014	40	µg/m³	25,3	41,9	33,2	24,3	40,4	83%
	2015	40	µg/m³	23,9	43,7	33,3	35,4	48,0	83%
	2016	40	µg/m³	18,5	41,0	30,3	24,9	39,2	76%
	2017	40	µg/m³	19,0	41,8	30,2	21,8	41,2	76%
liczba dni, w których odnotowano przekroczenia dobowych stężeń PM_{10}	2011	35	dni	38	129	68,0	6,4	91,2	194%
	2012	35	dni	27	90	59,0	3,9	54,6	169%
	2013	35	dni	16	75	47,0	8,5	53,4	134%
	2014	35	dni	27	98	56,0	4,7	42,3	160%
	2015	35	dni	26	90	57,0	3,7	54,7	163%
	2016	35	dni	8	76	36,0	5,4	41,2	103%
	2017	35	dni	5	87	40,3	1,5	40,5	115%
stężenia średnioroczne $PM_{2,5}$	2011	28	µg/m³	24,2	31,5	28,0	17,9	38,9	100%
	2012	27	µg/m³	24,1	29,2	26,6	15,5	38,1	99%
	2013	26	µg/m³	22,1	31,2	25,5	17,6	34,9	98%
	2014	25	µg/m³	23,0	31,4	26,8	16,7	30,7	107%
	2015	25	µg/m³	21,0	32,2	25,3	15,0	37,0	101%
	2016	25	µg/m³	19,4	27,0	23,7	16,2	36,1	95%
	2017	25	µg/m³	21,1	27,6	24,1	14,0	35,9	96%
stężenia średnioroczne B(a)P	2011	-		3,2	5,5	4,4	4,3	7,4	-
	2012	-		3,1	7,1	5,2	0,8	10,5	-
	2013	1	ng/m³	1,9	5,4	3,8	4,8	8,1	384%
	2014	1	ng/m³	2,2	8,0	4,5	1,2	7,4	452%
	2015	1	ng/m³	1,5	5,4	2,9	0,8	4,9	294%
	2016	1	ng/m³	1,2	3,8	2,5	0,5	4,8	245%
	2017	1	ng/m³	1,3	4,1	2,5	0,4	5,4	250%
stężenia średnioroczne NO_2	2011	40	µg/m³	8,3	54,8	21,3	58,2	23,8	53%
	2012	40	µg/m³	9,7	45,4	21,3	18,6	22,2	53%
	2013	40	µg/m³	8,6	56,3	23,2	19,5	22,4	58%
	2014	40	µg/m³	8,8	49,0	23,1	20,7	24,8	58%
	2015	40	µg/m³	10,0	59,2	24,1	21,3	23,8	60%
	2016	40	µg/m³	5,5	56,7	21,0	20,8	24,2	53%
	2017	40	µg/m³	4,4	51,7	20,7	17,7	23,0	52%
8. WOJEWÓDZTWO OPOLSKIE									
stężenia średnioroczne PM_{10}	2011	40	µg/m³	35,4	44,8	40,3	25,1	52,1	101%
	2012	40	µg/m³	32,4	40,5	35,7	22,0	50,0	89%
	2013	40	µg/m³	29,4	40,5	36,38	24,2	54,9	91%
	2014	40	µg/m³	32,3	45,4	37,63	23,7	45,2	94%
	2015	40	µg/m³	30,8	36,1	32,93	21,8	47,5	82%
	2016	40	µg/m³	29,4	36,9	32,69	23,8	44,4	82%
	2017	40	µg/m³	27,2	39,3	33,82	21,6	50,1	85%

Wyszczególnienie	Rok	Wartość normatywna		Wartość minimalna	Wartość maksymalna	Wartość średnia	Wartość średnia w sezonie letnim (I–IX)	Wartość średnia w sezonie zimowym (X–III)	Procent wartości normatywnej [kol. 6 / kol. 3]
1	*2*	*3*		*4*	*5*	*6*	*7*	*8*	*9*
liczba dni, w których odnotowano przekroczenia dobowych stężeń PM_{10}	2011	35	dni	53	83	69,0	5,0	58,0	197%
	2012	35	dni	44	62	52,0	2,0	58,0	149%
	2013	35	dni	37	87	65,0	7,0	60,0	186%
	2014	35	dni	41	115	77,0	7,0	52,0	220%
	2015	35	dni	41	72	55,0	1,0	59,0	157%
	2016	35	dni	35	75	52,0	5,0	48,0	149%
	2017	35	dni	41	82	58,0	3,0	59,0	166%
stężenia średnioroczne $PM_{2,5}$	2011	28	µg/m³	24,9	28,9	27,5	13,6	46,4	98%
	2012	27	µg/m³	25,1	30,1	27,0	15,9	42,0	100%
	2013	26	µg/m³	23,8	32,9	27,9	16,9	44,6	107%
	2014	25	µg/m³	21,3	31,5	25,9	15,1	34,5	103%
	2015	25	µg/m³	20,3	27,0	22,9	13,7	35,6	91%
	2016	25	µg/m³	19,7	27,0	23,3	15,7	33,6	93%
	2017	25	µg/m³	18,3	28,5	23,5	13,1	37,0	94%
stężenia średnioroczne B(a)P	2011	-		5,5	11,7	8,5	0,7	22,1	-
	2012	-		4,6	8,9	6,7	1,3	11,6	-
	2013	1	ng/m³	4,6	9,5	6,5	1,5	14,7	651%
	2014	1	ng/m³	4,5	6,6	5,4	0,8	8,1	537%
	2015	1	ng/m³	3,4	11,0	6,8	2,7	8,6	680%
	2016	1	ng/m³	4,4	5,1	4,7	1,4	7,1	471%
	2017	1	ng/m³	3,8	7,9	5,4	1,2	9,9	542%
stężenia średnioroczne NO_2	2011	40	µg/m³	15,6	23,3	19,9	16,3	25,3	50%
	2012	40	µg/m³	15,6	21,4	18,5	13,9	22,5	46%
	2013	40	µg/m³	21,6	21,6	21,6	17,4	20,4	54%
	2014	40	µg/m³	19,7	19,7	19,7	15,7	20,2	49%
	2015	40	µg/m³	16,4	21,2	18,1	15,2	21,3	45%
	2016	40	µg/m³	15,5	16,4	16,1	13,0	20,2	40%
	2017	40	µg/m³	15,5	16,2	15,9	11,2	21,4	40%
9. WOJEWÓDZTWO PODKARPACKIE									
stężenia średnioroczne PM_{10}	2011	40	µg/m³	35,0	49,0	42,0	29,0	55,0	105%
	2012	40	µg/m³	31,0	50,0	40,0	28,0	56,0	100%
	2013	40	µg/m³	29,0	43,0	35,0	27,0	43,0	88%
	2014	40	µg/m³	28,0	38,0	32,0	24,0	41,0	80%
	2015	40	µg/m³	30,0	44,0	33,0	24,0	42,0	83%
	2016	40	µg/m³	26,0	35,0	30,0	23,0	39,0	75%
	2017	40	µg/m³	21,0	39,0	31,0	21,0	45,0	78%
liczba dni, w których odnotowano przekroczenia dobowych stężeń PM_{10}	2011	35	dni	47	106	86,0	11,0	74,0	246%
	2012	35	dni	32	108	65,0	8,0	68,0	186%
	2013	35	dni	31	98	58,0	9,0	52,0	166%
	2014	35	dni	26	79	44,0	4,0	46,0	126%
	2015	35	dni	40	94	52,0	3,0	47,0	149%
	2016	35	dni	26	58	37,0	3,0	38,0	106%
	2017	35	dni	20	72	48,0	1,0	53,0	137%

Wyszczególnienie	Rok	Wartość normatywna		Wartość minimalna	Wartość maksymalna	Wartość średnia	Wartość średnia w sezonie letnim (I–IX)	Wartość średnia w sezonie zimowym (X–III)	Procent wartości normatywnej [kol. 6 / kol. 3]
1	*2*	*3*		*4*	*5*	*6*	*7*	*8*	*9*
stężenia średnioroczne $PM_{2,5}$	2011	28	µg/m³	29,0	37,0	32,0	19,0	46,0	114%
	2012	27	µg/m³	26,0	39,0	31,0	18,0	47,0	115%
	2013	26	µg/m³	24,0	28,0	26,0	17,0	37,0	100%
	2014	25	µg/m³	22,0	25,0	24,0	16,0	32,0	96%
	2015	25	µg/m³	23,0	27,0	25,0	15,0	33,0	100%
	2016	25	µg/m³	20,0	25,0	23,0	16,0	32,0	92%
	2017	25	µg/m³	19,0	27,0	24,0	14,0	36,0	96%
stężenia średnioroczne B(a)P	2011	-		4,1	7,6	5,4	0,9	9,2	-
	2012	-		3,2	6,3	5,0	0,8	10,3	-
	2013	1	ng/m³	2,3	5,2	3,6	0,9	7,9	360%
	2014	1	ng/m³	2,7	3,4	3,0	0,7	5,6	300%
	2015	1	ng/m³	3,3	5,6	4,4	0,9	6,3	440%
	2016	1	ng/m³	3,3	7,5	4,5	0,9	9,0	450%
	2017	1	ng/m³	1,6	9,1	4,3	0,7	9,2	430%
stężenia średnioroczne NO_2	2011	40	µg/m³	18,0	18,0	18,0	15,0	46,0	45%
	2012	40	µg/m³	16,0	20,0	18,0	14,0	21,0	45%
	2013	40	µg/m³	13,0	20,0	16,0	13,0	17,0	40%
	2014	40	µg/m³	12,0	16,0	14,0	11,0	18,0	35%
	2015	40	µg/m³	5,0	19,0	14,0	11,0	18,0	35%
	2016	40	µg/m³	5,0	19,0	13,0	11,0	16,0	33%
	2017	40	µg/m³	5,0	19,0	13,0	10,0	16,0	33%
10. WOJEWÓDZTWO PODLASKIE									
stężenia średnioroczne PM_{10}	2011	40	µg/m³	21,4	34,3	29,2	22,9	34,2	73%
	2012	40	µg/m³	20,1	30,9	27,2	21,6	34,8	68%
	2013	40	µg/m³	19,2	27,3	24,1	13,3	29,2	60%
	2014	40	µg/m³	20,8	30,0	26,2	20,4	28,8	66%
	2015	40	µg/m³	24,2	29,2	26,2	20,3	34,8	66%
	2016	40	µg/m³	19,2	27,5	22,9	19,8	28,8	57%
	2017	40	µg/m³	18,2	23,2	21,7	16,9	28,4	54%
liczba dni, w których odnotowano przekroczenia dobowych stężeń PM_{10}	2011	35	dni	15	54	35,0	4,0	20,0	100%
	2012	35	dni	9	38	26,0	1,0	35,0	74%
	2013	35	dni	8	25	16,0	3,0	15,0	46%
	2014	35	dni	3	37	20,0	1,0	16,0	57%
	2015	35	dni	26	46	32,0	2,0	34,0	91%
	2016	35	dni	2	30	14,0	1,0	20,0	40%
	2017	35	dni	6	16	11,0	0,0	14,0	31%
stężenia średnioroczne $PM_{2,5}$	2011	28	µg/m³	20,8	33,0	27,0	17,0	35,4	96%
	2012	27	µg/m³	22,3	33,2	26,7	15,1	39,6	99%
	2013	26	µg/m³	19,3	27,9	22,5	12,4	35,1	87%
	2014	25	µg/m³	15,2	28,0	21,2	14,4	30,4	85%
	2015	25	µg/m³	13,3	26,6	20,1	12,0	31,4	80%
	2016	25	µg/m³	11,6	25,9	19,1	13,4	26,4	76%
	2017	25	µg/m³	11,4	25,1	17,3	10,6	25,2	69%

Wyszczególnienie	Rok	Wartość normatywna		Wartość minimalna	Wartość maksymalna	Wartość średnia	Wartość średnia w sezonie letnim (I–IX)	Wartość średnia w sezonie zimowym (X–III)	Procent wartości normatywnej [kol. 6 / kol. 3]
1	*2*	*3*		*4*	*5*	*6*	*7*	*8*	*9*
stężenia średnioroczne B(a)P	2011	-		-	-	-	-	-	-
	2012	-		-	-	-	-	-	-
	2013	1	ng/m³	1,8	1,8	1,8	0,3	2,9	180%
	2014	1	ng/m³	1,8	2,1	1,9	0,4	4,1	190%
	2015	1	ng/m³	1,8	1,8	1,8	0,4	3,5	180%
	2016	1	ng/m³	1,1	1,1	1,1	0,3	2,0	110%
	2017	1	ng/m³	1,5	1,7	1,6	0,3	3,3	160%
stężenia średnioroczne NO_2	2011	40	µg/m³	2,0	15,9	11,0	9,5	12,1	28%
	2012	40	µg/m³	2,8	14,5	9,9	9,3	11,8	25%
	2013	40	µg/m³	3,3	14,4	9,5	7,4	11,1	24%
	2014	40	µg/m³	3,7	15,9	10,4	8,3	12,1	26%
	2015	40	µg/m³	3,9	14,9	10,6	8,7	12,7	27%
	2016	40	µg/m³	3,5	13,4	8,6	7,6	10,5	22%
	2017	40	µg/m³	3,3	13,5	9,8	7,76	10,0	25%
11. WOJEWÓDZTWO POMORSKIE									
stężenia średnioroczne PM_{10}	2011	40	µg/m³	15,5	36,0	24,3	27,9	39,8	61%
	2012	40	µg/m³	11,0	37,0	23,4	18,9	36,0	59%
	2013	40	µg/m³	11,0	39,0	22,2	19,1	33,8	56%
	2014	40	µg/m³	14,0	45,0	26,7	21,3	33,2	67%
	2015	40	µg/m³	15,0	39,0	23,8	19,2	32,7	60%
	2016	40	µg/m³	15,0	42,0	22,2	19,3	29,6	56%
	2017	40	µg/m³	13,0	28,6	20,9	17,0	24,9	52%
liczba dni, w których odnotowano przekroczenia dobowych stężeń PM_{10}	2011	35	dni	8	58	26,0	3,0	13,0	74%
	2012	35	dni	4	70	25,0	2,0	21,0	71%
	2013	35	dni	0	81	15,0	0,3	12,0	43%
	2014	35	dni	1	124	28,0	4,0	14,0	80%
	2015	35	dni	1	78	23,0	4,0	22,0	66%
	2016	35	dni	1	101	19,0	2,0	17,0	54%
	2017	35	dni	7	36	18,0	0,5	18,0	51%
stężenia średnioroczne $PM_{2,5}$	2011	28	µg/m³	16,2	19,1	17,4	10,5	24,6	62%
	2012	27	µg/m³	14,1	26,0	18,3	11,8	29,5	68%
	2013	26	µg/m³	13,0	28,0	17,8	12,6	29,7	68%
	2014	25	µg/m³	16,0	27,0	19,3	11,7	27,0	77%
	2015	25	µg/m³	14,0	23,0	16,8	11,3	25,7	67%
	2016	25	µg/m³	10,0	20,0	14,5	10,8	24,1	58%
	2017	25	µg/m³	9,7	28,4	16,7	13,5	18,9	67%
stężenia średnioroczne B(a)P	2011	-		0,9	6,3	2,9	0,3	12,6	-
	2012	-		1,2	7,4	3,3	0,8	11,1	-
	2013	1	ng/m³	1,0	7,0	2,7	1,3	8,7	270%
	2014	1	ng/m³	1,0	6,0	2,0	1,2	9,0	200%
	2015	1	ng/m³	1,0	10,0	3,0	1,6	10,5	300%
	2016	1	ng/m³	2,0	10,0	7,0	2,0	11,6	700%
	2017	1	ng/m³	1,1	6,8	4,3	2,7	6,0	429%

Wyszczególnienie	Rok	Wartość normatywna		Wartość minimalna	Wartość maksymalna	Wartość średnia	Wartość średnia w sezonie letnim (I–IX)	Wartość średnia w sezonie zimowym (X–III)	Procent wartości normatywnej [kol. 6 / kol. 3]
1	*2*	*3*		*4*	*5*	*6*	*7*	*8*	*9*
stężenia średnioroczne NO_2	2011	40	µg/m³	3,1	27,6	12,2	15,1	20,6	31%
	2012	40	µg/m³	3,2	26,6	12,4	12,9	19,1	31%
	2013	40	µg/m³	4,0	25,0	11,6	11,9	17,1	29%
	2014	40	µg/m³	4,0	26,0	12,6	12,1	16,8	32%
	2015	40	µg/m³	4,0	26,0	11,7	11,4	16,2	29%
	2016	40	µg/m³	5,0	21,0	14,4	12,8	16,4	36%
	2017	40	µg/m³	4,2	19,4	14,1	13,0	15,2	35%
12. WOJEWÓDZTWO ŚLĄSKIE									
stężenia średnioroczne PM_{10}	2011	40	µg/m³	26,7	77,0	49,9	29,8	72,4	125%
	2012	40	µg/m³	34,4	77,6	47,7	27,0	67,7	119%
	2013	40	µg/m³	27,7	58,3	44,5	30,1	66,2	111%
	2014	40	µg/m³	27,8	55,8	44,0	28,2	58,0	110%
	2015	40	µg/m³	23,2	52,1	40,3	26,5	55,9	101%
	2016	40	µg/m³	23,0	50,9	39,0	27,2	53,9	98%
	2017	40	µg/m³	24,3	55,6	40,8	23,3	61,4	102%
liczba dni, w których odnotowano przekroczenia dobowych stężeń PM_{10}	2011	35	dni	36	197	103,0	57,0	162,0	294%
	2012	35	dni	52	168	93,0	67,0	162,0	266%
	2013	35	dni	28	145	96,0	54,0	158,0	274%
	2014	35	dni	21	144	96,0	44,0	158,0	274%
	2015	35	dni	16	117	80,0	26,0	149,0	229%
	2016	35	dni	18	114	73,0	37,0	138,0	209%
	2017	35	dni	26	115	72,0	23,0	138,0	206%
stężenia średnioroczne $PM_{2,5}$	2011	28	µg/m³	21,3	45,3	34,6	19,5	57,3	124%
	2012	27	µg/m³	17,9	39,9	32,8	16,7	48,2	121%
	2013	26	µg/m³	23,0	38,4	32,4	21,2	48,5	125%
	2014	25	µg/m³	21,3	40,0	32,1	20,8	43,0	128%
	2015	25	µg/m³	18,5	34,9	28,1	17,3	40,5	113%
	2016	25	µg/m³	18,6	34,2	28,4	18,0	40,4	114%
	2017	25	µg/m³	20,0	39,3	29,7	16,5	44,8	119%
stężenia średnioroczne B(a)P	2011	-		3,8	16,1	8,8	1,6	17,6	-
	2012	-		4,6	15,1	8,5	1,2	16,6	-
	2013	1	ng/m³	3,1	11,3	6,7	1,9	14,0	666%
	2014	1	ng/m³	3,1	12,1	6,6	1,5	11,7	658%
	2015	1	ng/m³	3,0	10,5	6,5	1,5	12,3	645%
	2016	1	ng/m³	3,7	13,4	7,6	1,9	11,2	755%
	2017	1	ng/m³	4,8	16,1	9,0	1,7	17,8	897%
stężenia średnioroczne NO_2	2011	40	µg/m³	12,2	61,0	28,3	23,6	31,8	71%
	2012	40	µg/m³	9,5	49,3	25,4	20,9	31,0	64%
	2013	40	µg/m³	9,1	48,7	24,5	21,0	29,3	61%
	2014	40	µg/m³	8,1	57,7	23,5	20,0	28,3	59%
	2015	40	µg/m³	9,7	58,3	24,5	20,8	26,9	61%
	2016	40	µg/m³	9,5	56,1	23,0	20,5	26,8	57%
	2017	40	µg/m³	10,4	57,5	24,0	18,9	29,1	60%

Wyszczególnienie	Rok	Wartość normatywna		Wartość minimalna	Wartość maksymalna	Wartość średnia	Wartość średnia w sezonie letnim (I–IX)	Wartość średnia w sezonie zimowym (X–III)	Procent wartości normatywnej [kol. 6 / kol. 3]
1	*2*	*3*		*4*	*5*	*6*	*7*	*8*	*9*
13. WOJEWÓDZTWO ŚWIĘTOKRZYSKIE									
stężenia średnioroczne PM_{10}	2011	40	µg/m³	24,7	43,5	33,8	22,7	44,9	84%
	2012	40	µg/m³	23,1	41,0	33,8	23	47,9	84%
	2013	40	µg/m³	22,0	38,1	31,6	23,6	41,4	79%
	2014	40	µg/m³	21,8	37,3	30,7	23,2	39,2	77%
	2015	40	µg/m³	27,4	38,4	31,8	22,5	42,0	80%
	2016	40	µg/m³	19,9	34,6	28,6	21,9	37,4	71%
	2017	40	µg/m³	24,1	38,3	30,8	18,9	45,6	77%
liczba dni, w których odnotowano przekroczenia dobowych stężeń PM_{10}	2011	35	dni	20	103	59,0	4,0	51,0	169%
	2012	35	dni	19	75	48,0	2,0	62,0	137%
	2013	35	dni	14	80	48,0	6,0	45,0	137%
	2014	35	dni	7	68	40,0	4,0	38,0	114%
	2015	35	dni	38	80	52,0	3,0	48,0	149%
	2016	35	dni	18	57	36,0	4,0	36,0	103%
	2017	35	dni	23	71	47,0	0,0	48,0	134%
stężenia średnioroczne $PM_{2,5}$	2011	28	µg/m³	29,8	35,0	32,4	19,0	46,5	116%
	2012	27	µg/m³	24,5	29,9	27,2	15,8	43,7	101%
	2013	26	µg/m³	24,4	28,8	26,0	16,6	36,0	100%
	2014	25	µg/m³	23,5	26,9	25,2	17,5	35,6	101%
	2015	25	µg/m³	21,0	25,6	23,0	13,4	31,1	92%
	2016	25	µg/m³	18,6	23,9	21,6	14,5	30,5	86%
	2017	25	µg/m³	17,4	26,6	22,0	12,8	35,0	88%
stężenia średnioroczne B(a)P	2011	-		5,8	6,6	6,1	1,0	8,2	-
	2012	-		6,0	8,4	6,7	0,7	13,9	-
	2013	1	ng/m³	4,5	5,9	5,0	1,0	10,4	500%
	2014	1	ng/m³	4,3	6,1	5,0	1,0	9,7	500%
	2015	1	ng/m³	4,3	6,1	5,2	1,2	8,5	520%
	2016	1	ng/m³	4,6	6,6	5,3	1,0	9,5	530%
	2017	1	ng/m³	4,6	6,6	5,8	0,7	12,6	580%
stężenia średnioroczne NO_2	2011	40	µg/m³	15,5	25,1	20,3	17,8	28,2	51%
	2012	40	µg/m³	16,2	23,9	20,0	20,1	16,2	50%
	2013	40	µg/m³	10,9	23,1	16,9	14,9	19,2	42%
	2014	40	µg/m³	11,1	24,4	15,6	11,8	19,8	39%
	2015	40	µg/m³	14,7	24,9	19,1	16,1	20,6	48%
	2016	40	µg/m³	8,5	25,7	16,7	15,2	19,7	42%
	2017	40	µg/m³	12,8	23,2	17,9	14,3	22,7	45%
14. WOJEWÓDZTWO WARMIŃSKO-MAZURSKIE									
stężenia średnioroczne PM_{10}	2011	40	µg/m³	17,0	31,1	23,8	19,4	27,7	60%
	2012	40	µg/m³	16,0	30,1	22,6	17,7	28,0	57%
	2013	40	µg/m³	15,7	30,8	22,8	18,1	28,1	57%
	2014	40	µg/m³	18,8	29,6	24,1	18,9	27,8	60%
	2015	40	µg/m³	17,3	28,5	24,0	18,1	29,3	60%
	2016	40	µg/m³	15,7	31,7	24,9	20,1	32,3	62%
	2017	40	µg/m³	15,5	34,5	24,2	17,5	31,2	61%

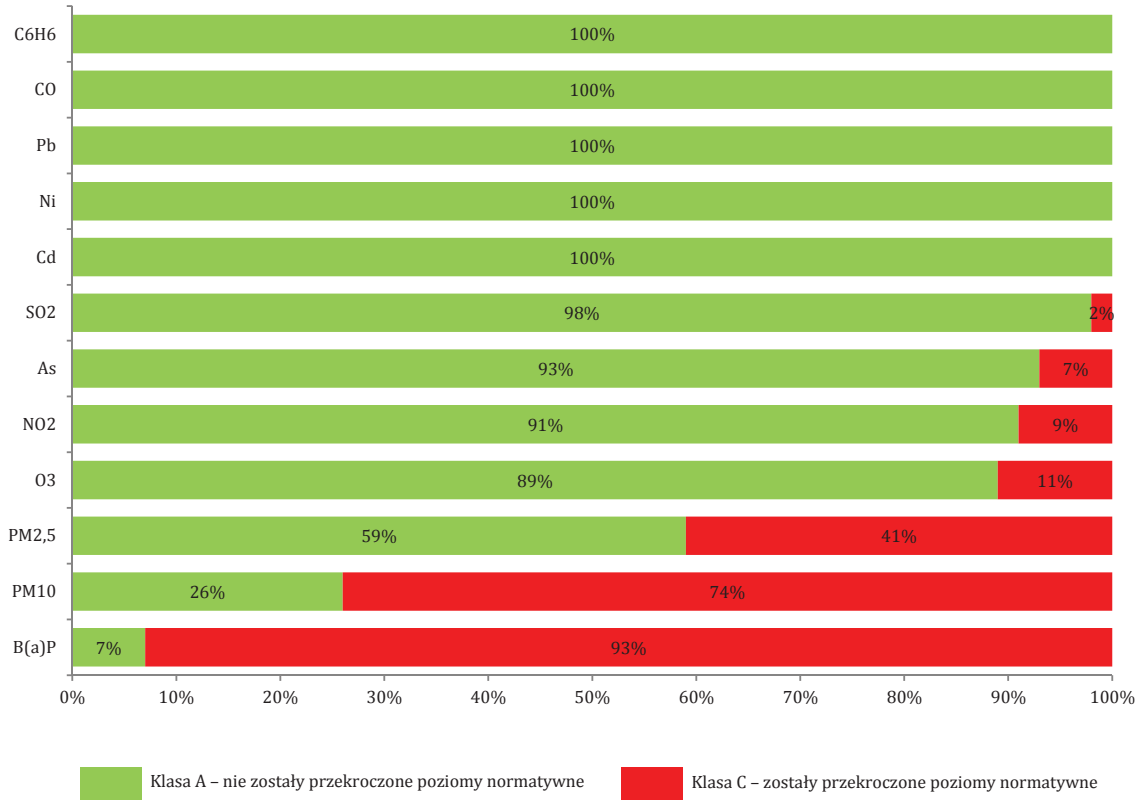
Wyszczególnienie	Rok	Wartość normatywna		Wartość minimalna	Wartość maksymalna	Wartość średnia	Wartość średnia w sezonie letnim (I–IX)	Wartość średnia w sezonie zimowym (X–III)	Procent wartości normatywnej [kol. 6 / kol. 3]
1	*2*	*3*		*4*	*5*	*6*	*7*	*8*	*9*
liczba dni, w których odnotowano przekroczenia dobowych stężeń PM_{10}	2011	35	dni	6	54	21,2	2,4	16,9	61%
	2012	35	dni	4	44	17,5	0,7	18,9	50%
	2013	35	dni	0	34	12,1	1,6	11,1	35%
	2014	35	dni	0	41	17,7	1,0	14,3	51%
	2015	35	dni	8	44	22,7	0,8	16,0	65%
	2016	35	dni	5	36	18,4	0,0	25,8	53%
	2017	35	dni	4	32	22,1	0,5	19,2	63%
stężenia średnioroczne $PM_{2,5}$	2011	28	µg/m³	12,7	20,8	17,9	11,7	24,7	76%
	2012	27	µg/m³	13,8	18,4	17,0	10,5	23,9	63%
	2013	26	µg/m³	12,8	28,9	15,8	10,2	22,8	61%
	2014	25	µg/m³	13,9	22,6	16,9	10,3	22,2	68%
	2015	25	µg/m³	12,5	20,0	16,3	9,7	23,9	65%
	2016	25	µg/m³	11,4	16,4	15,0	10,5	21,4	60%
	2017	25	µg/m³	11,8	17,9	16,3	10,2	21,7	88%
stężenia średnioroczne B(a)P	2011	-		-	-	-	-	-	-
	2012	-		-	-	-	-	-	-
	2013	1	ng/m³	0,6	4,4	2,1	0,4	4,0	208%
	2014	1	ng/m³	0,6	3,8	2,2	0,4	4,0	224%
	2015	1	ng/m³	0,5	3,3	2,0	0,2	4,0	202%
	2016	1	ng/m³	0,7	3,2	1,9	0,4	3,6	193%
	2017	1	ng/m³	0,6	3,5	2,2	0,6	4,4	221%
stężenia średnioroczne NO_2	2011	40	µg/m³	3,8	16,4	13,6	7,2	14,3	34%
	2012	40	µg/m³	4,1	14,7	11,9	7,9	14,0	30%
	2013	40	µg/m³	3,4	16,9	12,4	8,4	12,8	31%
	2014	40	µg/m³	4,5	16,6	12,9	8,8	13,8	32%
	2015	40	µg/m³	3,8	14,2	12,1	8,0	13,8	30%
	2016	40	µg/m³	4,3	15,7	10,8	9,3	14,8	27%
	2017	40	µg/m³	4,6	15,7	11,1	8,2	13,3	28%
15. WOJEWÓDZTWO WIELKOPOLSKIE									
stężenia średnioroczne PM_{10}	2011	40	µg/m³	26,5	39,5	35,7	23,0	48,7	89%
	2012	40	µg/m³	28,8	39,8	33,9	22,8	43,3	85%
	2013	40	µg/m³	21,0	41,1	30,9	21,6	46,5	77%
	2014	40	µg/m³	26,2	41,8	34,3	23,0	39,8	86%
	2015	40	µg/m³	26,1	39,4	32,0	22,1	44,5	80%
	2016	40	µg/m³	29,7	40,3	31,1	24,0	40,7	78%
	2017	40	µg/m³	23,2	38,1	29,7	19,5	43,4	74%
liczba dni, w których odnotowano przekroczenia dobowych stężeń PM_{10}	2011	35	dni	43	90	67,0	4,0	58,7	191%
	2012	35	dni	38	85	60,0	2,3	49,1	171%
	2013	35	dni	25	86	48,0	3,2	59,9	137%
	2014	35	dni	30	104	65,0	4,4	45,5	186%
	2015	35	dni	28	83	53,0	3,7	52,3	151%
	2016	35	dni	26	84	47,0	4,9	46,5	134%
	2017	35	dni	26	64	40,0	1,1	49,5	114%

Wyszczególnienie	Rok	Wartość normatywna		Wartość minimalna	Wartość maksymalna	Wartość średnia	Wartość średnia w sezonie letnim (I–IX)	Wartość średnia w sezonie zimowym (X–III)	Procent wartości normatywnej [kol. 6 / kol. 3]
1	*2*	*3*		*4*	*5*	*6*	*7*	*8*	*9*
stężenia średnioroczne $PM_{2,5}$	2011	28	µg/m³	27,5	33,5	30,5	17,5	45,6	109%
	2012	27	µg/m³	24,4	31,9	28,2	16,9	39,0	104%
	2013	26	µg/m³	23,4	27,7	25,5	16,2	41,4	98%
	2014	25	µg/m³	26,4	29,0	27,7	17,9	34,1	111%
	2015	25	µg/m³	24,4	33,6	28,4	18,4	37,5	114%
	2016	25	µg/m³	23,9	33,1	27,9	19,6	39,6	112%
	2017	25	µg/m³	22,4	31,1	26,0	15,7	39,8	104%
stężenia średnioroczne B(a)P	2011	-		-	-	-	-	-	-
	2012	-		-	-	-	-	-	-
	2013	1	ng/m³	2,2	5,1	3,3	0,6	6,5	330%
	2014	1	ng/m³	2,0	3,6	3,2	0,6	5,6	320%
	2015	1	ng/m³	1,9	3,8	2,6	0,5	5,7	260%
	2016	1	ng/m³	1,8	5,0	2,9	0,8	4,5	290%
	2017	1	ng/m³	2,7	6,2	3,9	0,6	8,5	390%
stężenia średnioroczne NO_2	2011	40	µg/m³	12,7	27,7	18,8	15,1	23,2	47%
	2012	40	µg/m³	9,7	26,2	16,9	13,8	20,5	42%
	2013	40	µg/m³	6,8	19,7	15,1	12,5	19,5	38%
	2014	40	µg/m³	7,4	21,5	16,1	12,4	17,9	40%
	2015	40	µg/m³	10,3	24,7	16,7	14,0	19,8	42%
	2016	40	µg/m³	10,0	24,2	14,7	15,0	19,1	37%
	2017	40	µg/m³	8,8	21,4	15,8	12,0	20,0	40%
16. WOJEWÓDZTWO ZACHODNIOPOMORSKIE									
stężenia średnioroczne PM_{10}	2011	40	µg/m³	13,8	35,8	26,7	18,5	33,9	67%
	2012	40	µg/m³	20,7	29,3	25,1	18,3	34,8	63%
	2013	40	µg/m³	19,6	28,0	23,9	19,1	32,7	60%
	2014	40	µg/m³	23,3	31,1	27,6	20,0	31,4	69%
	2015	40	µg/m³	21,4	27,6	24,1	18,4	32,6	60%
	2016	40	µg/m³	19,1	27,0	23,6	19,4	29,3	59%
	2017	40	µg/m³	20,7	25,3	22,9	17,6	30,8	57%
liczba dni, w których odnotowano przekroczenia dobowych stężeń PM_{10}	2011	35	dni	19	68	44,0	1,9	33,0	126%
	2012	35	dni	15	49	32,0	0,8	35,0	91%
	2013	35	dni	8,	34	18,0	1,3	27,1	51%
	2014	35	dni	10	57	34,0	0,9	22,1	97%
	2015	35	dni	18	45	25,0	0,3	24,4	71%
	2016	35	dni	6	40	19,0	2,2	22,3	54%
	2017	35	dni	15	27	20,0	0,2	23,0	57%
stężenia średnioroczne $PM_{2,5}$	2011	28	µg/m³	12,7	23,2	18,3	11,8	25,1	65%
	2012	27	µg/m³	9,9	21,0	15,6	9,6	20,9	58%
	2013	26	µg/m³	11,9	18,6	15,2	10,0	24,2	58%
	2014	25	µg/m³	16,6	24,2	19,7	13,0	21,5	79%
	2015	25	µg/m³	13,5	20,1	16,5	10,5	24,6	66%
	2016	25	µg/m³	12,5	21,2	16,6	11,4	22,4	66%
	2017	25	µg/m³	14,2	20,4	16,7	11,6	24,6	67%

Wyszczególnienie	Rok	Wartość normatywna		Wartość minimalna	Wartość maksymalna	Wartość średnia	Wartość średnia w sezonie letnim (I–IX)	Wartość średnia w sezonie zimowym (X–III)	Procent wartości normatywnej [kol. 6 / kol. 3]
1	*2*	*3*		*4*	*5*	*6*	*7*	*8*	*9*
stężenia średnioroczne B(a)P	2011	-		1,6	5,4	2,9	0,5	5,4	-
	2012	-		1,8	5,4	3,1	0,6	5,2	-
	2013	1	ng/m^3	1,5	5,6	3,0	0,6	6,4	300%
	2014	1	ng/m^3	1,7	4,9	2,8	0,4	5,2	280%
	2015	1	ng/m^3	0,9	4,7	2,2	0,6	4,4	220%
	2016	1	ng/m^3	1,5	4,2	2,6	0,6	4,2	260%
	2017	1	ng/m^3	1,1	3,9	2,3	0,5	5,0	230%
stężenia średnioroczne NO_2	2011	40	µg/m^3	4,9	29,2	16,1	13,5	19,9	40%
	2012	40	µg/m^3	8,3	30,1	17,7	14,7	19,5	44%
	2013	40	µg/m^3	8,2	30,7	18,8	16,2	22,2	47%
	2014	40	µg/m^3	7,7	29,0	18,6	16,3	21,8	47%
	2015	40	µg/m^3	4,7	28,7	17,7	15,9	19,9	44%
	2016	40	µg/m^3	9,1	26,7	18,6	17,1	19,5	47%
	2017	40	µg/m^3	8,8	23,0	16,2	14,1	20,1	41%

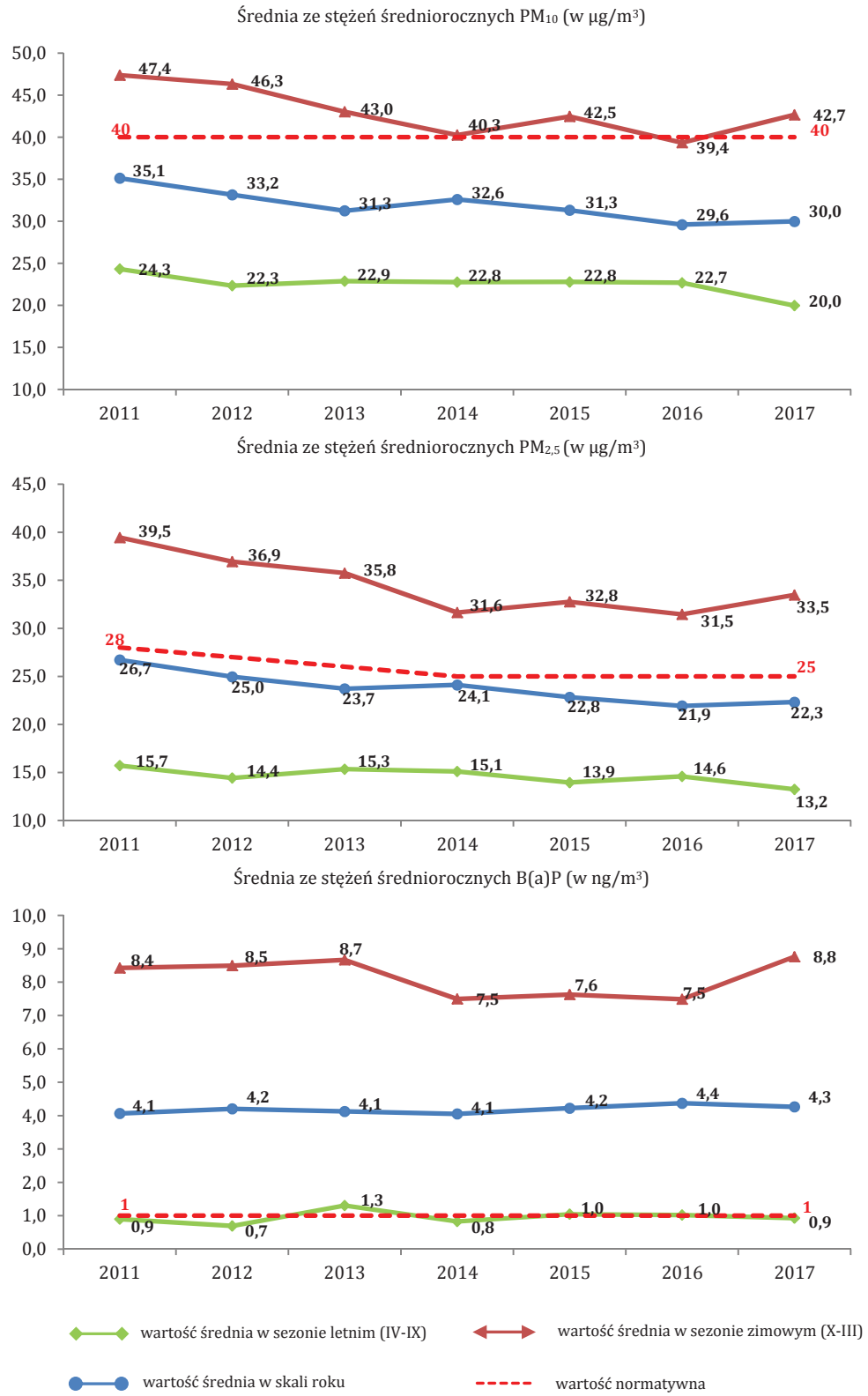
Źródło: Dane otrzymane z GIOŚ w trybie art. 29 ustawy o NIK.

6.7. Odsetek stref w skali kraju zaliczonych do poszczególnych klas w 2017 r. (kryteria dla ochrony zdrowia)



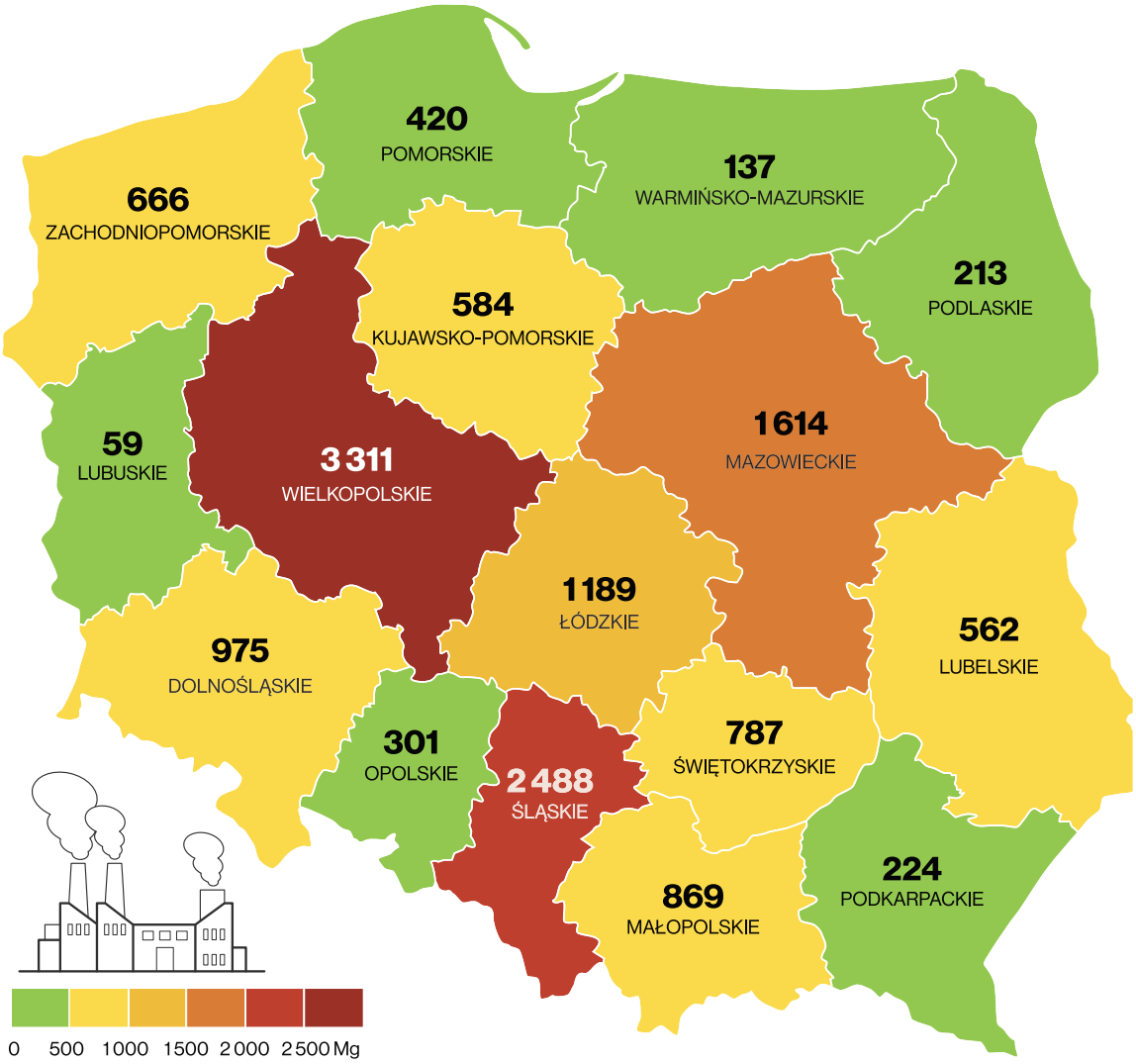
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych poszczególnych WIOŚ przedstawionych w rocznych ocenach jakości powietrza za 2017 r.

6.8. Zróżnicowanie wysokości stężeń PM_{10}, $PM_{2,5}$ i B(a)P w sezonie letnim i zimowym w skali kraju



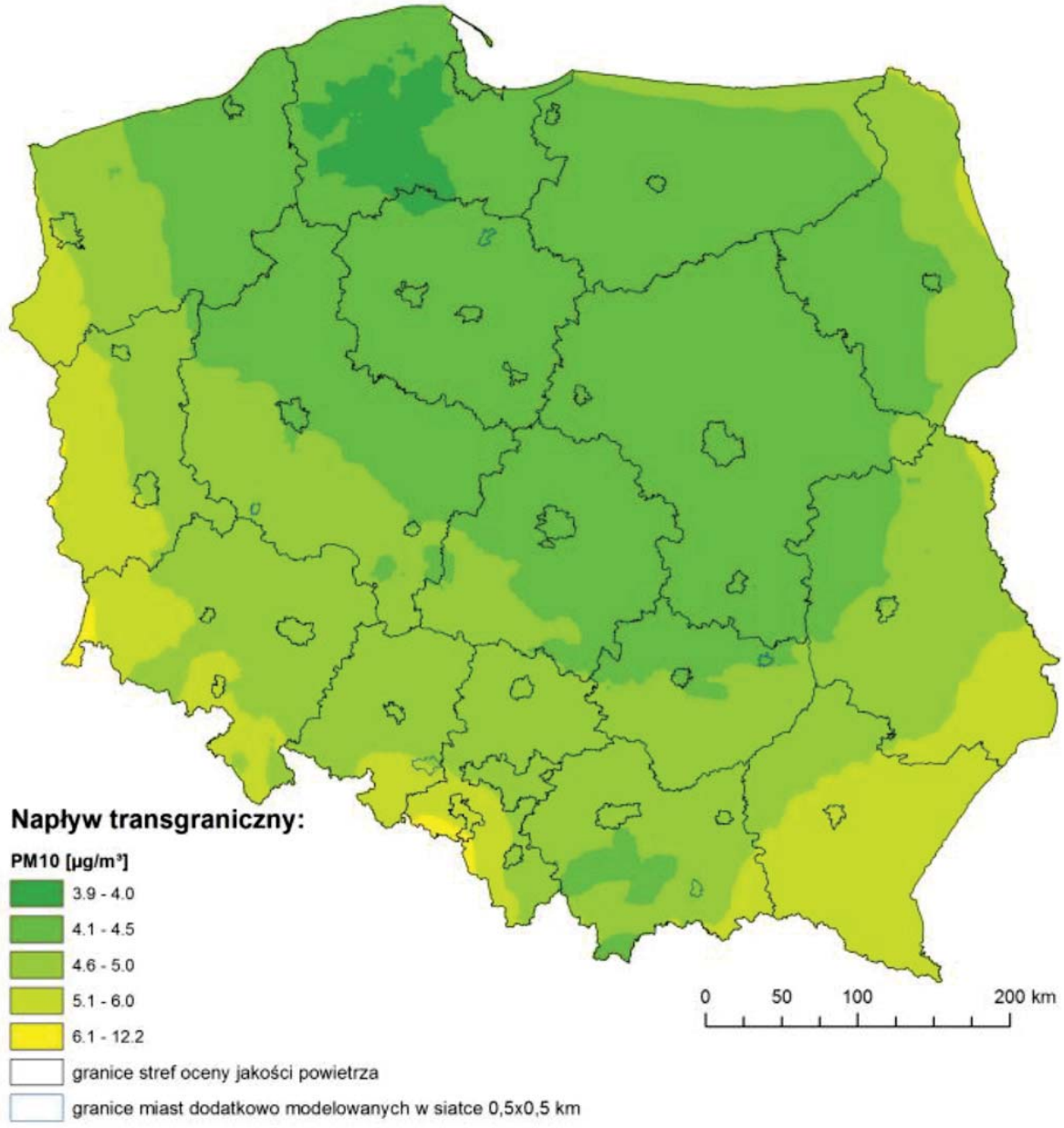
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GIOŚ.

6.9. Wielkość emisji pyłu całkowitego ze źródeł punktowych (duże źródła spalania) w 2016 r. w podziale na województwa



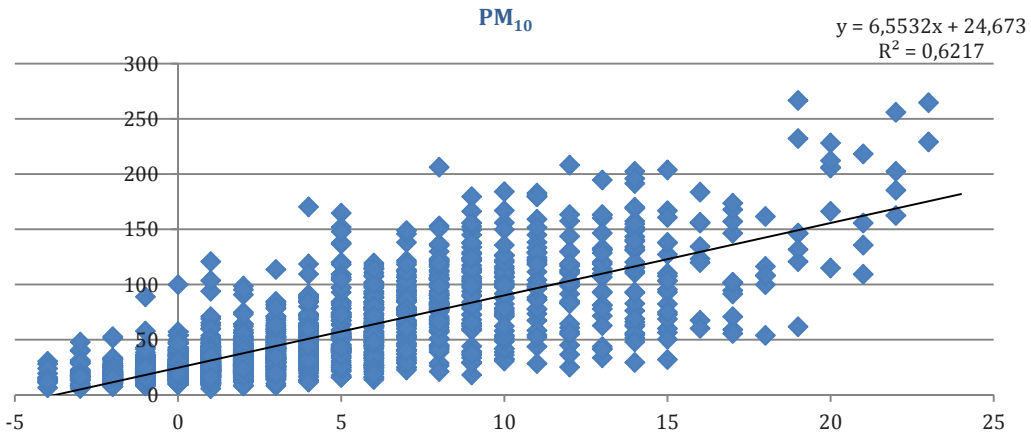
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych KOBiZE.

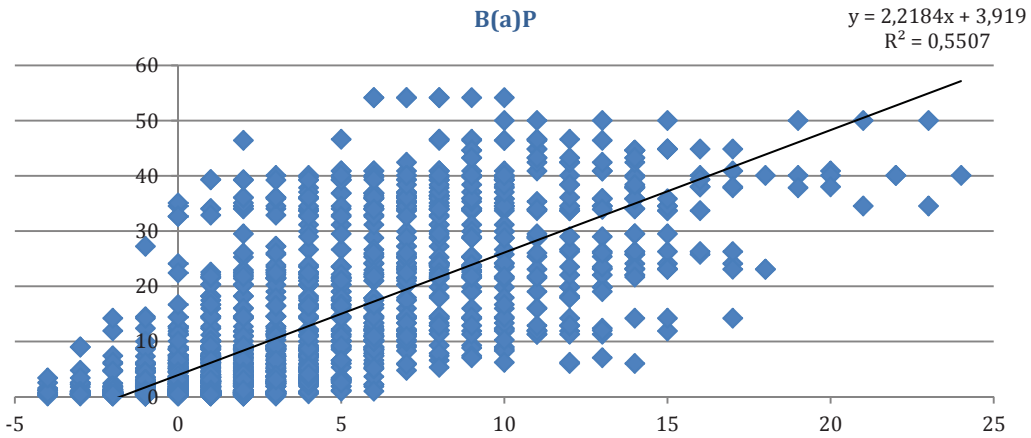
6.10. Wpływ emisji pyłu ze źródeł zagranicznych na poziom stężeń średniorocznych PM_{10} na obszarze kraju dla 2016 r.

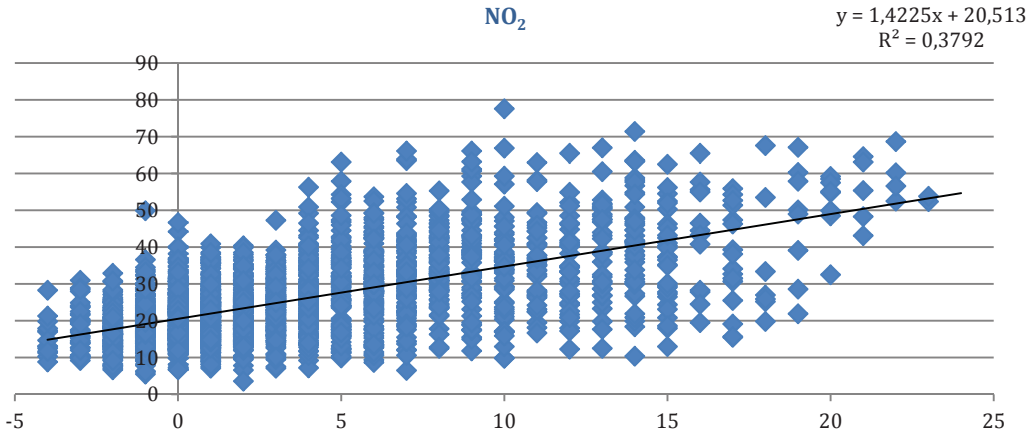


Źródło: Ocena jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2016, Warszawa 2017, Państwowy Monitoring Środowiska – Inspekcja Ochrony Środowiska (opracowanie wykonane w Instytucie Ochrony Środowiska – Państwowym Instytucie Badawczym na zlecenie GIOŚ).

6.11. Zależność stężeń PM_{10}, B(a)P i NO_2 od sumy rang elementów meteorologicznych na przykładzie Nowego Sącza







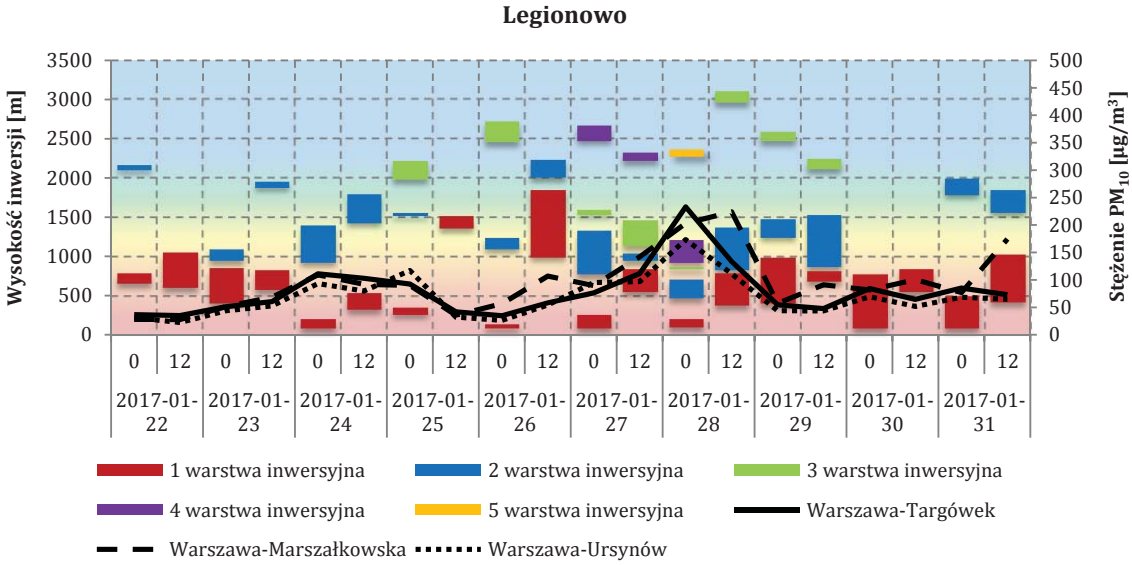
(Oś pionowa dobowe stężenia PM_{10} i NO_2[µg/m³] lub B(a)P [ng/m³]; Oś pozioma suma rang elementów meteorologicznych)

(Oś pionowa dobowe stężenia PM_{10} i NO_2[µg/m³] lub B(a)P [ng/m³]; Oś pozioma suma rang elementów meteorologicznych)

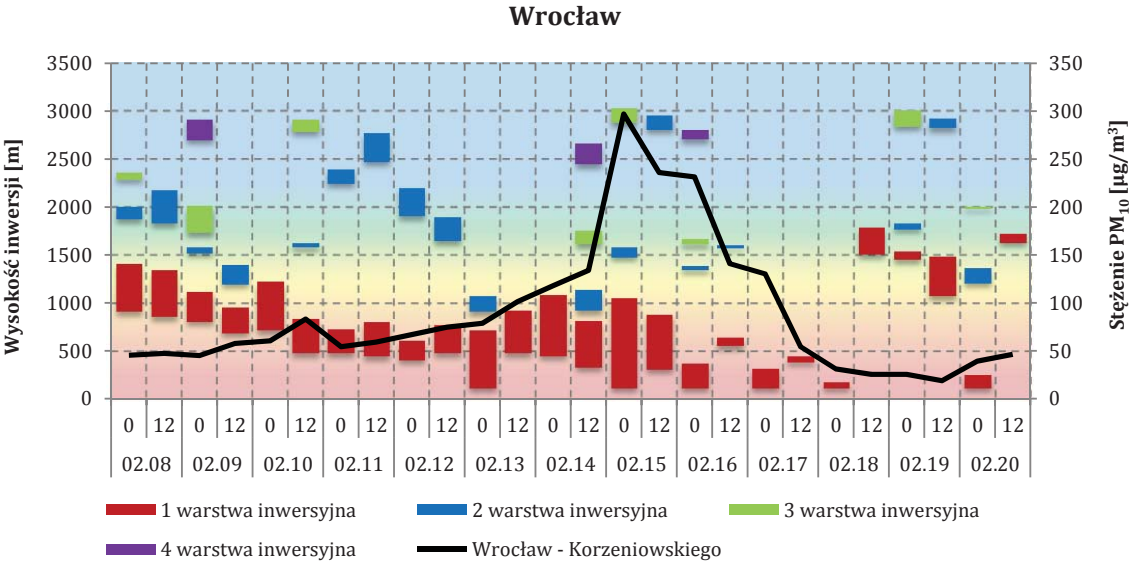
Źródło: Ekspertyza IMGW wykonana na zlecenie NIK.

6.12. Wysokość stężeń PM_{10} w wybranych miastach na tle warstw inwersyjnych w okresie I–II 2017 r.

Wysokość warstw inwersyjnych o godzinie 00 i 12 UTC w Legionowie oraz stężenie dobowe pyłu zawieszonego PM_{10} na wybranych stacjach w Warszawie w dniach 22-31.01.2017 r.

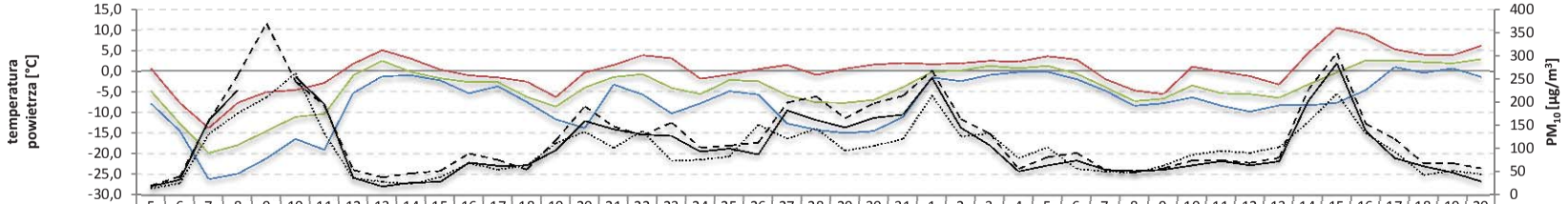


Wysokość warstw inwersyjnych o godzinie 00 i 12 UTC we Wrocławiu oraz stężenie dobowe pyłu zawieszonego PM_{10} w dniach 08-20.02.2017 r.



Źródło: Ekspertyza IMGW wykonana na zlecenie NIK.

6.13. Przebieg stężeń PM_{10} na tle wybranych warunków meteorologicznych na przykładzie Katowic i Tarnowskich Gór



| | 01.2017 | | |

6.14. Oszacowane skutki narażenia na zanieczyszczenie powietrza w wybranych krajach europejskich

Lp.	Kraj	Skutki narażenia na zanieczyszczenie powietrza [a]			Skutki ekonomiczne przedwczesnych zgonów [b] [% PKB]
		Liczba przedwczesnych zgonów [c]	Odsetek populacji kraju	Liczba utraconych lat życia [d]	
1.	Bułgaria	13 620	0,19%	135 700	29,5%
2.	Czechy	10 810	0,10%	116 100	7,4%
3.	Francja	34 880	0,05%	389 600	2,3%
4.	Hiszpania	23 180	0,05%	244 700	2,8%
5.	Irlandia	1 480	0,03%	16 800	1,3%
6.	Luksemburg	230	0,04%	2 600	2,1%
7.	Niemcy	66 080	0,08%	687 700	4,5%
8.	Polska	46 020	0,12%	553 100	12,9%
9.	Portugalia	5 170	0,05%	52 400	3,2%
10.	Rumunia	23 960	0,12%	251 100	18,8%
11.	Słowacja	5 160	0,10%	58 400	7,6%
12.	Węgry	11 970	0,12%	129 400	19,0%
13.	Wielka Brytania	37 600	0,06%	403 800	3,7%
14.	Włochy	59 630	0,10%	622 400	4,7%
	Razem 41 krajów europejskich (EEA)	**428 000**	**x**	**4 574 100**	**x**

a) Według raportu EEA (dla 2014 r.) ze względu na zanieczyszczenie powietrza $PM_{2,5}$.

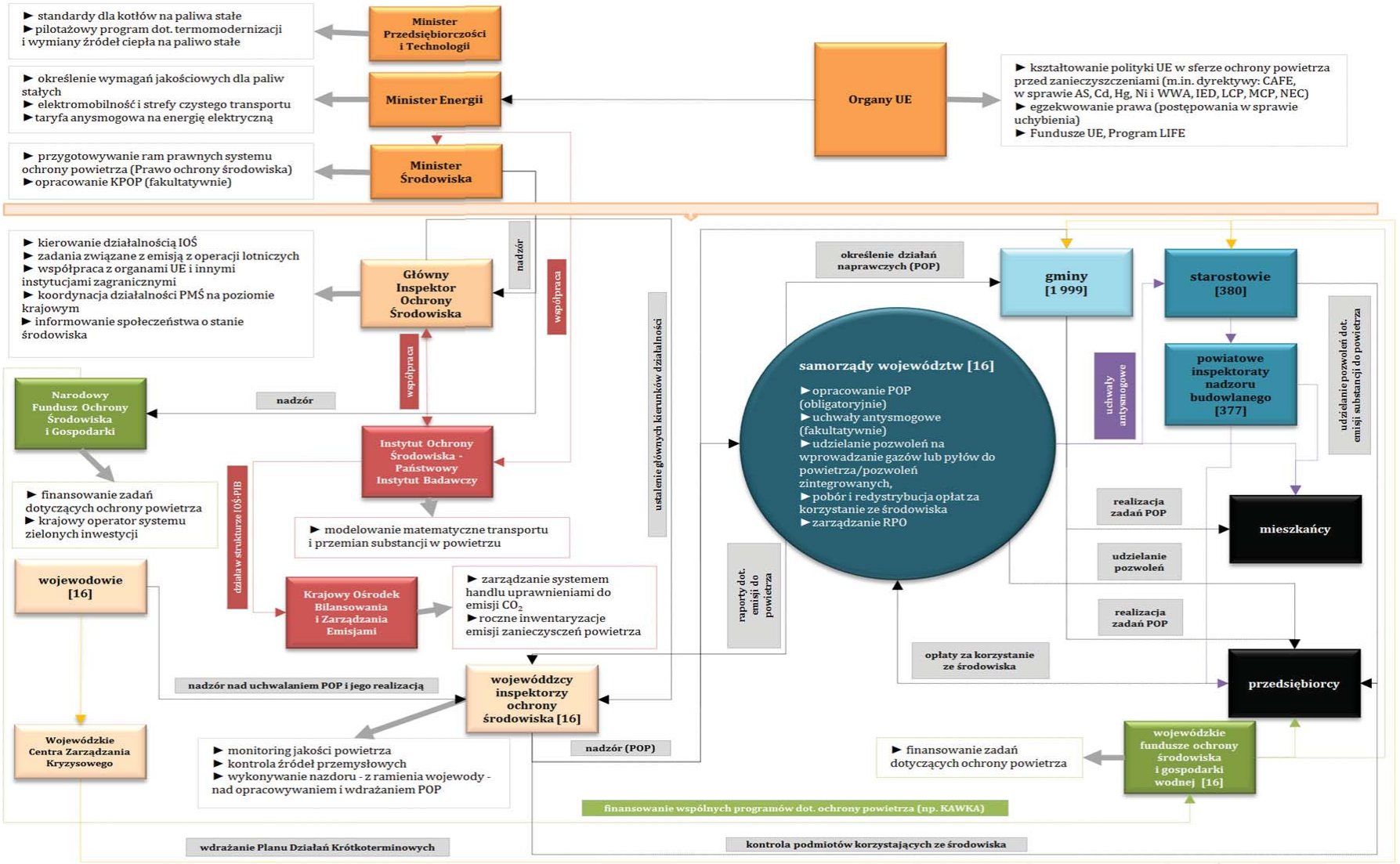
b) Skutki przedwczesnych zgonów spowodowanych zanieczyszczeniem powietrza – dane wg WHO (dla 2010 r.). **Przedwczesne zgony** to zgony, które mają miejsce zanim dana osoba osiągnie spodziewany wiek. Ten spodziewany wiek to zazwyczaj wiek standardowej długości życia dla danego kraju i płci. Uważa się, że przedwczesnym zgonom można zapobiec, jeśli ich przyczynę da się wyeliminować.

c) Kolorem czerwonym zaznaczono trzy najwyższe wskaźniki dot. liczby przedwczesnych zgonów spośród 41 krajów europejskich poddanych analizie.

d) Liczba utraconych lat życia jest definiowana jako lata potencjalnego życia utraconego z powodu przedwczesnej śmierci. Jest to szacunkowa średnia liczba lat, które osoba przeżyłaby, gdyby przedwcześnie nie zmarła. Wskaźnik ten bierze pod uwagę wiek, w którym dochodzi do śmierci i jest on większy w przypadku zgonów w młodszym wieku, a niższy w przypadku zgonów w wieku starszym.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie Economic cost of the health impact of air pollution in Europe, WHO, 2015 r. oraz Air quality in Europe – 2017 report, EEA, 2017 r.

6.15. Schemat systemu ochrony powietrza w Polsce



Źródło: Opracowanie własne NIK.

6.16. Funkcjonowanie LEZ w wybranych krajach UE

Kraj	Zastosowane rozwiązania			
	Rodzaj pojazdów objętych ograniczeniami	Zasięg terytorialny	Sposób egzekwowania wymagań LEZ	Sposób funkcjonowania LEZ
Austria	samochody ciężarowe	strefy regionalne	etykiety	Stefy LEZ mają charakter regionalny i obejmują kilka miast i połączenia drogowe między nimi. Od 2012 r. wprowadzono zakazy wjazdu i ograniczenia ruchu, a od 2015 r. ustanowiono obowiązek etykietowania dla samochodów ciężarowych oraz osobowych zarejestrowanych jako ciężarowe. Etykieta przyznawana jest wszystkim pojazdom od klasy EURO 1, jednak wjazd do większości stref dozwolony jest dla pojazdów spełniających normę wyższą niż EURO 2. W Austrii funkcjonują następujące LEZ: • Wiedeń – strefa dla całego miasta (415 km^2, 1,8 mln mieszkańców), od początku 2016 r. dopuszczono do ruchu pojazdy ciężarowe spełniające co najmniej normę EURO 3; • Tyrol – strefa obejmująca odcinek autostrady A12 (ok. 80 km), od 1 sierpnia 2016 r. dopuszczono do ruchu pojazdy ciężarowe spełniające co najmniej normę EURO 3, a od początku 2018 r. planowane było dalsze zaostrzenie wymagań strefy; • Burgenland – pierwsza z utworzonych LEZ, dopuszczono do ruchu pojazdy ciężarowe spełniające co najmniej normę EURO 2; • Dolna Austria – strefa obejmująca wybrane obszary w otoczeniu Wiednia; • Górna Austria – strefa obejmująca odcinek autostrady A1 (ok. 20 km). Kara za naruszenie warunków poruszania się w strefie wynosi 90 €. Kontrolę drogową pojazdów poruszających się w strefie przeprowadzają jednostki policji.
Czechy	samochody ciężarowe	strefa aglomeracyjna	etykiety	Zaprojektowano LEZ dla Pragi, którą dotychczas wdrożono tylko częściowo – w odniesieniu do samochodów ciężarowych. Samochody wjeżdżające do miasta muszą uzyskać pozwolenie, które mogą otrzymać jeśli spełniają normę EURO 4. Pełna implementacja LEZ planowana jest na lata 2018–2019 i zakłada: • objęcie ograniczeniami wszystkich rodzajów pojazdów, • wprowadzenie rozwiązań w wybranych dzielnicach miasta (szerokie centrum), • wdrożenie systemu etykietowania pojazdów, • w pierwszej fazie funkcjonowania LEZ dopuszczony będzie wjazd pojazdów z żółtą etykietą dla silników Diesla (co najmniej EURO 3) oraz zieloną etykietą dla silników benzynowych (co najmniej EURO 1), • w drugiej fazie funkcjonowania LEZ dopuszczony będzie wjazd pojazdów posiadających zieloną etykietę dla silników Diesla (co najmniej EURO 4), • kary za naruszenie warunków poruszania się w strefie przewidywane są na poziomie 50–100 €.

Kraj	Zastosowane rozwiązania			
	Rodzaj pojazdów objętych ograniczeniami	Zasięg terytorialny	Sposób egzekwowania wymagań LEZ	Sposób funkcjonowania LEZ
Niemcy	wszystkie rodzaje pojazdów	strefy aglomeracyjne	etykiety	W Niemczech, w pierwszej fazie wprowadzania LEZ obowiązywał zakaz wjazdu do strefy dla pojazdów bez etykiety. Później zakaz stopniowo odnosił się do pojazdów oznaczonych czerwoną, a następnie żółtą etykietą. Określenie właściwej etykiety pojazdu oparte jest na klasie podatkowej i normie EURO. Aktualnie, w większości miast, w których funkcjonują LEZ możliwy jest wjazd wyłącznie pojazdów z zieloną etykietą, tj. pojazdów spełniających normę EURO 4 dla silników Diesla. Według tych zasad funkcjonuje w Niemczech 55 stref LEZ. Kara za naruszenie warunków poruszania się w strefie wynosi 80 €. Kontrolę drogową pojazdów poruszających się w strefie przeprowadzają jednostki policji.
Wielka Brytania	pojazdy ciężarowe, autobusy, minibusy, samochody dostawcze	strefa aglomeracyjna „podwójnego zasięgu”	opłaty	LEZ funkcjonuje w Londynie od 2008 r. (na obszarze całego miasta, 1 577 km^2). W strefie obowiązuje system opłat dobowych dla pojazdów niespełniających określonych wymagań technicznych w zakresie emisji spalin. Opłata wynosi 100 £ dla samochodów dostawczych i minibusów oraz 200 £ dla samochodów ciężarowych i autobusów. System płatności funkcjonuje za pośrednictwem Internetu lub sieci telefonicznej. Kara za niewniesienie opłaty w przypadku poruszania się po strefie LEZ pojazdu niespełniającego wymogów wynosi pięciokrotność stawki podstawowej. Prowadzony jest system automatycznego monitorowania pojazdów (ok. 350 kamer analizujących tablice rejestracyjne). Planuje się utworzenie od 2020 r. w centrum Londynu strefy ULEZ (ang. Ultra LEZ), w której przewidziano dodatkowe ograniczenia w zakresie emisji spalin: • lekkie samochody dostawcze, samochody osobowe z silnikami Diesla, ciężarówki i autobusy będą spełniać wymagania normy EURO 6; • samochody osobowe z silnikami benzynowymi będą spełniać wymagania normy EURO 4; • taksówki będą pojazdami zeroemisyjnymi (napęd elektryczny); • autobusy miejskie będą pojazdami elektrycznymi lub hybrydowymi.
Słowacja	Brak wdrożonych rozwiązań w zakresie LEZ			

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie analizy sporządzonej w 2017 r. przez Atmoterm S.A. na zlecenie Ministra Środowiska.

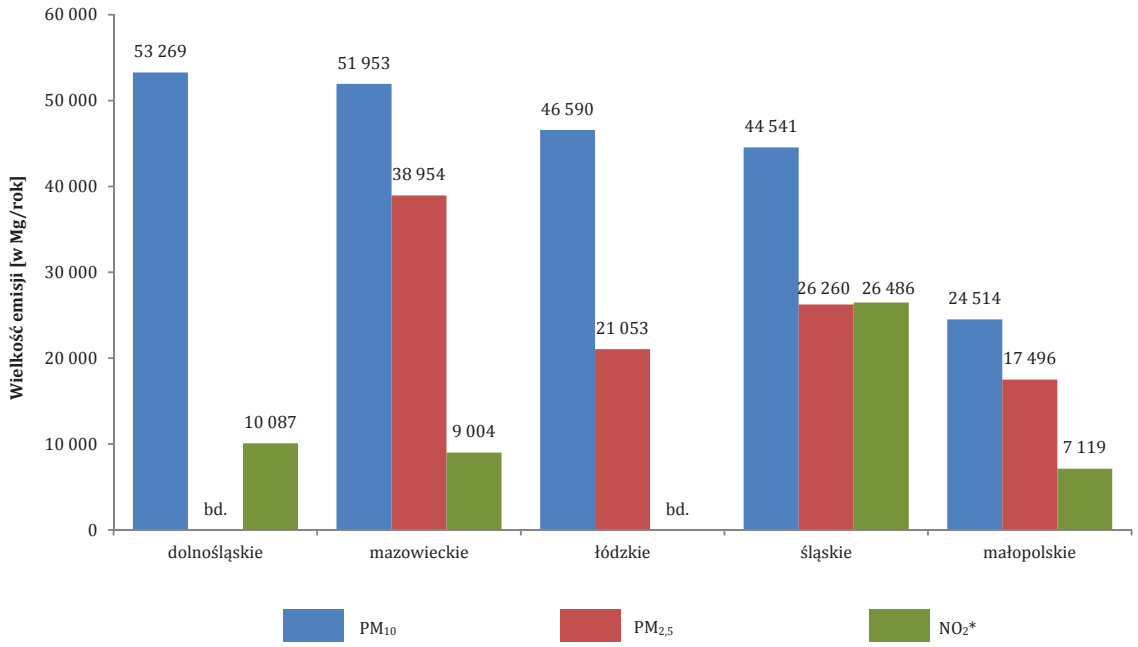
6.17. Wykaz POP obowiązujących w okresie objętym kontrolą oraz określonych do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK (obejmujących PM_{10}, $PM_{2,5}$, B(a)P i NO_2)

	województwo dolnośląskie
1.	Uchwała Nr XLVI/1544/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 lutego **2014 r.** w sprawie uchwalenia Programu ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego, zmieniona uchwałą nr XV/350/15 z dnia 29 października 2015 r.
	województwo łódzkie
1.	Uchwała Nr XXXV/689/13 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 26 kwietnia **2013 r.** w sprawie programu ochrony powietrza dla strefy w województwie łódzkim w celu osiągnięcia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego i poziomu docelowego benzo(a)pirenu zawartego w pyle zawieszonym PM_{10} oraz planu działań krótkoterminowych (Nazwa strefy: **aglomeracja łódzka**. Kod strefy: PL1001), zmieniona: uchwałą Nr XLI/764/13 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 29 października 2013 r. oraz uchwałą nr VIII/90/15 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 31 marca 2015 r.
2.	Uchwała Nr XXXV/690/13 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 26 kwietnia **2013 r.** w sprawie programu ochrony powietrza dla strefy w województwie łódzkim w celu osiągnięcia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego i poziomu docelowego benzo(a)pirenu zawartego w pyle zawieszonym PM_{10} oraz planu działań krótkoterminowych (Nazwa strefy: **strefa łódzka**. Kod strefy: PL1002), zmieniona: uchwałą nr XLII/778/13 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 25 listopada 2013 r. oraz uchwałą nr LIII/945/14 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 28 października 2014 r.
	województwo małopolskie
1.	Uchwała Nr XLII/662/13 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 30 września **2013 r.** – Program ochrony powietrza dla województwa małopolskiego
2.	Uchwała Nr XXXII/451/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 stycznia **2017 r.** – Program ochrony powietrza dla województwa małopolskiego
	województwo mazowieckie
1.	Uchwała Nr 162/13 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 28 października **2013 r.** w sprawie programu ochrony powietrza dla strefy **aglomeracja warszawska**, w której został przekroczony poziom dopuszczalny dla pyłu zawieszonego **$PM_{2,5}$**
2.	Uchwała Nr 163/13 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 28 października **2013 r.** w sprawie programu ochrony powietrza dla strefy miasto **Płock**, w której zostały przekroczone poziomy dopuszczalne pyłu zawieszonego **PM_{10}** i pyłu zawieszonego **$PM_{2,5}$** w powietrzu
3.	Uchwała Nr 164/13 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 28 października **2013 r.** w sprawie programu ochrony powietrza dla **strefy mazowieckiej**, w której zostały przekroczone poziomy dopuszczalne dla pyłu zawieszonego **PM_{10}** i pyłu zawieszonego **$PM_{2,5}$** w powietrzu
4.	Uchwała Nr 184/13 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 25 listopada **2013 r.** w sprawie programu ochrony powietrza dla stref **województwa mazowieckiego**, w których został przekroczony poziom docelowy **B(a)P** w powietrzu
5.	Uchwała Nr 185/13 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 25 listopada **2013 r.** w sprawie programu ochrony powietrza dla strefy miasto **Radom**, w której zostały przekroczone poziomy dopuszczalne pyłu zawieszonego **PM_{10}** i pyłu zawieszonego **$PM_{2,5}$** w powietrzu
6.	Uchwała Nr 186/13 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 25 listopada **2013 r.** w sprawie programu ochrony powietrza dla strefy **aglomeracja warszawska**, w której zostały przekroczone poziomy dopuszczalne pyłu zawieszonego **PM_{10}** i **NO_2** w powietrzu
7.	Uchwała nr 94/17 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 20 czerwca **2017 r.** zmieniająca uchwałę w sprawie programu ochrony powietrza dla strefy miasto **Radom**, w której zostały przekroczone poziomy dopuszczalne pyłu zawieszonego **PM_{10}** oraz **$PM_{2,5}$** w powietrzu

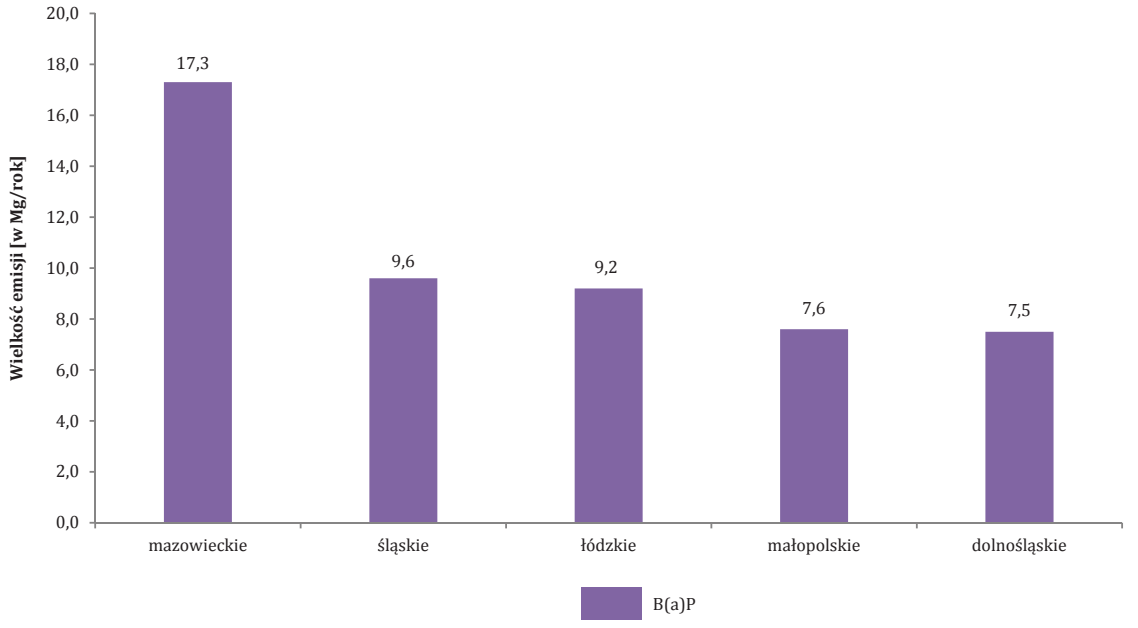
	województwo mazowieckie
8.	Uchwała nr 95/17 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 20 czerwca **2017 r.** zmieniająca uchwałę w sprawie programu ochrony powietrza dla strefy miasto **Płock**, w której zostały przekroczone poziomy dopuszczalne pyłu zawieszonego **PM_{10}** i pyłu zawieszonego **$PM_{2,5}$** w powietrzu
9.	Uchwała nr 96/17 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 20 czerwca **2017 r.** zmieniająca uchwałę w sprawie programu ochrony powietrza dla strefy **aglomeracja warszawska**, w której zostały przekroczone poziomy dopuszczalne pyłu zawieszonego **PM_{10}** i **NO_2** w powietrzu
10.	Uchwała 97/17 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 20 czerwca **2017 r.** zmieniająca uchwałę w sprawie programu ochrony powietrza dla strefy **aglomeracja warszawska**, w której został przekroczony poziom dopuszczalny dla pyłu zawieszonego **$PM_{2,5}$**
11.	Uchwała nr 98/17 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 20 czerwca **2017 r.** zmieniająca uchwałę w sprawie programu ochrony powietrza dla **strefy mazowieckiej**, w której zostały przekroczone poziomy dopuszczalne pyłu zawieszonego **PM_{10}** i pyłu zawieszonego **$PM_{2,5}$** w powietrzu
12.	Uchwała nr 99/17 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 20 czerwca **2017 r.** zmieniająca uchwałę w sprawie programu ochrony powietrza dla stref **województwa mazowieckiego**, w których został przekroczony poziom docelowy **B(a)P** w powietrzu
	województwo śląskie
1.	Uchwała Nr III/52/15/2010 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 16 czerwca 2010 r. w sprawie przyjęcia Programu ochrony powietrza dla stref województwa śląskiego, w których stwierdzone zostały ponadnormatywne poziomy substancji w powietrzu
2.	Uchwała Nr IV/57/3/2014 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 17 listopada **2014 r.** sprawie przyjęcia Programu ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego mającego na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji
3.	Uchwała Nr V/47/5/2017 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 18 grudnia **2017 r.** sprawie przyjęcia Programu ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego mającego na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji

Źródło: Opracowanie własne NIK.

6.18. Wielkość emisji poszczególnych zanieczyszczeń powietrza ze źródeł położonych na obszarze województw objętych kontrolą NIK

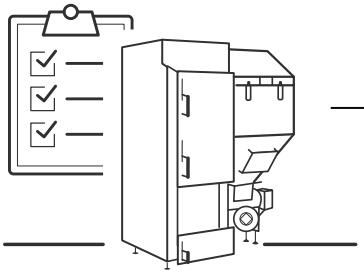


* Wielkość emisji NO_2 podano nie w skali całego województwa, lecz tylko dla stref, w których występowały przekroczenia poziomu dopuszczalnego tej substancji (aglomeracje: górnośląska, krakowska, warszawska i wrocławska).



Źródło: Opracowanie własne NIK.

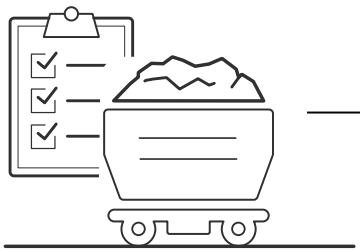
6.19. Przyjęte w uchwałach antysmogowych parametry kotłów na paliwa stałe oraz maksymalne terminy wdrożenia tych rozwiązań na terenie województw objętych kontrolą NIK



WOJEWÓDZTWO	WERSJA POP	PRZYJĘTY W UCHWALE STANDARD DLA KOTŁÓW NA PALIWO STAŁE	GRANICZNA WARTOŚĆ EMISJI PYŁU DLA PRZYJĘTEGO STANDARDU INSTALACJI	MAKSYMALNY TERMIN WYMIANY INSTALACJI NIESPEŁNIAJĄCEJ WYMOGÓW	TERMIN OBOWIĄZYWANIA POP
MAŁOPOLSKIE	całe województwo bez Krakowa	5 klasa lub Ekoprojekt *(podajnik automatyczny)*	**40 mg/m³**	do 31.12.2026	do 31.12.2023
ŚLĄSKIE	całe województwo	5 klasa *(podajnik ręczny lub automatyczny)*	**60 mg/m³**	do 31.12.2027	do 31.12.2027
DOLNOŚLĄSKIE	Wrocław i uzdrowiska	Ekoprojekt *(podajnik automatyczny lub ręczny)* – *tylko w przypadku braku możliwości podłączenia do sieci gazowej lub ciepłowniczej*	**60 mg/m³**	do 30.06.2028	do 31.12.2023
DOLNOŚLĄSKIE	całe województwo bez Wrocławia i uzdrowisk	Ekoprojekt *(podajnik automatyczny lub ręczny)*	**60 mg/m³**	do 30.06.2028	do 31.12.2023
MAZOWIECKIE	całe województwo	Ekoprojekt *(podajnik automatyczny lub ręczny)*	**60 mg/m³**	do 31.12.2027	do 31.12.2024
ŁÓDZKIE	całe województwo	5 klasa lub Ekoprojekt *(podajnik automatyczny lub ręczny)*	**60 mg/m³**	do 31.12.2026	do 31.12.2020

Źródło: Opracowanie własne NIK.

6.20. Przyjęte w uchwałach antysmogowych parametry paliw stałych dopuszczone do stosowania w województwach objętych kontrolą NIK



WOJEWÓDZTWO	OBSZAR, KTÓREGO DOTYCZĄ REGULACJE	PRZYJĘTE W UCHWALE PARAMETRY DLA PALIW STAŁYCH (Z WYJĄTKIEM BIOMASY)
MAŁOPOLSKIE	Kraków	Brak możliwości stosowania paliw stałych (od 1 września 2019 r.)
MAŁOPOLSKIE	całe województwo bez Krakowa	**Zakaz stosowania:** ● paliw, w których udział masowy węgla kamiennego lub węgla brunatnego o uziarnieniu 0-3 mm wynosi powyżej 15%
ŚLĄSKIE	całe województwo	**Zakaz stosowania:** ● węgla brunatnego oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem tego węgla ● mułów i flotokoncentratów węglowych oraz mieszanek produkowanych z ich wykorzystaniem ● paliw, w których udział masowy węgla kamiennego o uziarnieniu poniżej 3 mm wynosi więcej niż 15%
DOLNOŚLĄSKIE	Wrocław i uzdrowiska	Brak możliwości stosowania paliw stałych – jeżeli istnieje techniczna możliwość przyłączenia do sieci ciepłowniczej lub gazowej. **W przeciwnym wypadku zakaz stosowania:** ● węgla brunatnego oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem tego węgla ● mułów i flotokoncentratów węglowych oraz mieszanek produkowanych z ich wykorzystaniem ● węgla kamiennego w postaci sypkiej o uziarnieniu poniżej 3 mm
DOLNOŚLĄSKIE	całe województwo bez Wrocławia i uzdrowisk	**Zakaz stosowania:** ● węgla brunatnego oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem tego węgla ● mułów i flotokoncentratów węglowych oraz mieszanek produkowanych z ich wykorzystaniem ● węgla kamiennego w postaci sypkiej o uziarnieniu poniżej 3 mm
MAZOWIECKIE	całe województwo	**Zakaz stosowania:** ● węgla brunatnego oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem tego węgla ● mułów i flotokoncentratów węglowych oraz mieszanek produkowanych z ich wykorzystaniem ● węgla kamiennego w postaci sypkiej o uziarnieniu 0-3 mm
ŁÓDZKIE	całe województwo	**Zakaz stosowania:** ● węgla brunatnego oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem tego węgla ● mułów i flotokoncentratów węglowych oraz mieszanek produkowanych z ich wykorzystaniem ● paliw, w których udział masowy węgla kamiennego poniżej 3 mm wynosi powyżej 15%, z wyjątkiem paliw o wartości opałowej nie mniejszej niż 24 MJ/kg i zawartości popiołu nie większej niż 12%

Źródło: Opracowanie własne NIK.

6.21. Tendencje zmian w stężeniach wybranych substancji na obszarze województw objętych kontrolą NIK w perspektywie krótkookresowej[1)]

Substancja	Okres uśredniania	Minimum	Maksimum	Wartość średnia (okres 3 lat)	Minimum	Maksimum	Wartość średnia (okres 3 lat)	Zmiana średnich poziomów
		2011–2013			2014–2016			
województwo małopolskie								
PM_{10}	stężenia roczne	27,2 µg/m³ (68%)	76,3 µg/m³ (191%)	47,6 µg/m³ (119%)	24,0 µg/m³ (60%)	67,8 µg/m³ (170%)	38,4 µg/m³ (96%)	↓ (19,3%)
PM_{10}	stężenia dobowe	15 dni (43%)	200 dni (571%)	100 dni (286%)	6 dni (17%)	200 dni (571%)	65 dni (186%)	↓ (35,0%)
$PM_{2,5}$ [2)]	stężenia roczne	27,1 µg/m³ (104%)	54,8 µg/m³ (196%)	36,7 µg/m³ (147%)	24,4 µg/m³ (98%)	45,0 µg/m³ (180%)	31,0 µg/m³ (124%)	↓ (15,5%)
B(a)P [3)]	stężenia roczne	2,9 ng/m³ (290%)	21,3 ng/m³ (2 130%)	9,0 ng/m³ (900%)	2,5 ng/m³ (250%)	15,2 ng/m³ (1 520%)	7,0 ng/m³ (700%)	↓ (22,2%)
NO_2 [4)]	stężenia roczne	68,0 µg/m³ (170%)	73,1 µg/m³ (183%)	70,8 ng/m³ (177%)	59,3 µg/m³ (148%)	63,1 µg/m³ (158%)	61,3 ng/m³ (153%)	↓ (13,4%)
województwo śląskie								
PM_{10}	stężenia roczne	20,5 µg/m³ (51%)	77,6 µg/m³ (194%)	47,4 µg/m³ (119%)	23,0 µg/m³ (58%)	55,8 µg/m³ (140%)	41,1 µg/m³ (103%)	↓ (13,3%)
PM_{10}	stężenia dobowe	6 dni (17%)	197 dni (563%)	97 dni (277%)	16 dni (46%)	144 dni (411%)	83 dni (237%)	↓ (14,4%)
$PM_{2,5}$ [2)]	stężenia roczne	17,9 µg/m³ (66%)	45,3 µg/m³ (162%)	33,3 µg/m³ (133%)	18,5 µg/m³ (74%)	40,0 µg/m³ (160%)	29,5 µg/m³ (118%)	↓ (11,4%)
B(a)P [3)]	stężenia roczne	3,1 ng/m³ (310%)	16,1 ng/m³ (1 610%)	7,9 ng/m³ (790%)	3,0 ng/m³ (350%)	13,4 ng/m³ (1 340%)	6,8 ng/m³ (680%)	↓ (13,9%)
NO_2 [4)]	stężenia roczne	48,7 µg/m³ (122%)	61,0 µg/m³ (153%)	53,0 ng/m³ (133%)	56,1 µg/m³ (140%)	58,3 µg/m³ (146%)	57,4 ng/m³ (144%)	(8,3%) ↑
województwo łódzkie								
PM_{10}	stężenia roczne	24,3 µg/m³ (61%)	64,4 µg/m³ (161%)	41,8 µg/m³ (105%)	22,6 µg/m³ (57%)	55,8 µg/m³ (140%)	37,9 µg/m³ (95%)	↓ (9,3%)
PM_{10}	stężenia dobowe	12 dni (34%)	166 dni (474%)	78 dni (223%)	9 dni (26%)	152 dni (434%)	77 dni (220%)	↓ (1,3%)
$PM_{2,5}$ [2)]	stężenia roczne	23,0 µg/m³ (88%)	37,3 µg/m³ (133%)	29,1 µg/m³ (116%)	18,8 µg/m³ (75%)	32,5 µg/m³ (130%)	25,5 µg/m³ (102%)	↓ (12,4%)
B(a)P [3)]	stężenia roczne	4,0 ng/m³ (400%)	19,2 ng/m³ (1 920%)	8,4 ng/m³ (840%)	3,9 ng/m³ (390%)	17,8 ng/m³ (1 780%)	7,6 ng/m³ (760%)	↓ (9,5%)
NO_2 [4)]	stężenia roczne	31,0 µg/m³ (78%)	33,0 µg/m³ (83%)	31,9 ng/m³ (80%)	30,2 µg/m³ (76%)	31,1 µg/m³ (78%)	30,7 ng/m³ (77%)	↓ (3,8%)
województwo mazowieckie								
PM_{10}	stężenia roczne	21,5 µg/m³ (54%)	49,1 µg/m³ (123%)	34,7 µg/m³ (87%)	18,5 µg/m³ (46%)	43,7 µg/m³ (109%)	32,2 µg/m³ (81%)	↓ (7,2%)
PM_{10}	stężenia dobowe	16 dni (46%)	129 dni (369%)	57 dni (163%)	8 dni (23%)	98 dni (280%)	49 dni (140%)	↓ (14,0%)
$PM_{2,5}$ [2)]	stężenia roczne	22,1 µg/m³ (85%)	31,5 µg/m³ (113%)	26,7 µg/m³ (107%)	19,4 µg/m³ (78%)	32,2 µg/m³ (129%)	25,2 µg/m³ (101%)	↓ (5,6%)
B(a)P [3)]	stężenia roczne	1,9 ng/m³ (190%)	7,1 ng/m³ (710%)	4,4 ng/m³ (440%)	1,2 ng/m³ (120%)	8,0 ng/m³ (800%)	3,3 ng/m³ (330%)	↓ (25,0%)
NO_2 [4)]	stężenia roczne	45,4 µg/m³ (114%)	56,3 µg/m³ (141%)	52,2 ng/m³ (131%)	49,0 µg/m³ (123%)	56,7 µg/m³ (142%)	55,0 ng/m³ (138%)	(5,4%) ↑

Substancja	Okres uśredniania	Minimum	Maksimum	Wartość średnia (okres 3 lat)	Minimum	Maksimum	Wartość średnia (okres 3 lat)	Zmiana średnich poziomów
		2011–2013			2014–2016			
województwo dolnośląskie								
PM_{10}	stężenia roczne	14,3 µg/m³ (36%)	62,1 µg/m³ (155%)	30,5 µg/m³ (76%)	18,3 µg/m³ (46%)	61,8 µg/m³ (155%)	31,3 µg/m³ (78%)	(2,6%) ↑
PM_{10}	stężenia dobowe	3 dni (9%)	146 dni (417%)	46 dni (131%)	0 dni (0%)	172 dni (491%)	49 dni (140%)	(6,5%) ↑
$PM_{2,5}$ [2)]	stężenia roczne	17,0 µg/m³ (63%)	32,5 µg/m³ (116%)	25,3 µg/m³ (101%)	14,5 µg/m³ (58%)	30,3 µg/m³ (121%)	22,2 µg/m³ (89%)	↓ (12,3%)
B(a)P [3)]	stężenia roczne	0,7 ng/m³ (70%)	13,6 ng/m³ (1 360%)	5,2 ng/m³ (520%)	1,0 ng/m³ (100%)	17,7 ng/m³ (1 770%)	5,3 ng/m³ (530%)	(1,9%) ↑
NO_2 [4)]	stężenia roczne	54,4 µg/m³ (136%)	64,3 µg/m³ (161%)	58,2 ng/m³ (146%)	49,2 µg/m³ (123%)	53,8 µg/m³ (135%)	52,1 ng/m³ (130%)	↓ (10,5%)

Poniżej poszczególnych wartości stężeń lub liczby dni podano w nawiasach procent wartości normatywnej dla danej substancji.

1. Dane uśrednione w skali województwa na podstawie wartości stężeń średniorocznych poszczególnych substancji odnotowanych na poszczególnych stacjach pomiarowych lub na podstawie liczby dni z przekroczeniami stężeń dobowych (PM_{10}).
2. Poziom dopuszczalny dla $PM_{2,5}$ wynosił: 28 µg/m³ w 2011 r., 27 µg/m³ w 2012 r., 26 µg/m³ w 2013 r., 25 µg/m³ w 2014 r. i w kolejnych latach. Przy średnim stężeniu z lat 2011–2013 podano procent wartości normatywnej w odniesieniu do poziomu dopuszczalnego obowiązującego obecnie (25 µg/m³).
3. Poziom docelowy dla B(a)P obowiązuje od 2013 r. (1 ng/m³).
4. Dla NO_2 wzięto pod uwagę poziom stężeń odnotowany wyłącznie na stacjach komunikacyjnych funkcjonujących w największych miastach województwa, tj.: **Kraków** – al. Krasińskiego, **Katowice** – ul. Plebiscytowa, **Łódź** – ul. Zachodnia, a dla 2016 r. al. Jana Pawła II, **Warszawa** – al. Niepodległości, **Wrocław** – al. Wiśniowa.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GIOŚ (http://powietrze.gios.gov.pl/pjp/archives – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r.). Uwzględniono dane o kompletności powyżej 20%.

6.22. Zmiany uśrednionych wartości stężeń rocznych PM_{10} i B(a)P w sezonie zimowym (X–III) na obszarze skontrolowanych województw



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GIOŚ.

6.23. Liczba osób narażonych na ponadnormatywne stężenia PM_{10}, $PM_{2,5}$, B(a)P i NO_2 na obszarze województw objętych kontrolą NIK

Lp.	Województwo	Liczba ludności (2017 r.)*	Liczba osób narażonych na ponadnormatywne stężenia zanieczyszczeń powietrza wg POP									
			Wersja POP	PM_{10}				$PM_{2,5}$		B(a)P		NO_2	
				stężenia roczne	odsetek populacji	stężenia dzienne	odsetek populacji	stężenia roczne	odsetek populacji	stężenia roczne	odsetek populacji	stężenia roczne	odsetek populacji
1	dolnośląskie	2 902 547	2014	264 867	9%	1 071 448	37%	356 801	12%	2 268 012	78%	57 100	2%
2	łódzkie	2 476 315	2013/2014	330 400	13%	1 183 900	48%	45 160	2%	2 107 400	85%	-	-
3	małopolskie	3 391 380	2017	352 287	10%	1 686 545	50%	1 072 604	32%	3 175 296	94%	14 753	0%
4	mazowieckie	5 384 617	2013	112 000	2%	1 887 250	35%	86 050	2%	5 206 600	97%	46 000	1%
5	śląskie	4 548 180	2017	938 533	21%	3 286 549	72%	1 436 407	32%	4 236 170	93%	100 764	2%
RAZEM		**18 703 039**	**-**	**1 998 087**	**11%**	**9 115 692**	**49%**	**2 997 022**	**16%**	**16 993 478**	**91%**	**218 617**	**1%**

* Dane o liczbie ludności w poszczególnych województwach w 2017 r. podano na podstawie informacji zgromadzonych w Banku Danych Lokalnych, udostępnionym przez Główny Urząd Statystyczny pod adresem: https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r.

Źródło: Opracowanie własne NIK.

6.24. Wykaz danych o wymaganych przez aktualnie obowiązujące POP (lub niezbędnych do osiągnięcia odpowiedniej jakości powietrza) i faktycznie osiągniętych rezultatach działań naprawczych w zakresie redukcji emisji zanieczyszczeń ze źródeł powierzchniowych

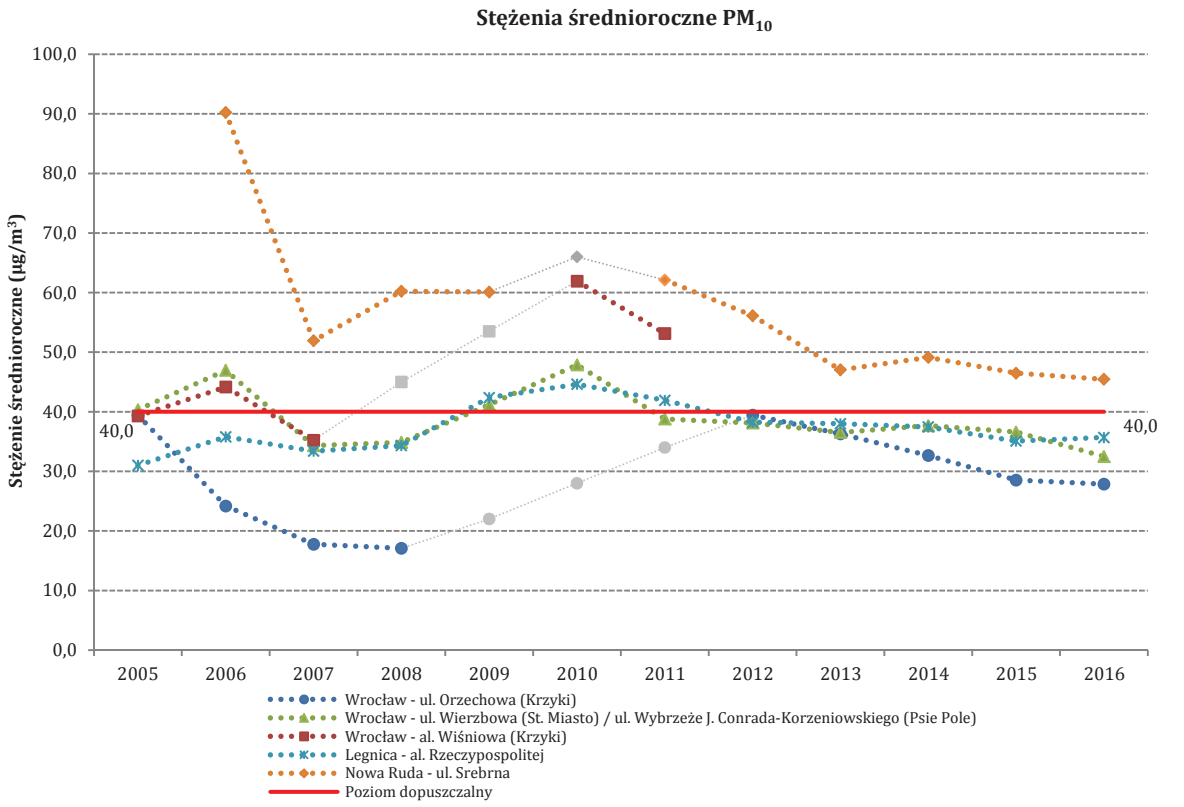
Województwo	Gmina	Wydatki ogółem [tys. zł] *w tym na:*	Działania sprzyjające ograniczeniu emisji liniowej	%	Działania sprzyjające ograniczeniu emisji powierzchniowej	%	Wymagany efekt PM_{10}	Redukcja PM_{10} (2014–2016)	%	Wymagany efekt $PM_{2,5}$	Redukcja $PM_{2,5}$ (2014-2016)	%	Wymagany efekt B(a)P	Redukcja B(a)P (2014-2016)	%
małopolskie	Kraków	1 211 837,0	816 991,9	67,4%	388 354,7	32,0%	1 202,00	372,57	31,0%	1 181,00	365,83	31,0%	0,570	0,167	29,3%
	Nowy Sącz	175 619,5	156 667,1	89,2%	14 441,1	8,2%	312,00	24,75	7,9%	306,00	23,39	7,6%	0,135	0,045	33,3%
	Tuchów	6 326,6	2 710,9	42,8%	3 130,0	49,5%	51,00	0,13	0,3%	51,00	0,11	0,2%	0,025	0,000	0,0%
śląskie	Katowice	61 416,0	48 987,0	79,8%	11 894,6	19,4%	880,93	26,32	3,0%	682,21	20,16	3,0%	0,330	0,016	4,8%
	Tarnowskie Góry	23 786,0	12 842,0	54,0%	2 750,0	11,6%	113,79	7,71	6,8%	88,12	5,04	5,7%	0,040	0,004	10,0%
	Godów	11 717,6	9 241,5	78,9%	2 442,1	20,8%	132,08	6,78	5,1%	104,62	4,16	4,0%	0,050	0,004	8,0%
dolnośląskie	Wrocław	517 269,6	454 507,4	87,9%	58 616,1	11,3%	2 861,00	368,27	12,9%	2 184,00	184,05	8,4%	0,280	0,032	11,4%
	Legnica	110 651,1	101 209,7	91,5%	6 845,7	6,2%	622,00	34,09	5,5%	493,00	17,03	3,5%	0,075	0,003	4,0%
	Nowa Ruda	4 739,6	4 509,0	95,1%	190,9	4,0%	71,90	4,65	6,5%	brak danych	brak danych	-	brak danych	brak danych	-
łódzkie	Łódź	2 514 387,5	2 224 758,5	88,5%	288 343,1	11,5%	2 236,00	39,49	1,8%	767,00	22,11	2,9%	brak danych	0,007	-
	Piotrków Trybunalski	46 554,6	31 354,7	67,4%	14 967,1	32,1%	brak danych	107,91	-	brak danych	62,11	-	brak danych	0,028	-
	Brzeziny	11 636,3	7 035,7	60,5%	1 159,2	10,0%	brak danych	3,26	-	brak danych	1,95	-	brak danych	0,001	-
mazowieckie	Warszawa	5 432 467,5	5 349 156,8	98,5%	22 184,8	0,4%	587,16	36,92	6,3%	576,35	23,32	4,0%	brak danych	0,004	-
	RAZEM	**10 128 408,9**	**9 219 972,2**	**91,0%**	**815 319,4**	**8,0%**	-	-	-	-	-	-	-	-	-

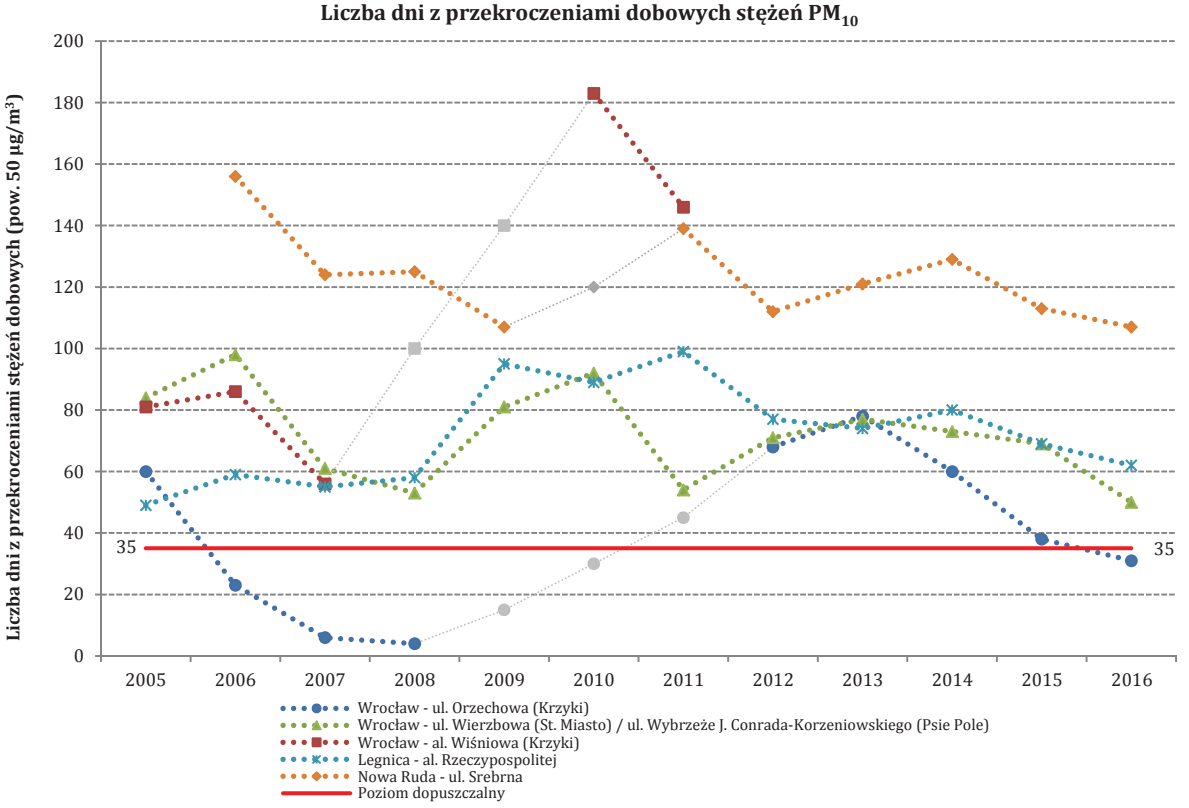
wartości oszacowane w ekspertyzach firmy zewnętrznej, wykonanych na zlecenie NIK

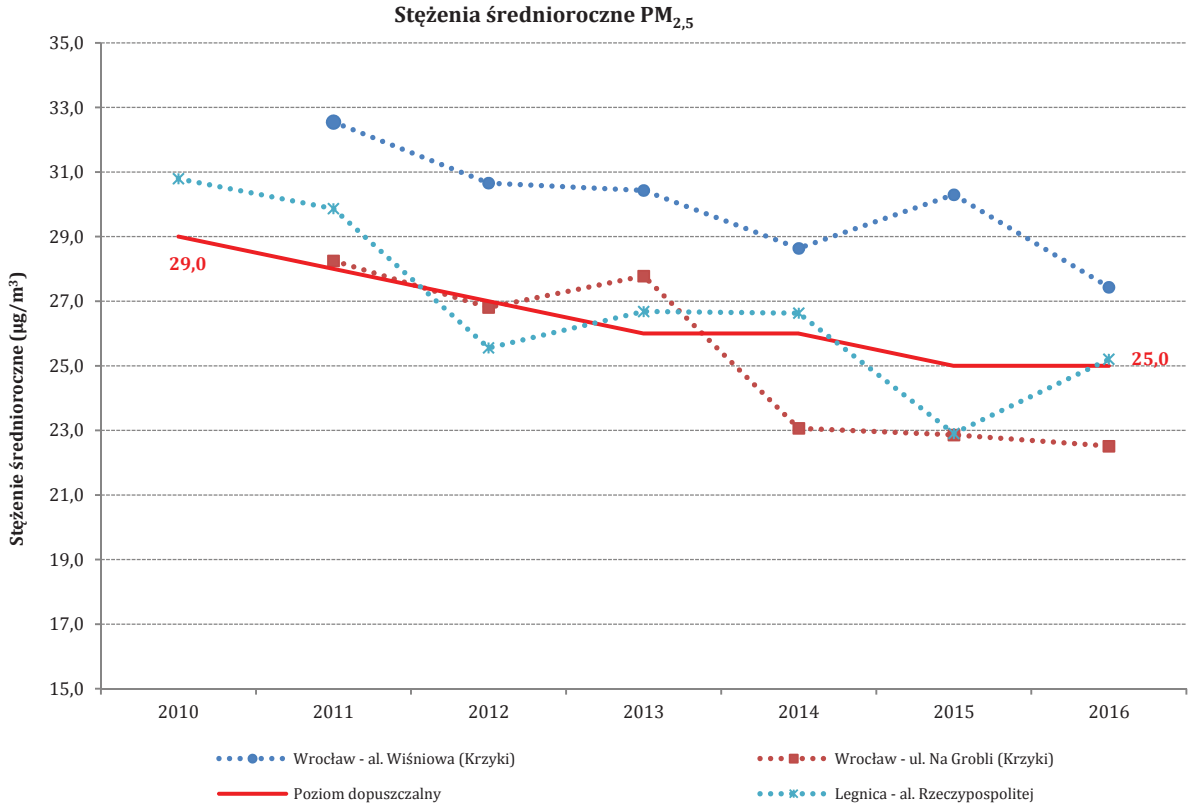
Źródło: Opracowanie własne NIK.

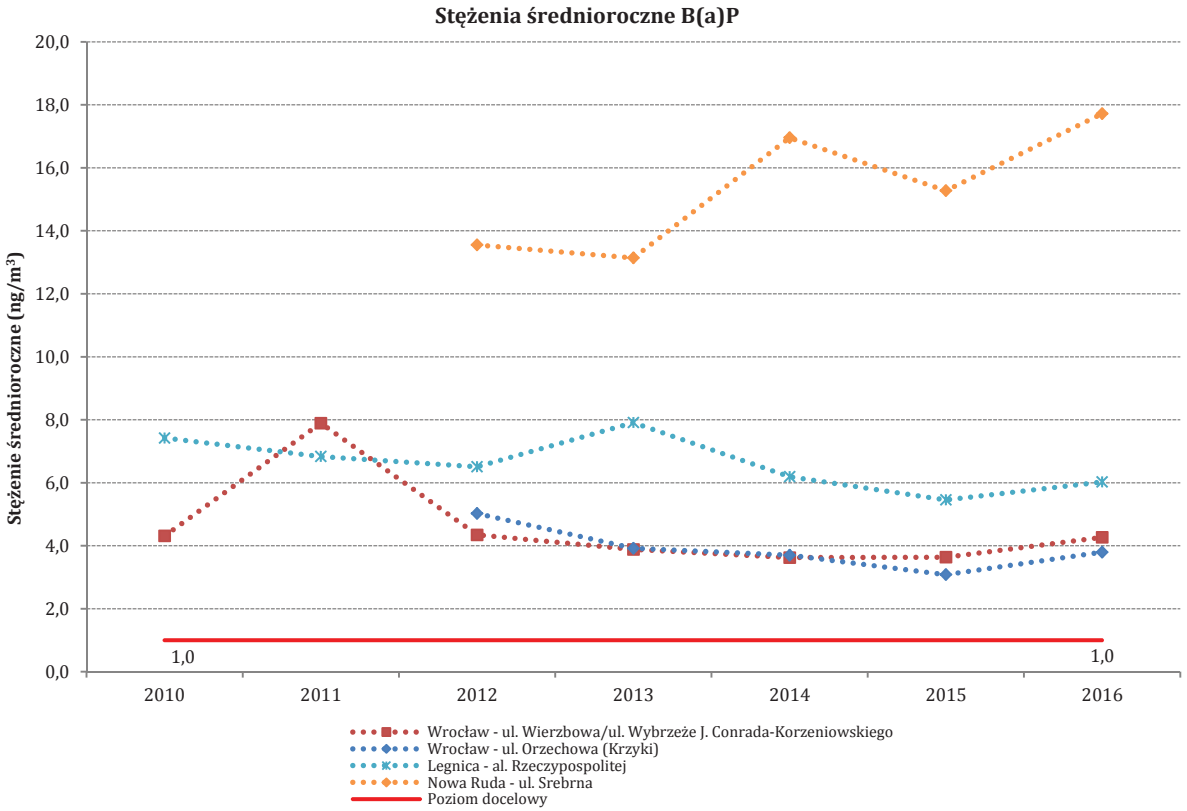
6.25. Jakość powietrza na obszarze skontrolowanych gmin

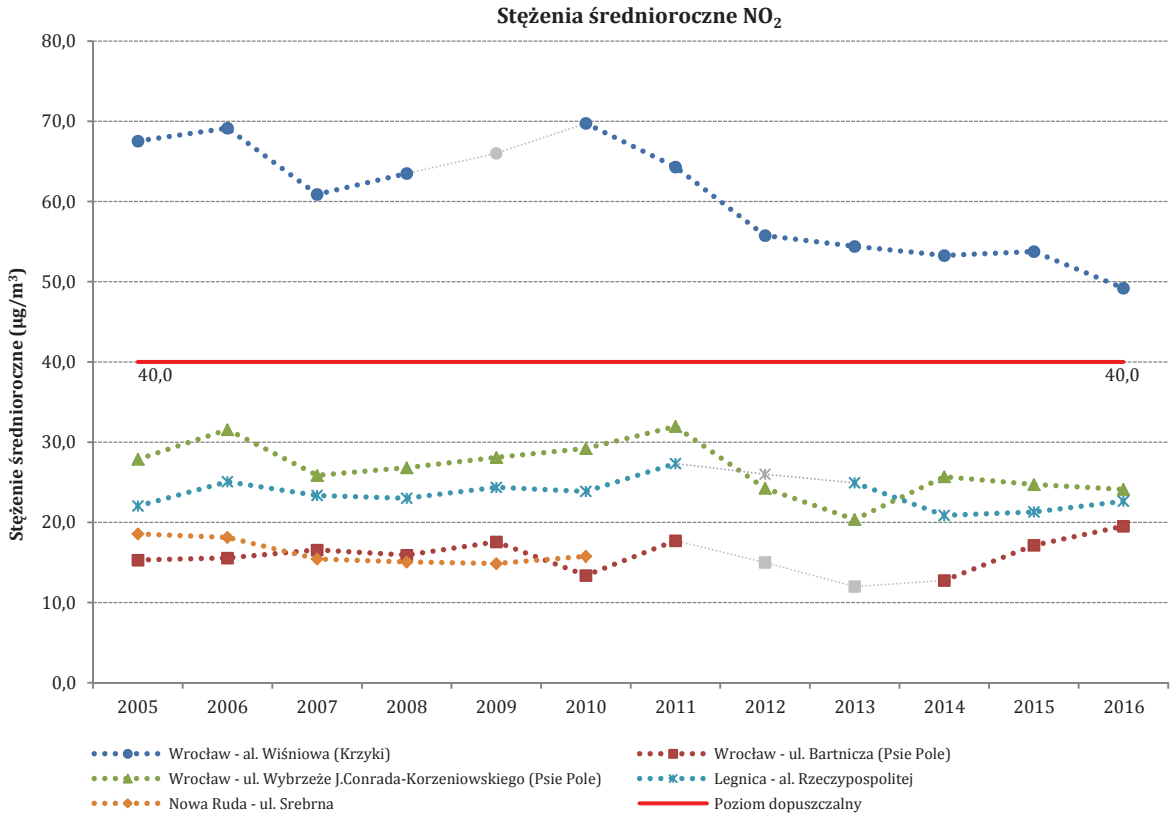
WOJEWÓDZTWO DOLNOŚLĄSKIE



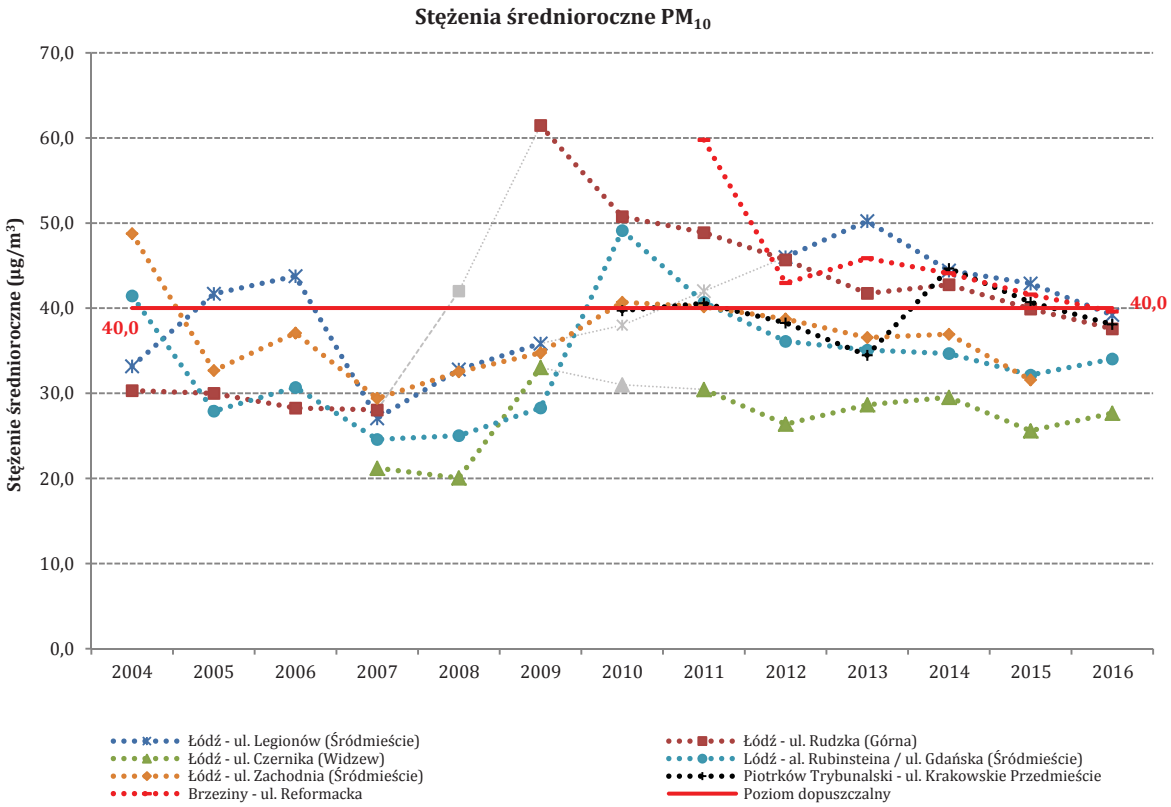


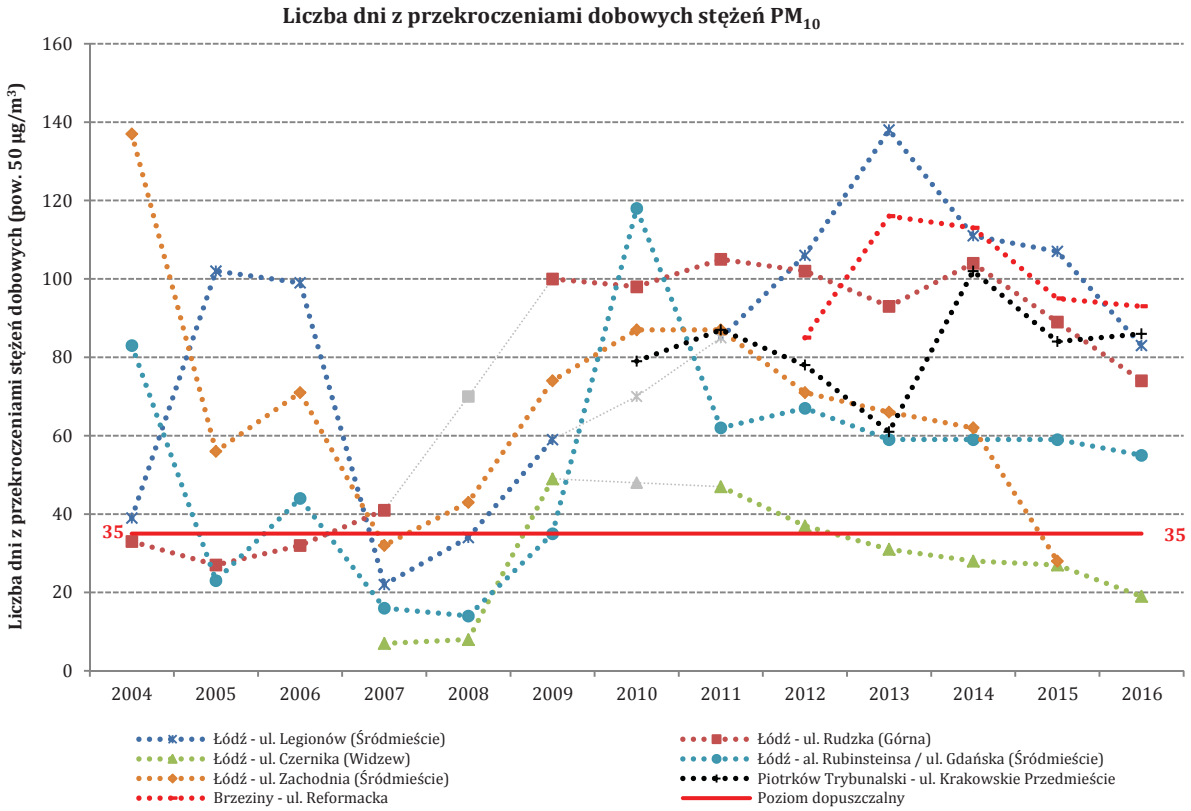

Stężenia średnioroczne PM2,5
Stężenie średnioroczne (µg/m3)
35,0
33,0
31,0
29,0
27,0
25,0
23,0
21,0
19,0
17,0
15,0
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
29,0
25,0
Wrocław - al. Wiśniowa (Krzyki)
Wrocław - ul. Na Grobli (Krzyki)
Poziom dopuszczalny
Legnica - al. Rzeczypospolitej

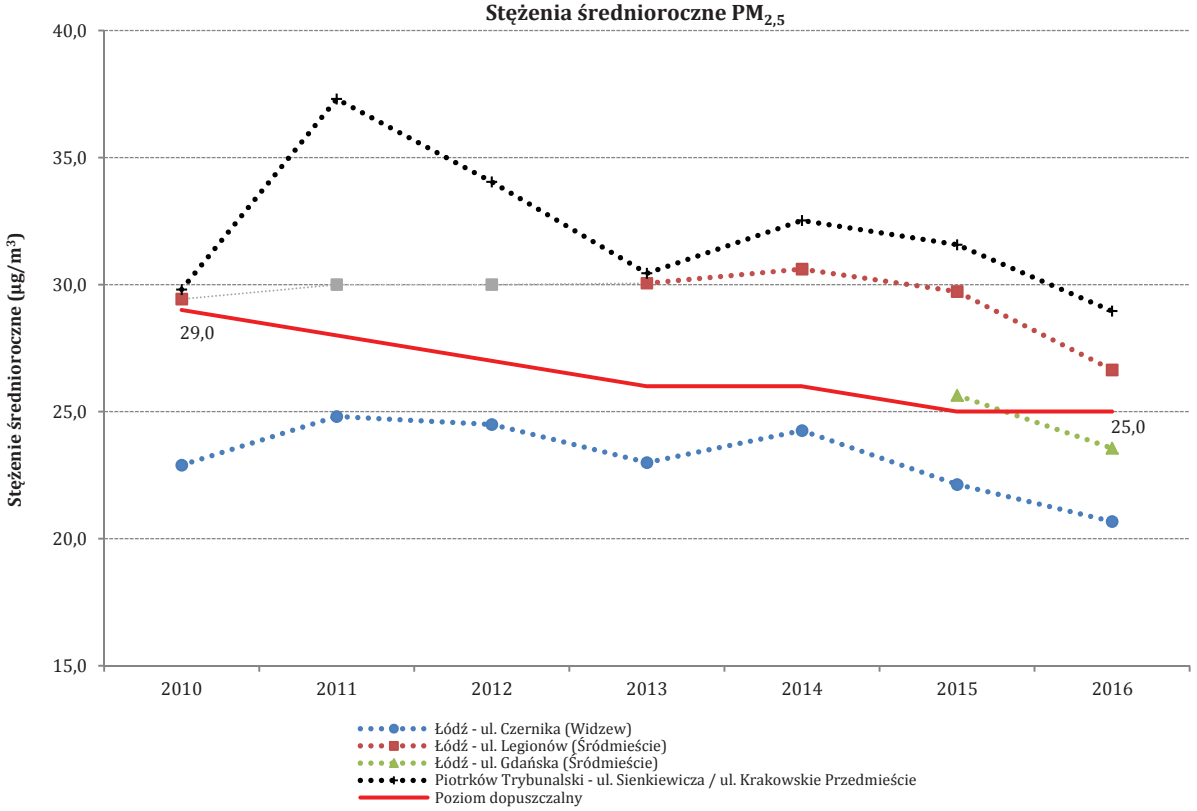

Stężenia średnioroczne B(a)P
Stężenie średnioroczne (ng/m3)
20,0
18,0
16,0
14,0
12,0
10,0
8,0
6,0
4,0
2,0
0,0
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
1,0
1,0
Wrocław - ul. Wierzbowa/ul. Wybrzeże J. Conrada-Korzeniowskiego
Wrocław - ul. Orzechowa (Krzyki)
Legnica - al. Rzeczypospolitej
Nowa Ruda - ul. Srebrna
Poziom docelowy

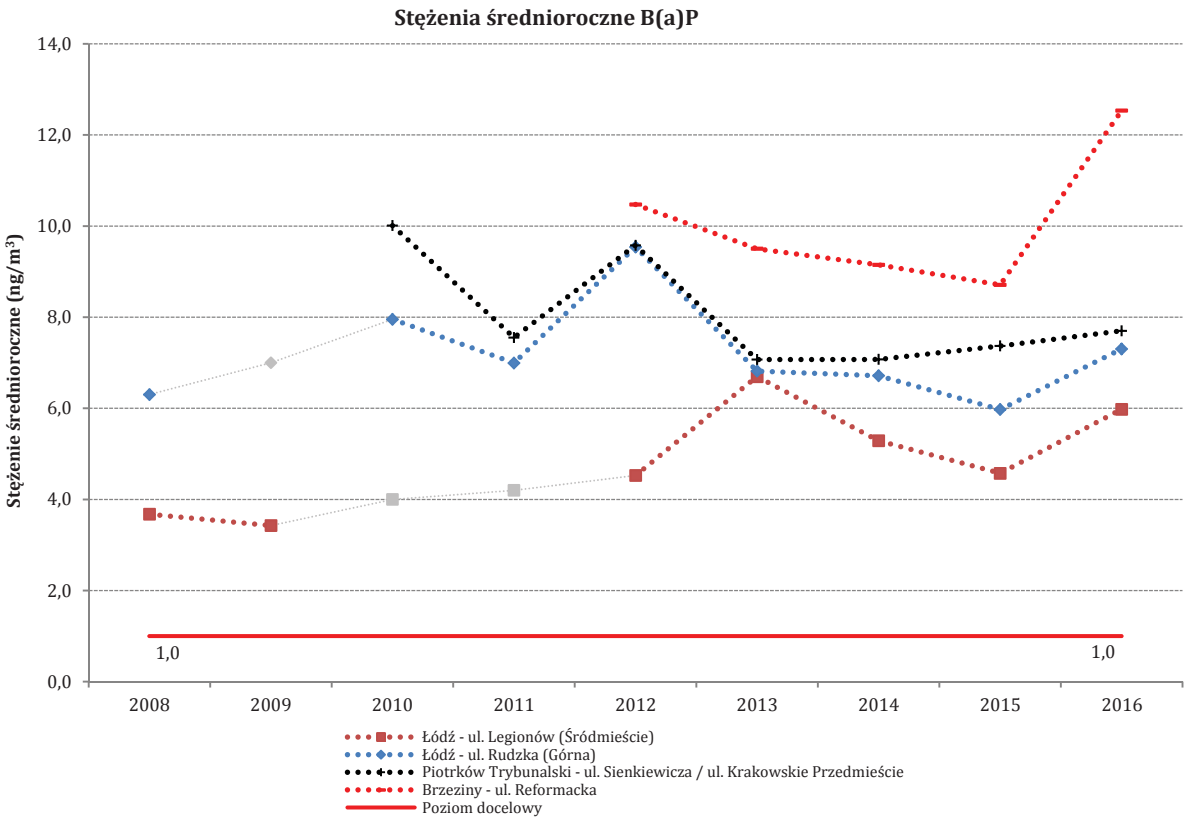


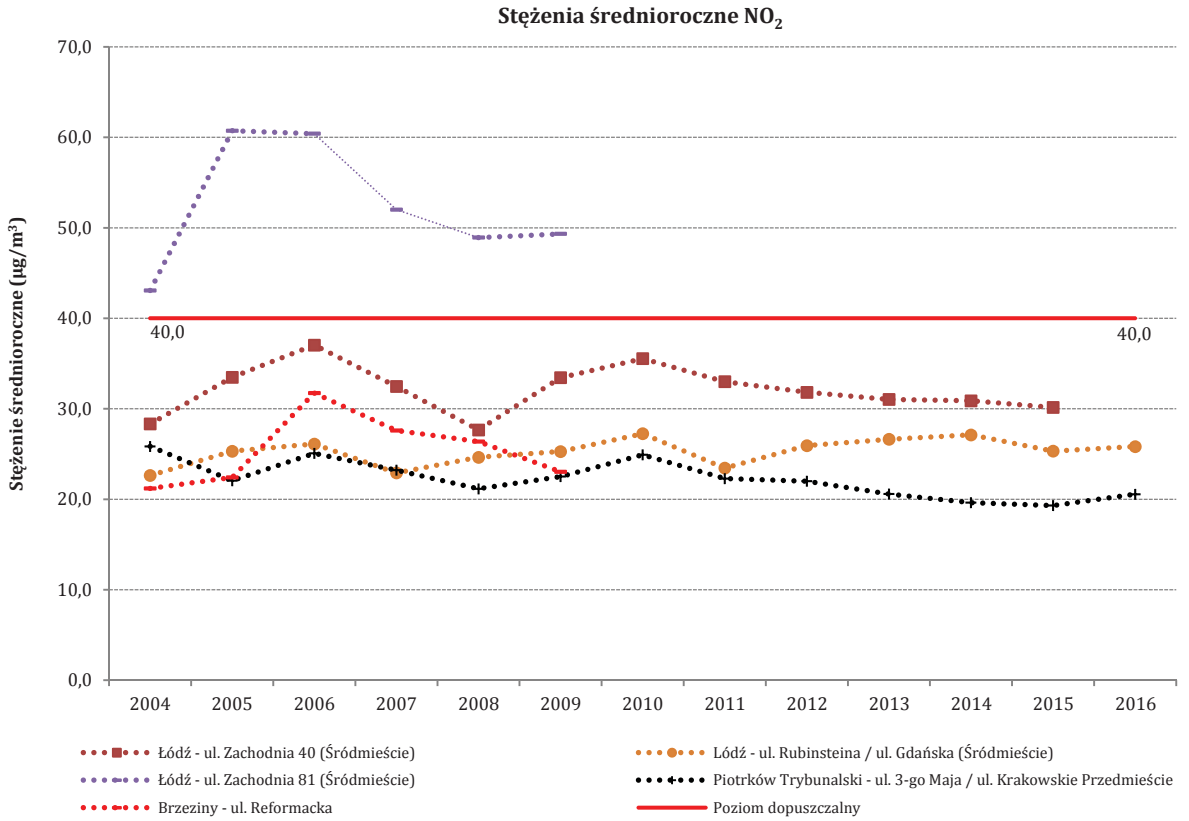
WOJEWÓDZTWO ŁÓDZKIE



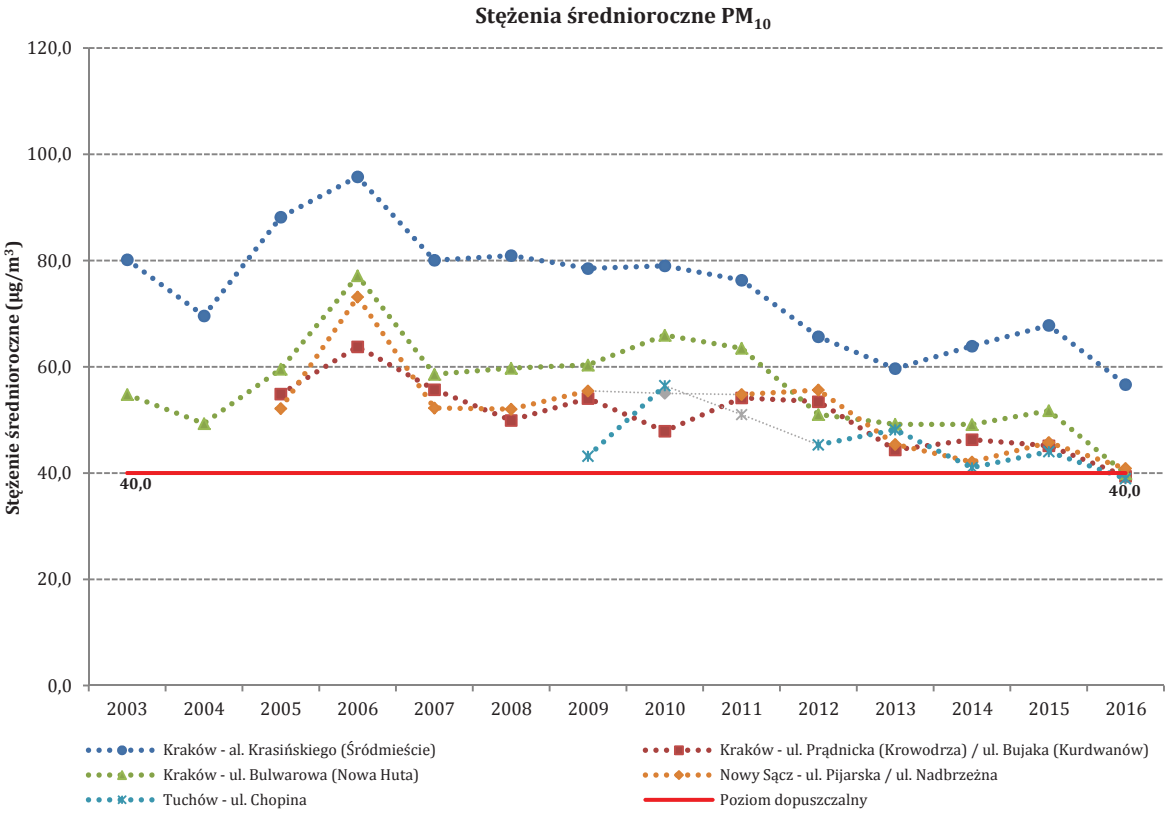

Liczba dni z przekroczeniami dobowych stężeń PM10
Liczba dni z przekroczeniami stężeń dobowych (pow. 50 µg/m3)
160
140
120
100
80
60
40
20
0
35
35
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
Łódź - ul. Legionów (Śródmieście)
Łódź - ul. Czernika (Widzew)
Łódź - ul. Zachodnia (Śródmieście)
Brzeziny - ul. Reformacka
Łódź - ul. Rudzka (Górna)
Łódź - al. Rubinsteinsa / ul. Gdańska (Śródmieście)
Piotrków Trybunalski - ul. Krakowskie Przedmieście
Poziom dopuszczalny

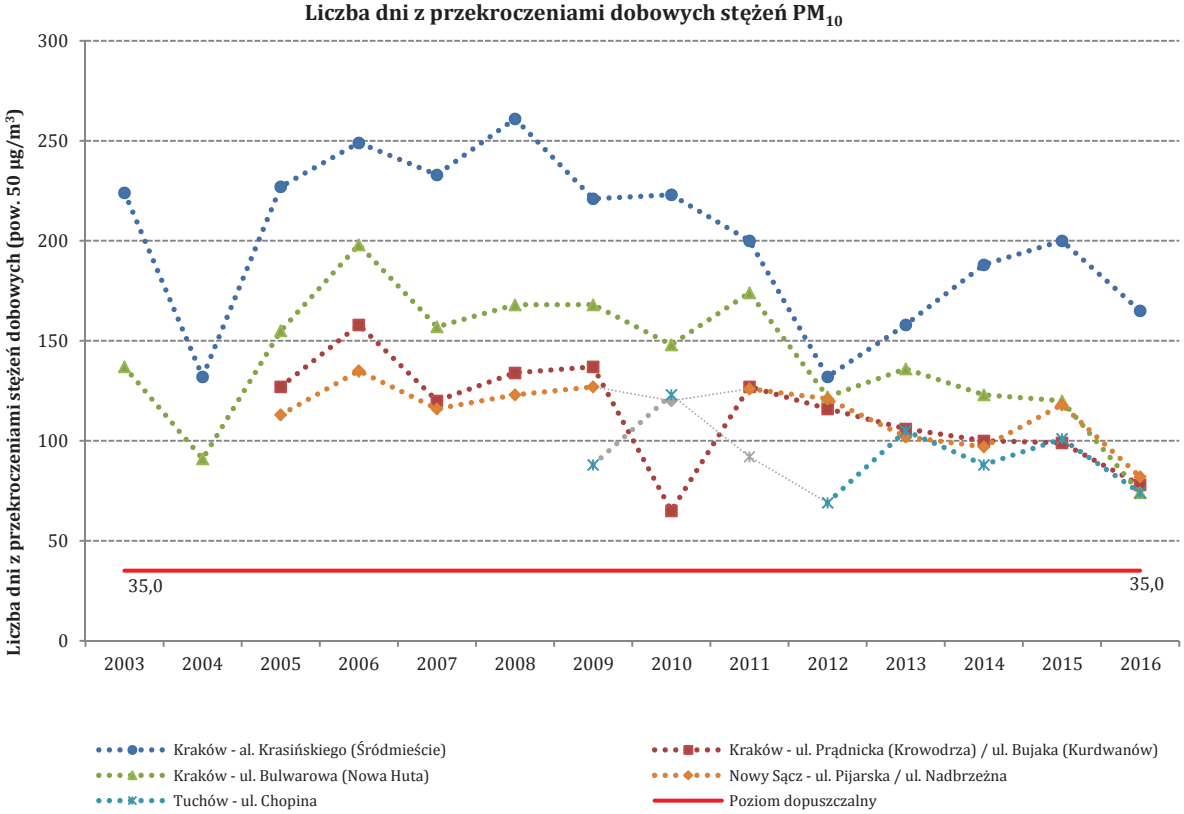

Stężenia średnioroczne PM2,5
Stężenie średnioroczne (µg/m3)
40,0
35,0
30,0
25,0
20,0
15,0
29,0
25,0
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
Łódź - ul. Czernika (Widzew)
Łódź - ul. Legionów (Śródmieście)
Łódź - ul. Gdańska (Śródmieście)
Piotrków Trybunalski - ul. Sienkiewicza / ul. Krakowskie Przedmieście
Poziom dopuszczalny

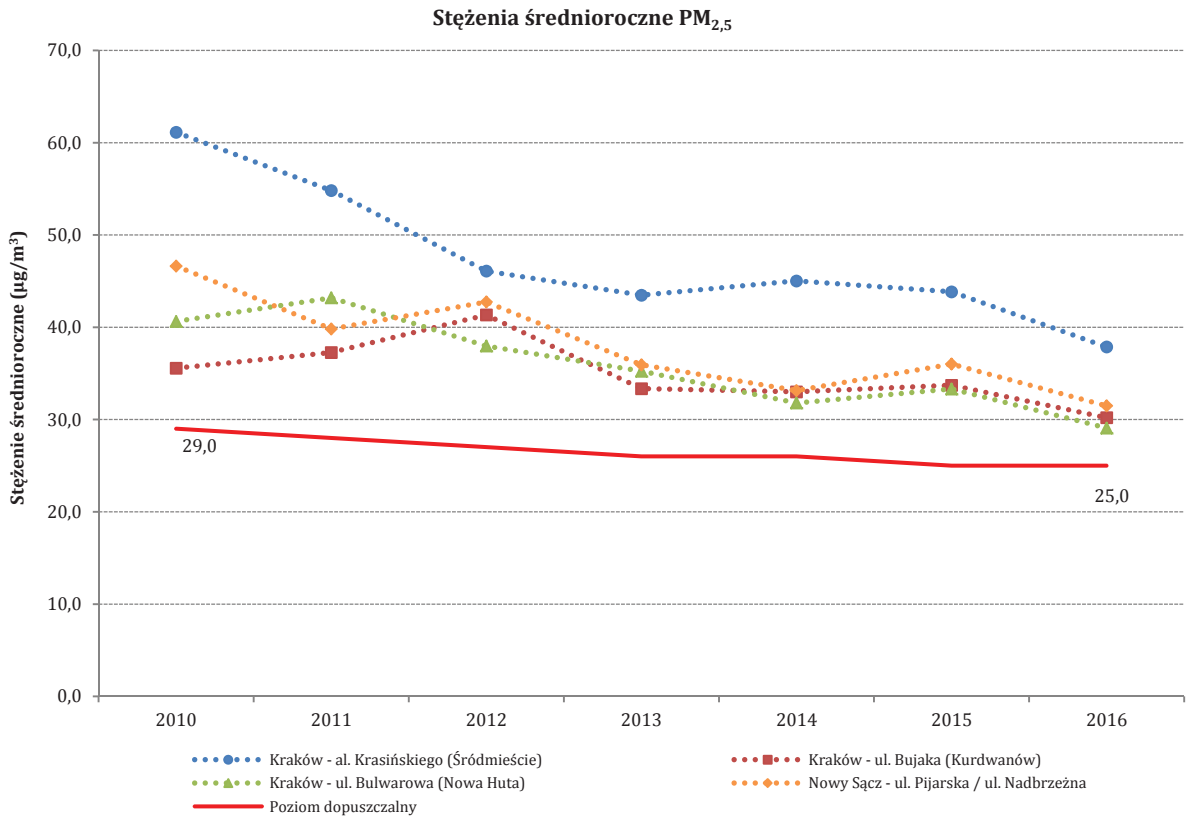

Stężenia średnioroczne B(a)P
Stężenie średnioroczne (ng/m³)
14,0
12,0
10,0
8,0
6,0
4,0
2,0
0,0
1,0
1,0
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
Łódź - ul. Legionów (Śródmieście)
Łódź - ul. Rudzka (Górna)
Piotrków Trybunalski - ul. Sienkiewicza / ul. Krakowskie Przedmieście
Brzeziny - ul. Reformacka
Poziom docelowy

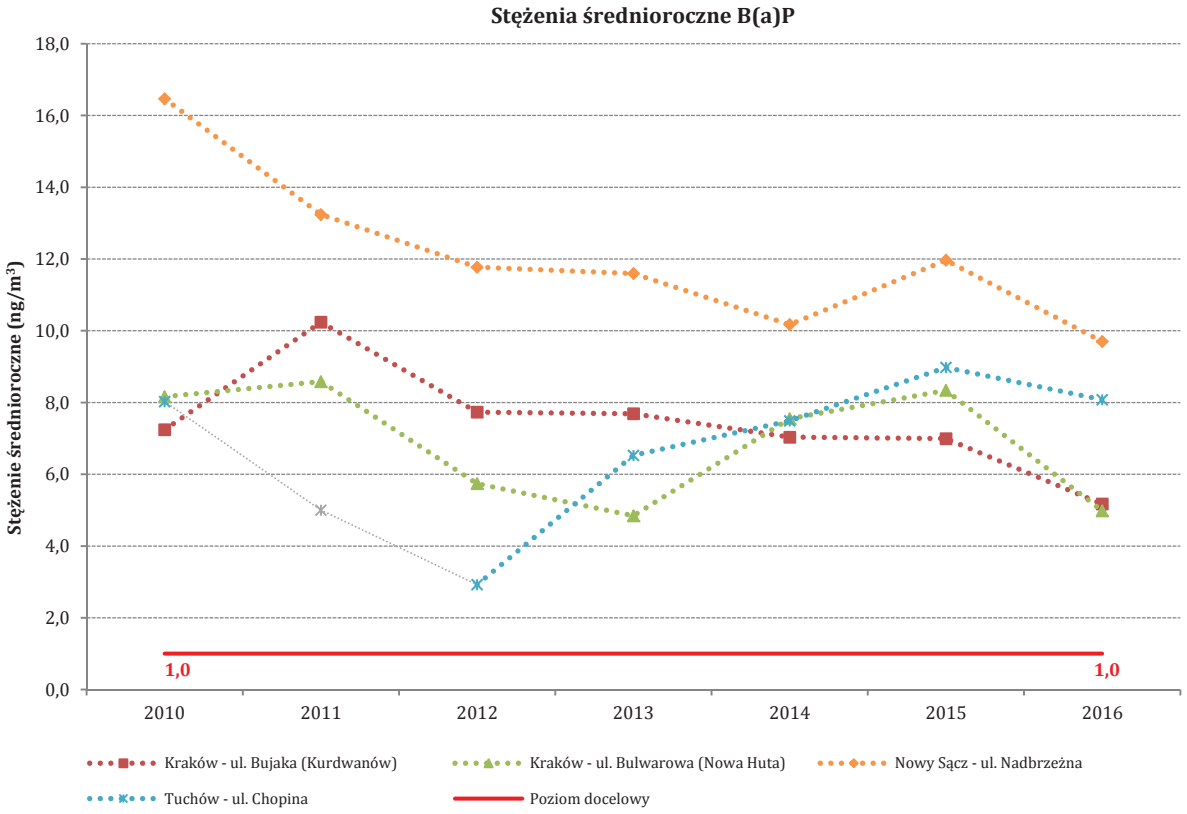

Stężenia średnioroczne NO2
Stężenie średnioroczne (µg/m³)
70,0
60,0
50,0
40,0
30,0
20,0
10,0
0,0
40,0
40,0
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
Łódź - ul. Zachodnia 40 (Śródmieście)
Łódź - ul. Zachodnia 81 (Śródmieście)
Brzeziny - ul. Reformacka
Łódź - ul. Rubinsteina / ul. Gdańska (Śródmieście)
Piotrków Trybunalski - ul. 3-go Maja / ul. Krakowskie Przedmieście
Poziom dopuszczalny

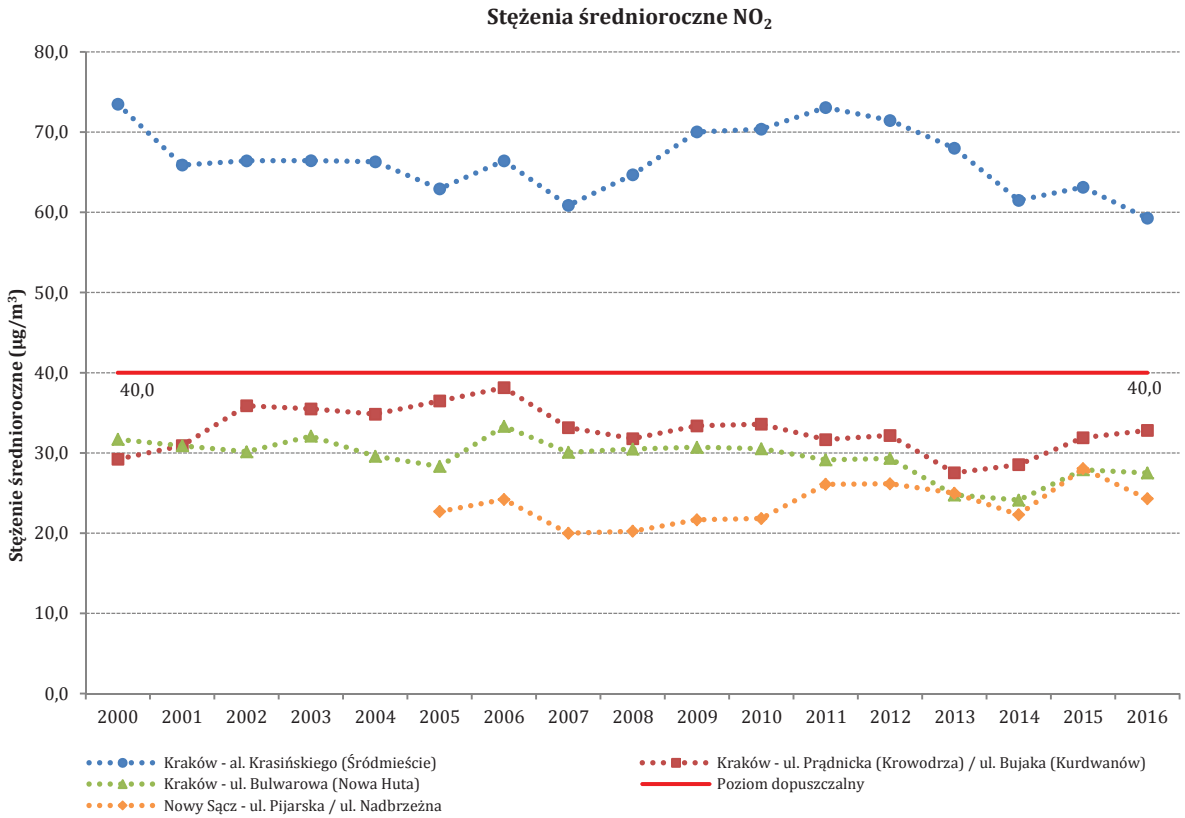
WOJEWÓDZTWO MAŁOPOLSKIE



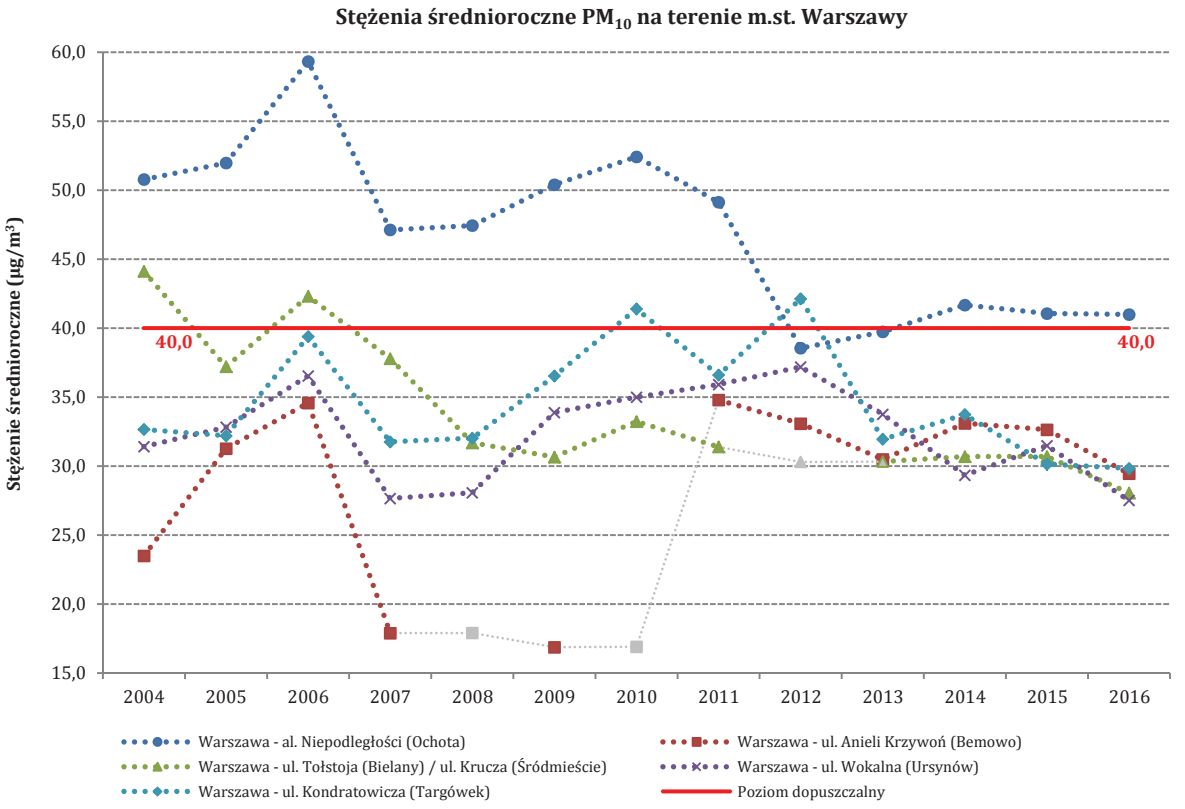



Stężenia średnioroczne PM2,5
Stężenie średnioroczne (µg/m3)
70,0
60,0
50,0
40,0
30,0
20,0
10,0
0,0
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
29,0
25,0
Kraków - al. Krasińskiego (Śródmieście)
Kraków - ul. Bujaka (Kurdwanów)
Kraków - ul. Bulwarowa (Nowa Huta)
Nowy Sącz - ul. Pijarska / ul. Nadbrzeżna
Poziom dopuszczalny

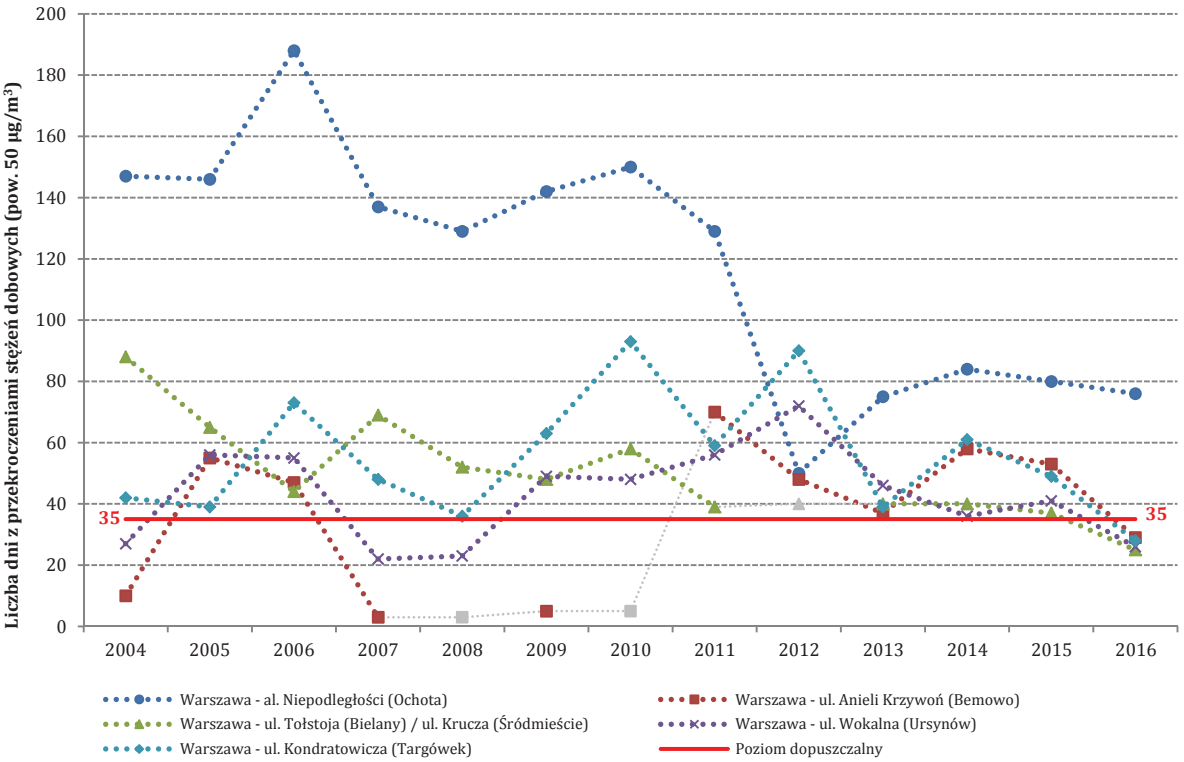

Stężenia średnioroczne B(a)P
Stężenie średnioroczne (ng/m3)
18,0
16,0
14,0
12,0
10,0
8,0
6,0
4,0
2,0
0,0
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
1,0
1,0
Kraków - ul. Bujaka (Kurdwanów)
Kraków - ul. Bulwarowa (Nowa Huta)
Nowy Sącz - ul. Nadbrzeżna
Tuchów - ul. Chopina
Poziom docelowy



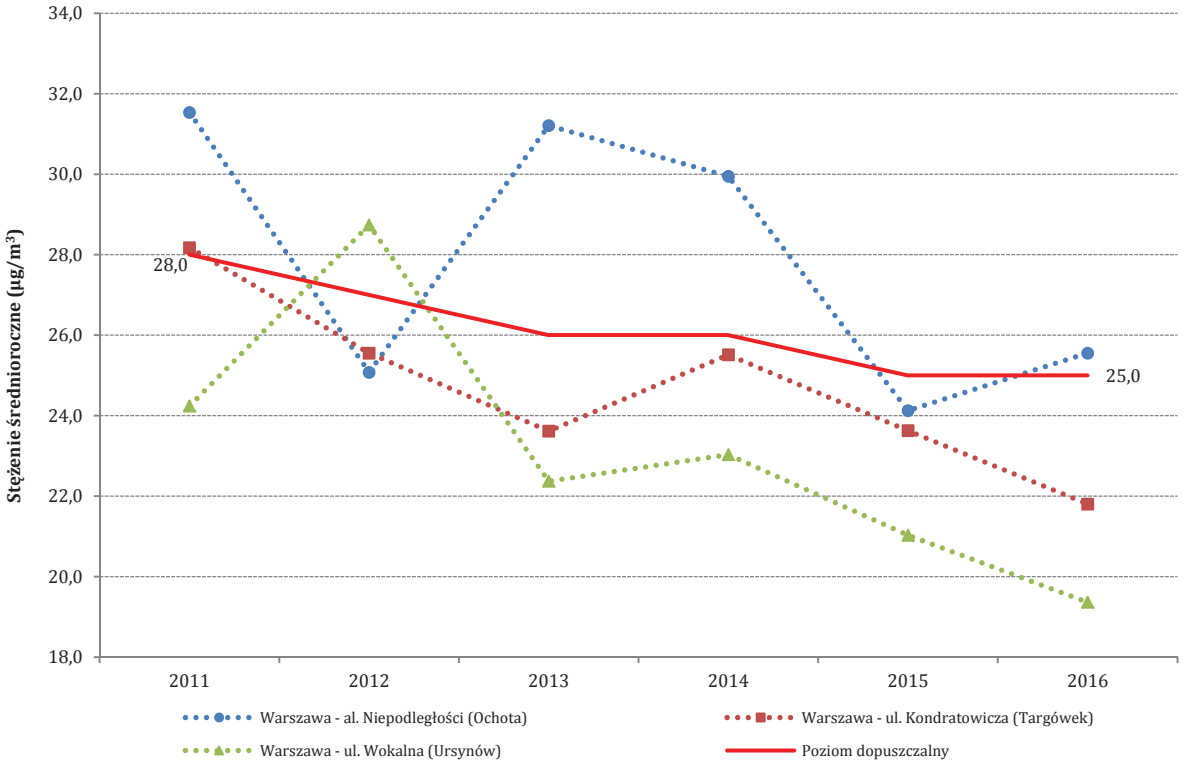
WOJEWÓDZTWO MAZOWIECKIE

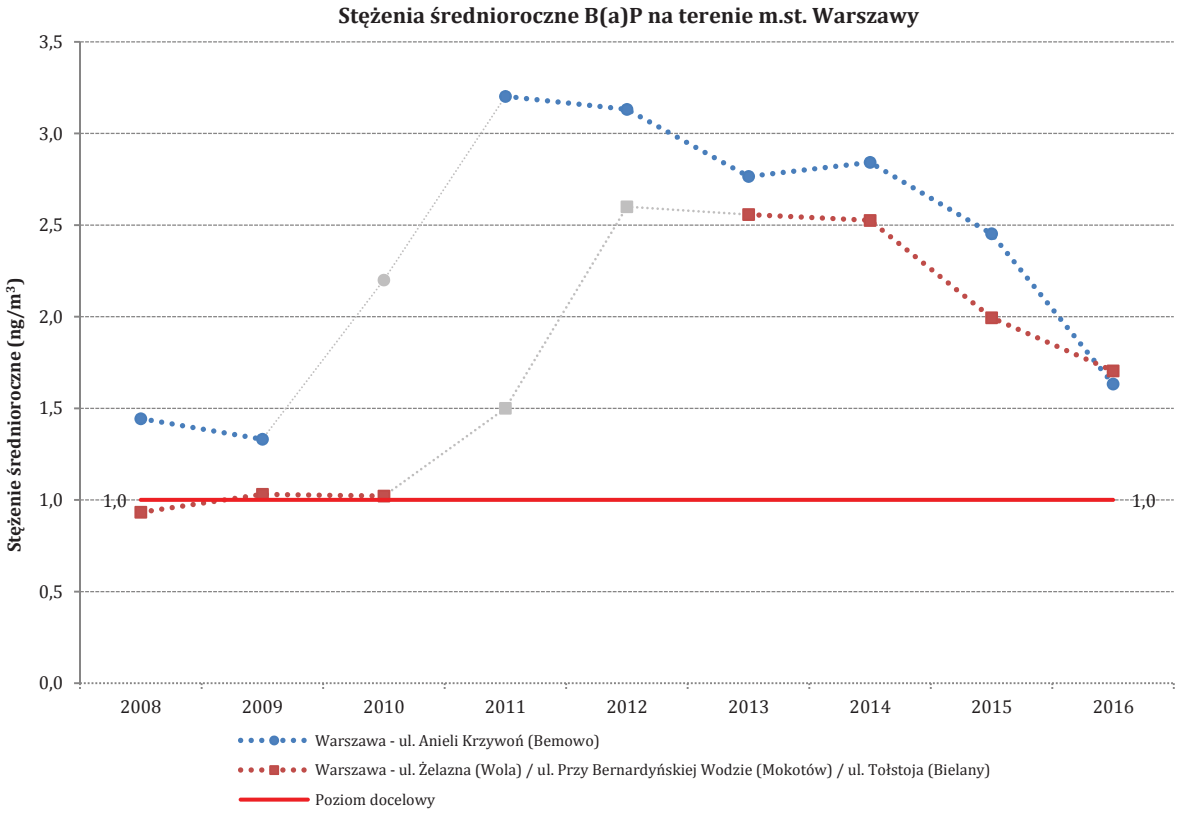


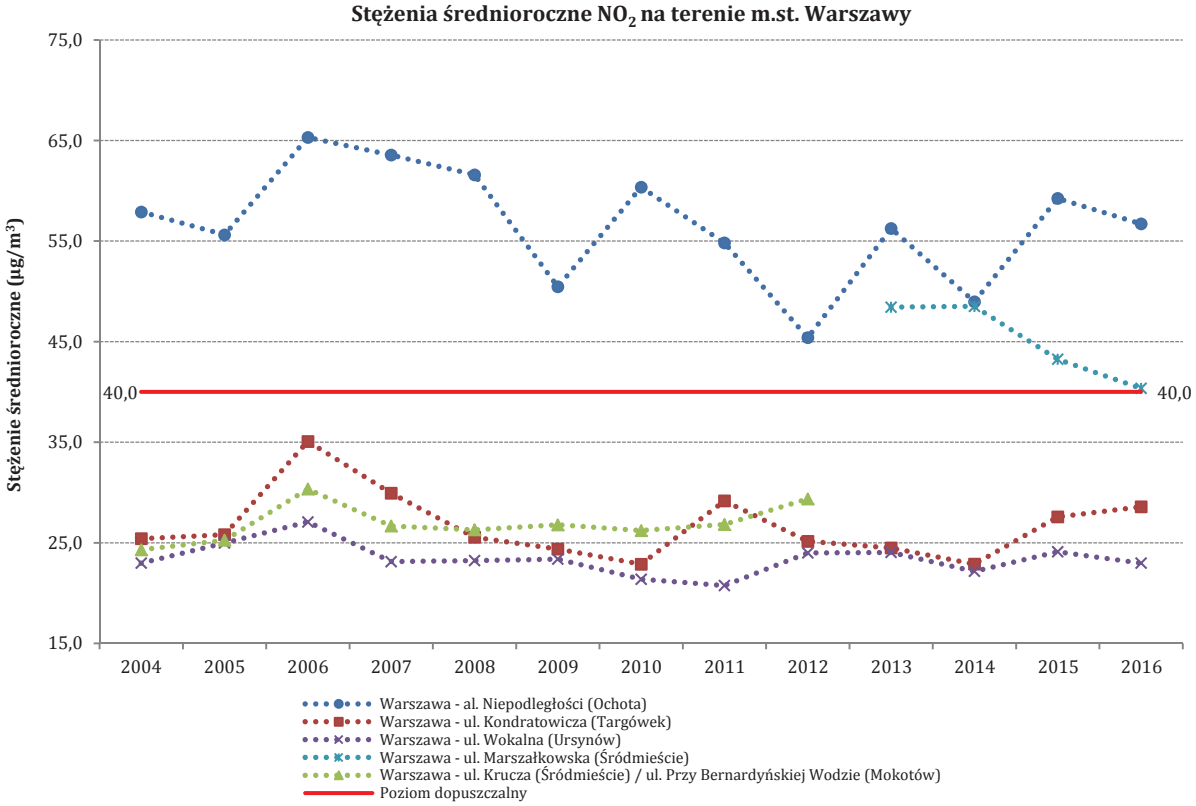
Liczba dni z przekroczeniami dobowych stężeń PM_{10} na terenie m.st. Warszawy



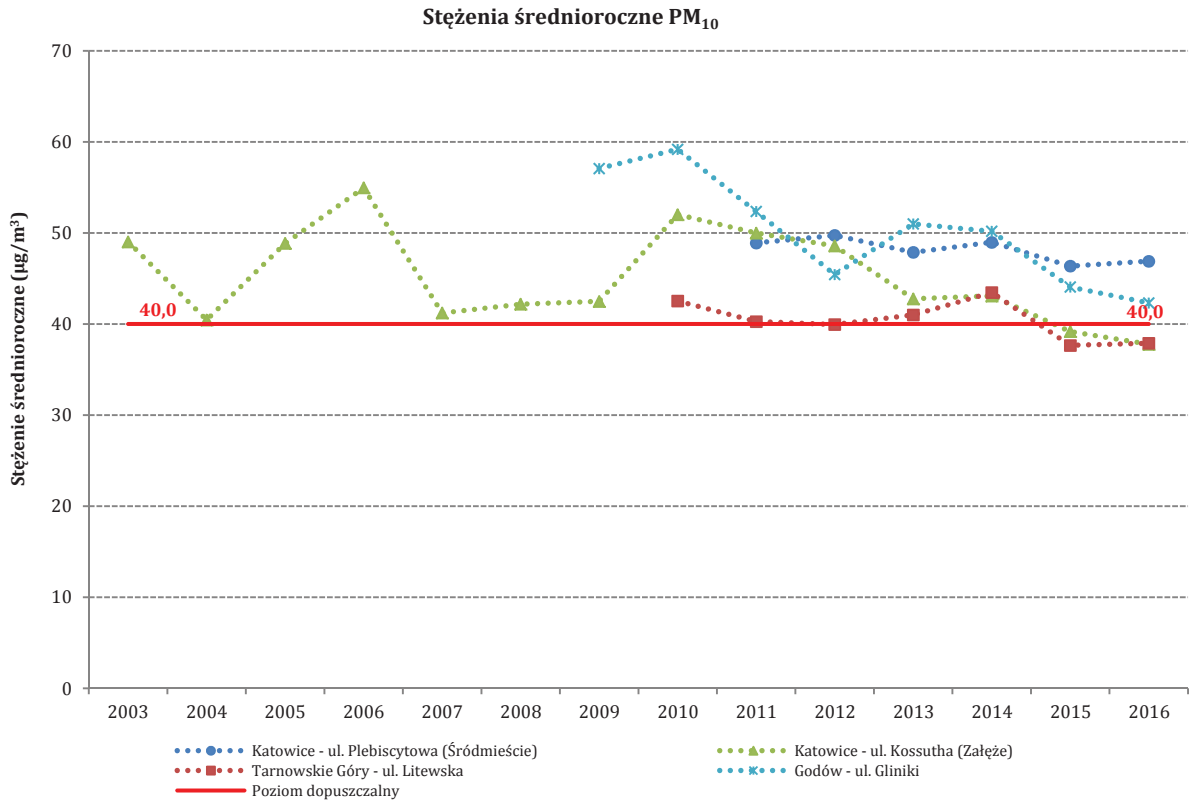
Stężenia średnioroczne $PM_{2,5}$ na terenie m.st. Warszawy

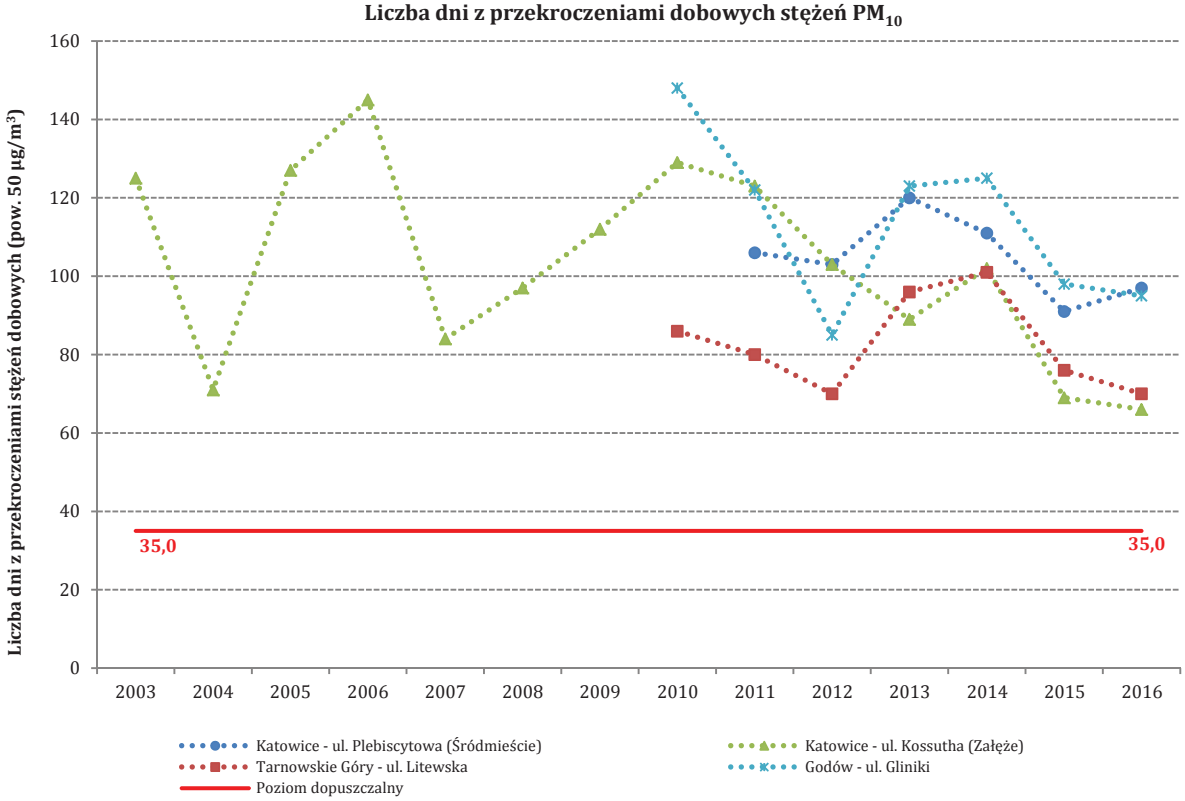


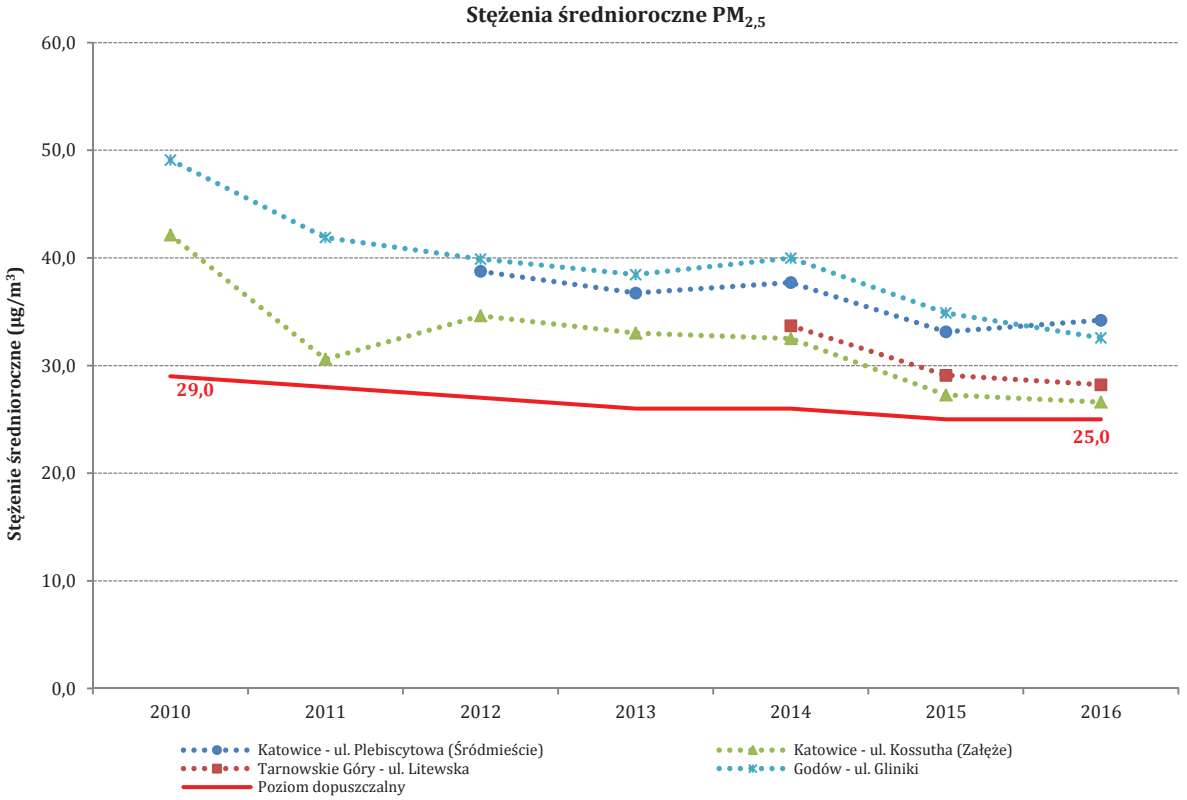

Stężenia średnioroczne B(a)P na terenie m.st. Warszawy
Stężenie średnioroczne (ng/m3)
3,5
3,0
2,5
2,0
1,5
1,0
0,5
0,0
1,0
1,0
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
Warszawa - ul. Anieli Krzywoń (Bemowo)
Warszawa - ul. Żelazna (Wola) / ul. Przy Bernardyńskiej Wodzie (Mokotów) / ul. Tołstoja (Bielany)
Poziom docelowy

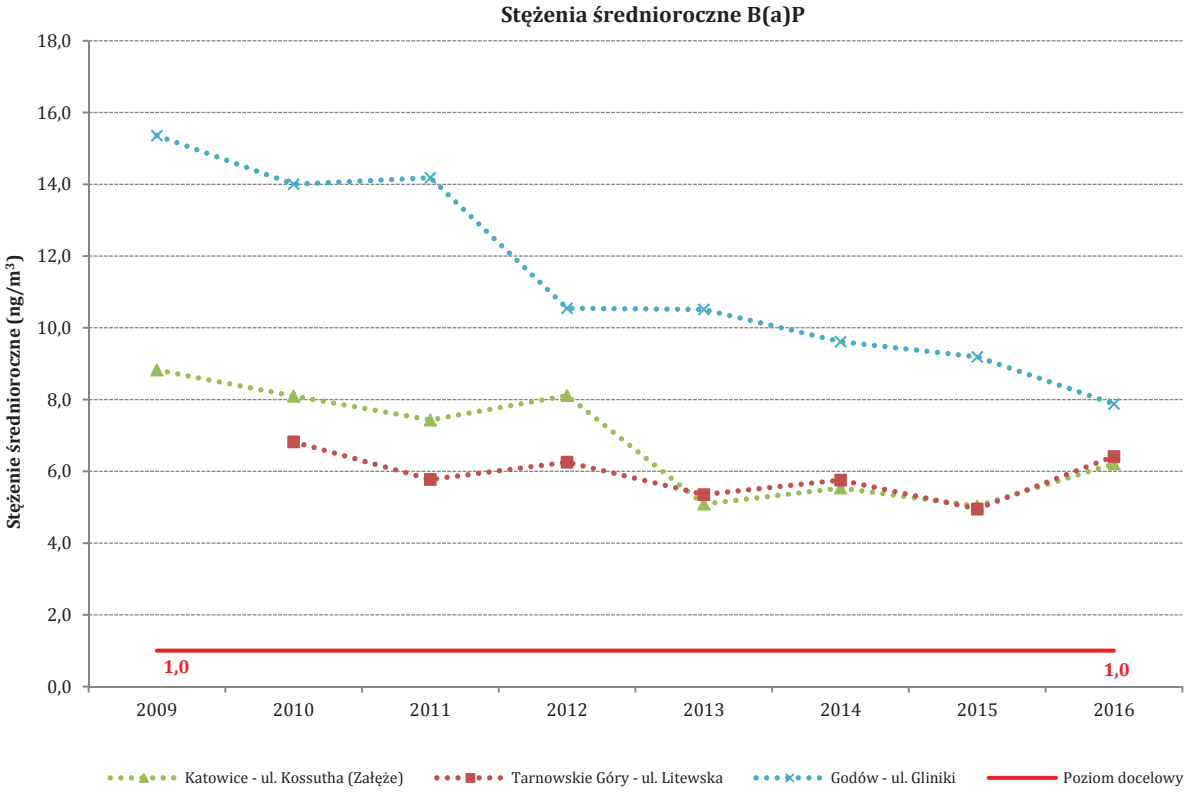

Stężenia średnioroczne NO2 na terenie m.st. Warszawy
Stężenie średnioroczne (µg/m3)
75,0
65,0
55,0
45,0
40,0
35,0
25,0
15,0
40,0
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
Warszawa - al. Niepodległości (Ochota)
Warszawa - ul. Kondratowicza (Targówek)
Warszawa - ul. Wokalna (Ursynów)
Warszawa - ul. Marszałkowska (Śródmieście)
Warszawa - ul. Krucza (Śródmieście) / ul. Przy Bernardyńskiej Wodzie (Mokotów)
Poziom dopuszczalny

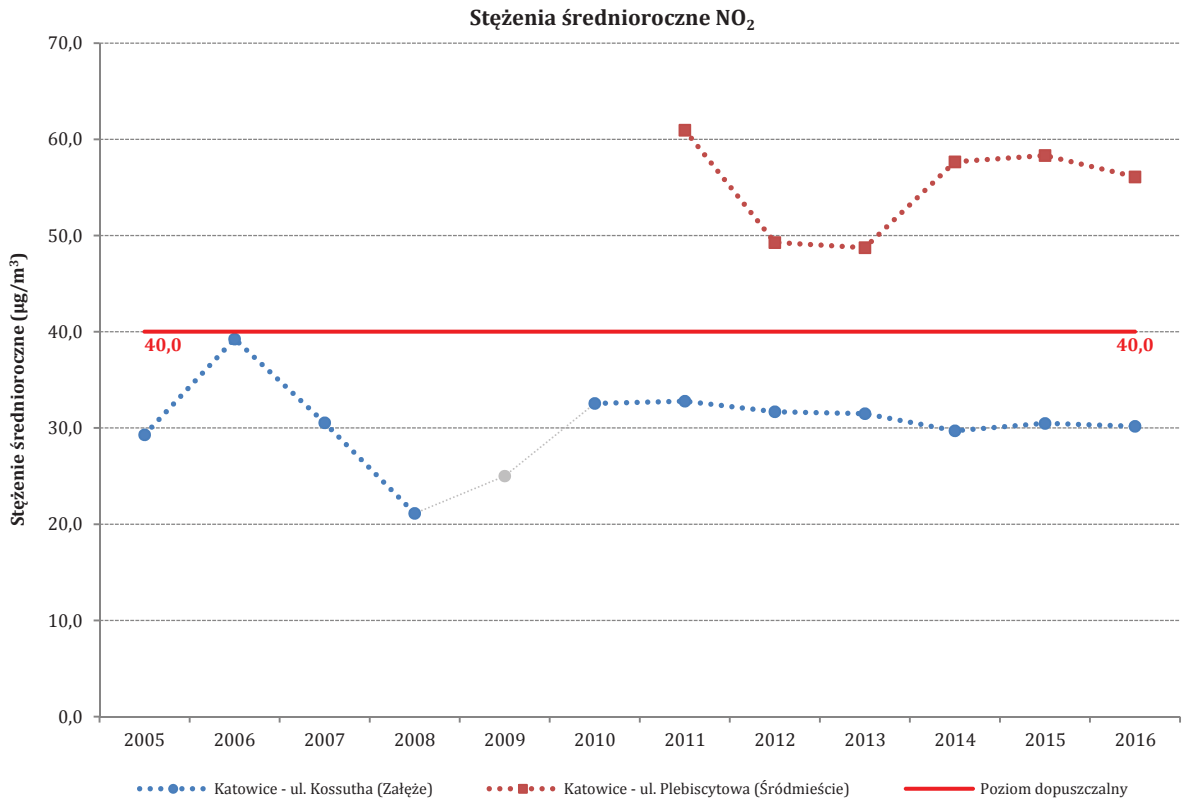
WOJEWÓDZTWO ŚLĄSKIE






Stężenia średnioroczne PM2,5
Stężenie średnioroczne (µg/m3)
60,0
50,0
40,0
30,0
20,0
10,0
0,0
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
29,0
25,0
Katowice - ul. Plebiscytowa (Śródmieście)
Katowice - ul. Kossutha (Załęże)
Tarnowskie Góry - ul. Litewska
Godów - ul. Gliniki
Poziom dopuszczalny


Stężenia średnioroczne B(a)P
Stężenie średnioroczne (ng/m3)
18,0
16,0
14,0
12,0
10,0
8,0
6,0
4,0
2,0
0,0
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
1,0
1,0
Katowice - ul. Kossutha (Załęże)
Tarnowskie Góry - ul. Litewska
Godów - ul. Gliniki
Poziom docelowy



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GIOŚ.

6.26. Zestawienie danych o liczbie i skali przeprowadzonych kontroli w zakresie spalania odpadów w urządzeniach grzewczych i na powierzchni ziemi oraz liczbie stwierdzonych nieprawidłowości i wysokości nałożonych kar

Lp.	Miasto	Liczba kontroli					Liczba budynków mieszkalnych [w 2016 r.]*	Odsetek skontrolowanych gospodarstw domowych		Liczba stwierdzonych nieprawidłowości	Wskaźnik kontroli z nieprawidłowościami [%]	Liczba nałożonych mandatów karnych	Wysokość nałożonych kar [tys. zł]	Średnia wysokość mandatu [zł]
		2014	2015	2016	2017 (I półrocze)	RAZEM		min	max					
1.	Kraków	1 894	2 549	3 338	2 626	**10 407**	48 442	3,9%	6,9%	1 288	12%	677	75,7	112
2.	Nowy Sącz	133	224	310	325	**992**	11 719	1,1%	2,8%	126	13%	46	5,4	117
3.	Tuchów	0	0	5	4	**9**	4 293	0,0%	0,1%	2	22%	0	0,0	-
4.	Katowice	210	805	3 422	2 972	**7 409**	19 194	1,1%	17,8%	845	11%	704	50,0	71
5.	Tarnowskie Góry	10	7	12	2	**31**	8 885	0,0%	0,1%	15	48%	14	1,0	71
6.	Godów	7	22	35	43	**107**	3 604	0,2%	1,2%	23	21%	4	1,4	350
7.	Wrocław	736	1 639	2 366	2 074	**6 815**	40 182	1,8%	5,2%	1 371	20%	593	118,1	199
8.	Legnica	51	87	1 430	117	**1 685**	6 814	0,7%	21,0%	388	23%	118	14,6	124
9.	Nowa Ruda	19	47	230	74	**370**	2 315	0,8%	9,9%	110	30%	23	3,4	148
10.	Łódź	bd**	bd**	283	734	**1 017**	44 944	0,6%	1,6%	596	59%	812	64,2	79
11.	Piotrków Trybunalski	0	14	85	103	**202**	7 435	0,2%	1,4%	24	12%	4	0,7	175
12.	Brzeziny	0	0	4	31	**35**	1 779	0,0%	1,7%	2	6%	0	0,0	-
13.	Warszawa	410	1 757	3 822	5 382	**11 371**	92 616	0,4%	5,8%	1 436	13%	597	70,1	117
	OGÓŁEM	**3 470**	**7 151**	**15 342**	**14 487**	**40 450**	**292 222**	**1,2%**	**5,3%**	**6 226**	**15%**	**3 592**	**404,6**	**113**

* Dane o liczbie budynków mieszkalnych w 2016 r. podano na podstawie informacji zgromadzonych w Banku Danych Lokalnych, udostępnionym przez Główny Urząd Statystyczny pod adresem: https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start – dostęp w dniu 30 czerwca 2018 r.

** Brak danych o liczbie przeprowadzonych kontroli w okresie 2014-2016 (I kwartał). Niemniej jednak działania takie były w wymienionym okresie prowadzone, a w ich wyniku wystawiono 676 mandatów karnych na łączną kwotę 94,7 tys. zł.

Źródło: Opracowanie własne NIK.

6.27. Spis tabel, rysunków i wykresów zamieszczonych w informacji o wynikach kontroli

TABELE

Nr	Nazwa tabeli
1.	Wartości kryterialne dla głównych zanieczyszczeń powietrza w Polsce
2.	Szacunkowa wielkość populacji UE zamieszkującej obszary miejskie narażona na oddziaływanie wybranych zanieczyszczeń powietrza, których poziom przekracza wartości normatywne określone przez UE i zalecane przez WHO (2013–2015)
3.	Porównanie POP obowiązujących w kontrolowanych województwach pod względem zastosowanych rozwiązań służących do skutecznego zarządzania procesem poprawy jakości powietrza w skali województwa
4.	Dane dotyczące liczby i rezultatów kontroli prowadzonych przez WIOŚ w zakresie realizacji przez gminy zadań wskazanych w POP w okresie 2014–2017 (I półrocze)
5.	Przewidywany, w roku zakończenia realizacji POP, poziom zabezpieczenia potrzeb finansowych na zadania dotyczące ograniczenia niskiej emisji, przy bieżącym tempie angażowania środków własnych wybranych jst

RYSUNKI

Nr	Nazwa rysunku
1.	Zasięg terytorialny kontroli NIK
2.	Porównanie wybranych wydatków i kosztów na tle Produktu Krajowego Brutto za 2016 r.
3.	Najbardziej zanieczyszczone miasta pod względem wysokości stężeń rocznych PM_{10} wg bazy danych WHO
4.	Stężenia dobowe PM_{10} w krajach UE w 2015 r.
5.	Stężenia roczne B(a)P w krajach UE w 2015 r.
6.	Dane o skali zanieczyszczenia powietrza PM_{10} w 2016 r. w wybranych krajach UE
7.	Dane o skali zanieczyszczenia powietrza B(a)P w 2016 r. w wybranych krajach UE
8.	Stężenia roczne NO_2 w krajach UE w 2015 r.
9.	Dane o skali zanieczyszczenia powietrza NO_2 w 2016 r. w wybranych krajach UE
10.	Najbardziej zanieczyszczone miasta w poszczególnych województwach pod względem poziomów PM_{10} i B(a)P odnotowanych w 2016 r.
11.	Zróżnicowanie jakości powietrza w skali kraju w 2017 r. z uwagi na liczbę dni z przekroczeniami stężeń dobowych PM_{10}
12.	Zróżnicowanie jakości powietrza w skali kraju w 2017 r. z uwagi na poziom rocznych stężeń B(a)P
13.	Zmiany wielkości emisji wybranych zanieczyszczeń powietrza w latach 2015-2016 z instalacji spalania paliw, w których eksploatowane są duże źródła spalania
14.	Wpływ zanieczyszczeń powietrza na organizm ludzki
15.	Oszacowane skutki narażenia na zanieczyszczenie powietrza $PM_{2,5}$, NO_2 i ozonem w wybranych krajach europejskich, wg danych EEA i WHO
16.	Uproszczony schemat systemu ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami
17.	Źródła finansowania przedsięwzięć sprzyjających poprawie jakości powietrza
18.	Wysokość opłat miejscowych pobranych w latach 2014-2016 w skali danego województwa we wszystkich miejscowościach, które nie spełniały minimalnych warunków klimatycznych w świetle obecnych uregulowań prawnych
19.	Ogólna liczba pojazdów silnikowych zarejestrowanych w Warszawie, Krakowie, Katowicach, Wrocławiu i Łodzi wg stanu na 2016 r. oraz odsetek i liczba pojazdów uprawnionych do wjazdu do stref czystego transportu z mocy ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych

ZAŁĄCZNIKI

RYSUNKI

Nr	Nazwa rysunku
20.	Różnice w zastosowanej siatce inwentaryzacyjnej i ustalonej wielkości emisji PM_{10} na przykładzie POP dla województwa małopolskiego
21.	Liczba i odsetek osób narażonych na ponadnormatywne stężenia PM_{10}, $PM_{2,5}$, B(a)P i NO_2 na obszarze województw objętych kontrolą NIK
22.	Wyniki pomiarów jakości powietrza wewnątrz budynków przeprowadzonych przez WIOŚ w Krakowie na zlecenie NIK
23.	Udział terenów zieleni należących do skontrolowanych gmin w ogólnej powierzchni miasta, wg stanu na koniec 2016 r.

WYKRESY

Nr	Nazwa wykresu
1.	Odsetek miast, w których poziom stężeń rocznych PM_{10} w latach 2012-2015 nie spełniał zaleceń WHO (20 µg/m^3)
2.	Odsetek stref w kraju, w których przekroczone zostały w latach 2010-2017 poziomy dopuszczalne stężeń PM_{10}, $PM_{2,5}$ i NO_2 oraz poziom docelowy B(a)P
3.	Odnotowane w skali kraju poziomy parametrów dotyczących jakości powietrza dla wybranych substancji
4.	Źródła emisji PM_{10}, $PM_{2,5}$, WWA i NO_x w 2016 r. w skali kraju
5.	Zmiany wielkości emisji PM_{10} i $PM_{2,5}$ w latach 1990-2016 w skali kraju
6.	Zmiany wielkości emisji NO_x i B(a)P w latach 1990-2016 w skali kraju
7.	Przyczyny przekroczeń wartości normatywnych PM_{10}, B(a)P i NO_2 w latach 2010-2016 w skali kraju
8.	Przebieg rocznych stężeń pyłu całkowitego (TSP) i opad pyłu na terenie Katowic w okresie 1970-2003
9.	Koszty zewnętrzne powodowane złą jakością powietrza (ze względu na oddziaływanie $PM_{2,5}$)
10.	Wysokość wydatków na ochronę powietrza i stan środków pieniężnych na rachunkach NFOŚiGW oraz WFOŚiGW w Łodzi, Krakowie, Katowicach, Warszawie i Wrocławiu w okresie 2014-2017 (I półrocze)
11.	Struktura wydatków NFOŚiGW na ochronę powietrza w okresie 2014-2017 (I półrocze)
12.	Zużycie nośników energii pierwotnej w teradżulach (TJ) w okresie 2005-2016
13.	Liczba pojazdów silnikowych zarejestrowanych w Polsce w okresie 2000-2016
14.	Porównanie kosztów nośników energii
15.	Porównanie rocznych kosztów ogrzewania piecem akumulacyjnym, lokalu mieszkalnego o powierzchni 50m^2, przy zastosowaniu taryf G12as i G12w jednego z dostawców energii elektrycznej
16.	Ramy czasowe obowiązywania POP przyjętych w okresie objętym kontrolą NIK
17.	Udział procentowy poszczególnych źródeł emisji w emisji całkowitej z obszaru województwa/danej strefy
18.	Średnie udziały źródeł emisji w stężeniach średniorocznych PM_{10} i $PM_{2,5}$ na obszarze przekroczeń poziomu normatywnego [%]
19.	Średnie udziały źródeł emisji w stężeniach średniorocznych B(a)P i NO_2 na obszarze przekroczeń poziomu normatywnego [%]
20.	Porównanie efektów ekologicznych zaplanowanych w aktualnie obowiązujących POP i faktycznie osiągniętych rezultatów w latach 2014-2016 w zakresie redukcji emisji ze źródeł powierzchniowych
21.	Szacunkowy czas potrzebny do pełnej realizacji założeń POP w zakresie ograniczenia emisji ze źródeł powierzchniowych przy dotychczasowym tempie realizacji działań naprawczych (dla lat 2014–2016)
22.	Dostępność środków w kontrolowanym okresie w ramach RPO na zadania związane z ograniczeniem emisji ze źródeł powierzchniowych (wymiana/likwidacja źródeł ciepła) w porównaniu do oszacowanych w POP potrzeb w tym zakresie na przykładzie województw małopolskiego, mazowieckiego i śląskiego
23.	Porównanie efektów ekologicznych zaplanowanych w aktualnie obowiązujących POP i faktycznie osiągniętych rezultatów w latach 2014–2016 w zakresie redukcji emisji PM_{10} i $PM_{2,5}$ ze źródeł powierzchniowych w gminach objętych kontrolą NIK

WYKRESY	
Nr	**Nazwa wykresu**
24.	Porównanie efektów ekologicznych zaplanowanych w aktualnie obowiązujących POP i faktycznie osiągniętych rezultatów w latach 2014–2016 w zakresie redukcji emisji B(a)P ze źródeł powierzchniowych w gminach objętych kontrolą NIK
25.	Szacunkowy czas potrzebny do pełnej realizacji założeń POP (lub osiągnięcia poziomu niezbędnego do przywrócenia przewidywanej jakości powietrza) w zakresie ograniczenia emisji ze źródeł powierzchniowych przy dotychczasowym tempie realizacji działań naprawczych (dla lat 2014–2016)
26.	Jakość powietrza na obszarze niektórych skontrolowanych gmin na przykładzie wybranych stacji pomiarowych
27.	Szacunkowe koszty redukcji emisji PM_{10}
28.	Stężenie PM_{10} w otaczającym powietrzu i wewnątrz budynku przy ul. Felicjanek w Krakowie w okresie 29.12.2016–02.01.2017
29	Liczba przeprowadzonych w okresie 2014–2017 (I półrocze) kontroli w zakresie przestrzegania zakazu spalania odpadów w gospodarstwach domowych oraz odsetek skontrolowanych budynków mieszkalnych w ujęciu rocznym
30	Zmiany wysokości średniorocznych stężeń NO_2 na stacjach komunikacyjnych funkcjonujących w największych miastach kontrolowanych województw

6.28. Wykaz najważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).
2. Dyrektywa 2008/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy (Dz. Urz. UE L 152 z 11.06.2008, s. 1, ze zm.).
3. Dyrektywa 2004/107/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu (Dz. Urz. UE L 23 z 26.01.2005, s. 3, ze zm.).
4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych – zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola (Dz. Urz. UE L 334 z 17.12.2010, s. 17, ze zm.).
5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 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 (Dz. Urz. UE L 344 z 17.12.2016, s. 1).
6. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz. U. z 2018 r. poz. 427, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz. U. poz. 317).
9. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018 r. poz. 755, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1271).
11. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 1688, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1056, ze zm.).
14. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1785, ze zm.).
15. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 913, ze zm.).
16. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.).
17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową (Dz. U. Nr 249, poz. 1851).
18. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. poz. 1031).
19. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 sierpnia 2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza (Dz. U. poz. 914).
20. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 czerwca 2018 r. w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu (Dz. U. poz. 1119).
21. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (Dz. U. poz. 1028).
22. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe (Dz. U. poz. 1690).

6.29. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
9. Sejmowa Komisja do Spraw Energii i Skarbu Państwa
10. Sejmowa Komisja Zdrowia
11. Sejmowa Komisja Gospodarki i Rozwoju
12. Sejmowa Komisja Infrastruktury
13. Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
14. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
15. Senacka Komisja Środowiska
16. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
17. Senacka Komisja Zdrowia
18. Senacka Komisja Infrastruktury
19. Senacka Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
20. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
21. Minister Środowiska
22. Minister Energii
23. Minister Przedsiębiorczości i Technologii
24. Minister Zdrowia
25. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
26. Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy
27. Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy
28. Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami
29. Wojewodowie
30. Wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska
31. Samorządy województw
32. Gminy – wersja elektroniczna
33. Organizacje pozarządowe

6.30. Stanowisko Ministra Środowiska do informacji o wynikach kontroli

Warszawa, dnia 11 września 2018 r.

MINISTER ŚRODOWISKA

DPK-I.0913.15.2017.AR

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

W odpowiedzi na Informację o wynikach kontroli[1] dotyczącą *Ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami*, poniżej przedstawiam stanowisko Ministra Środowiska zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

Na wstępie pragnę podkreślić, że Minister Środowiska nie podziela stanowiska NIK odnośnie negatywnej oceny dotyczącej działań resortu w zakresie ochrony powietrza, w okresie objętym kontrolą tj. lata 2014 – 2017 (I półrocze).

Dodatkowo należy zaznaczyć, że przypadające na okres objęty kontrolą zmiany polityczne w naszym kraju, i idące za tym często zmiany przyjętych strategii, również w zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami, nie obrazują podejmowanych przez obecne Kierownictwo Ministerstwa działań porządkujących badany obszar.

Na wstępie NIK wskazała ww. *Informacji,* że Minister Środowiska wykorzystał swoje uprawnienia do stworzenia odpowiednich warunków umożliwiających poprawę jakości powietrza na obszarze Polski, w tym m.in. opracował pozytywnie zaopiniowany przez NIK, *Krajowy Program Ochrony Powietrza do roku 2020 (z perspektywą do 2030)* (KPOP[2]). Efektem powyższego było m.in. wprowadzenie do krajowego porządku prawnego wymagań jakościowych dla paliw stałych poprzez rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 sierpnia 2017 r. *w sprawie wymagań dla kotłów na paliwa stałe* (Dz. U. poz. 1690) oraz podjęcie prac legislacyjnych mających na celu wprowadzenie wymagań jakościowych dla paliw stałych, jak również zapewnienia źródeł finansowania działań w obszarze ograniczania zjawiska niskiej emisji.

W związku z powyższym oraz ze względu na fakt, że minister właściwy ds. energii odpowiada za sprawy związane z rynkiem energii, surowców energetycznych i paliw, efektywności energetycznej, rozwoju i wykorzystania odnawialnych źródeł energii oraz energii jądrowej na potrzeby społeczno-gospodarcze, a minister właściwy ds. przedsiębiorczości i technologii za sprawy gospodarki w tym innowacyjności, należy zauważyć, że minister właściwy ds. środowiska mógł w ww. obszarach

[1] z dnia 27 sierpnia 2018 r., znak: LKR.430.003.2018, po kontroli nr P/17/078
[2] dokument dotyczący oceny źródeł przekroczeń norm jakości powietrza w Polsce, który wskazywał obszary m.in. dla działań legislacyjnych.

inicjować działania o charakterze legislacyjnym co też skutecznie zrobił, w wyniku czego wprowadzono w powyższych obszarach regulacje prawne.

Odnosząc się do tezy, dotyczącej braku konsekwentnego stanowiska w trakcie prac nad rozporządzeniem w sprawie jakości paliw stałych, informuję, że proces legislacyjny w Polsce oparty jest m.in. o przeprowadzane uzgodnienia międzyresortowe, które mają doprowadzić do wprowadzenia aktu prawnego. Zauważyć należy, że uzgodnienia są pochodną ustrojowego porządku w Polsce. Ustrojowa samodzielność ministra (członka Rady Ministrów) na tym polega, że porusza się on w normatywnie wydzielonej przestrzeni zadań, dysponuje kompetencjami, które nie są dublowane w innym miejscu administracyjnej struktury, i w związku z tym kreuje politykę na obszarze z zasady niedostępnym dla innych członków Rady Ministrów.
Mając na uwadze powyższe, decyzja co do określenia konkretnych propozycji była ustalona na poziomie roboczym przez Ministra Energii i Ministra Środowiska. Ustępstwem na rzecz Ministra Środowiska było wprowadzenie, do projektu ustawy *o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw,* delegacji stanowiącej o możliwości weryfikacji wprowadzonych wymagań jakościowych dla paliw stałych w terminie 2 lat od wejścia w życie ustawy.

Nieprawdziwe jest również stwierdzenie, że Minister Środowiska nie zapobiegł ryzykom wynikającym z możliwości przyjęcia przez jednostki odmiennych standardów np. dla jakości paliw w ramach uchwały sejmików województw przyjętych na podstawie art. 96 ustawy z dnia 10 września 2015 r. *o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2015 r., poz. 1593).

Minister Środowiska nie może ustanowić wymagań jakościowych dla paliw stałych zarówno poprzez cytowany wyżej art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799 z późn. zm.) (Poś) jak też inny akt prawny. Minister Środowiska, zgodnie z zakresem kompetencji, zamieścił propozycję wymagań jakościowych dla paliw stałych, jak również wskazania organu właściwego do ich wydania w Krajowym Programie Ochrony Powietrza (KPOP). Przypominam, że właściwym do wydania odpowiednich aktów prawnych w tym zakresie jest Minister Energii. Minister Środowiska może być jedynie inicjatorem działań legislacyjnych, co też czynił zgłaszając na każdym etapie legislacyjnym swoje uwagi w ramach prac nad ustawą z dnia 5 lipca 2018 r *o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz Krajowej Administracji Skarbowej* oraz projektem rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw.

Biorąc pod uwagę, że w dużej mierze ocena NIK oparta jest na jakości Programów Ochrony Powietrza (POP) przyjętych przez sejmiki województwa w 2013 roku[3], z terminem realizacji przypadającym na lata 2022-2025, podkreślenia wymaga fakt, że w wyniku przeprowadzonych analiz zawartości Programów Ochrony Powietrza i zidentyfikowanych w nich różnic, w 2017 roku została przygotowana[4] ekspertyza pn. *Podniesienie skuteczności zarządzania jakością powietrza w strefach w celu zapewnienia czystego powietrza w województwach Cz. I i II.* Zawiera ona m.in. metody i zakres inwentaryzacji źródeł niskiej emisji w celu utworzenia w gminach jednolitych baz danych wykorzystywanych przez organy administracji publicznej do celów publicznych. Stanowi również kompendium wiedzy w jaki sposób przygotować POP od poziomu wojewódzkiego poprzez powiatowy do lokalnego oraz w jaki sposób efektywnie realizować działania naprawcze określone ww. programach i planach.

Dodatkowo należy zauważyć, że zakres przedmiotowy wyżej wymienionych dokumentów powstałych w 2013 r. określony został w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r.

[3] w związku ze zmianą prawa krajowego – transpozycja dyrektywy 2008/50/WE
[4] na zlecenie Grupy roboczej ds. Ochrony Powietrza i Energetyki, funkcjonującej w ramach Sieci ENEA – „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju", funkcjonującej przy Generalnej Inspekcji Ochrony Środowiska

w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (Dz. U. poz. 1028), w którym określone zostały szczegółowe wymagania jakim powinny odpowiadać POP, formę ich sporządzania oraz niezbędne części składowe, jak również zakres zagadnień, które powinny być określone i ocenione, a samo rozporządzenie jest zgodne z prawem europejskim, tj. dyrektywą CAFE, jak również Załącznikiem nr II Decyzji wykonawczej Komisji 2011/850/UE z dnia 12 grudnia 2011 r. *ustanawiającej zasady stosowania dyrektyw 2004/107/WE i 2008/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do systemu wzajemnej wymiany informacji oraz sprawozdań dotyczących jakości otaczającego powietrza.*

Ponadto, Minister Środowiska biorąc pod uwagę konieczność realizacji ogłoszonego w dniu 22 lutego 2018 r. wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przeciwko Polsce w związku z wniesieniem skargi przez Komisję Europejską w zakresie utrzymujących się od lat przekroczeń norm jakości powietrza dla pyłu PM10, podjął się zmiany obowiązującego prawodawstwa krajowego, która pozwoli na efektywniejszą realizację działań wynikających z POP, poprzez zmianę ustawy Poś, m.in. w zakresie rozszerzenia delegacji ustawowej określonej w art. 91 ust. 3 oraz art. 94 ust. 3 ww. ustawy, do zmiany obowiązującego rozporządzenia Ministra Środowiska *w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych*. W związku z tym w resorcie środowiska toczą się prace związane z nowelizacją ustawy Poś oraz aktów wykonawczych w tym zwłaszcza prace nad aktualizacją ww. rozporządzenia *w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych.*

Minister Środowiska prowadził bieżącą i systematyczną analizę skuteczności działań naprawczych wdrażanych na poziomie regionalnym oraz stopnia wykonania założeń poszczególnych POP w celu wypełnienia obowiązku sprawozdawczego Polski wobec Komisji Europejskiej na podstawie przepisów prawa oraz wytycznych Unii Europejskiej. Wspomniane wyżej rozporządzenie Ministra Środowiska *w sprawie zakresu i sposobu przekazywania informacji dotyczących zanieczyszczenia powietrza*, pozwoli na sporządzanie i przekazanie przez zarządy województw właściwej dokumentacji dotyczącej POP i sprawozdań z ich realizacji. Ponadto realizacja rozporządzenia umożliwi monitorowanie postępów w realizacji działań określonych w POP oraz osiągnięcia efektu ekologicznego w celu poprawy stanu jakości powietrza na obszarach przekroczeń norm jakości powietrza w strefach w Polsce.

Minister Środowiska odebrał w IV kwartale 2013 roku (wysokokosztową) ekspertyzę zewnętrzną pn. *Ocena skuteczności realizacji celów Strategii tematycznej UE dotyczącej zanieczyszczenia powietrza oraz wynikającej z niej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy (CAFE), ze szczególnym uwzględnieniem standardów jakości powietrza w zakresie pyłu drobnego PM2,5*). W ramach pracy określone zostały skutki finansowe, gospodarcze i społeczne wynikające z konieczności podjęcia działań naprawczych, których celem miało być osiągnięcie nowych wymagań w dziedzinie ochrony powietrza w Polsce; w tym opracowane zostały scenariusze redukcji emisji, koszty i korzyści redukcji dla scenariuszy. Analiza ta wyznaczała wieloletnie kierunki działania w obszarze ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami, w zakresie zmian legislacyjnych, administracyjnych i finansowych.

O systemowym podejściu Ministra Środowiska do spraw jakości powietrza, świadczą działania podjęte w wyniku identyfikacji znaczącego wpływu emisji, pochodzącej ze źródeł bytowo – komunalnych, transportu oraz niskich źródeł przemysłowych, na jakość powietrza na terenie Polski[5].

W związku z powyższym Minister Środowiska w 2013 r. podjął decyzję co do zasadności wykonania na poziomie krajowym inwentaryzacji emisji źródeł bytowo-komunalnych. Planowano, że zebrane

[5] Badanie wykonane przez Inspekcję Ochrony Środowiska w 2013 r.

w trakcie inwentaryzacji dane będą wykorzystane przez Ministerstwo Środowiska w celu prowadzenia działań związanych z ochroną powietrza na szczeblu krajowym oraz wskazania kierunków działań naprawczych na szczeblu wojewódzkim i lokalnym, które przyczynią się do wyeliminowania przekroczeń standardów jakości powietrza, określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. *w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu* (Dz. U. z 2012 r. poz. 1031). Dane te miały być wykorzystywane przez zarządy województw przy przygotowywaniu wojewódzkich i lokalnych POP. Minister Środowiska w dniu 29 listopada 2013 r. podpisał umowę z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) nr 849/2013/Wn-50/NE-OA/D) na realizację przedsięwzięcia pt.: *Krajowa inwentaryzacja małych źródeł emisji odpowiedzialnych za powstawanie niskiej emisji ze szczególnym uwzględnieniem sektora bytowo - komunalnego*. Jednakże realizacja zadania nie doszła do skutku ze względu na zbyt wysokie koszty, które nie przekładały by się na efekt ekologiczny (wg. przeprowadzonego rozeznania rynku koszt pracy szacowany był w wysokości do 30 mln zł.).

Należy zauważyć, że zaproponowane w zakresie pracy przeprowadzenie ankietyzacji w skali całego kraju przyrównane zostało do spisu powszechnego dotyczącego gospodarstw domowych i ok. 4 mln podmiotów gospodarczych, państwowych i prywatnych. Wykonanie tego zadania z budżetu Ministra Środowiska nie było możliwe, dlatego podczas jednego z posiedzeń Komitetu Sterującego. ds. KPOP w 2016 r. prowadzono rozmowy o zasadności realizacji tego zadania. Zadanie to jest obecnie realizowane w ramach Programu Strategicznego „Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków" – GOSPOSTRATEG (NCBiR) Zintegrowany system wsparcia polityk i programów ograniczenia niskiej emisji (ZONE) – nowoczesne technologie w walce z niską emisją, przez Ministerstwo Rozwoju, Stowarzyszenie Krakowski Alarm Smogowy, Instytut Łączności Instytut Łączności-Państwowy Instytut Badawczy; Instytut Chemicznej Przeróbki Węgla oraz Instytut Ochrony Środowiska -Państwowy Instytut Badawczy.

Podkreślenia wymaga fakt, że negatywna ocena NIK Ministra Środowiska, oparta na ustaleniu braku realizacji przypisanych zadań przez inne organy państwowe jest niewłaściwa.

Takim przykładem niewłaściwego przypisania zadań Ministrowi Środowiska przez NIK jest kwestia organizacji systemu pobierania opłat miejscowych. Zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej* sprawy z zakresu lecznictwa uzdrowiskowego należą do działu zdrowia. W tej sytuacji uznać należy, że Minister Środowiska nie jest właściwy do analizy skuteczności rozwiązań prawnych odnoszących się do systemu pobierania opłaty miejscowej na terenach gmin uzdrowiskowych.

Rolą Ministra Środowiska jest wspieranie Ministra Zdrowia oraz Ministra Finansów w zagadnieniach związanych z poborem opłaty miejscowej w zakresie wzmocnienia sieci pomiarowej w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska, co pozwoli na jednoznaczne określenie stanu powietrza w gminach.

Odnosząc się do tezy braku skutecznej współpracy Ministra Środowiska z Ministrem Zdrowia w zakresie badań jakości powietrza w gminach uzdrowiskowych, zauważyć należy, że gminy te są monitorowane pod względem stanu powietrza. Obecnie w 19 z pośród 45 (co stanowi ponad 42 %) gmin uzdrowiskowych prowadzone są pomiary stałe jakości powietrza w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska (PMŚ). W pozostałych 26 gminach jakość powietrza oceniana jest na podstawie modelowania matematycznego oraz z wykorzystaniem stacji mobilnych. Niezależnie od tego należy dodać, że Minister Środowiska rozwija i wzmacnia monitoring miejscowości uzdrowiskowych w zakresie jakości powietrza. W tym celu do roku 2020 planowany jest zakup 426 stacji pomiarowych, w tym 20 stacji mobilnych, które w pierwszej kolejności będą ustawiane w cyklach rocznych właśnie w gminach uzdrowiskowych.

Dodatkowy podkreślenia wymaga fakt, że ocena jakości powietrza prowadzona jest na obszarze całego kraju nie tylko w miejscowościach uzdrowiskowych. W związku z tym Państwowy Monitoring Środowiska wykorzystuje już ok. 300 stacji pomiarowych rozmieszczonych w strefach zgodnie z wymogami Unii Europejskiej (Dyrektywa 2004/115/WE, Dyrektywa 2008/50/WE oraz Dyrektywa 2015/1480/WE). Dotychczas Komisja Europejska nie zgłaszała zastrzeżeń co do ilości jak i lokalizacji stacji pomiarowych w Polsce.

Należy dodatkowo zwrócić uwagę, że Minister Środowiska w ramach uzgadniania proponowanych zmian obowiązującego prawodawstwa krajowego w zakresie ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. *o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych* (Dz. U. 2017 r. poz. 1056), skutecznie zgłaszał konieczność wprowadzenia dodatkowych mechanizmów wsparcia dla gmin uzdrowiskowych, w których stwierdzone zostały przekroczenia norm jakości powietrza w zakresie pyłu PM10.

Należy wspomnieć, iż GIOŚ, zgodnie z aktualnym Programem PMŚ na lata 2016-2020, na bieżąco realizuje zadanie polegające na rozwoju sieci pomiarowych. W ramach projektu z POIiŚ 2016-2020, na potrzeby monitoringu jakości powietrza zaplanowano zakup 426 sztuk urządzeń, w tym 20 szt. stacji mobilnych (po 1 stacji dla każdego Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska, (WIOŚ) oraz po jednej stacji dla dwóch WIOŚ na obszarze działania których znajduje się najwięcej uzdrowisk, dodatkowo 2 stacje zostaną zakupione dla Krajowego Laboratorium Referencyjnego i Wzorcującego funkcjonującego w GIOŚ) (KLRiW). Łącznie do chwili obecnej dostarczono 83 szt. urządzeń do odbiorców końcowych Wojewódzkich Inspektoratów Ochrony Środowiska i KLRiW GIOŚ, w trakcie dostaw są 32 szt. urządzeń oraz toczą się postępowania przetargowe na zakup 1 szt. urządzenia.

Minister Środowiska aktywnie uczestniczył w pracach różnych gremiów, w tym w posiedzeniach Parlamentarnego Zespołu ds. uzdrowisk, jak również poświęcił jedno z posiedzeń Komitetu Sterującego ds. KPOP, 20 kwietnia 2017 r. ww. tematyce.

Odnosząc się do stwierdzenia dotyczącego, wprowadzenia poprzez ustawę z dnia 14 grudnia 2017 r. *o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz ustawy - Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2018 r. poz. 88), mechanizmu modelowania matematycznego transportu i przemian substancji w powietrzu na poziomie krajowym jest nie wystarczający, pragnę wyjaśnić, że w ustawie zawarty został przepis który stanowi, że wyniki, przeprowadzonego przez Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy (IOŚ-PIB), modelowania matematycznego oraz analizy będą przekazywane do Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska (GIOŚ), który dokonuje corocznie zbiorczej oceny jakości powietrza w kraju. Dodatkowo zauważyć należy, że zgodnie z art. 4 ww. ustawy modelowanie matematyczne wykonane zostanie po raz pierwszy w roku 2019 r. i dotyczyć będzie oceny poziomów substancji w powietrzu w 2018 r. Mając powyższe na uwadze, wykonanie kompleksowego modelowania matematycznego uwzględniającego rozszerzony jego zakres na potrzeby przygotowania POP możliwe będzie dopiero po przeprowadzeniu w 2019 r. pilotażu tego zadania na potrzeby oceny poziomów substancji w powietrzu.

Podsumowując powyższe w zakresie przedstawionych przez Najwyższą Izbę Kontroli postulatów, jeszcze raz należy podkreślić aktywną postawę Ministra Środowiska w ostatnich trzech latach na rzecz poprawy jakości powietrza w Polsce. Ponadto Minister Środowiska deklaruje intensyfikację działań podejmowanych na rzecz ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami.

z poważaniem

z up. MINISTRA
SEKRETARZ STANU
Główny Geolog Kraju, Pełnomocnik Rządu
Do Spraw Polityki Surowcowej Państwa
Prof. dr hab. Mariusz-Orion Jędrysek

6.31. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Środowiska

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LKR.430.003.2018
P/17/078

Warszawa, 18 września 2018 r.

Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Środowiska przedstawionego w trybie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izby Kontroli do informacji o wynikach kontroli *ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami*

Uprzejmie dziękując za przedstawione stanowisko, z satysfakcją przyjmuję do wiadomości istotny wzrost – w porównaniu do stanu stwierdzonego w czasie poprzedniej kontroli NIK z 2014 r. – rangi, jaką nadają władze publiczne problematyce ochrony powietrza, w szczególności zaś Minister Środowiska.

Odnosząc się do przedstawionych argumentów na wstępie trzeba podkreślić, że Izba dokonuje oceny działań podmiotów publicznych i skutków, które one przynoszą niezależnie od opcji i zmian politycznych, na które powołano się w stanowisku Ministra Środowiska. Działania podmiotów publicznych, w tym zarówno obecnego Kierownictwa Ministerstwa, jak i poprzedników charakteryzuje najlepiej fakt, że Polska od wielu lat ma ogromne problemy z niedostateczną jakością powietrza. Zarówno w okresie objętym obecną, jak i poprzednią kontrolą NIK z 2014 r. (kontrolami tymi objęto łącznie okres 10 lat) jakość powietrza na obszarze kraju istotnie odbiegała od standardów i poziomów, których dotrzymywanie ogranicza negatywny wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzkie i środowisko. Ważny jest przy tym nie tylko fakt, że przekroczenia wartości normatywnych występowały w sposób ciągły, lecz także bardzo wysoki poziom tych przekroczeń. Ponadto od czasu poprzedniej kontroli NIK dotyczącej problematyki ochrony powietrza sytuacja Polski na tle innych krajów UE nie uległa poprawie.

NIK dostrzega wzrost aktywności Ministra Środowiska, m.in. poprzez uczestnictwo w pracach różnych gremiów. Niemniej jednak Izba pragnie zwrócić uwagę, że większości działań Ministra Środowiska nie można przypisać wymiaru praktycznego, który przekładałby się na zwiększenie możliwości oddziaływania na kontrolowaną sferę, czy też zapewniały poprawę funkcjonowania istotnych elementów systemu ochrony powietrza. Wprawdzie NIK oceniła, że Minister Środowiska zrealizował wniosek zawarty w informacji o wynikach kontroli z 2014 r. dotyczący opracowania KPOP, wskazując na rzetelną diagnozę przedstawioną w tym dokumencie, lecz – co ważniejsze – jednocześnie wskazała, że ani w tym programie, ani w innych dokumentach nie ustalono skutecznych mechanizmów zapewniających zarówno koordynację działań na rzecz ochrony powietrza, jak i rozliczalność wykonania zadań przez poszczególne podmioty na szczeblu krajowym i regionalnym. W informacji o wynikach kontroli NIK przedstawiła przykłady zapisów KPOP, które w nikłym stopniu, bądź wcale nie znalazły odzwierciedlenia w działaniach podejmowanych na szczeblu lokalnym. O pewnej labilności konstrukcji tego programu świadczy również działanie samego Ministra Środowiska, który nie zachował konsekwentnego stanowiska w sprawie proponowanych parametrów jakościowych paliw stałych. Wskazywane początkowo przez Ministra Środowiska wymagania jakościowe dla paliw stałych (zawarte w KPOP) były bardziej restrykcyjne niż stanowisko przedstawione na etapie konsultacji projektu rozporządzenia Ministra Energii w tej sprawie. Izba podziela opinię, że pozytywnym aspektem, którego wprowadzenie przewidziano w KPOP, było określenie wymagań jakościowych dla kotłów na paliwa stałe, lecz w świetle występujących na rynku praktyk (stosowanie innego nazewnictwa dla kotłów w celu ominięcia przepisów rozporządzenia, podczas gdy w rzeczywistości mogą one być wykorzystywane do celów grzewczych) wymaga ono uzupełnienia w celu wyeliminowania ryzyka wprowadzenia do sprzedaży urządzeń niespełniających przewidzianych parametrów. Ponadto Izba wyraźnie wskazała, że samoistny (niepoparty innymi

działaniami) wpływ tej regulacji będzie niewystarczający do osiągnięcia wymaganej jakości powietrza w skali kraju. Trudno natomiast dostrzec w kontrolowanym okresie, wskazane w stanowisku działania resortu środowiska prowadzące do zapewnienia źródeł finansowania zadań w obszarze ograniczenia niskiej emisji. Chyba, że Minister Środowiska miał na myśli likwidację – jedynego uruchomionego dotychczas i ustanawiającego jednolite kryteria w skali kraju – programu ukierunkowanego na likwidację źródeł ciepła na paliwa stałe (Program KAWKA) i tym samym „zapewnienie" mniejszych środków zewnętrznych na tego typu działania. NIK przedstawiła w informacji o wynikach kontroli m.in. zagadnienia dotyczące: niewystarczających środków finansowych w gminach, ograniczonych, w stosunku do potrzeb, środków ze źródeł zewnętrznych, przy równoczesnym – utrzymującym się w sposób ciągły – wysokim stanie niewykorzystanych środków finansowych na rachunkach NFOŚiGW oraz WFOŚiGW, a także niewystarczających działań funduszy ochrony środowiska w celu poprawy dostępności środków na ochronę powietrza i przypadków odmowy udzielenia dofinansowania dla niektórych gmin z uwagi na rezygnację z Programu KAWKA. Zresztą stwierdzeniu o zapewnieniu źródeł finansowania zadań dotyczących niskiej emisji zaprzeczył niejako sam Minister Środowiska w dalszej części przedstawionego stanowiska do informacji o wynikach kontroli NIK. W dokumencie tym wskazano, że w 2013 r. Minister Środowiska podjął decyzję o wykonaniu, na poziomie krajowym, inwentaryzacji źródeł emisji w sektorze komunalno-bytowym i podpisał umowę z NFOŚiGW na zapewnienie finansowania tego zadania, jednak z uwagi na zbyt wysokie koszty (oszacowane na ok. 30 mln zł) jego realizacja nie doszła do skutku.

NIK zauważa również, że stwierdzenie dotyczące braku mechanizmów zapobiegających ryzyku nieuzasadnionego przyjęcia odmiennych standardów dla kotłów i paliw stałych dopuszczonych do stosowania na poziomie regionalnym znajduje potwierdzenie w faktycznych działaniach podjętych przez poszczególne sejmiki województw. Ustalenia kontroli wykazały, że w poszczególnych regionach przyjęto nieco inne parametry dla kotłów na paliwo stałe, a także w różny sposób zdefiniowano ograniczenia mające prowadzić do wyeliminowania stosowania najgorszej jakości węgla, co zdaniem NIK nie znajduje racjonalnego uzasadnienia w świetle takich samych głównych czynników kształtujących jakość powietrza w poszczególnych regionach. Zwrócić także uwagę należy, że ze względu na brak w ogólnie obowiązujących przepisach definicji mułów i flotokoncentratów przyjęte w tym zakresie rozwiązania w poszczególnych regulacjach regionalnych nie były identyczne. Podstawą do wdrożenia przez sejmiki województw regulacji w powyższym zakresie były przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska, za której kształt odpowiada Minister Środowiska. Przygotowując w 2015 r. projekt nowelizacji tej ustawy, umożliwiający skuteczne wprowadzenie przez sejmiki województw ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (tzw. uchwały antysmogowe), Minister Środowiska nie zapobiegł jednak ryzykom wynikającym z możliwości nieuzasadnionego przyjęcia na poziomie regionalnym odmiennych standardów dla kotłów, a także jakości stosowanych paliw, które mogą także nie być tożsame z oferowanymi produktami na rynku sprzedaży węgla.

NIK zdecydowanie podtrzymuje swoją opinię o niewystarczających działaniach Ministra Środowiska w kwestii określenia odpowiednich standardów tworzenia programów ochrony powietrza (POP). Już w wyniku poprzedniej kontroli z zakresu ochrony powietrza z 2014 r. Izba sygnalizowała potrzebę ustanowienia (przy okazji opracowywania KPOP) wytycznych umożliwiających ocenę stopnia realizacji poszczególnych POP, jednak zalecenie takie nie zostało wykonane. Izba nie podziela zdania, że pomocne w tym zakresie może być wydawanie kolejnych poradników, które mają charakter fakultatywny. Obecna kontrola NIK jednoznacznie wykazała, że Minister Środowiska nie zapewnił stosowania jednolitej metodyki opracowywania POP oraz nie ustanowił obowiązku określania w nich wskaźników umożliwiających ocenę stopnia realizacji zaplanowanych zadań. Należy podkreślić, że rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych jest bardzo ogólne i nie określa w sposób precyzyjny wielu kluczowych elementów dla konstrukcji takiego programu. W konsekwencji POP sporządzane były w poszczególnych województwach przy wykorzystaniu różnych danych wejściowych i zastosowaniu odmiennej metodyki wyznaczania wielkości emisji i rezultatów docelowych, tj. wymaganych efektów ekologicznych. Ponadto nie we wszystkich programach ustanowiono wskaźniki umożliwiające ocenę skuteczności i stopnia

zaawansowania w realizacji zaplanowanych zadań. Nie ustalono również jednolitych zasad obliczania faktycznie osiągniętych efektów ekologicznych w wyniku wdrożonych działań naprawczych. Tylko w nielicznych przypadkach w POP wyznaczono okresy pośrednie, które zapewniały możliwość oceny prawidłowości realizowanych działań naprawczych przed upływem całkowitego okresu, na który taki program został ustanowiony. Wskazane mankamenty nie zapewniały w niektórych przypadkach właściwego ukierunkowania i odpowiedniej skali działań naprawczych. Uniemożliwiały także skuteczne wykonywanie nadzoru w formie prowadzenia kontroli przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska, w zakresie realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań określonych w POP, a także stanowiły istotną barierę odnośnie do możliwości stosowania sankcji przewidzianych przepisami prawa.

Na kwestię standaryzacji zasad opracowania POP należy również popatrzyć w szerszym ujęciu, ponieważ obowiązujące przepisy prawa wciąż nie określają m.in. metodyki wyznaczania wielkości emisji poszczególnych substancji dla danego rodzaju źródeł, w tym sposobów gromadzenia danych wejściowych do inwentaryzacji źródeł emisji, dokładności danych wejściowych przyjętych do inwentaryzacji (rozdzielczość przestrzenna, jednostki obszaru). Zagadnienia te będą również istotne przy wykonywaniu modelowania matematycznego transportu i przemian substancji w powietrzu na potrzeby dokonania ocen jakości powietrza przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska (IOŚ). Zadanie to obecnie powierzono Instytutowi Ochrony Środowiska – Państwowemu Instytutowi Badawczemu (IOŚ-PIB), który także będzie musiał przyjąć pewne założenia w powyższym zakresie. Zdaniem NIK należy zadbać, aby w procesie tworzenia modeli emisyjnych na potrzeby poszczególnych POP oraz w toku wykonywania modelowania matematycznego dla realizacji zadań IOŚ, w miarę możliwości wykorzystywać te same dane źródłowe, a także stosować jednolite założenia. Tymczasem stosownie do przyjętych założeń wymiana danych dotyczących wyników modelowania matematycznego będzie następować wyłącznie pomiędzy IOŚ-PIB a GIOŚ lub Ministrem Środowiska, a nie samorządami województw, czy też podmiotami, które na zlecenie tych jednostek będą opracowywać POP.

Nie można przejść obojętnie wobec argumentu Ministra Środowiska o prowadzeniu „bieżącej i systematycznej analizy skuteczności działań naprawczych wdrażanych na poziomie regionalnym oraz stopnia wykonania założeń poszczególnych POP", ponieważ kontrola NIK wykazała, że w części programów w ogóle nie przewidziano rezultatów docelowych planowanych zadań, a także nie ustalono zasad obliczania i gromadzenia danych świadczących o osiągniętych efektach w wyniku realizacji tych zadań. Dlatego też część objętych kontrolą samorządów województw w ogóle nie dysponowała informacjami o aktualnej skuteczności realizowanych działań i stopniu wykonania POP, a dla ustalenia tych danych (wielkości osiągniętych efektów ekologicznych) w toku kontroli NIK wykorzystała ekspertyzę firmy zewnętrznej. Tym samym Minister Środowiska nie mógł prowadzić analizy wskazanej w przedłożonym stanowisku.

Negatywna ocena Ministra Środowiska została sformułowana nie tylko ze względu na sposób realizacji bezpośrednio przypisanych zadań, ale także z uwagi na brak aktywności resortu w diagnozowaniu i rozwiązywaniu problemów dotyczących ochrony powietrza. Takim przykładem jest kwestia opłat miejscowych, przy czym wbrew przytoczonym przez Ministra Środowiska argumentom Izba nie przypisywała temu resortowi odpowiedzialności za organizację systemu ich pobierania. Zastrzeżenia NIK dotyczyły bowiem faktu, że *Minister Środowiska nie wykazał aktywnej postawy w kwestii analizy problemów – wspólnie z innymi podmiotami – dotyczących skuteczności rozwiązań prawnych odnoszących się do możliwości pobierania opłaty miejscowej, mimo że kwestie te są ściśle związane z jakością powietrza.* Podobnie sytuacja przedstawiała się w kwestii związanej z zapewnieniem wystarczających danych o jakości powietrza w gminach uzdrowiskowych. Izba nie kwestionowała prawidłowości funkcjonowania systemu monitoringu jakości powietrza (który oprócz wykonywania pomiarów bezpośrednich dopuszcza również możliwość wykonywania modelowania matematycznego), lecz wskazała, że *Minister Środowiska nie podjął skutecznej współpracy z Ministrem Zdrowia w sprawie prowadzenia badań jakości powietrza w gminach uzdrowiskowych, w ramach PMŚ lub wypracowania innego, alternatywnego rozwiązania.* Izba

ponownie wskazuje, że chociaż sposób działania IOŚ zapewnia możliwość dokonania oceny jakości powietrza w strefach w świetle przepisów o ochronie środowiska, to jednak może nie być wystarczający do uzyskania stosownego poświadczenia w tym zakresie przy sporządzaniu operatu uzdrowiskowego w oparciu o przepisy dotyczące ochrony uzdrowiskowej. Nadmienić także należy, że wniosek o podjęcie współpracy pomiędzy zainteresowanymi resortami został zawarty w wynikach innej kontroli NIK, której wyniki opublikowano w styczniu 2017 r., a w toku aktualnej kontroli nie przedstawiono dokumentów świadczących o próbie rozwiązania tego problemu.

Reasumując, pomimo zastrzeżeń do dotychczasowych działań Ministra Środowiska, pozwolę sobie wyrazić nadzieję, że z uwagi na istotność poruszanej problematyki tak dla ochrony środowiska, jak i wszystkich obywateli, uwagi i wnioski NIK sformułowane w przedłożonej informacji zostaną należycie wykorzystane, a przyszłe działania resortu środowiska będą przyczyniać się do skutecznego rozwiązywania problemów związanych z jakością powietrza w Polsce.



6.32. Stanowisko Ministra Energii do informacji o wynikach kontroli

MINISTER ENERGII

Warszawa, 11 września 2018

BDG.III.091.23.2017
IK: 262647

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524) w związku z informacją o wynikach kontroli w zakresie *ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*, przedstawiam następujące stanowisko.

W mojej opinii nie znajduje uzasadnienia teza zawarta na str. 11 w pkt 2 oraz str. 89 dotycząca niezabezpieczenia interesów obywateli w odniesieniu do jakości paliw stałych. Przepisy *ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o monitorowaniu i kontrolowaniu jakości paliw stałych oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej*, a także projekty rozporządzeń Ministra Energii w sprawie:

1. *wymagań jakościowych dla paliw stałych,*
2. *metod badania jakości paliw stałych,*
3. *sposobu pobierania próbek paliw stałych,*

zostały przekazane do konsultacji z następującymi podmiotami (bez resortów i urzędów centralnych):

1. Marszałek Województwa Dolnośląskiego;
2. Marszałek Województwa Kujawsko- Pomorskiego;
3. Marszałek Województwa Lubelskiego;
4. Marszałek Województwa Lubuskiego;
5. Marszałek Województwa Łódzkiego;
6. Marszałek Województwa Małopolskiego;

7. Marszałek Województwa Mazowieckiego;
8. Marszałek Województwa Opolskiego;
9. Marszałek Województwa Podkarpackiego;
10. Marszałek Województwa Podlaskiego;
11. Marszałek Województwa Pomorskiego;
12. Marszałek Województwa Śląskiego;
13. Marszałek Województwa Świętokrzyskiego;
14. Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego;
15. Marszałek Województwa Wielkopolskiego;
16. Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego;
17. Naczelna Organizacja Techniczna;
18. Urząd Dozoru Technicznego;
19. Stowarzyszenie Gmin Górniczych w Polsce;
20. Agencja Rozwoju Przemysłu oddz. Katowice;
21. Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej;
22. Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”;
23. Business Centre Club - Związek Pracodawców;
24. Związek Rzemiosła Polskiego;
25. Związek Pracodawców Górnictwa Węgla Kamiennego;
26. Krajowa Izba Gospodarcza;
27. Górnicza Izba Przemysłowo-Handlowa;
28. Zarząd Główny Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Górnictwa;
29. Ogólnopolskie Stowarzyszenie Pracowników Służby BHP;
30. Krajowy Związek Pracodawców Branży Geologicznej;
31. Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”;
32. Sekretariat Górnictwa i Energetyki NSZZ „Solidarność”;
33. Sekcja Krajowa Górnictwa Węgla Kamiennego NSZZ „Solidarność”;
34. Sekcja Krajowa Geologiczno-Wiertnicza NSZZ „Solidarność”;
35. Federacja Związków Zawodowych Górnictwa;
36. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych;
37. Związek Zawodowy Górników w Polsce;
38. Związek Zawodowy Ratowników Górniczych w Polsce;
39. Związek Zawodowy Pracowników Dołowych;
40. Związek Zawodowy Maszynistów Wyciągowych Kopalń w Polsce;

41. Porozumienie Związków Zawodowych Górnictwa;
42. Związek Zawodowy Pracowników Zakładów Przeróbki Mechanicznej Węgla w Polsce „Przeróbka”;
43. Związek Zawodowy Jedności Górniczej;
44. Forum Związków Zawodowych;
45. Porozumienie Związków Zawodowych „KADRA”;
46. Komisja Krajowa Wolnego Związku Zawodowego „Sierpień 80”;
47. Komisja Krajowej NSZZ „Solidarność 80”;
48. Związek Zawodowy „Kontra;
49. Główny Instytut Górnictwa;
50. Akademia Górniczo - Hutnicza w Krakowie;
51. Politechnika Śląska w Gliwicach;
52. Politechnika Wrocławska;
53. Centralny Instytutu Ochrony Pracy — Państwowy Instytut Badawczy;
54. Państwowy Instytut Geologiczny — Państwowy Instytut Badawczy;
55. Instytut Chemicznej Przeróbki Węgla;
56. Instytut Techniki Górniczej KOMAG;
57. Instytut Technik Innowacyjnych EMAG;
58. Polska Grupa Górnicza Sp. z o.o.;
59. Katowicki Holding Węglowy S.A.;
60. Jastrzębska Spółka Węglowa S.A.;
61. Tauron Wydobycie S.A.;
62. LW „Bogdanka” S.A.;
63. PG „Silesia” S.A.;
64. ZG „Siltech” Sp. z o.o.;
65. KGHM Polska Miedź S.A.;
66. Węglokoks S.A.;
67. Tauron Wytwarzanie S.A.;
68. Energa S.A.;
69. Enea S.A.;
70. PGE S.A.;
71. Platforma Producentów Urządzeń Grzewczych Na Paliwa Stałe;
72. Stowarzyszenie Polskich Energetyków SPE;
73. Polska Izba Biomasy;

74. Instytut Ochrony Środowiska;
75. Rada Dialogu Społecznego;
76. Izba Gospodarcza Sprzedawców Polskiego Węgla;
77. Polski Alarm Smogowy.

W ramach konsultacji stanowiska przekazały także inne instytucje, niewymienione powyżej, jak i obywatele. Świadczy to o bardzo szerokim gronie odbiorców do jakich dotarł projekt ustawy.

Przepisy gwarantują sprzedaż najlepszej jakości paliw do gospodarstw domowych. Wprowadzany pakiet rozwiązań prawnych umożliwi konsumentom zakup paliw stałych spełniających wymagania jakościowe z przeznaczeniem do sektora komunalno-bytowego. Dotychczas nie obowiązywały żadne przepisy, które regulowałyby tę kwestię. Wejście w życie przepisów ustawy jak i projektowanych rozporządzeń, które:

1. eliminują najgorszej jakości paliwa tj. muły węglowe i flotokoncentraty oraz najgorsze jakościowo paliwa w innych sortymentach,
2. wprowadzają świadectwa paliw stałych, co ma przełożenie na świadomy wybór paliwa do domowego kotła,
3. wprowadzają kontrolę jakości paliw sprzedawanych do sektora komunalno-bytowego przez pośredników oraz producentów,
4. wprowadzają wysokie kary za złamanie przepisów

- wpłynie pozytywnie na jakość powietrza oraz będzie istotnym działaniem w walce z niską emisją.

Ponadto, nie znajduje uzasadnienia teza zawarta na stronie 12 w pkt 2 dot. rozwiązań w projekcie rozporządzenia z dnia 1 lutego 2018 r. nie gwarantujących osiągnięcia parametrów emisji zanieczyszczeń dla kotłów klasy 5 oraz spełniających wymagania Ekoprojektu, ponieważ jakość paliwa jaka ma zostać zastosowana w kotłach klasy 5, aby urządzenia te spełniały kryteria energetyczne oraz emisyjne, jest określana przez producentów w Dokumentacji Techniczno-Ruchowej kotła. Dla przykładu: dla jednego z kotłów dostępnych na rynku paliwem podstawowym jest węgiel kamienny sortymentu groszek energetyczny (tzw. ekogroszek) 31-Gk II -26/7 wg PN-82/G-97003 o parametrach:

- granulacja 5-25mm,
- niskie pęcznienie,
- wilgotność poniżej 15%,
- zawartość miału max. do 10%.

Kotły klasy 5 innego producenta przystosowane są do spalania węgla kamiennego

typu 31.2 klasy 26/05/06 sortymentu groszek. Paliwo do każdego kotła powinno być dobierane indywidualnie. W celu ułatwienia kupującemu decyzji dotyczącej zakupu paliwa o odpowiedniej jakości, Ministerstwo Energii wprowadziło do ustawy jakościowej świadectwo jakości paliwa. Użytkownik kotła będzie miał w jasny i czytelny sposób przedstawioną jakość paliwa, dzięki czemu dokona świadomego wyboru. Trzeba jednoznacznie wskazać, że rozporządzenie w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych umożliwia zakup paliwa przeznaczonego do kotłów klasy 5 i ekoprojektu. Celem rozporządzenia nie jest określenie wymagań dla wybranej grupy produktów o szczególnym przeznaczeniu - w tym wypadku paliwa dla kotłów klasy 5 i kotłów spełniających wymagania ekoprojektu. Rozporządzenie traktuje jakość paliwa niezależnie od marki, producenta i firmy, która produkuje kocioł. Wprowadzenie dodatkowej tabeli może błędnie wskazywać, że w piecach klasy 5 można palić tylko i wyłącznie paliwem o jednoznacznie wskazanych normach.

Podtrzymuję dotychczasowe stanowisko w zakresie rozwiązań podjętych w ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 317). Zgodnie z art. 39 ust. 4 ww. ustawy rada gminy w uchwale ustanawiającej strefę czystego transportu może ustanowić wyłączenia od ograniczenia wjazdu do tej strefy inne niż określone w ust. 3 tego artykułu. Według przywołanego przepisu, rada gminy w uchwale ustanawiającej strefę czystego transportu będzie mogła wskazać dodatkowe wyłączenia z ograniczeń, inne niż wymienione w art. 39 ust. 3 ww. ustawy. Rada gminy, podejmując decyzję o wprowadzeniu dodatkowych wyłączeń, może kierować się interesami i potrzebami lokalnych społeczności, jak również może dostosować strefy czystego transportu do realizowanej przez siebie polityki dotyczącej transportu publicznego. Powyższe uprawnienia gminy nie były uwzględnione w ocenie potencjalnej atrakcyjności instrumentu jakim są strefy czystego transportu. Przedstawiając jedynie dane obrazujące udział samochodów uprawnionych do wjazdu do stref czystego transportu z mocy ustawy, Najwyższa Izba Kontroli dokonała oceny cząstkowej zaproponowanego w ustawie rozwiązania, pomijając równie istotne uprawnienia gmin w zakresie określenia dostępu do stref czystego transportu dla innych kategorii pojazdów. Zdaniem Ministerstwa Energii przewidziana w ustawie elastyczność jest elementem uatrakcyjniającym tworzenie stref czystego transportu, jakkolwiek wymaga aktywnej polityki organów gmin – przepisy ustawy tworzą ramy prawne dla działań gmin, jednak to gminy podejmują decyzję w zakresie tworzenia stref czystego transportu oraz zakresu dostępu do tych stref. Umożliwienie prowadzenia aktywnej polityki przez gminy w tym obszarze nie może być uznane jako

ograniczenie atrakcyjności samego instrumentu jakim są strefy czystego transportu.

W związku z wprowadzeniem w Informacji nowego wniosku *Weryfikacja wprowadzonej taryfy antysmogowej na energię elektryczną pod kątem możliwości faktycznego zapewnienia obniżenia kosztów ogrzewania przy jej zastosowaniu i zminimalizowania różnicy w kosztach tego ogrzewania przy wykorzystaniu innych nośników energii*, który nie został sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym przedstawiam do niego stanowisko.

Na bieżąco monitorowany jest proces wdrażania taryfy przez spółki dystrybucyjne i spółki obrotu. Wprowadzenie nowej taryfy oceniane jest przez Ministerstwo Energii pozytywnie. Większość spółek stwierdza zainteresowanie odbiorców nowym sposobem rozliczenia, co przełożyło się na podpisanie umów, a tam gdzie ich jeszcze nie zawarto - odnotowano liczne zapytania.

Warto też zwrócić uwagę, że zainteresowanie taryfą grzewczą zależne jest także od wsparcia zakupu systemów grzewczych i wprowadzenia korzystnych form dofinansowania, które, jako kompatybilna oferta, mogą spowodować znaczący wzrost zainteresowania taryfą G12as wśród odbiorców w gospodarstwach domowych.

W mojej ocenie nie powinno się wydłużać obowiązywania taryfy na wybrane godziny w ciągu dnia. Z analiz pracy Krajowego Sytemu Elektroenergetycznego wynika, że obecnie nie obserwuje się typowej dla okresu sprzed kilkunastu lat doliny dziennej pomiędzy godziną 13-tą a 15-tą. Dlatego obowiązywanie taryfy w godzinach pomiędzy 22 a 6 jest uzasadnione z punktu widzenia obciążeń systemu elektroenergetycznego oraz ekonomicznych możliwości przedsiębiorstw energetycznych. Oferta rynkowa pozwala na taki dobór urządzeń grzewczych, aby uzyskać porównywalne efekty ekonomiczne dla innych efektywnych źródeł ciepła do ogrzewania mieszkań.

Z uwagi na obowiązywanie taryfy G12as od stycznia br., zbyt wcześnie jest na wprowadzanie zmian legislacyjnych, kształtujących przedmiotową taryfę. Pełna i miarodajna ocena będzie możliwa, co najmniej po pełnym sezonie grzewczym 2018-2019. Podkreślić należy, iż pełny efekt taryfy antysmogowej dla gospodarstw domowych i środowiska, będzie możliwy w przypadku skorelowania tego instrumentu z ofertą kompleksowego wsparcia wymiany źródeł ciepła połączonych z poprawą efektywności energetycznej budynków mieszkalnych.

Podtrzymuję przedstawiane na dotychczasowych etapach kontroli, opatrzone stosowną argumentacją, stanowisko, że przypisanie Ministrowi Energii odpowiedzialności za opóźnienie realizacji zadania opracowania założeń polityki publicznej, mającej na celu ochronę odbiorcy wrażliwego przed ubóstwem energetycznym, które wykracza poza jego

konstytucyjną właściwość, jest nie do przyjęcia. Zostało wykazane, że rekomendacja KERM nie określiła resortu wiodącego dla tego zadania, a właściwość Ministra Energii w zakresie zaopatrzenia społeczeństwa w energię, jest zbyt wąska do wypełnienia zobowiązania tam nakreślonego, a w szczególności nie obejmuje kluczowych dla rozwiązania problemu kompetencji w zakresie kreowania polityki społecznej, mieszkaniowej i poprawy efektywności energetycznej budynków (termomodernizacja).

W związku z powyższym w zakresie następującego wniosku *Ścisła współpraca z innymi odpowiedzialnymi resortami oraz Pełnomocnikiem Prezesa Rady Ministrów do spraw programu Czyste Powietrze w celu niezwłocznego opracowania założeń kompleksowej polityki publicznej zapewniającej optymalną ochronę wrażliwych grup społecznych przed ubóstwem energetycznym, zwłaszcza w kontekście planowanego przez fundusze ochrony środowiska przeznaczenia środków publicznych (ponad 100 mld zł) na zadania dotyczące termomodernizacji i wymiany źródeł ciepła w budownictwie jednorodzinnym* przedstawiam stanowisko.

Ministerstwo Energii zostało wskazane wraz z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwem Infrastruktury (bez wskazania resortu wiodącego) do realizacji zadania nr 8 „Opracowanie kompleksowej polityki publicznej zapewniającej optymalną ochronę wrażliwych grup społecznych przed „ubóstwem energetycznym" w ramach rekomendacji Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, w sprawie działań niezbędnych do podjęcia w związku z występowaniem na znacznym obszarze kraju wysokiego stężenia zanieczyszczeń powietrza – Program „Czyste Powietrze" z dnia 28 kwietnia 2017 r.

Podjąłem zadanie powołując Zespół ds. ograniczenia ubóstwa energetycznego w Polsce. Do zadań Zespołu należała analiza obecnie istniejących mechanizmów wsparcia dla odbiorców ubogich energetycznie, wypracowanie definicji legalnej ubóstwa energetycznego, metodologii służącej do diagnozowania problemu, określenie modelu statystycznego niezbędnego do monitorowania zjawiska oraz opracowanie założeń kompleksowej polityki publicznej, zapewniającej optymalną ochronę wrażliwych grup społecznych przed ubóstwem energetycznym. W ramach Zespołu, prace na poziomie eksperckim prowadziły grupy robocze:

– ds. analizy i oceny funkcjonowania dotychczas wdrożonych działań, programów i systemów wsparcia adresowanych do gospodarstw domowych w obszarze ubóstwa energetycznego oraz

– ds. wypracowania definicji legalnej, metodologii diagnozowania oraz modelu statystycznego ubóstwa energetycznego,

które wypracowały raporty końcowe, zawierające konkluzje oraz rekomendacje dalszych działań.

Prace Zespołu oraz raporty grup roboczych potwierdziły, że rozwiązanie problemu ubóstwa energetycznego jest ściśle związane z ograniczaniem niskiej emisji i zanieczyszczenia powietrza, którego interdyscyplinarny charakter wymaga koordynacji działań między wieloma podmiotami administracji publicznej w obszarach ich właściwości. Zespół działający w dotychczasowym kształcie, jako organ doradczy Ministra Energii, nie posiada takich kompetencji. Rekomendacja nr 8 dalece wykracza poza właściwość Ministra Energii, ponieważ dotyka problemowo działów budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, mieszkalnictwo oraz zabezpieczenie społeczne, a także finansowania niezbędnych narzędzi i mechanizmów wsparcia.

Wobec powyższego, uznałem za właściwe przekazanie koordynacji nad realizacją rekomendacji nr 8 programu „Czyste Powietrze", Pełnomocnikowi Prezesa Rady Ministrów do spraw programu „Czyste Powietrze". W dniu 24 czerwca 2018 r. Ministerstwo Energii przekazało, po uzgodnieniu z pozostałymi Członkami Zespołu, do wykorzystania, dotychczasowy dorobek, w postaci raportów końcowych z prac grup roboczych nr 1 i 2, które zostały zaakceptowane przez Członków Zespołu.

W dniu 24 sierpnia 2018 r. Pełnomocnik poinformował o powołaniu na podstawie § 5 ust. 1 i ust 2 Zarządzenia nr 123 Prezesa rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie Komitetu Sterującego do spraw Krajowego Programu Ochrony Powietrza, Zespołu roboczego ds. ubóstwa energetycznego.

W ramach wykonania zaleceń i wniosków pokontrolnych, mając na uwadze rolę Pełnomocnika Rządu, jako koordynatora wszystkich polityk służących realizacji rekomendacji KERM, będzie działał w obszarze swojej właściwości tj. zaopatrzenia ludności naszego kraju w paliwa i energię elektryczną, w szczególności w obszarze ochrony odbiorcy wrażliwego w rozumieniu ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne oraz kształtowania taryf, celem osiągnięcia synergii narzędzi, których celem jest ograniczenie ubóstwa energetycznego i poprawy jakości powietrza.

Ponadto, Ministerstwo Energii uzyskało środki z Komisji Europejskiej w ramach Programu Wsparcia Reform Strukturalnych na projekt „Technical support for defining, measuring and monitoring energy poverty in Poland". Zgodnie z oczekiwaniem zamawiających, wynikiem prac będzie model pozwalający monitorować rozmiar zjawiska

ubóstwa energetycznego w Polsce i dokonywać ewaluacji wprowadzanych działań i ich wpływu na kształtowanie się ubóstwa energetycznego.

Z poważaniem

Krzysztof Tchórzewski
minister
dokument podpisany elektronicznie
262647.722935.558264

6.33. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Energii

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LKR.430.003.2018
P/17/078

Warszawa, 18 września 2018 r.

Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Energii przedstawionego w trybie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izby Kontroli do informacji o wynikach kontroli *ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami*

Dostrzegając większe zaangażowanie resortu energii w działania dotyczące ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami, Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje swoje stanowisko, że faktyczny lub planowany sposób realizacji tych działań w obecnym kształcie nie przyczyni się do poprawy skuteczności rozwiązań mających prowadzić do poprawy jakości powietrza. Jakość ta niestety plasuje Polskę wśród najbardziej zanieczyszczonych krajów UE (pod względem stężeń pyłów zawieszonych i benzo(a)pirenu) i wg szacunków przyczynia się do co najmniej 46 tys. przedwczesnych zgonów rocznie.

Ocena NIK dotycząca przyjęcia w stosownym projekcie rozporządzenia dopuszczalnych parametrów paliw stałych, które nie zabezpieczają w należytym stopniu ochrony obywateli i środowiska naturalnego przed negatywnym wpływem zanieczyszczeń powietrza znajduje odzwierciedlenie w materiałach przedstawionych w toku kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Energii. Wynikało z nich w szczególności, że zaproponowane przez Ministra Energii parametry paliw stałych uwzględniały w pierwszej kolejności aktualne możliwości krajowego rynku węglowego. Tymczasem w art. 3a ust. 1 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw wskazano, że paliwa stałe wprowadzane do obrotu powinny spełniać wymagania jakościowe określone dla tego rodzaju paliwa ze względu na ochronę środowiska, wpływ na zdrowie ludzi oraz interesy konsumentów. Wprawdzie Minister Energii w stanowisku wymienił kilkadziesiąt podmiotów, którym przekazano do konsultacji m.in. projekt regulacji w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych, lecz nie wspomniał przy tym o zdecydowanej krytyce tych propozycji zgłoszonej przez wielu uczestników tego procesu. Zastrzeżenia i krytyczne uwagi zgłosiły w szczególności Ministerstwa Zdrowia, Środowiska oraz Przedsiębiorczości i Technologii, a także GIOŚ, cześć jednostek samorządu terytorialnego (m.in. samorządy województw śląskiego i małopolskiego oraz Prezydent Miasta Krakowa) oraz wiele organizacji pozarządowych (np. Polski Alarm Smogowy). Badając proces pierwszych konsultacji projektu rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych NIK stwierdziła, że nie uwzględniono uwag, które wskazywały na konieczność wprowadzenia rozwiązań zapewniających radykalną poprawę jakości powietrza. Podkreślić należy, że w wielu opiniach zapisano, że tak zaprojektowane rozwiązania nie zapewnią wymaganej poprawy jakości powietrza, a zastosowanie odpowiednich paliw wskazanych w projekcie rozporządzenia Ministra Energii również nie zagwarantuje osiągnięcia parametrów emisji zanieczyszczeń dla kotłów klasy 5 oraz spełniających wymagania Ekoprojektu. Według wymagań normy PN-EN 303-5:2012 gwarancję osiągnięcia parametrów klasy 5 lub standardu Ekoprojektu zapewnia stosowanie określonego w tej normie paliwa wzorcowego, którego parametry są znacznie bardziej restrykcyjnie niż propozycja przedstawiona przez Ministra Energii. Potwierdzono to także w opracowaniu eksperckim (wykonanym na zlecenie Ministerstwa Środowiska przez Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami, który na potrzeby tego opracowania prowadził również konsultacje z Instytutem Chemicznej Przeróbki Węgla), w którym wskazano, że wartości parametrów jakościowych paliw stałych dobrano na podstawie znajomości aktualnego rynku węgla oraz wielkości i możliwości produkcyjnych

krajowego sektora węglowego, lecz nie opierano się na wartościach parametrów jakościowych paliwa wzorcowego dla klasy 5 kotłów, opisanego w normie PN-EN 303-5:2012, ponieważ wartości te nie są spełniane przez ogromną większość paliw, zarówno krajowych, jak też importowanych. Zakwestionowana przez NIK optyka konstruowania powyższych regulacji prawnych potwierdzona została również w wyjaśnieniach złożonych w trakcie kontroli w Ministerstwie Energii. Wskazano w nich w szczególności, że przyjęte parametry dla paliw stałych stanowią kompromis pomiędzy najlepszym węglem jaki powinien być dostarczany do obiorcy a możliwościami produkcyjnymi polskich kopalń.

Izba podtrzymuje swoje stanowisko, że z uwagi na znaczny wzrost liczby pojazdów silnikowych, a tym samym emitowanych przez nie zanieczyszczeń do powietrza, konieczne było wprowadzenie rozwiązań prawnych zapewniających jednostkom samorządu terytorialnego większe możliwości oddziaływania na poziom emisji z sektora transportowego. Niemniej jednak zasady dotyczące tworzenia stref czystego transportu wskazane w ustawie o elektromobilności i paliwach alternatywnych ze względu na niedoskonałości w przyjętych rozwiązaniach – zdaniem NIK – nie spełnią oczekiwanej roli zwiększenia skuteczności działań na rzecz poprawy jakości powietrza. Przede wszystkim należy tutaj wspomnieć o tym, że przyjęte w Polce rozwiązania całkowicie ignorują doświadczenia w stosowaniu instrumentów służących ograniczeniu emisji z sektora transportowego (tzw. LEZ – strefy ograniczonej emisji komunikacyjnej) płynące z innych krajów UE. W ekspertyzie wykonanej na zlecenie Ministerstwa Środowiska wskazano w szczególności, że uzyskanie istotnego efektu w postaci redukcji stężeń zanieczyszczeń jest możliwe w przypadku objęcia wymaganiami stref LEZ wszystkich kategorii pojazdów, a wymagania te powinny być stopniowo zaostrzane w kolejnych fazach funkcjonowania strefy. Natomiast przepisy ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych nie dają wprost możliwości wprowadzenia ograniczeń dla samochodów z silnikiem Diesla oraz samochodów benzynowych (stosownie do kryteriów ustawowych do wjazdu do strefy czystego transportu uprawnione są wyłącznie pojazdy elektryczne, napędzane wodorem lub gazem ziemnym). Przeprowadzona przez NIK analiza wykazała, że w przypadku utworzenia stref czystego transportu w największych miastach w Polsce, zaledwie 0,03% wszystkich zarejestrowanych w nich pojazdów silnikowych byłoby uprawnionych do wjazdu do tych stref z mocy ustawy regulującej te kwestie. Owszem, zapisano w tej ustawie możliwość dopuszczenia przez radę gminy do poruszania się w strefie czystego transportu – **w okresie nie dłuższym niż 3 lata** – innych pojazdów niż bezpośrednio wskazanych przez ustawodawcę, lecz związane to będzie z koniecznością uiszczenia stosownej opłaty. Ponadto założenie, że w ciągu najbliższych kilku lat stan rynku motoryzacyjnego w Polsce ulegnie takiej transformacji, która umożliwi radykalny wzrost liczby pojazdów elektrycznych, napędzanych wodorem lub gazem ziemnym, zdaniem NIK, jest co najmniej huraoptymistyczne. Dodatkowo wskazać należy, że Minister Środowiska – zarówno w trakcie kontroli NIK, jak i na etapie postępowania odwoławczego – wskazał, iż wnioski wynikające ze wskazanej wcześniej analizy, wykonanej na zlecenie resortu, stanowić będą podstawę do wprowadzenia zmian w ustawie Prawo ochrony środowiska, które umożliwią gminom ustanawianie LEZ na swoim terenie, niezależnie od rozwiązań przyjętych w ustawie o elektromoblilności i paliwach alternatywnych. Zdaniem NIK wdrażanie regulacji dotyczących ograniczenia zanieczyszczeń z sektora transportowego na podstawie dwóch odrębnych ustaw w nieuzasadniony sposób tylko skomplikuje i tak już złożony system wzajemnych zależności podmiotów uczestniczących w ochronie powietrza i rodzi ryzyko braku spójności tych rozwiązań.

W kwestii dotyczącej wprowadzonej taryfy antysmogowej NIK wskazała na potrzebę weryfikacji tego rozwiązania pod kątem możliwości faktycznego zapewnienia obniżenia kosztów ogrzewania. Zdaniem NIK mało przekonujący jest argument, że występuje pewne zainteresowanie odbiorców nowym sposobem rozliczenia. Chodzi o to, aby ta nowa propozycja była faktycznie korzystniejsza niż aktualnie dotychczasowe rozwiązania. Tymczasem niektóre źródła zewnętrzne wskazały, że roczne koszty ogrzewania przy zastosowaniu wprowadzonej taryfy antysmogowej mogą być wyższe (nawet o ok. 20%) niż w przypadku istniejących na rynku taryf. Ponadto w trakcie kontroli NIK przedstawiciel resortu energii przyznał, że taryfa antysmogowa gwarantuje niższe koszty ogrzewania w porównaniu do taryfy G12 jeśli odbiorca będzie korzystał z energii elektrycznej do ogrzewania wyłącznie w nocy (8 godzin).

Natomiast z dostępnych materiałów wynika, że większość istniejących elektrycznych urządzeń grzewczych w Polsce pracuje w reżimie od 10 do 16 godzin na dobę. W ocenie NIK argumenty te świadczą o konieczności stałego monitorowania wprowadzonej taryfy antysmogowej i ponownej kalkulacji „opłacalności" dla obiorców zaproponowanych stawek.

NIK zwraca uwagę, że z zapisów przedstawionych zarówno w wystąpieniu pokontrolnym, jak i w informacji o wynikach kontroli nie wynika, że opóźnienie w realizacji zadania dotyczącego opracowania założeń kompleksowej polityki publicznej mającej na celu ochronę wrażliwych grup społecznych przed „ubóstwem energetycznym" zostało przypisane wyłącznie Ministrowi Energii. W wymienionych dokumentach wskazano bowiem, że Minister Energii, wspólnie z innymi resortami, nie opracował tych założeń w terminie wyznaczonym przez Radę Ministrów, tj. do końca 2017 r. Jest to fakt bezsporny, ponieważ założenia takie nie zostały opracowane do chwili obecnej (wrzesień 2018 r.). Izba nie podziela przy tym uzasadnienia, że brak wskazania w harmonogramie realizacji programu „Czyste powietrze" resortu wiodącego tego zadania niejako zwalniało Ministra Energii ze wspólnej odpowiedzialności (wraz z dwoma innymi ministrami) za jego wykonanie. Oczywistym jest, że rozwiązanie tego problemu wykraczało poza kompetencje resortu energii i dlatego też zadanie takie przypisano również dwóm innym ministrom, tj. Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministrowi Infrastruktury i Budownictwa (obecnie Minister Inwestycji i Rozwoju). Oczywistym jest również, że w tej sytuacji działania wszystkich odpowiedzialnych resortów wymagały skoordynowania. Taką rolę w początkowej fazie niejako sam wyznaczył sobie Minister Energii, ponieważ w czerwcu 2017 r. powołał Zespół ds. ograniczenia ubóstwa energetycznego w Polsce. Potwierdzone to zostało również w przedłożonym stanowisku resortu energii do niniejszej informacji o wynikach kontroli NIK. Wskazano w nim m.in., że w czerwcu 2018 r. Minister Energii **przekazał koordynację** przedmiotowego zadania Pełnomocnikowi Prezesa Rady Ministrów do spraw programu „Czyste powietrze". Pokreślić jednak należy zdecydowanie, że niezależnie od rozwiązania jakie zostanie przyjęte co do koordynacji tego zadania, pilne staje się wypracowanie rozwiązań zmierzających do ograniczenia zjawiska „ubóstwa energetycznego", zwłaszcza w kontekście planowanego przez fundusze ochrony środowiska przeznaczenia środków publicznych (ponad 100 mld zł) na zadania dotyczące termomodernizacji i wymiany źródeł ciepła w budownictwie jednorodzinnym. Z informacji prasowych wynika, że pierwszy nabór wniosków w ramach programu „Czyste powietrze" uruchomiony zostanie już we wrześniu br., a w dalszym ciągu nie zostało zrealizowane zadanie z tego programu w zakresie opracowania założeń kompleksowej polityki publicznej mającej na celu ochronę wrażliwych grup społecznych przed „ubóstwem energetycznym".



6.34. Stanowisko Ministra Przedsiębiorczości i Technologii do informacji o wynikach kontroli

MINISTER
PRZEDSIĘBIORCZOŚCI
I TECHNOLOGII

JADWIGA EMILEWICZ

BK-II.0810.33.2017.JP

Warszawa, 10 września 2018 r.

Pan
Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie

w związku z przekazaniem przez Najwyższą Izbę Kontroli *Informacji o wynikach kontroli „Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami"*[1], na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[2], przedstawiam stanowisko do przedmiotowego dokumentu.

Odnosząc się do uwag zawartych na str. 97 *Informacji*, dotyczących definicji kotła oraz zakresu rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe[3], informuję, iż obecnie trwa proces jego nowelizacji. Planuje się objęcie wymaganiami kotłów wykorzystywanych do wytwarzania ciepła wyłącznie na potrzeby zapewnienia ciepłej wody użytkowej i kotłów na biomasę niedrzewną (z wyłączeniem kotłów zasilanych balotami słomy – ze względu na specyfikę konstrukcji takiego kotła). Jednakże, nowelizacja nie przewiduje dodatkowego definiowania kotła. Już w obecnie obowiązującym rozporządzeniu mówi się, że dotyczy ono kotłów na paliwo stałe o znamionowej mocy cieplnej nie większej niż 500 kW, w tym kotłów wchodzących w skład zestawów zawierających kocioł na paliwo stałe, ogrzewacze dodatkowe, regulatory temperatury i urządzenia słoneczne. Takie zdefiniowanie przedmiotu rozporządzenia jest w opinii Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii wystarczające.

Ponadto, odnosząc się do zawartych na stronach 96-97 informacji dotyczących ww. rozporządzenia uprzejmie informuję, iż przepisy tej regulacji zakładają wyeliminowanie z rynku kotłów poniżej klasy 5 od dnia 1 lipca 2018 r., a nie jak wskazano w dokumencie – dopiero od 1 października 2018 r.

Łączę wyrazy szacunku,

Jadwiga E-L

[1] Pismo z dnia 27 sierpnia 2018 r., znak: LKR.430.003.2018, P/17/078.
[2] Dz. U. z 2017 r. poz. 524.
[3] Dz. U. z 2017 r. poz. 1690.

Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, Plac Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa; tel.: 22 273 70 40, faks: 22 262 98 61, www.mpit.gov.pl

6.35. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Przedsiębiorczości i Technologii



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LKR.430.003.2018
P/17/078

Warszawa, 18 września 2018 r.

Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Przedsiębiorczości i Technologii przedstawionego w trybie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izby Kontroli do informacji o wynikach kontroli *ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami*

Uprzejmie dziękując Pani Minister za przedstawione stanowisko, z satysfakcją przyjmuję informację o podjęciu prac zmierzających do nowelizacji rozporządzenia regulującego wymogi dla kotłów na paliwa stałe, w zakresie zgodnym z wnioskiem NIK.

Mam nadzieję, że zmiany te pozwolą na ostateczne wyeliminowanie ryzyka wprowadzenia do sprzedaży urządzeń grzewczych niespełniających założonych parametrów, a tym samym w pełni zostanie zrealizowane zadanie o istotnym znaczeniu dla ograniczenia niskiej emisji, która jest jednym z najtrudniejszych problemów związanych z jakością powietrza w Polsce.

6.36. Stanowisko Ministra Zdrowia do informacji o wynikach kontroli

Minister Zdrowia

Warszawa, 24 września 2018

DNM.073.22.2018.4.KCZ

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w nawiązaniu do przeprowadzonej kontroli P/17/078 **„Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami”** i Informacji o wynikach kontroli z dnia 27 sierpnia 2018 r., poniżej przedkładam stanowisko do ww. dokumentu.

Na wstępie uprzejmie informuję, iż uchwałą Rady ds. Zdrowia Publicznego nr 7/2018 z dnia 17 maja 2018 r. przy ww. Radzie został powołany Zespół roboczy ds. wpływu powietrza na zdrowie, który stanowi eksperckie zaplecze dla Ministra Zdrowia w aspekcie zanieczyszczeń powietrza i kwestii zdrowotnych. W skład zespołu, pod przewodnictwem konsultanta krajowego w dziedzinie zdrowia środowiskowego, wchodzą przedstawiciele środowisk naukowych zajmujący się wpływem zanieczyszczeń powietrza na zdrowie.

W odniesieniu do wniosku nr 1 skierowanego do Ministra Zdrowia (str. 30 Informacji) o *podjęcie współpracy z Ministrem Środowiska w celu rozwiązania problemu braku wyników badań jakości powietrza w części gmin uzdrowiskowych i wobec niemożliwości przeprowadzenia przez WIOŚ bezpośrednich pomiarów jakości powietrza we wszystkich gminach uzdrowiskowych wypracowanie innego, alternatywnego rozwiązania w tej kwestii, np. umożliwienie gminom prowadzenia własnych pomiarów zgodnie z metodykami referencyjnymi pod nadzorem GIOŚ lub wykorzystanie do oceny*

Ministerstwo Zdrowia
ul. Miodowa 15
00-952 Warszawa
Telefon: (22) 63 49 460
e-mail: kancelaria@mz.gov.pl
www.mz.gov.pl

poziomów niektórych substancji w powietrzu wyników modelowania matematycznego prowadzonego w ramach PMŚ, uprzejmie wyjaśniam, że Minister Zdrowia nie posiada kompetencji zarówno w zakresie tworzenia rozwiązań systemowych dotyczących ochrony środowiska, jak również w zakresie stosowanych metodologii pomiarów stanu zanieczyszczenia powietrza. Niemniej jednak Minister Zdrowia prowadził i prowadzi współpracę z Ministerstwem Środowiska w zakresie problematyki dotyczącej stanu sanitarnego w gminach uzdrowiskowych.

Tematyka sposobu i miejsca prowadzenia badań w gminach uzdrowiskowych była niejednokrotnie szeroko analizowana również przy udziale przedstawicieli władz gmin uzdrowiskowych oraz Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

Współpraca Ministra Zdrowia i Ministra Środowisk w poruszonym zakresie jest realizowana na bieżąco.

W odniesieniu do wniosku nr 2 kierowanego do Ministra Zdrowia (str. 30 Informacji), w zakresie *zapewnienia wykonywania badań jakości powietrza wewnątrz budynków pod względem zanieczyszczenia pyłami zawieszonymi i B(a)P*, należy zauważyć, że ewentualne przeprowadzanie przedmiotowych badań wiązałoby się ze znacznymi kosztami oraz wymagałoby ustanowienia w przepisach prawa powszechnie obowiązującego standardów ww. substancji w powietrzu wewnętrznym pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi, z wyłączeniem środowiska pracy objętego odrębnymi przepisami, a także metodyki przeprowadzania tych badań i pomiarów. W obecnym stanie prawnym brak jest przepisów w ww. zakresie. Ponadto wprowadzenie obowiązku wykonywania pomiarów w prywatnych mieszkaniach wiązałoby się z koniecznością zmian legislacyjnych i nadaniem odpowiednich kompetencji różnym jednostkom.

Wobec powyższego zasadne wydaje się zainicjowanie badań naukowych, w celu ustalenia dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń w powietrzu wewnątrz pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi, bazujących m.in. na obserwacjach krajowych w zakresie negatywnego wpływu zanieczyszczeń na ich zdrowie i zapewnienie odpowiednich środków finansowych na ich wykonanie.

Przeprowadzenie powyższych badań pozwoli na ustalenie standardów jakości powietrza wewnątrz ww. pomieszczeń i będzie podstawą do zainicjowania unormowań w tym zakresie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

Po ustaleniu ww. standardów jakości powietrza wewnętrznego w przepisach prawa będzie możliwe przeprowadzenie analizy koniecznych rozwiązań technicznych

i organizacyjnych, zapewniających w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi powietrze o wymaganej – akceptowalnej jakości dla zdrowia ludzi.

W ramach opracowania metodyki, należałoby określić sposób poboru prób (w tym miejsce i wysokość umieszczania urządzeń pomiarowych), wykorzystywanych pomiarów, akredytacji laboratoriów, które przeprowadzałyby takie badania.

Ponadto koniecznym byłoby także określenie, jakich pomieszczeń dotyczyłyby tego typu badania – czy tylko obiektów użyteczności publicznej (np. przedszkola, szkoły, gdzie zawsze są wyższe stężenia niż na zewnątrz i to z innych powodów niż niska emisja), czy także mieszkań prywatnych, w których również przebywają dzieci, zwłaszcza te, które nie są w wieku szkolnym czy przedszkolnym.

Należy także zwrócić uwagę, że na jakość powietrza wewnątrz pomieszczeń wpływają również znajdujące się tam urządzenia, takie jak piece kaflowe (do celów grzewczych), czy kuchnie na paliwo stałe (do celów gotowania), które są źródłem największych emisji gazowo-pyłowych powietrza wewnętrznego.

W odniesieniu do drugiej części wniosku nr 2 kierowanego do Ministra Zdrowia (str. 30 Informacji), dotyczącej *analizy kosztów i korzyści możliwego zastosowania urządzeń ochronnych (oczyszczaczy powietrza)*, należy zauważyć, że w Informacji o wynikach kontroli na str. 139 zostało przedstawione stanowisko Ministra Zdrowia w przedmiotowej kwestii. Zasadnym jest potwierdzić, że nadal brak jest wystarczających informacji na temat skuteczności oczyszczaczy powietrza w zakresie redukcji jego zanieczyszczeń, a także ograniczenia negatywnych skutków zdrowotnych związanych z tymi zanieczyszczeniami. Efektywność urządzeń ochronnych będzie zależała nie tylko od typu i jakości urządzeń, lecz również od położenia, konstrukcji i stanu technicznego budynku, typu i sposobu korzystania z systemu jego wentylacji, rodzaju ogrzewania, liczby osób, warunków mikroklimatycznych pomieszczeń, jak również emisji szkodliwych związków z materiałów budowlanych i wykończeniowych (kleje, powłoki, wykładziny itd.).

Dotychczas dwóch członków Zespołu ds. wpływu powietrza na zdrowie rozpoczęło prace pilotażowe nad efektywnością oczyszczaczy powietrza. Jednak na chwilę bieżącą wyniki nie wskazują jednoznacznie na skuteczność redukcji stężeń zanieczyszczeń pyłowych za pomocą tych urządzeń.

Przygotowanie odpowiednich rekomendacji powinno zostać poprzedzone przeprowadzeniem dalszych badań na dużej próbie obiektów charakteryzujących się różnymi warunkami poprzez badania, ile pyłu jest w powietrzu i ile zostaje zatrzymane

na filtrach, oraz jakim kosztem. Badania takie powinny trwać odpowiednio długo, by objąć m.in. różne warunki atmosferyczne, różne aktywności obiektów itd.

Mając na uwadze powyższe wydanie ogólnych zaleceń pasujących do wszystkich możliwych sytuacji może być trudne, gdyż skuteczność oczyszczania będzie zależała od miejsca i sposobu zastosowania danego urządzenia.

Natomiast w odniesieniu do wniosku nr 3 kierowanego do Ministra Zdrowia dotyczącego *rozważenia możliwości zainicjowania badań medycznych bazujących na obserwacjach krajowych w zakresie negatywnego wpływu zanieczyszczeń powietrza na zdrowia ludzkie i zapewnienia odpowiednich środków na ich wykonanie* (str. 30 Informacji), należy zauważyć, że rozpoczęcie w Polsce zalecanych badań potwierdzających światowe wnioski i wzbogacających dowody naukowe o szkodliwości zanieczyszczeń, jest niewątpliwie potrzebne. Konieczne jest jednak zapewnienie ich odpowiedniej jakości metodycznej i merytorycznej. W związku z powyższym, zostanie rozważone, w zależności od dostępnych środków finansowych, uzupełnienie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020[1] o badania dokumentujące pozytywny wpływ na zdrowie poprawy sytuacji w dziedzinie zanieczyszczeń powietrza.

Wskazane byłoby podjęcie badań (monitoringu) narażenia populacji na podstawowe zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego i jego (oczekiwanych) zmian wraz z wdrażaniem działań mających na celu ograniczenie zanieczyszczeń. Pozwoliłoby to na potwierdzenie skuteczności tych działań i ocenę potrzeby ich uzupełnień lub modyfikacji. Należy założyć, że przynajmniej część z tych badań powinna powtarzać badania prowadzone poza Polską w ostatnich 10-15 latach, a więc nie miałaby cech „innowacyjności" czy „odkrywczości" wymaganej od większości badań stricte naukowych.

Ponadto w odniesieniu do ogólnych wniosków przedstawionych na str. 31 Informacji, dotyczących *etapów działań w zakresie zmiany struktury ogrzewania gospodarstw domowych poprzez stosowne ograniczenie możliwości wykorzystania paliw stałych w sektorze komunalno-bytowym*, należy podkreślić, że wprowadzenie całkowitego lub częściowego ograniczenia w stosowaniu paliw stałych w sektorze komunalno-bytowym dopiero za 20-30 lat wydaje się być postulatem daleko niewystarczającym z punktu

[1] Dz. U. poz. 1492.

widzenia zdrowia populacji. Zgadzając się na stopniowe wprowadzanie ograniczeń, zasadnym byłoby określić cele przejściowe w bliższych terminach.

Natomiast w odniesieniu do przedstawionych wyników kontroli w zakresie wymagań jakościowych dla paliw stałych (str. 89-91 Informacji) oraz wniosku nr 2 kierowanego do Prezesa Rady Ministrów (str. 28 Informacji) odnośnie do *wyegzekwowania od Ministra Energii pilnego opracowania takich wymagań jakościowych dla paliw stałych, które rzeczywiście zapewnią ochronę środowiska i obywateli przed zanieczyszczeniami powietrza* oraz wniosku nr 1 kierowanego do Ministra Energii w ww. sprawie, zauważam, że powyższa kwestia ma szczególnie istotne znaczenie w odniesieniu do ochrony zdrowia publicznego. W związku z powyższym, w ramach procesu uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania projektu rozporządzenia Ministra Energii w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych, przy piśmie z dnia 21 sierpnia 2018 r., znak: PRL.022.1104.2018.IS, zostały zgłoszone uwagi Ministra Zdrowia odnośnie do zmiany wartości parametrów zawartości popiołu, zawartości siarki całkowitej, wartości opałowej i zawartości wilgoci całkowitej oraz usunięcia tabeli 6 załącznika do projektu rozporządzenia, dotyczącej miału o wymiarze ziarna 0-31,5 mm. Zgłoszone uwagi mają na celu zapewnienie realnej poprawy jakości powietrza oraz ochronę zdrowia publicznego przez niedopuszczenie do sprzedaży węgla niskiej jakości.

Z wyrazami szacunku

z upoważnienia Ministra Zdrowia

Janusz Cieszyński

Podsekretarz Stanu

/dokument podpisany elektronicznie/

6.37. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Zdrowia

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LKR.430.003.2018
P/17/078

Warszawa, 5 października 2018 r.

Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Zdrowia przedstawionego w trybie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izby Kontroli do informacji o wynikach kontroli *ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami*

Uprzejmie dziękuję za przedstawione stanowisko, w którym Pan Minister deklaruje wiele działań związanych z problematyką niedostatecznej jakości powietrza.

Powołanie w maju 2018 r. zespołu roboczego ds. wpływu powietrza na zdrowie postrzegam jako bardzo dobrą inicjatywę. Może ona wpłynąć w przyszłości na podniesienie rangi problematyki ochrony powietrza, a także dostarczyć ważnych informacji przemawiających za zdecydowaną intensyfikacją działań w tym obszarze. Z pewnością rezultaty pracy tego zespołu będą pomocne dla realizacji działań zgodnych z wnioskiem NIK, dotyczących możliwości zainicjowania badań medycznych bazujących na obserwacjach krajowych w zakresie negatywnego wpływu zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzkie, co jak Pan Minister potwierdził jest bezsprzecznie potrzebne.

Z satysfakcją zauważam również, że ustanowienie odpowiednich wymagań jakościowych dla paliw stałych jest dla resortu zdrowia – podobnie jak dla NIK – kwestią, która ma szczególnie istotne znaczenie w odniesieniu do ochrony zdrowia publicznego. Stąd w pełni popieram zgłoszenie przez Ministra Zdrowia krytycznych uwag odnośnie do propozycji rozwiązań prawnych w tej sprawie (przedstawionych przez Ministra Energii), których treść jest zbieżna z ustaleniami i wnioskami NIK.

Jeśli chodzi o wniosek NIK dotyczący podjęcia działań mających na celu zapewnienie wykonywania badań jakości powietrza wewnątrz budynków pod względem zanieczyszczenia pyłami zawieszonymi i B(a)P to Izba podziela zdanie Ministra Zdrowia, że wymagałoby to uprzednio dokonania stosownych zmian w przepisach prawa i ustalenia odpowiednich standardów dla jakości powietrza wewnątrz pomieszczeń oraz określenia metodyki badania jego jakości. Zapewne – jak wskazano w przedłożonym stanowisku – wdrożenie działań w powyższym zakresie związane będzie także ze znacznymi kosztami, lecz należy mieć na uwadze, że wg szacunków WHO zanieczyszczenie powierza wewnątrz pomieszczeń powoduje w Polsce 23 816 przedwczesnych zgonów w ujęciu rocznym, a całkowite skutki niedostatecznej jakości powietrza (również z uwzględnieniem zanieczyszczenia powietrza otaczającego) skalkulowano na niemal 13% PKB. W związku z powyższymi argumentami istotna wydaje się być kwestia możliwości skutecznego ograniczenia zanieczyszczenia powietrza wewnątrz pomieszczeń, np. poprzez zastosowanie oczyszczaczy powietrza. W tym miejscu wskazać należy, że aktualnie wiele jednostek samorządu terytorialnego zakupiła lub planuje zakup takich urządzeń przede wszystkim dla placówek oświatowych.

Nie kwestionując argumentów Ministra Zdrowia, że tematyka sposobu i miejsca prowadzenia badań jakości powietrza w gminach uzdrowiskowych była szeroko analizowana przez przedstawicieli różnych jednostek publicznych, zauważam jednak, że problem braku odpowiednich danych, niezbędnych dla uzyskania (potwierdzenia) statusu tych gmin pozostał w dalszym ciągu nierozwiązany. Nadmienić należy, że ustalenia kontroli NIK wykazały, że WIOŚ nie dysponują możliwością przeprowadzenia bezpośrednich pomiarów jakości powietrza we wszystkich gminach uzdrowiskowych, lecz w świetle przepisów Prawa ochrony środowiska nie jest to konieczne. Dlatego też – w mojej ocenie – to Minister Zdrowia powinien

wykazać się większą aktywnością w dążeniu do rozwiązania tego problemu (i zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego możliwości pozyskania stosownych danych wymaganych przez przepisy dotyczące ochrony uzdrowiskowej) oraz wypracowania – wspólnie z resortem środowiska – innego, alternatywnego sposobu działania (przykładowe możliwości w tym zakresie zostały wskazane w informacji o wynikach kontroli NIK).

Z uwagi na powyższe argumenty uważam, że jedynie aktywność oraz współpraca odpowiednich resortów, w tym Ministra Zdrowia, uwzględniające m.in. wnioski NIK sformułowane w przedłożonej informacji, mogą przynieść rozwiązania korzystne dla ochrony zdrowia i życia obywateli przed negatywnym wpływem zanieczyszczeń powietrza.



PETYCJA GMIN METROPOLII KRAKOWSKIEJ

do

PREMIERA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

o wprowadzenie obowiązku
rejestracji i okresowych przeglądów kotłów na paliwo stałe

Szanowny Panie Premierze,

Mając na uwadze poprawę jakości powietrza oraz działając na podstawie art. 2 Ustawy o petycjach (Dz.U. z 2018 r. poz. 870) apelujemy do Pana Premiera o podjęcie działań, mających na celu modyfikację odpowiednich przepisów prawnych w sposób, który umożliwi wprowadzenie od września 2019 r. obowiązku rejestracji i okresowych przeglądów kotłów na paliwa stałe w prywatnych budynkach mieszkalnych.

Planowanie, finansowanie oraz realizowanie działań związanych z likwidacją kotłów na paliwa stałe wymaga posiadania aktualnej informacji o liczbie i stanie technicznym kotłów znajdujących się na terenie gminy. Obecnie obowiązujące przepisy prawne nie dają samorządowi gminnemu lub innemu organowi, uprawnienia do pozyskania od właściciela budynku informacji o sposobie ogrzewania budynku, w szczególności w przypadku, w którym budynek ogrzewany jest kotłem na paliwo stałe. Wprowadzenie nowego przepisu uzasadniamy koniecznością posiadania aktualnej informacji o liczbie i stanie technicznym kotłów na paliwa stałe, które są stosowane do ogrzewania mieszkań i budynków.

W przypadku rozpoczęcia prac legislacyjnych deklarujemy gotowość współpracy w celu wypracowania rozwiązań prawnych, dających samorządom gminnym skuteczne narzędzie do pozyskania od właścicieli budynków informacji o sposobie ogrzewania budynku.

Z poważaniem,

Włodarze Gmin

Metropolii Krakowskiej

metropolia krakowska

Jacek Majchrowski

.....

Prezydent Miasta Krakowa

Renata Gawlik

.....

Wójt Gminy Biskupice

Roman Ptak

.....

Burmistrz Miasta i Gminy Niepołomice

Szymon Łytek

.....

Wójt Gminy Czernichów

Norbert Rzepisko

.....

Burmistrz Miasta i Gminy Skawina

Józef Rysak

.....

Wójt Gminy Igołomia-Wawrzeńczyce

Małgorzata Duży

.....

Burmistrz Miasta i Gminy Świątniki Górne

Marek Jamborski

.....

Wójt Gminy Kocmyrzów-Luborzyca

Artur Kozioł

.....

Burmistrz Miasta i Gminy Wieliczka

Paweł Miś

.....

Wójt Gminy Liszki

Krzysztof Wołos

.....

Wójt Gminy Wielka Wieś

Antoni Rumian

.....

Wójt Gminy Michałowice

Elżbieta Burtan

.....

Wójt Gminy Zabierzów

Piotr Piotrowski

.....

Wójt Gminy Mogilany

Bogusław Król

.....

Wójt Gminy Zielonki

MARSZAŁEK WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO
Gustaw Marek Brzezin

Olsztyn, 16 lipca 2019 roku

KANCELARIA GŁÓWNA
Ministerstwa
Przedsiębiorczości i Technologii
Wpłynęło dnia 2019 -07- 22
NK

Ministerstwo PiT
RPW/47553/2019 P
Data:2019-07-22

Pani Jadwiga Emilewicz
Minister Przedsiębiorczości i Technologi

Szanowna Pani Minister,

Przekazuję stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP ***w sprawie wprowadzenia regulacji prawnych ustanawiających ogólnopolską bazę danych, w której będą gromadzone informacje o źródłach spalania paliw o mocy cieplnej do 1 MW*** *opracowane przez woj. Małopolskie. Stanowisko zostało przyjęte na I posiedzeniu Konwentu Marszałków Województw RP – Warmia i Mazury 2019, które odbyło się 12 lipca br. w Olsztynie.*

Z poważaniem

Gustaw Marek Brzezin

Urząd Marszałkowski
Województwa Warmińsko-Mazurskiego
10-562 Olsztyn
ul. Emilii Plater 1

T: +48 89 521 91 00
F: +48 89 521 91 09
E: marszalek@warmia.mazury.pl
W: www.warmia.mazury.pl

Certyfikat Systemu
Zarządzania Jakością
ISO 9001:2015
Nr 388/2006

Stanowisko przygotowane
przez woj. małopolskie wersja nr 2
(tryb obiegowy)

Stanowisko nr 1

Konwentu Marszałków Województw RP z dnia 12 lipca 2019 r.

w sprawie wprowadzenia regulacji prawnych ustanawiających ogólnopolską bazę danych, w której będą gromadzone informacje o źródłach spalania paliw o mocy cieplnej do 1 MW

Według danych Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE) oraz Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego, z 2017 roku, głównym źródłem pyłu zawieszonego (44,6%) i dominującym źródłem zarówno wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych (83,7%), jak i związków z grupy dioksyn (56,1%) są w Polsce „procesy spalania poza przemysłem". Pod tą nazwą kryją się przede wszystkim zanieczyszczenia generowane przez domowe piece, kotły i kominki opalane węglem i drewnem. Są to zazwyczaj niskosprawne urządzenia grzewcze o bardzo wysokiej emisji zanieczyszczeń. By móc podjąć realne działania w celu eliminacji tego problemu kluczowe jest m.in. zdiagnozowanie źródeł niskiej emisji. W tym celu **konieczne jest niezwłoczne powstanie ogólnopolskiej ewidencji instalacji spalania paliw**, która obejmie źródła o mocy cieplnej do 1 MW.

Na potrzebę inwentaryzacji danych dotyczących stanu budynków wskazała także Najwyższa Izba Kontroli w raporcie z 2018 roku pn. "Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami". **Zdaniem NIK kompletne dane o źródłach emisji powierzchniowej stanowią kluczowy element do planowania działań naprawczych.** NIK wskazał m.in. na konieczność ustanowienia jednolitych standardów sporządzania Programów Ochrony Powietrza **(POP)**, w szczególności określenia metodyki wyznaczania wielkości emisji poszczególnych substancji dla danego rodzaju źródeł, w tym **ustalenie sposobów gromadzenia danych wejściowych do inwentaryzacji źródeł emisji**, dokładności danych wejściowych przyjętych do inwentaryzacji, a także zasad obliczania efektów ekologicznych osiągniętych w wyniku podjętych działań naprawczych.

Potrzeba wprowadzenia regulacji prawnych dotyczących monitorowania postępów działań w zakresie poprawy jakości powietrza **wynika również z wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej** (TSUE) z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie skargi C-336/16 Komisji Europejskiej (KE)

przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej dotyczącej niespełnienia wymogów określonych w art. 13 oraz art. 23 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy (dyrektywa 2008/50/WE). Stwierdzono w nim, że Polska naruszyła prawo Unii w dziedzinie jakości otaczającego powietrza. Trybunał uznał, że w żadnym z POP, przyjętych na szczeblu krajowym czy regionalnym, nie wspomniano wyraźnie, że programy te powinny umożliwiać ograniczenie przekroczeń wartości dopuszczalnych w możliwie najkrótszym terminie. W związku z tym konieczne jest stworzenie nowych POP, które będą skutecznym narzędziem planistycznym w celu poprawy jakości powietrza w Polsce. Nowe programy muszą określać odpowiednie działania, tak aby okres, w którym są przekraczane wartości dopuszczalne, był jak najkrótszy. Co za tym idzie konieczne jest stworzenie narzędzi umożliwiających i wspierających ich skuteczną realizację.

Konieczność utworzenia ogólnopolskiej bazy inwentaryzującej źródła ogrzewania budynków jest niezwykle istotna również w kontekście aktualnie procedowanej zmiany ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o zarządzaniu kryzysowym – projekt przyjęty przez rząd 21 maja 2019 r. (skierowany do Sejmu 27 maja 2019 r., nr Druku sejmowego 3476). Podstawowym celem ww. zmiany ustawy Prawo ochrony środowiska jest przyśpieszenie procesu wyeliminowania zagrożeń związanych z występowaniem ponadnormatywnych stężeń niektórych zanieczyszczeń powietrza na większości obszaru Polski oraz wykonanie ww. wyroku TSUE. Znowelizowana ustawa nakłada na wszystkie zarządy województw, na terenie których występują przekroczenia poziomów dopuszczalnych, **obowiązek podjęcia nowych programów ochrony powietrza** w 2020 roku, w tym obliguje do uchwalenia przez sejmiki województw nowych programów w terminie **do 15 czerwca 2020 r.**

Powyższy obowiązek przygotowania we wszystkich województwach nowych POP stwarza możliwość wprowadzenia narzędzi, które umożliwią skuteczny nadzór nad działaniami naprawczymi. Utworzenie ogólnopolskiej bazy danych źródeł spalania paliw związane jest z realizowanym m. in. przez Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii projektem ZONE (Zintegrowany System Wsparcia Polityk i Programów Ograniczenia Niskiej Emisji), którego celem jest m.in. rozwój opracowanego i przetestowanego narzędzia w postaci elektronicznego systemu inwentaryzacji budynków. Powstała ewidencja **umożliwi monitorowanie wdrażania POP** poprzez gromadzenie jednolitych informacji odnośnie źródeł stosowanych do ogrzewania mieszkań i budynków. Przyjęcie powyższych regulacji prawnych **umożliwi również monitorowanie wdrażania tzw. uchwał antysmogowych** przyjętych w 11 województwach: małopolskim, śląskim, opolskim, mazowieckim, dolnośląskim, łódzkim, wielkopolskim, podkarpackim, lubuskim, zachodniopomorskim i kujawsko-pomorskim, a także w województwach, w których uchwały antysmogowe zostaną przyjęte.

Wprowadzenie regulacji prawnych w tym zakresie pozwoli także uzyskać kluczowe informacje w kontekście planowania, finasowania oraz realizacji działań związanych z ograniczaniem emisji zanieczyszczeń powietrza. Jest to szczególnie istotne, ponieważ jedynie na podstawie wiarygodnych informacji mogą podejmowane decyzje dotyczące działań podejmowanych przez wszystkie właściwe podmioty administracji publicznej, które zajmują się kwestią poprawy jakości polskiego powietrza.

Wobec powyższego, Konwent Marszałków Województw RP **wyraża stanowisko popierające podejmowane działania legislacyjne w sprawie wprowadzenia regulacji prawnych dotyczących centralnej ewidencji źródeł spalania paliw o mocy cieplnej do 1 MW.**

Przewodniczący Konwentu Marszałków Województw RP,
Gustaw Marek Brzezin
Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego

Projekt

R O Z P O R Z Ą D Z E N I E

M I N I S T R A K L I M A T U [1)]

z dnia

w sprawie wzoru wniosku o zawarcie umowy o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego

Na podstawie art. 11d ust. 12 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2020 r. poz. 22, 284, 412) zarządza się, co następuje:

§ 1. Określa się wzór wniosku o zawarcie umowy o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego, stanowiący załącznik do rozporządzenia.

§ 2. Rozporządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

MINISTER

KLIMATU

[1)] Minister Klimatu kieruje działem administracji rządowej – klimat, na podstawie § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu (Dz. U. poz. 495).

Załącznik
do rozporządzenia
Ministra Klimatu
z dnia … (poz. …)

WZÓR

WNIOSKU O ZAWARCIE UMOWY O REALIZACJĘ PRZEDSIĘWZIĘCIA NISKOEMISYJNEGO

Ja, niżej podpisany(a)

.....,
(imię i nazwisko)
urodzony(a)

.....,
(data i miejscowość)
poniżej podaję moje dane oraz dane członków mojego gospodarstwa domowego, które liczy łącznie ze mną ….. osób, w celu zawarcia umowy o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego:

I. Adres zamieszkania członków gospodarstwa domowego:

Ulica		Numer	
Miejscowość		Województwo	
Kod pocztowy		Poczta	

II. Dane wszystkich[1)] członków gospodarstwa domowego (łącznie z danymi Wnioskodawcy):

Imię i nazwisko		PESEL[2)]										
adres poczty elektronicznej [3)]		numer telefonu [3)]										

Imię i nazwisko		PESEL[2)]										
adres poczty elektronicznej [3)]		numer telefonu [3)]										

Imię i nazwisko		PESEL[2)]										
adres poczty elektronicznej [3)]		numer telefonu [3)]										

Imię i nazwisko		PESEL[2)]										
adres poczty elektronicznej [3)]		numer telefonu [3)]										

[1)] W przypadku większej ilości członków gospodarstwa domowego należy podać ich dane na kolejnych stronach – zgodnie ze wzorem

[2)] W przypadku gdy nie nadano numeru PESEL – numer i serię dokumentu potwierdzającego tożsamość

[3)] W przypadku posiadania

....., dnia ....

(podpis osoby składającej wniosek)

UZASADNIENIE

Projekt rozporządzenia Ministra Klimatu w sprawie wzoru wniosku o zawarcie umowy o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego jest aktem wykonawczym do ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2020 r. poz. 22, 284, 412).

W nowym brzmieniu art. 11d ust. 1 dodanym do ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów ustawą z dnia ... o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. …) – wskazano, że gmina może zawrzeć umowę o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego wyłącznie z osobą, która złożyła wniosek o zawarcie umowy o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego, oraz łącznie spełnia określone warunki. Celem projektu rozporządzenia jest określenie wzoru wniosku, jakie ma obowiązek złożyć osoba, która ubiega się o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego, i która spełnia kryteria wskazane w ustawie oraz kryteria ustalone przez gminę w regulaminie.

Aby uporządkować i ujednolicić (pod kątem wymaganej dokumentacji) proces ubiegania się o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego, wprowadzono obowiązek złożenia wniosku, który zawiera podstawowe dane osobowe osoby ubiegającej się oraz członków jego gospodarstwa domowego.

Zgodnie z art. 11d ust. 1a ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów w załączniku do projektu rozporządzenia, uwzględniając potrzebę ujednolicenia dokumentacji, która posłuży gminie do usprawnienia procesu ubiegania się o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego, zawarto wzór wniosku, który składa się z wprowadzenia oraz dwóch części:

- we wprowadzeniu osoba podaje swoje dane osobowe: imię i nazwisko, datę i miejsce urodzenia oraz liczbę osób składających się na jego gospodarstwo domowe;
- w pierwszej części osoba wskazuje adres zamieszkania członków gospodarstwa domowego;
- w drugiej części osoba wskazuje dane członków gospodarstwa domowego: imię i nazwisko, nr pesel, adres poczty elektronicznej oraz nr telefonu.

Wzór oświadczenia kończy się podpisem osoby składającej wniosek wraz z datą.

Projektowane rozporządzenie wejdzie w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Projekt rozporządzenia nie ma bezpośredniego wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.

Projekt rozporządzenia nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej oraz nie zawiera norm technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.) i w związku z powyższym nie podlega procedurze notyfikacji.

Zgodnie z § 27 ust. 4 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.) projekt rozporządzenia nie wymaga przedstawienia instytucjom i organom Unii Europejskiej lub Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów z chwilą skierowania projektu

rozporządzenia do uzgodnień międzyresortowych, przedmiotowy projekt został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny.

Nazwa projektu Rozporządzenie Ministra Klimatu w sprawie wzoru wniosku o zawarcie umowy o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego **Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące** Ministerstwo Klimatu **Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu** Michał Kurtyka – Minister Klimatu **Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu** – ……..	**Data sporządzenia** 27.05.2020 r. **Źródło:** ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2020 r. poz. 22, 284, 412) **Nr … w wykazie prac legislacyjnych Ministra Klimatu**

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów wprowadza możliwość zrealizowania przez gminę przedsięwzięcia niskoemisyjnego, polegającego na wymianie lub likwidacji wysokoemisyjnego źródła ciepła wraz z termomodernizacją jednorodzinnego budynku mieszkalnego na rzecz osób ubogich energetycznie. Aby instrument wsparcia trafił do osób najmniej zamożnych, które bez pomocy z zewnątrz nie będą w stanie przeprowadzić modernizacji swojego domu lub lokalu w jednorodzinnym budynku mieszkalnym, konieczne jest m.in. uporządkowanie i ujednolicenie (pod kątem wymaganej dokumentacji) procesu ubiegania się o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Aby usprawnić i ujednolicić proces ubiegania się o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego, wprowadzono obowiązek złożenia wniosku, który zawiera podstawowe dane osobowe osoby ubiegającej się oraz członków jej gospodarstwa domowego.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Rodziny ubogie energetycznie zamieszkujące gospodarstwa domowe w budynkach jednorodzinnych (GDJ), w których szczególnie odczuwalne jest zjawisko smogu, w gminach nieposiadających wystarczających środków na wielkoskalowe programy dopłat do przedsięwzięć niskoemisyjnych	Biorąc pod uwagę budżet programu liczba GDJ - **23 806**[1]**.**	IBS Research Report 02/2018 Kwiecień 2018 „Zjawisko ubóstwa energetycznego w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem zamieszkujących w domach jednorodzinnych”	Osoby (bezpośredni beneficjenci) te uzyskają od rządu i samorządu gminnego pomoc materialną w postaci przeprowadzenia przez gminę przedsięwzięcia niskoemisyjnego, którego efektem będzie poprawa efektywności energetycznej zamieszkiwanego budynku jednorodzinnego oraz

[1] W skali całego kraju (wg szacunków Instytutu Badań Strukturalnych) funkcjonuje **853 240 GDJ, w których mieszka 3,47 mln** osób dotkniętych zjawiskiem ubóstwa energetycznego.

			likwidacja źródeł ogrzewania (piece, kotły), które emitują zanieczyszczenia powietrza zarówno w samym budynku, jak i jego otoczeniu
Gminy, w których szczególnie odczuwalne jest zjawisko i koszty zewnętrzne smogu	Biorąc pod uwagę dotychczasową średnią liczbę budynków zgłaszanych przez 1 gminę (180) należy szacować, że w ramach Programu można byłoby podpisać ok. 122-127 porozumień z gminami.	Dane z dotychczasowej realizacji programu.	Realizacja przedsięwzięć niskoemisyjnych.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt rozporządzenia nie będzie poddany konsultacjom publicznym. Przepisy rozporządzenia mają charakter techniczny. Projekt rozporządzenia zostanie opublikowany na BIP RCL.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2018 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian **[mln zł]**											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	*Łącznie (0-10)*
Dochody ogółem	0	0	0	0	0	0	0					0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0					0
JST	0	0	0	0	0	0	0					0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0											
Wydatki ogółem	0	0	0	0	0	0	0					0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0					0
JST	0	0	0	0	0	0	0					0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0											
Saldo ogółem	0	0	0	0	0	0	0					0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0					0
JST	0	0	0	0	0	0	0					0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0											

– Źródła finansowania	
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projekt nie będzie miał wpływu na sektor finansów publicznych.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	*Łącznie (0-10)*
W ujęciu	duże przedsiębiorstwa							

pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2018 r.)	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe dotknięte zjawiskiem ubóstwa energetycznego							

W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Brak wpływu.
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Brak wpływu.
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe, w tym osoby z niepełnosprawnością oraz osoby starsze	
	Władze publiczne	.
Niemierzalne		
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

Projektowana regulacja wprowadza wzór wniosku o zawarcie umowy o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego.

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	☒ tak ☐ nie ☐ nie dotyczy
☐ zmniejszenie liczby dokumentów ☐ zmniejszenie liczby procedur ☐ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:	☒ zwiększenie liczby dokumentów ☒ zwiększenie liczby procedur ☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	☐ tak ☐ nie ☒ nie dotyczy

Komentarz:
Zwiększenie obciążeń regulacyjnych będzie dotyczyło samorządów gminnych jako beneficjentów środków finansowych przekazywanych przez budżet państwa, co będzie się wiązało z koniecznością wyboru przez gminę beneficjentów, na rzecz których zostaną zrealizowane przedsięwzięcia niskoemisyjne. Wzór wniosku o zawarcie umowy o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego ma na celu ujednolicenie dokumentacji.

9. Wpływ na rynek pracy

Brak wpływu na rynek pracy.

10. Wpływ na pozostałe obszary

☒ środowisko naturalne ☐ sytuacja i rozwój regionalny ☐ inne:	☐ demografia ☐ mienie państwowe	☐ informatyzacja ☒ zdrowie

Omówienie wpływu	**Zdrowie:** Ekspozycja na zanieczyszczenia powietrza ma negatywny wpływ na zdrowie mieszkańców. Z najnowszych badań można określić, że w 2016 r. 19 tys. zgonów można przypisać emisji zanieczyszczeń z sektora bytowo-komunalnego, zwanego „niską emisją". Zewnętrzne koszty zdrowotne wyniosły, w zależności od przyjętej metodyki, między 12,9 a 30,0 mld EUR w 2016 r.

	Poprawa jakości powietrza w gminach jest równoznaczna z redukcją negatywnych skutków zdrowotnych, w szczególności w miastach z wysokimi stężeniami zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego. Z powodu wysokich stężeń krótkoterminowych (dni, tygodnie) zwiększa się ryzyko zaostrzeń chorób przewlekłych układu oddechowego i krążenia, które mogą zakończyć się nieplanowaną hospitalizacją. Natomiast osoby z astmą, w szczególności dzieci, w wyniku epizodów smogowych mają częstsze symptomy tej choroby. **Środowisko naturalne:** Pył zawieszony dociera praktycznie wszędzie, dlatego wprowadzając niepożądane substancje do powietrza, wody, gleby, tym samym wprowadzane są do wszystkich organizmów, które oddychają, spożywają wodę i roślinność wzrastającą na skażonej glebie. Najbardziej odczuwalnymi skutkami niskiej emisji są: zwiększony poziom zachorowalności na choroby układu oddechowego oraz nowotworowe i związana z tym większa śmiertelność ludzi i zwierząt, kwaśne deszcze – silnie zanieczyszczające glebę i wodę, oddziałujące pośrednio na stan środowiska naturalnego, uszkadzające zabytki i cenne obiekty, a także zawartość CO^2 w powietrzu. Najważniejsze efekty środowiskowe związane z depozycją pyłów występują w glebie. W strefie korzeniowej pyły wpływają głównie na wzrost bakterii i grzybów biorących udział w obiegu składników odżywczych oraz pobieraniu składników pokarmowych przez rośliny. Skutki zanieczyszczenia powietrza odczuwamy również pośrednio, na przykład jedząc skażone nim mięso zwierząt. Depozycja pyłu na powierzchni materiałów budowlanych prowadzi do ich uszkodzeń zarówno fizycznych, jaki i estetycznych, powodując wymierne straty finansowe. Materiały budowlane – metale, kamienie, cement, farby – ulegają degradacji, a wszelkie zanieczyszczenia powietrza, w tym także pyły, przyspieszają korozję metali oraz niszczenie materiałów wykonanych z kamienia.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Realizacja całości interwencji (ustawa o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw) odbędzie się w perspektywie 2024 r. Rozporządzenie wejdzie w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Planuje się ewaluację całości interwencji (ustawa o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw) po 3 latach od wprowadzenia zmian.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

1. IBS Research Report 02/2018 Kwiecień 2018 „Zjawisko ubóstwa energetycznego w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem zamieszkujących w domach jednorodzinnych”

Projekt

R O Z P O R Z Ą D Z E N I E

M I N I S T R A K L I M A T U [1)]

z dnia

w sprawie wzoru oświadczenia o środkach własnych i zasobach majątkowych osoby składającej wniosek o zawarcie umowy o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego

Na podstawie art. 11d ust. 12 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2020 r. poz. 22, 284, 412) zarządza się, co następuje:

§ 1. Określa się wzór oświadczenia o środkach własnych i zasobach majątkowych osoby ubiegającej się o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego, stanowiący załącznik do rozporządzenia.

§ 2. Rozporządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

MINISTER

KLIMATU

[1)] Minister Klimatu kieruje działem administracji rządowej – klimat, na podstawie § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu (Dz. U. poz. 495).

Załącznik
do rozporządzenia
Ministra Klimatu
z dnia … (poz. ….)

WZÓR

OŚWIADCZENIE O ŚRODKACH WŁASNYCH I ZASOBACH MAJĄTKOWYCH OSOBY UBIEGAJĄCEJ SIĘ O REALIZACJĘ PRZEDSIĘWZIĘCIA NISKOEMISYJNEGO

Ja, niżej podpisany(a)

.....,

(imię i nazwisko)

urodzony(a)

.....,

(data i miejscowość)

zamieszkały(a)

.....,

(adres)

legitymujący(a) się dokumentem tożsamości[1)]

.....,

oświadczam, że moje środki własne i zasoby majątkowe składają się z[2)]:

I. Nieruchomości[3)]:

1) budynek mieszkalny jednorodzinny (adres, powierzchnia w m^2, tytuł prawny do nieruchomości, udział, wartość szacunkowa)

.....

.....

.....,

---

1) Rodzaj dokumentu potwierdzającego tożsamość (seria i numer)
2) Należy uwzględnić majątek objęty wspólnością ustawową oraz majątek osobisty
3) Dotyczy wyłącznie nieruchomości, które nie są objęte lub nie są związane z realizacją przedsięwzięcia niskoemisyjnego, o realizację którego ubiega się osoba wypełniająca niniejsze oświadczenie

2) lokal w budynku mieszkalnym jednorodzinnym (adres, powierzchnia w m^2, tytuł prawny do nieruchomości, udział, wartość szacunkowa)

.....

.....

.....,

3) mieszkanie (adres, powierzchnia w m^2, tytuł prawny do nieruchomości, udział, wartość szacunkowa)

.....

.....

.....,

4) gospodarstwo rolne (rodzaj, liczba hektarów, w tym przeliczeniowych, tytuł prawny do nieruchomości, udział, wartość szacunkowa)

.....

.....

.....,

– zabudowa (budynek mieszkalny jednorodzinny stanowiący część gospodarstwa rolnego, inne budynki, inna zabudowa, powierzchnia w m^2, wartość szacunkowa)

.....

.....

.....,

5) inne nieruchomości, w tym place, działki, grunty, lokal użytkowy, magazyn, garaż (adres, powierzchnia w m^2, tytuł prawny do nieruchomości, udział, wartość szacunkowa)

.....

.....

.....

II. Ruchomości:

1) samochody (marka, model, rok produkcji, wartość szacunkowa)

.....

.....

.....,

2) maszyny (rodzaj, rok produkcji, wartość szacunkowa)

.....

.....

.....,

3) inne przedmioty wartościowe (rodzaj, wartość szacunkowa)

.....

.....

.....

III. Zasoby pieniężne:

1) środki pieniężne zgromadzone w walucie polskiej/obcej (wartość nominalna)

.....

.....

.....,

2) papiery wartościowe (wartość szacunkowa)

.....

.....

.....,

3) inne prawa majątkowe (np. udziały, akcje)

.....

.....

.....

....., dnia .....

.....

(podpis osoby składającej oświadczenie)

UZASADNIENIE

Projekt rozporządzenia Ministra Klimatu w sprawie wzoru oświadczenia o środkach własnych i zasobach majątkowych osoby składającej wniosek o zawarcie umowy o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego jest aktem wykonawczym do ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2020 r. poz. 22, 284, 412 oraz).

W nowym brzmieniu art. 11d dodanym do ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów ustawą z dnia … o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. …) wskazano, że gmina może zawrzeć umowę o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego wyłącznie z osobą, która spełnia łącznie określone w ustawie warunki. Celem projektu rozporządzenia jest określenie wzoru oświadczenia, jakie ma obowiązek złożyć osoba, na rzecz której gmina zrealizuje przedsięwzięcie niskoemisyjne i która spełnia kryteria wskazane w ustawie oraz kryteria ustalone przez gminę w regulaminie.

Aby ukierunkować wsparcie do osób ubogich energetycznie, które nie są w stanie samodzielnie podołać termomodernizacji budynku jednorodzinnego wraz z wymianą źródła ciepła, wprowadzono instrument kontrolny środków własnych i zasobów majątkowych osób ubiegających się o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego. Weryfikacja środków własnych i zasobów majątkowych zachodzi w formie oświadczenia, którego wzór określa przedmiotowe rozporządzenie ministra właściwego do spraw klimatu. W skład środków własnych i zasobów majątkowych nie wchodzi wartość budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub lokalu (w przypadku budynku mieszkalnego jednorodzinnego o dwóch lokalach), w którym ma być przeprowadzone przedsięwzięcie niskoemisyjne oraz nieruchomość gruntowa związana odpowiednio z tym budynkiem lub tym lokalem.

Wzór oświadczenia zawarto w załączniku do projektu rozporządzenia, uwzględniając potrzebę ujednolicenia dokumentacji, która posłuży gminie do ustalenia wysokości środków własnych oraz zasobów majątkowych osoby ubiegającej się o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego. Wzór składa się z wprowadzenia oraz trzech części:

- we wprowadzeniu osoba podaje swoje dane osobowe: imię i nazwisko, datę i miejsce urodzenia, adres zamieszkania oraz nr dokumentu tożsamości;
- w pierwszej części osoba wskazuje swoje nieruchomości, w tym budynek mieszkalny jednorodzinny, lokal w budynku mieszkalnym jednorodzinnym, mieszkanie (wpisując adres, powierzchnię, tytuł prawny do nieruchomości, udział, wartość szacunkową), gospodarstwo rolne (wpisując rodzaj, liczbę hektarów, w tym przeliczeniowych, tytuł prawny do nieruchomości, udział, wartość szacunkową) i wchodzącą w jego skład zabudowę, np. budynek mieszkalny jednorodzinny stanowiący część gospodarstwa rolnego, inne budynki, inną zabudowę, wpisując ich powierzchnię i wartość szacunkową, oraz inne nieruchomości, w tym place, działki, grunty, lokal użytkowy, magazyn, garaż (wpisując adres, powierzchnię, tytuł prawny do nieruchomości, udział, wartość szacunkową);
- w drugiej części osoba wskazuje swoje ruchomości, w tym samochody, maszyny i inne przedmioty wartościowe;

– w trzeciej części osoba wskazuje posiadane zasoby pieniężne, w tym środki pieniężne zgromadzone w walucie polskiej i obcej, papiery wartościowe oraz inne prawa majątkowe (np. udziały, akcje).

Wzór oświadczenia kończy się podpisem osoby składającej oświadczenie wraz z datą.

Projektowane rozporządzenie wejdzie w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Projekt rozporządzenia nie ma bezpośredniego wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.

Projekt rozporządzenia nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej oraz nie zawiera norm technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.) i w związku z powyższym nie podlega procedurze notyfikacji.

Zgodnie z § 27 ust. 4 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.) projekt rozporządzenia nie wymaga przedstawienia instytucjom i organom Unii Europejskiej lub Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów z chwilą skierowania projektu rozporządzenia do uzgodnień międzyresortowych, przedmiotowy projekt zostanie zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny.

Nazwa projektu Rozporządzenie Ministra Klimatu w sprawie wzoru oświadczenia o środkach własnych i zasobach majątkowych osoby składającej wniosek o zawarcie umowy o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego **Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące** Ministerstwo Klimatu **Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu** Michał Kurtyka – Minister Klimatu **Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu** – …….	**Data sporządzenia** 27.05.2020 r. **Źródło:** ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2020 r. poz. 22, 284, 412) **Nr …. w wykazie prac legislacyjnych Ministra Klimatu**

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów wprowadza możliwość zrealizowania przez gminę przedsięwzięcia niskoemisyjnego, polegającego na wymianie lub likwidacji wysokoemisyjnego źródła ciepła wraz z termomodernizacją jednorodzinnego budynku mieszkalnego na rzecz osób ubogich energetycznie. Aby instrument wsparcia trafił do osób najmniej zamożnych, które bez pomocy z zewnątrz nie będą w stanie przeprowadzić modernizacji swojego domu lub lokalu w jednorodzinnym budynku mieszkalnym, konieczne było ustalenie kryteriów, w tym kryteriów dochodowych i majątkowych. W celu ułatwienia weryfikacji kryterium majątkowego przez gminy zostanie ustalony wzór oświadczenia.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Celem rozporządzenia jest wprowadzenie wzoru oświadczenia o środkach własnych i zasobach majątkowych osoby składającej wniosek o zawarcie umowy o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego, uwzględniając potrzebę ujednolicenia dokumentacji, która posłuży gminie do ustalenia wysokości środków własnych oraz zasobów majątkowych tej osoby.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Rodziny ubogie energetycznie zamieszkujące gospodarstwa domowe w budynkach jednorodzinnych (GDJ), w których szczególnie odczuwalne jest zjawisko smogu, w gminach nieposiadających wystarczających środków na wielkoskalowe programy dopłat do przedsięwzięć niskoemisyjnych	Biorąc pod uwagę budżet programu liczba GDJ - **23 806**[1]**.**	IBS Research Report 02/2018 Kwiecień 2018 „Zjawisko ubóstwa energetycznego w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem zamieszkujących w domach jednorodzinnych”	Osoby (bezpośredni beneficjenci) te uzyskają od rządu i samorządu gminnego pomoc materialną w postaci przeprowadzenia przez gminę przedsięwzięcia niskoemisyjnego, którego efektem będzie poprawa efektywności energetycznej

[1] W skali całego kraju (wg szacunków Instytutu Badań Strukturalnych) funkcjonuje **853 240 GDJ, w których mieszka 3,47 mln** osób dotkniętych zjawiskiem ubóstwa energetycznego.

			zamieszkiwanego budynku jednorodzinnego oraz likwidacja źródeł ogrzewania (piece, kotły), które emitują zanieczyszczenia powietrza zarówno w samym budynku jak i jego otoczeniu
Gminy, w których szczególnie odczuwalne jest zjawisko i koszty zewnętrzne smogu	Biorąc pod uwagę dotychczasową średnią liczbę budynków zgłaszanych przez 1 gminę (180) należy szacować, że w ramach Programu można byłoby podpisać ok. 122-127 porozumień z gminami.	Dane z dotychczasowej realizacji programu.	Realizacja przedsięwzięć niskoemisyjnych.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt rozporządzenia nie będzie poddany konsultacjom publicznym. Przepisy rozporządzenia mają charakter techniczny. Określają wzór oświadczenia o środkach własnych i zasobach majątkowych, podobnego do funkcjonujących w porządku prawnym. Projekt rozporządzenia zostanie opublikowany na BIP RCL.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2018 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian **[mln zł]**											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	*Łącznie (0-10)*
Dochody ogółem	0	0	0	0	0	0	0					0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0					0
JST	0	0	0	0	0	0	0					0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0											
Wydatki ogółem	0	0	0	0	0	0	0					0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0					0
JST	0	0	0	0	0	0	0					0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0											
Saldo ogółem	0	0	0	0	0	0	0					0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0					0
JST	0	0	0	0	0	0	0					0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0											

– Źródła finansowania	
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projekt nie będzie miał wpływu na sektor finansów publicznych.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

	Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian	0	1	2	3	5	10	*Łącz*

								nie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2018 r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe dotknięte zjawiskiem ubóstwa energetycznego							

W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Brak wpływu.
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Brak wpływu.
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe, w tym osoby z niepełnosprawnością oraz osoby starsze	Rodziny, osoby starsze, osoby z niepełnosprawnością dotknięte zjawiskiem ubóstwa energetycznego (bezpośredni beneficjenci) – potwierdzenie spełnienia ustawowego kryterium majątkowego
	Władze publiczne	Potwierdzenie spełniania przez beneficjentów ustawowego kryterium majątkowego, na podstawie którego będzie mogła być zawarta umową na rzecz zrealizowania u beneficjenta przedsięwzięcia niskoemisyjnego.
Niemierzalne		
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

Projektowana regulacja wprowadza wzór oświadczenia beneficjenta, na postawie którego gmina będzie weryfikować spełnienie ustawowego kryterium majątkowego.

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	☒ tak ☐ nie ☐ nie dotyczy
☐ zmniejszenie liczby dokumentów ☐ zmniejszenie liczby procedur ☐ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:	☒ zwiększenie liczby dokumentów ☒ zwiększenie liczby procedur ☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	☐ tak ☐ nie ☒ nie dotyczy

Komentarz:
Zwiększenie obciążeń regulacyjnych będzie dotyczyło samorządów gminnych jako beneficjentów środków finansowych przekazywanych przez budżet państwa, co będzie się wiązało z koniecznością wyboru przez gminę beneficjentów, na rzecz których zostaną zrealizowane przedsięwzięcia niskoemisyjne. Wzór oświadczenia ma na celu ujednolicenie dokumentacji niezbędnej do oceny spełniania przez beneficjentów ustawowego kryterium majątkowego.

9. Wpływ na rynek pracy

Brak wpływu na rynek pracy.

10. Wpływ na pozostałe obszary

☒ środowisko naturalne ☐ sytuacja i rozwój regionalny ☐ inne:	☐ demografia ☐ mienie państwowe	☐ informatyzacja ☒ zdrowie

Omówienie wpływu	**Zdrowie:** Ekspozycja na zanieczyszczenia powietrza ma negatywny wpływ na zdrowie mieszkańców. Z najnowszych badań można określić, że w 2016 r. 19 tys. zgonów można przypisać emisji zanieczyszczeń z sektora bytowo-komunalnego. Zewnętrzne koszty zdrowotne wyniosły, w zależności od przyjętej metodyki, między 12,9 a 30,0 mld EUR w 2016 r. Poprawa jakości powietrza w gminach jest równoznaczna z redukcją negatywnych skutków zdrowotnych, w szczególności w miastach z wysokimi stężeniami zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego. Z powodu wysokich stężeń krótkoterminowych (dni, tygodnie) zwiększa się ryzyko zaostrzeń chorób przewlekłych układu oddechowego i krążenia, które mogą zakończyć się nieplanowaną hospitalizacją. Natomiast osoby z astmą, w szczególności dzieci, w wyniku epizodów smogowych mają częstsze symptomy tej choroby. **Środowisko naturalne:** Pył zawieszony dociera praktycznie wszędzie, dlatego wprowadzając niepożądane substancje do powietrza, wody, gleby, tym samym wprowadzane są do wszystkich organizmów, które oddychają, spożywają wodę i roślinność wzrastającą na skażonej glebie. Najbardziej odczuwalnymi skutkami niskiej emisji są: zwiększony poziom zachorowalności na choroby układu oddechowego oraz nowotworowe i związana z tym większa śmiertelność ludzi i zwierząt, kwaśne deszcze – silnie zanieczyszczające glebę i wodę, oddziałujące pośrednio na stan środowiska naturalnego, uszkadzające zabytki i cenne obiekty, a także zawartość CO^2 w powietrzu. Najważniejsze efekty środowiskowe związane z depozycją pyłów występują w glebie. W strefie korzeniowej pyły wpływają głównie na wzrost bakterii i grzybów biorących udział w obiegu składników odżywczych oraz pobieraniu składników pokarmowych przez rośliny. Skutki zanieczyszczenia powietrza odczuwamy również pośrednio, na przykład jedząc skażone nim mięso zwierząt. Depozycja pyłu na powierzchni materiałów budowlanych prowadzi do ich uszkodzeń zarówno fizycznych jaki i estetycznych, powodując wymierne straty finansowe. Materiały budowlane – metale, kamienie, cement, farby – ulegają degradacji, a wszelkie zanieczyszczenia powietrza, w tym także pyły, przyspieszają korozję metali oraz niszczenie materiałów wykonanych z kamienia.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Realizacja całości interwencji (ustawa o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw) odbędzie się w perspektywie 2024 r. Rozporządzenie wejdzie w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Planuje się ewaluację całości interwencji (ustawa o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw) po 3 latach od wprowadzenia zmian.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

1. IBS Research Report 02/2018 Kwiecień 2018 „Zjawisko ubóstwa energetycznego w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem zamieszkujących w domach jednorodzinnych”

Projekt

R O Z P O R Z Ą D Z E N I E

M I N I S T R A R O Z W O J U [1)]

z dnia

w sprawie szczegółowych danych i informacji gromadzonych w centralnej ewidencji emisyjności budynków

Na podstawie art. 27a ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2020 r. poz. 22, 284 i 412) zarządza się, co następuje:

§ 1. Rozporządzenie określa szczegółowy katalog danych i informacji, o których mowa w art. 27a ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów, zwanej dalej „ustawą", gromadzonych w centralnej ewidencji emisyjności budynków, zwaną dalej „ewidencją", przekazywanych przez osoby uprawnione oraz uzupełnianych automatycznie przez system teleinformatyczny obsługujący ewidencję.

§ 2. W ewidencji gromadzi się następujące dane i informacje, o których mowa w art. 27a ust. 2 pkt 1 ustawy:

1) o budynku lub jego części (lokalu):
   a) identyfikator infrastruktury informacji przestrzenniej (idIIP),
   b) funkcja ogólna,
   c) rok budowy,
   d) liczba kondygnacji,
   e) średnia wysokość kondygnacji ogrzewanych,
   f) obwód budynku,
   g) powierzchnia pomieszczeń ogrzewanych,
   h) stopień ocieplenia ścian zewnętrznych,
   i) średnia temperatura pomieszczeń ogrzewanych w sezonie grzewczym,
   j) data wprowadzenia danych,
   k) grubość ocieplenia podłogi na gruncie lub stropu nad piwnicą lub garażem**,**
   l) grubość ocieplenia stropodachu,
   m) grubość ocieplenia dachu,
   n) grubość ocieplenia ścian zewnętrznych;
2) o źródłach ciepła, energii elektrycznej lub spalania paliw wykorzystywanych w budynku lub lokalu:
   a) rodzaj,
   b) nominalna moc cieplna lub elektryczna,
   c) rodzaj paliwa i jego roczne zużycie,
   d) rok montażu,
   e) rok produkcji,
   f) przeznaczenie,
   g) potwierdzenie spełnienia wymagań standardów niskoemisyjnych,

---

[1)] Minister Rozwoju kieruje działem administracji rządowej – budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, na podstawie § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju (Dz. U. poz. 2261).

h) klasa kotła na paliwo stałe,
i) sposób podawania paliwa w kotle na paliwo stałe,
j) sprawność przy mocy nominalnej kotła na paliwo stałe,
k) urządzenie odpylające i jego sprawność w kotle na paliwo stałe,
l) źródło danych – tabliczka znamionowa, dokumentacja techniczno-ruchowa lub inne,
m) data wprowadzenia danych;

3) obejmujące informacje o:
a) dacie i wyniku kontroli przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych), o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333),
b) dacie i wyniku kontroli, o której mowa w art. 9u ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 i 2020 oraz z 2020 r. poz. 150, 284 i 875), w zakresie:
– gospodarowania odpadami komunalnymi,
– odprowadzania nieczystości ciekłych,
c) dacie i wyniku kontroli, o której mowa w art. 379 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219), w zakresie:
– źródeł spalania paliw oraz rodzaju wykorzystywanego paliwa,
– spełnienia wymagań określonych w uchwale, o której mowa w art. 96 ust. 1 tej ustawy,
– ustalenia wysokości należnej opłaty za korzystanie ze środowiska, o której mowa w art. 284 ust. 1 tej ustawy,
d) danych o przyznanej premii, udzielonej uldze podatkowej lub udzielonym ze środków publicznych dofinansowaniu przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza, w zakresie:
– rodzaju i kwoty udzielonego dofinansowania,
– całkowitego kosztu przedsięwzięcia,
– przedmiotu i źródła dofinansowania,
– okresu trwałości przedsięwzięcia, w ramach którego udzielono dofinansowania,
e) dacie kontroli, o której mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 995 i 1339),
f) dacie i wyniku kontroli, o której mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków (Dz. U. z 2020 r. poz. 213 i 471), w zakresie:
– powierzchni użytkowej budynku lub lokalu,
– roku produkcji kotła,
– roku wykonania systemu ogrzewania,
– mocy nominalnej kotła,
– przeznaczenia kotła,
– sprawności przy mocy nominalnej,
– alternatywnego źródła ciepła,
g) sporządzonym świadectwie charakterystyki energetycznej budynku, o którym mowa w art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 lipca 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków , w zakresie:
– współczynnika przenikania ciepła przegród zewnętrznych budynku,
– systemu ogrzewczego, w tym wytwarzania, przesyłu, akumulacji, regulacji i wykorzystania ciepła,
– systemu przygotowania ciepłej wody użytkowej, w tym wytwarzania, przesyłu, akumulacji, regulacji i wykorzystania ciepła,
– powierzchni pomieszczeń o regulowanej temperaturze powietrza,
h) dacie usunięcia zanieczyszczenia z przewodów dymowych i spalinowych, o

których mowa w § 34 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. poz. 719 oraz z 2019 r. poz. 67),

i) przyznanych świadczeniach z pomocy społecznej lub innych formach wsparcia finansowego ze środków publicznych w zakresie:
– formy przyznanego świadczenia (świadczenie pieniężne lub inna forma realizacji świadczenia),
– kwoty przyznanego świadczenia pieniężnego,
– daty przyznania świadczenia,
– szczegółowego celu przyznanego świadczenia na: opał, gaz, energię elektryczną, ciepło z sieci ciepłowniczej).

§ 3. Osoby, o których mowa w art. 27b:

1) ust. 1 pkt 1 ustawy, wprowadzają do ewidencji dane i informacje, o których mowa w § 2:
– pkt 1 lit. c–e oraz g–h,
– pkt 2,
– pkt 3 lit. c,
2) ust. 1 pkt 2 ustawy, wprowadzają do ewidencji dane i informacje, o których mowa w § 2:
– pkt 1 lit. c–e oraz g–n,
– pkt 2 lit. a - l,
– pkt 3 lit. b,
3) ust. 1 pkt 3 ustawy, wprowadzają do ewidencji dane, o których mowa w § 2:
– pkt 1 lit. c–e oraz g–n,
– pkt 2,
– pkt 3 lit. e,
4) ust. 1 pkt 4 i 9 ustawy, wprowadzają do ewidencji dane, o których mowa w § 2:
– pkt 1 lit. c–e oraz g–n,
– pkt 2,
– pkt 3 lit. a oraz h,
5) ust. 1 pkt 5–7 ustawy, wprowadzają do ewidencji dane, o których mowa w § 2 pkt 3 lit. d,
6) ust. 1 pkt 8 ustawy, wprowadzają do ewidencji dane, o których mowa w § 2 pkt 3 lit. i
– z wyłączeniem danych przekazywanych automatycznie przez system teleinformatyczny obsługujący ewidencję.

§ 4. Dane, o których mowa w § 2 pkt 1 lit. a, b, f oraz j, pkt 2 lit. m, pkt 3 lit. f oraz g, są przekazywane automatycznie przez system teleinformatyczny obsługujący ewidencję.

§ 5. Przepisy:
1) § 2 i § 4 stosuje się od dnia określonego w komunikacie, o którym mowa w art. 15 pkt 1 ustawy z dnia … o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. …);
2) § 3 stosuje się od dnia określonego w komunikacie, o którym mowa w art. 15 pkt 2 ustawy z dnia … o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw.

§ 6. Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

MINISTER ROZWOJU

W porozumieniu:

MINISTER KLIMATU

UZASADNIENIE

I. Wyjaśnienie potrzeby i celu wydania rozporządzenia

Proces identyfikacji źródeł niskiej emisji zostanie rozpoczęty od gromadzenia jednolitych i uspójnionych danych w skali całego kraju w ramach tworzonej Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (CEEB). Niezbędne pozostaje pozyskanie informacji na temat budynków i pochodzących z nich źródeł emisji w ramach dokonywanej inwentaryzacji budynków. Utworzenie i uruchomienie CEEB umożliwi gromadzenie ustandaryzowanych danych i informacji o budynkach i lokalach. Projektowane przepisy nie naruszają zasad określonych w przepisach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.), w tym zasady określonej w art. 5 ust. 1 lit. c ww. rozporządzenia, która stanowi, że dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego co niezbędne do celów, w których są przetwarzane – tzw. zasada „minimalizacji" danych.

II. Zakres regulacji

Projekt rozporządzenia przewiduje gromadzenie w CEEB następujących danych i informacji:

1) dotyczących budynku lub jego części (lokalu): punkt adresowy - pozyskiwany automatycznie z bazy danych państwowego rejestru granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju (PRG); identyfikator infrastruktury informacji przestrzenniej (idIIP) - pozyskiwany automatycznie z systemu BDOT10k; funkcja ogólna - pozyskiwana automatycznie z systemu BDOT10k; obwód budynku - wyliczany algorytmem zaimplementowanym w CEEB; rok budowy, liczba kondygnacji, średnia wysokość kondygnacji ogrzewanych, grubość ocieplenia podłogi na gruncie lub stropu nad piwnicą lub garażem, grubość ocieplenia stropodachu, grubość ocieplenia dachu, stopień ocieplenia ścian zewnętrznych, grubość ocieplenia ścian zewnętrznych, powierzchnia pomieszczeń ogrzewanych, średnia temperatura pomieszczeń ogrzewanych w sezonie grzewczym - ustalane na podstawie informacji uzyskanych od mieszkańca budynku lub lokalu, które będą wprowadzane do CEEB przez osoby wskazane w art. 27b ust. 1 pkt 1–4 i 9 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2020 r. poz. 22, z późn. zm.);
2) dotyczących źródła ciepła, energii elektrycznej i spalania paliw - wykorzystywanych w budynku lub jego części (lokalu): rodzaj (np. kocioł gazowy, podgrzewacz gazowy przepływowy, podgrzewacz gazowy pojemnościowy, grzejnik gazowy, kominek gazowy, nagrzewnice gazowe, promienniki gazowe, kocioł na paliwa stałe, piec kaflowy lub wolnostojący (koza, angielka) na paliwa stałe (węgiel, drewno, pellet), kominek na paliwo stałe, trzon kuchenny, piecokuchnia, kuchnia węglowa, kocioł olejowy, piec olejowy, pompa ciepła powietrzna, pompa ciepła gruntowa, pompa ciepła wodna, ogrzewanie elektryczne, kolektory słoneczne, sieć ciepłownicza, instalacja fotowoltaiczna, kogeneracja, gruntowe wymienniki ciepła, itp.), nominalna moc cieplna lub elektryczna, rodzaj paliwa i jego roczne zużycie, rok montażu, rok produkcji, przeznaczenie, potwierdzenie spełnienia wymagań standardów niskoemisyjnych, klasa kotła na paliwo stałe, sposób podawania paliwa w kotle na paliwo stałe, sprawność przy mocy nominalnej kotła na paliwo stałe, urządzenie odpylające i jego sprawność w kotle na paliwo stałe, źródło danych (tabliczka znamionowa, dokumentacja techniczno-ruchowa lub inne) – ustalane na podstawie wskazań mieszkańca budynku lub lokalu albo w oparciu o informacje

zamieszczone na urządzeniach grzewczych, np. tabliczka znamionowa umieszczona na kotle na paliwo stałe, które będą wprowadzane do CEEB przez osoby wskazane w art. 27b ust. 1 pkt 1–4 i 9 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów;

3) obejmujących:

a) datę i wynik kontroli przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych), o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333) - które są wprowadzane do CEEB przez osoby wskazane w art. 27b ust. 1 pkt 4 i 9 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów,

b) datę i wynik kontroli, o której mowa w art. 9u ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010, z późn. zm.), w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi oraz odprowadzania nieczystości ciekłych - które są wprowadzane do CEEB przez osoby wskazane w art. 27b ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów,

c) datę i wynik kontroli, o której mowa w art. 379 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 121), w zakresie: źródeł spalania paliw oraz rodzaju wykorzystywanego paliwa, spełnienia wymagań określonych w uchwale, o której mowa w art. 96 ust. 1 tej ustawy oraz ustalenia wysokości należnej opłaty za korzystanie ze środowiska, o której mowa w art. 284 ust. 1 tej ustawy - które są wprowadzane do CEEB przez osoby wskazane w art. 27b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów ,

d) dane o przyznanej premii, udzielonej uldze podatkowej lub udzielonym ze środków publicznych dofinansowaniu przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza, w zakresie: rodzaju i kwoty udzielonego dofinansowania, całkowitego kosztu przedsięwzięcia, przedmiotu i źródła dofinansowania, okresu trwałości przedsięwzięcia w ramach, którego udzielono dofinansowania - które są wprowadzane do CEEB przez osoby wskazane w art. 27b ust. 1 pkt 5–7 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów,

e) datę kontroli, o której mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 995, z późn. zm.) - które są wprowadzane do CEEB przez osoby wskazane w art. 27b ust. 1 pkt 3 i 9 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów,

f) datę i wynik kontroli, o której mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków (Dz. U. z 2020 r. poz. 213, z późn. zm.), w zakresie: powierzchni użytkowej budynku lub lokalu, roku produkcji kotła, roku wykonania systemu ogrzewania, mocy nominalnej kotła, przeznaczenia kotła, sprawności przy mocy nominalnej oraz alternatywnego źródła ciepła - które są pozyskiwane automatycznie z centralnego rejestru charakterystyki energetycznej budynków,

g) sporządzone świadectwo charakterystyki energetycznej budynku, o którym mowa w art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 lipca 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków, w zakresie: współczynnika przenikania ciepła przegród zewnętrznych budynku, systemu ogrzewczego, w tym wytwarzania, przesyłu, akumulacji, regulacji i wykorzystania ciepła, systemu przygotowania ciepłej wody użytkowej, w tym wytwarzania, przesyłu, akumulacji, regulacji i wykorzystania ciepła oraz powierzchni pomieszczeń o regulowanej temperaturze powietrza - które są pozyskiwane automatycznie z centralnego rejestru charakterystyki energetycznej budynków,

h) datę usunięcia zanieczyszczenia z przewodów dymowych i spalinowych, o których mowa w § 34 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. poz. 719, z późn. zm.) - które są wprowadzane do CEEB przez osoby wskazane w art. 27b ust. 1 pkt 4 i 9 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów,
i) dane o przyznanych świadczeniach z pomocy społecznej lub innych formach wsparcia finansowego ze środków publicznych w zakresie: formy przyznanego świadczenia (świadczenie pieniężne lub inna forma realizacji świadczenia), kwoty przyznanego świadczenia pieniężnego, daty przyznania świadczenia oraz szczegółowego celu przyznanego świadczenia (na: opał, gaz, energię elektryczną, ciepło z sieci ciepłowniczej) - które są wprowadzane do CEEB przez osoby wskazane w art. 27b ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów.

Rozporządzenie wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z tym, że stosowanie przepisu § 2 i § 4 oraz § 3 rozporządzenia następuje od dnia określonego w komunikacie, o którym mowa odpowiednio w art. 15 pkt 1 oraz w art. 15 pkt 2 ustawy z dnia … o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw. Z art. 15 tej ustawy wynika, że minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa ogłasza w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa komunikat określający dzień wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających m.in.: prowadzenie CEEB, o której mowa w art. 27a ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów, na zasadach o których mowa w art. 27a ust. 1–5 tej usta oraz wprowadzanie danych i informacji do CEEB, o których mowa w art. 27b i art. 27c tej ustawy. Komunikaty, o których mowa powyżej, ogłasza się w terminie co najmniej 3 miesięcy przed dniem wdrożenia rozwiązań technicznych określonych w danym komunikacie. Etapowe uruchamianie systemu informatycznego zostanie uzależnione od gotowości technicznej samego systemu. Rozwiązanie to pozwoli na uniknięcie wszelkich niedogodności związanych z ewentualnym nieterminowym oddaniem prac wytwórczych po stronie wykonawcy systemu. Z punktu widzenia wszystkich interesariuszy systemu informatycznego (osoby uprawnione, podmioty, którym dane będą udostępniane) rozwiązanie to stwarza pewność i bezpieczeństwo w zakresie uruchomienia systemu, które zostanie poprzedzone odpowiednim komunikatem ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa ogłoszonego z trzymiesięcznym wyprzedzeniem. Komunikat ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa sprowadzi się do wskazania terminu wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających np. uruchomienie CEEB na zasadach określonych w art. 27a ust. 1–5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów. Termin wdrożenia tych rozwiązań zostanie określony na konkretny dzień. Przyjęte podejście wynika z doświadczeń administracji publicznej w zakresie realizacji projektów informatycznych wdrażanych przepisami prawa na poziomie ustawy (np. CEPiK2.0) i przyjęcia etapowego podejścia do wdrożenia systemu CEEB, w ramach którego stopniowo będą uruchamiane jego kolejne funkcjonalności.

III. Informacje związane z procedowaniem projektu

Projekt rozporządzenia nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego

systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.), w związku z czym nie podlega notyfikacji.

Projekt nie wymaga przedstawienia organom i instytucjom Unii Europejskiej, o których mowa w § 27 ust. 4 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.), w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Zgodnie z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulaminu pracy Rady Ministrów, projekt rozporządzenia zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt rozporządzenia jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Nazwa projektu: Rozporządzenie Ministra Rozwoju w sprawie szczegółowych danych i informacji gromadzonych w centralnej ewidencji emisyjności budynków **Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące** Ministerstwo Rozwoju **Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu** ……. **Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu** – ……..	**Data sporządzenia** 09.06.2020 r. **Źródło:** ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2020 r. poz. 22, z późn. zm.) **Nr … w wykazie prac legislacyjnych Ministra Rozwoju**

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów stwarza realne warunki do podjęcia działań zmierzających do ograniczenia niskiej emisji. Proces identyfikacji źródeł niskiej emisji został rozpoczęty od gromadzenia jednolitych i uspójnionych danych w skali całego kraju w ramach Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (CEEB). Niezbędne pozostaje pozyskanie informacji na temat budynków i pochodzących z nich źródeł emisji w ramach dokonywanej inwentaryzacji budynków. Utworzenie i uruchomienie CEEB, umożliwiło gromadzenie ustandaryzowanych danych i informacji o budynkach i lokalach oraz osobach wpisanych do tzw. wykazu osób uprawnionych. Projektowane przepisy nie naruszają zasad określonych w przepisach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.), w tym zasady określonej w art. 5 ust. 1 lit. c ww. rozporządzenia, która stanowi, że dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego co niezbędne do celów, w których są przetwarzane – tzw. zasada „minimalizacji" danych.

Projekt rozporządzenia przewiduje gromadzenie w CEEB następujących danych i informacji, o których mowa w art. 27a ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów:

1) dotyczących budynku lub jego części (lokalu): punkt adresowy - pozyskiwany automatycznie z bazy danych państwowego rejestru granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju (PRG); identyfikator infrastruktury informacji przestrzenniej (idIIP) - pozyskiwany automatycznie z systemu BDOT10k; funkcja ogólna - pozyskiwana automatycznie z systemu BDOT10k; obwód budynku - wyliczany algorytmem zaimplementowanym w CEEB; rok budowy, liczba kondygnacji, średnia wysokość kondygnacji ogrzewanych, grubość ocieplenia podłogi na gruncie lub stropu nad piwnicą lub garażem, grubość ocieplenia stropodachu, grubość ocieplenia dachu, stopień ocieplenia ścian zewnętrznych, grubość ocieplenia ścian zewnętrznych, powierzchnia pomieszczeń ogrzewanych, średnia temperatura pomieszczeń ogrzewanych w sezonie grzewczym - ustalane na podstawie informacji uzyskanych od mieszkańca budynku lub lokalu, które będą wprowadzane do CEEB przez osoby wskazane w art. 27b ust. 1 pkt 1–4 i 9 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów;

2) dotyczących źródła ciepła, energii elektrycznej i spalania paliw - wykorzystywanych w budynku lub jego części (lokalu): rodzaj (np. kocioł gazowy, podgrzewacz gazowy przepływowy, podgrzewacz gazowy pojemnościowy, grzejnik gazowy, kominek gazowy, nagrzewnice gazowe, promienniki gazowe, kocioł na paliwa stałe, piec kaflowy lub wolnostojący (koza, angielka) na paliwa stałe (węgiel, drewno, pellet), kominek na paliwo stałe, trzon kuchenny, piecokuchnia, kuchnia węglowa, kocioł olejowy, piec olejowy, pompa ciepła powietrzna, pompa ciepła gruntowa, pompa ciepła wodna, ogrzewanie elektryczne, kolektory słoneczne, sieć ciepłownicza, instalacja fotowoltaiczna, kogeneracja, gruntowe wymienniki ciepła, itp.), nominalna moc cieplna lub elektryczna, rodzaj paliwa i jego roczne zużycie, rok montażu, rok produkcji, przeznaczenie, potwierdzenie spełnienia wymagań standardów niskoemisyjnych, klasa kotła na paliwo stałe, sposób podawania paliwa w kotle na paliwo stałe, sprawność przy mocy nominalnej kotła na paliwo stałe, urządzenie odpylające i jego sprawność w kotle na paliwo stałe, źródło danych (tabliczka znamionowa, dokumentacja techniczno-ruchowa lub inne) – ustalane na podstawie wskazań mieszkańca budynku lub lokalu albo w oparciu o informacje zamieszczone na urządzeniach grzewczych, np. tabliczka znamionowa umieszczona na kotle na paliwo stałe, które będą wprowadzane do CEEB przez osoby wskazane w art. 27b ust. 1 pkt 1–4 i 9 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów;

3) obejmujących:

a) datę i wynik kontroli przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych), o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333) - które są wprowadzane do CEEB przez osoby wskazane w art. 27b ust. 1 pkt 4 i 9 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów,

b) datę i wynik kontroli, o której mowa w art. 9u ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010, z późn. zm.), w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi oraz odprowadzania nieczystości ciekłych - które są wprowadzane do CEEB przez osoby wskazane w art. 27b ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów,
c) datę i wynik kontroli, o której mowa w art. 379 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 121, z późn. zm.), w zakresie: źródeł spalania paliw oraz rodzaju wykorzystywanego paliwa, spełnienia wymagań określonych w uchwale, o której mowa w art. 96 ust. 1 tej ustawy oraz ustalenia wysokości należnej opłaty za korzystanie ze środowiska, o której mowa w art. 284 ust. 1 tej ustawy - które są wprowadzane do CEEB przez osoby wskazane w art. 27b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów ,
d) dane o przyznanej premii, udzielonej uldze podatkowej lub udzielonym ze środków publicznych dofinansowaniu przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza, w zakresie: rodzaju i kwoty udzielonego dofinansowania, całkowitego kosztu przedsięwzięcia, przedmiotu i źródła dofinansowania, okresu trwałości przedsięwzięcia w ramach, którego udzielono dofinansowania - które są wprowadzane do CEEB przez osoby wskazane w art. 27b ust. 1 pkt 5–7 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów,
e) datę kontroli, o której mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 995, z późn. zm.) - które są wprowadzane do CEEB przez osoby wskazane w art. 27b ust. 1 pkt 3 i 9 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów,
f) datę i wynik kontroli, o której mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków (Dz. U. z 2020 r. poz. 213 i 471), w zakresie: powierzchni użytkowej budynku lub lokalu, roku produkcji kotła, roku wykonania systemu ogrzewania, mocy nominalnej kotła, przeznaczenia kotła, sprawności przy mocy nominalnej oraz alternatywnego źródła ciepła - które są pozyskiwane automatycznie z centralnego rejestru charakterystyki energetycznej budynków;
g) sporządzone świadectwo charakterystyki energetycznej budynku, o którym mowa w art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 lipca 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków (Dz. U. z 2020 r. poz. 213, z późn. zm.), w zakresie: współczynnika przenikania ciepła przegród zewnętrznych budynku, systemu ogrzewczego, w tym wytwarzania, przesyłu, akumulacji, regulacji i wykorzystania ciepła, systemu przygotowania ciepłej wody użytkowej, w tym wytwarzania, przesyłu, akumulacji, regulacji i wykorzystania ciepła oraz powierzchni pomieszczeń o regulowanej temperaturze powietrza - które są pozyskiwane automatycznie z centralnego rejestru charakterystyki energetycznej budynków,
h) datę usunięcia zanieczyszczenia z przewodów dymowych i spalinowych, o których mowa w § 34 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. poz. 719, z późn. zm.) - które są wprowadzane do CEEB przez osoby wskazane w art. 27b ust. 1 pkt 4 i 9 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów,
i) dane o przyznanych świadczeniach z pomocy społecznej lub innych formach wsparcia finansowego ze środków publicznych w zakresie: formy przyznanego świadczenia (świadczenie pieniężne lub inna forma realizacji świadczenia), kwoty przyznanego świadczenia pieniężnego, daty przyznania świadczenia oraz szczegółowego celu przyznanego świadczenia (na: opał, gaz, energię elektryczną, ciepło z sieci ciepłowniczej) - które są wprowadzane do CEEB przez osoby wskazane w art. 27b ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Określa się szczegółowych katalog danych i informacji gromadzonych w CEEB, o których mowa w art. 27a ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów, aby usprawnić i ujednolicić proces gromadzenia ustandaryzowanych i uspójnionych danych w skali całego kraju w zakresie budynków, wykorzystywanych w nich źródłach ciepła lub spalania paliw, rodzaju stosowanego paliwa czy redukcji emisji. Dodatkowo określa się „role" poszczególnych osób wpisanych do tzw. wykazu osób uprawnionych, zobowiązanych do wprowadzania danych do CEEB za pośrednictwem aplikacji dostępowej i przekazujących w ten sposób odpowiedni zestaw danych podczas inwentaryzacji budynków lub innych zdarzeń (finansowanie, świadczenia z pomocy społecznej) określonych w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów, szczegółowo określony dla każdej roli.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

W krajach, gdzie występuje powszechne zjawisko niskiej emisji związane z eksploatacją urządzeń grzewczych na paliwa stałe w sektorze komunalno-bytowymi (np. Rumunia, Bułgaria, Słowacja, Węgry, Kosowo, Macedonia), przedmiotowy problem nie został dotychczas kompleksowo rozwiązany. Brak jest jednocześnie możliwości wskazania „uniwersalnych" rozwiązań, które zapewnią ograniczenie niskiej emisji, a w konsekwencji poprawę jakości powietrza bez względu na występujące uwarunkowania w danym kraju, tj. sytuację gospodarczą, warunki geograficzne i meteorologiczne, czy też skalę zanieczyszczenia. Znaczącą poprawę jakości powietrza w tych krajach będzie można osiągnąć przede wszystkim przez ograniczenie poziomu niskiej emisji, co powinno stanowić priorytet w planowanych i realizowanych działaniach naprawczych. Skala i rodzaj problemów związanych z zanieczyszczeniem powietrza w poszczególnych państwach są bardzo zróżnicowane, m.in. z uwagi na sytuację gospodarczą, czy też ich położenie geograficzne i powierzchnię. W konsekwencji nie ma możliwości wskazania „jedynie słusznej drogi" czy też „złotego środka", które zapewnią poprawę jakości powietrza

bez względu na okoliczności zewnętrzne. Najwyższa Izba Kontroli (NIK) wraz z Naczelnym Organem Kontroli Holandii (Algemene Rekenkamer), podjęły się koordynowania pierwszej międzynarodowej kontroli nt. skuteczności działań na rzecz poprawy jakości powietrza w 14 krajach Europy (Polska, Holandia, Słowacja, Mołdawia, Gruzja, Rumunia, Kosowo, Bułgaria, Macedonia, Albania, Szwajcaria, Hiszpania, Estonia) oraz w Izraelu, która została zaprezentowana w dokumencie pt.: „Joint report on air quality". Wyniki kontroli międzynarodowej wskazują, że większość krajów aktualnie nie jest przygotowana do wykonania zadań w sposób określony w krajowych rekomendacjach NIK (vide: pkt 1). Wiele z krajów uczestniczących w audycie znajduje się na początku drogi, która ma prowadzić do poprawy jakości powietrza i nie dysponuje danymi umożliwiającymi adekwatne zaplanowanie działań naprawczych i skuteczne zarządzanie procesem ich wdrażania.
W wielu krajach europejskich uruchomiono programy rządowe mające na celu poprawę efektywności energetycznej przez modernizację budynków przemysłowych i mieszkalnych. Wsparcie jest dostępne w formie ulg lub dotacji, które mogą być stosowane do izolacji termicznej, wymiany drzwi, modernizacji systemów grzewczych (np. wymiana kotłów) i instalacji systemów odzyskiwania energii oraz systemów opartych na odnawialnych źródłach energii. W większości krajów europejskich brak jest jednocześnie systemów gromadzących dane emisyjne na poziomie budynków. W Wielkiej Brytanii dane zostały zebrane w celu ustalenia zapotrzebowania na ciepło – nie gromadzi się danych dla celów emisyjnych. W Austrii w celu lepszego określenia emisji z sektora z budynków opracowano dedykowane 22 wskaźniki emisyjne w zależności od źródła ciepła i spalanego paliwa, przy czym dane te dotyczą spalania oleju, gazu, drewna oraz węgla. W przypadku danych dotyczących paliwa stałego w postaci węgla, w Austrii istnieją tylko 2 wskaźniki dla pieca i kotła na paliwo stałe, z tego powodu, że te źródła nie są popularne w tym kraju. Zapotrzebowanie na energię zostało wyliczone po stopniodniach (różnicy w temperaturze na zewnętrz i wewnątrz) dla 5 wskaźników. Wyliczenia dotyczą średnich krajowych, dane nie są rozkładane przestrzennie. W Czechach, w kraju, w którym również występuje problem z jakością powietrza z tzw. sektora niskiej emisji – wyznaczono wskaźniki emisyjne z uwzględnieniem dostępnego na wewnętrznym rynku paliw oraz ich kaloryczności. Na tej podstawie określono emisyjność w 4 typach kotłów na paliwa stałe. Jednakże w Czechach brakuje bazy inwentaryzacyjnej budynków/lokali, dlatego dane gromadzone na poziomie gminnym są nieprecyzyjne.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Przedsiębiorcy: 1) osoby z uprawnieniami kominiarskimi - mistrzowie kominiarscy oraz czeladnicy kominiarscy; 2) osoby z uprawnieniami budowlanymi odpowiedniej specjalności instalacyjnej; 3) osoby sporządzające świadectwo charakterystyki energetycznej budynku; 4) osoby przeprowadzające kontrolę stanu technicznego systemu ogrzewania	1) ok. 3 100 osób z uprawnieniami mistrzów kominiarskich oraz ok. 6200 osób z uprawnieniami czeladników kominiarskich, 2) ok. 22 000 osób; 3) 15 232 osoby; 4) 1 775 osób.	1) własna analiza rynku oparta na informacjach pochodzących z cechów kominiarskich; 2) własna analiza rynku oparta na informacjach z Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa zamieszczonych z Biuletynie „Inżynier Budownictwa" (stan na 2017 r.); 3 i4) dane z centralnego rejestru świadectw charakterystyki energetycznej budynków - prowadzonego obecnie przez Ministra Rozwoju.	Możliwość wprowadzenia danych do CEEB w ramach określonej „roli" i przekazania odpowiedniego zestawu danych.
Wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska (WIOŚ)	16	Dane ogólnodostępne	Możliwość wprowadzenia danych do CEEB w ramach określonej „roli" i przekazania odpowiedniego zestawu danych.
Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (GIOŚ)	1	Dane ogólnodostępne	Możliwość wprowadzenia danych do CEEB w ramach określonej „roli" i przekazania odpowiedniego zestawu danych.
Narodowy Fundusz Ochrony	1	Dane ogólnodostępne	Możliwość

Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW)			wprowadzenia danych do CEEB w ramach określonej „roli” i przekazania odpowiedniego zestawu danych.
Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (WFOŚiGW)	16	Dane ogólnodostępne	Możliwość wprowadzenia danych do CEEB w ramach określonej „roli” i przekazania odpowiedniego zestawu danych.
Bank Gospodarstwa Krajowego	1	Dane ogólnodostępne	Możliwość wprowadzenia danych do CEEB w ramach określonej „roli” i przekazania odpowiedniego zestawu danych.
Gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta)	• 2411 gmin • 66 miast na prawach powiatu	Dane ogólnodostępne	Możliwość wprowadzenia danych do CEEB w ramach określonej „roli” i przekazania odpowiedniego zestawu danych.
Powiaty	314	Dane ogólnodostępne	Możliwość wprowadzenia danych do CEEB w ramach określonej „roli” i przekazania odpowiedniego zestawu danych.
Samorząd województwa	16	Dane ogólnodostępne	Możliwość wprowadzenia danych do CEEB w ramach określonej „roli” i przekazania odpowiedniego zestawu danych.
Krajowa Administracja Skarbowa (KAS)	1	Dane ogólnodostępne	Możliwość wprowadzenia danych do CEEB w ramach określonej „roli” i przekazania odpowiedniego zestawu danych.
Ośrodki pomocy społecznej, centra usług społecznych.	• 2411 gmin • 66 miast na prawach powiatu	Źródło: http://eteryt.stat.gov.pl/eteryt/raporty/WebRaportZestawienie.aspx	Możliwość wprowadzenia danych do CEEB w ramach określonej „roli” i przekazania odpowiedniego zestawu danych.
Straż gminna i miejska	• 490 – w tym 409 straży miejskich i 81 straży gminnych (stan na	Źródło: https://www.gov.pl/web/mswia/o-strazach-gminnych-i-	Możliwość wprowadzenia danych do CEEB w ramach

	dzień 31 grudnia 2017 r.)	miejskich-w-mswia	określonej „roli” i przekazania odpowiedniego zestawu danych.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt rozporządzenia zostanie poddany konsultacjom publicznym.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2018 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian **[mln zł]**											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	*Łącznie (0-10)*
Dochody ogółem	0	0	0	0	0	0	0					0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0					0
JST	0	0	0	0	0	0	0					0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0											
Wydatki ogółem	0	0	0	0	0	0	0					0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0					0
JST	0	0	0	0	0	0	0					0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0											
Saldo ogółem	0	0	0	0	0	0	0					0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0					0
JST	0	0	0	0	0	0	0					0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0											

– Źródła finansowania	
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projekt nie będzie miał wpływu na sektor finansów publicznych.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	*Łącznie (0-10)*
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2018 r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe dotknięte zjawiskiem ubóstwa energetycznego							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Brak wpływu.						
	sektor mikro-, małych i	Projektowane rozwiązania angażują w proces inwentaryzacji budynków m.in.						

	średnich przedsiębiorstw	przedsiębiorców w postaci osób z uprawnieniami kominiarskimi - mistrzów kominiarskich, czeladników kominiarskich, osób z uprawnieniami budowlanymi odpowiedniej specjalności instalacyjnej, osób sporządzających świadectwa charakterystyki energetycznej budynku, osób przeprowadzających kontrolę stanu technicznego systemu ogrzewania. System CEEB określa poszczególne „role" osób wprowadzających dane do CEEB i przekazujących odpowiedni zestaw danych podczas inwentaryzacji budynków, szczegółowo określony dla każdej roli, za pośrednictwem elektronicznego formularza inwentaryzacyjnego.
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe, w tym osoby z niepełnosprawnością oraz osoby starsze	Brak wpływu.
	Władze publiczne	Projektowane rozwiązania angażują w proces inwentaryzacji budynków m.in. pracowników gmin, urzędów marszałkowskich, inspektorów GIOŚ/WIOŚ, pracowników NFOŚiGW/WFOŚiGW, organów KAS itd. System CEEB określa poszczególne „role" osób wprowadzających dane do CEEB i przekazujących odpowiedni zestaw danych podczas inwentaryzacji budynków, szczegółowo określony dla każdej roli, za pośrednictwem elektronicznego formularza inwentaryzacyjnego.
Niemierzalne		Brak wpływu.
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Brak wpływu.	

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

Projektowana regulacja szczegółowo określa zakres danych i informacji gromadzonych w CEEB, o których mowa w art. 27a ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów.

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	☐ tak ☒ nie ☐ nie dotyczy
☒ zmniejszenie liczby dokumentów ☐ zmniejszenie liczby procedur ☒ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:	☐ zwiększenie liczby dokumentów ☒ zwiększenie liczby procedur ☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	☒ tak ☐ nie ☐ nie dotyczy

Komentarz:
Zwiększenie obciążeń regulacyjnych będzie dotyczyło zarówno podmiotów z sektora prywatnego (kominiarze, osoby z uprawnieniami budowlanymi), jak i organów administracji publicznej (gminy, powiaty, samorząd województwa, NFOŚiGW, WFOŚiGW, WIOŚ, GIOŚ, straże gminne i miejskie). Usprawni to jednak proces gromadzenia danych w skali całego kraju w zakresie budynków, wykorzystywanych w nich źródłach ciepła lub spalania paliw, rodzaju stosowanego paliwa czy redukcji emisji.

9. Wpływ na rynek pracy

Brak wpływu na rynek pracy.

10. Wpływ na pozostałe obszary

☐ środowisko naturalne ☐ sytuacja i rozwój regionalny ☐ inne:	☐ demografia ☐ mienie państwowe	☒ informatyzacja ☐ zdrowie

Omówienie wpływu	**Informatyzacja:** System informatyczny pozwoli na gromadzenie ustandaryzowanych danych i informacji w skali całego kraju w zakresie budynków, wykorzystywanych w nich źródłach ciepła lub spalania paliw, rodzaju stosowanego paliwa czy redukcji emisji.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Rozporządzenie wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z tym, że stosowanie przepisu § 2 i § 4 oraz § 3 rozporządzenia następuje od dnia określonego w komunikacie, o którym mowa odpowiednio w art. 15 pkt 1 oraz w art. 15 pkt 2 ustawy z dnia … o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. …). Z art. 15 tej ustawy wynika, że minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa ogłasza w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa komunikat określający dzień wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających m.in.: prowadzenie CEEB, o której mowa w art. 27a ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów,, na zasadach, o których mowa w art. 27a ust. 1–5 tej ustawy oraz wprowadzanie danych i informacji do CEEB, o których mowa w art. 27b i art. 27c tej ustawy. Komunikaty, o których mowa powyżej, ogłasza się w terminie co najmniej 3 miesięcy przed dniem wdrożenia rozwiązań technicznych określonych w danym komunikacie. Etapowe uruchamianie systemu informatycznego zostanie uzależnione od gotowości technicznej samego systemu. Rozwiązanie to pozwoli na uniknięcie wszelkich niedogodności związanych z ewentualnym nieterminowym oddaniem prac wytwórczych po stronie wykonawcy systemu. Z punktu widzenia wszystkich interesariuszy systemu informatycznego (osoby uprawnione, podmioty, którym dane będą udostępniane) rozwiązanie to stwarza pewność i bezpieczeństwo w zakresie uruchomienia systemu, które zostanie poprzedzone odpowiednim komunikatem ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa ogłoszonego z trzymiesięcznym wyprzedzeniem. Komunikat ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa sprowadzi się do wskazania terminu wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających np. uruchomienie CEEB na zasadach określonych w art. 27a ust. 1–5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów. Termin wdrożenia tych rozwiązań zostanie określony na konkretny dzień. Przyjęte podejście wynika z doświadczeń administracji publicznej w zakresie realizacji projektów informatycznych wdrażanych przepisami prawa na poziomie ustawy (np. CEPiK2.0) i przyjęcia etapowego podejścia do wdrożenia systemu CEEB, w ramach którego stopniowo będą uruchamiane jego kolejne funkcjonalności.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Planuje się ewaluację całości interwencji (ustawa o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw) po 3 latach od wprowadzenia zmian. Dodatkowo proponuje się oszacowanie - po pół roku od uruchomienia poszczególnych funkcjonalności systemu IT, tj. począwszy od wdrożenia pierwszej funkcjonalności systemu (moduł dostępowy) w ramach CEEB – zakres danych wprowadzanych do systemu IT, w stosunku do projektowanego zakresu danych, które powinny być wprowadzane do systemu CEEB. Ewaluacja efektów usług powinna nastąpić pół roku od uruchomienia każdej z usług stworzonej na podstawie uchwalonych przepisów.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Projekt

R O Z P O R Z Ą D Z E N I E

M I N I S T R A R O Z W O J U [1)]

z dnia

w sprawie sposobu wprowadzania danych i informacji do centralnej ewidencji emisyjności budynków

Na podstawie art. 27c ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2020 r. poz. 22, 284 i 412) zarządza się, co następuje:

§ 1. Osoby wpisane do wykazu osób uprawnionych wprowadzają dane do centralnej ewidencji emisyjności budynków, zwanej dalej „ewidencją", za pomocą elektronicznego formularza inwentaryzacyjnego, który jest zapisywany automatycznie po jego wygenerowaniu w systemie teleinformatycznym obsługującym ewidencję.

§ 2. Wprowadzenie danych do ewidencji następuje w czasie wykonania czynności skutkującej koniecznością przekazania danych do ewidencji, za pomocą systemu teleinformatycznego obsługującego ewidencję.

§ 3. Wprowadzenie danych do ewidencji następuje przez pobranie danych zgromadzonych w tej ewidencji, ich weryfikację oraz wpisanie do ewidencji nowych danych.

§ 4. System teleinformatyczny obsługujący ewidencję generuje komunikat o:

1) wprowadzeniu danych do ewidencji – w przypadku poprawnego wprowadzenia nowych danych do ewidencji, który jest równoznaczny z wypełnieniem obowiązku wprowadzenia danych do ewidencji;

2) niewprowadzeniu danych do ewidencji – w przypadku gdy nowe dane nie zostały wprowadzone do ewidencji i konieczne jest ponowne ich wprowadzenie w celu wypełnienia obowiązku wprowadzenia danych do ewidencji.

§ 5. Przepisy § 1–4 stosuje się od dnia określonego w komunikacie, o którym mowa w art. 15 pkt 2 ustawy z dnia … o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. …).

§ 6. Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

MINISTER ROZWOJU

[1)] Minister Rozwoju kieruje działem administracji rządowej – budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, na podstawie § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju (Dz. U. poz. 2261).

UZASADNIENIE

I. Wyjaśnienie potrzeby i celu wydania rozporządzenia

Proces identyfikacji źródeł niskiej emisji zostanie rozpoczęty od gromadzenia jednolitych i uspójnionych danych w skali całego kraju w ramach tworzonej Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (dalej jako: CEEB). Utworzenie i uruchomienie CEEB umożliwi gromadzenie ustandaryzowanych danych i informacji o budynkach i lokalach oraz o wykazie osób uprawnionych. Projektowane rozwiązanie określa sposób wprowadzania danych do CEEB przez osoby uprawnione. Projektowane przepisy nie naruszają zasad określonych w przepisach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.), w tym zasady określonej w art. 5 ust. 1 lit. c ww. rozporządzenia, która stanowi, że dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego co niezbędne do celów, w których są przetwarzane – tzw. zasada ,,minimalizacji" danych.

II. Zakres regulacji

Projektowane przepisy sprowadzają się do instrukcji postępowania osób wpisanych do wykazu osób uprawnionych, które uzyskały dostęp do systemu teleinformatycznego obsługującego CEEB. Osoby wpisane do wykazu osób uprawnionych wprowadzają dane do CEEB za pomocą elektronicznego formularza inwentaryzacyjnego, który jest zapisywany automatycznie po jego wygenerowaniu w systemie teleinformatycznym obsługującym tę ewidencję. Zakłada się, że wprowadzenie danych do ewidencji następuje w czasie wykonania czynności skutkującej koniecznością przekazania danych do ewidencji, za pomocą systemu teleinformatycznego obsługującego CEEB.

Przyjmuje się, że wprowadzenie danych do CEEB następuje przez pobranie danych zgromadzonych w CEEB, ich weryfikację oraz wpisanie do ewidencji nowych danych. System teleinformatyczny obsługujący CEEB generuje komunikat o:

1) wprowadzeniu danych do CEEB – w przypadku poprawnego wprowadzenia nowych danych do CEEB, który jest równoznaczny z wypełnieniem obowiązku wprowadzenia danych do CEEB;

2) niewprowadzeniu danych do CEEB – w przypadku gdy nowe dane nie zostały wprowadzone do CEEB i konieczne jest ponowne ich wprowadzenie w celu wypełnienia obowiązku wprowadzenia danych do CEEB.

Rozporządzenie wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z tym, że stosowanie przepisów § 1 - 4 rozporządzenia następuje od dnia określonego w komunikacie, o którym mowa w art. 15 pkt 2 ustawy z dnia … o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. …). Z art. 15 tej ustawy wynika, że minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa ogłasza w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej

oraz na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa komunikat określający dzień wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających m.in.: prowadzenie CEEB, o której mowa w art. 27a ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów, na zasadach o których mowa w art. 27a ust. 1–5 tej oraz wprowadzanie danych i informacji do CEEB, o których mowa w art. 27b i art. 27c tej ustawy . Komunikaty, o których mowa powyżej, ogłasza się w terminie co najmniej 3 miesięcy przed dniem wdrożenia rozwiązań technicznych określonych w danym komunikacie. Etapowe uruchamianie systemu informatycznego zostanie uzależnione od gotowości technicznej samego systemu. Rozwiązanie to pozwoli na uniknięcie wszelkich niedogodności związanych z ewentualnym nieterminowym oddaniem prac wytwórczych po stronie wykonawcy systemu. Z punktu widzenia wszystkich interesariuszy systemu informatycznego (osoby uprawnione, podmioty, którym dane będą udostępniane) rozwiązanie to stwarza pewność i bezpieczeństwo w zakresie uruchomienia systemu, które zostanie poprzedzone odpowiednim komunikatem ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa ogłoszonego z trzymiesięcznym wyprzedzeniem. Komunikat ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa sprowadzi się do wskazania terminu wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających np. uruchomienie CEEB na zasadach określonych w art. 27a ust. 1–5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów. Termin wdrożenia tych rozwiązań zostanie określony na konkretny dzień. Przyjęte podejście wynika z doświadczeń administracji publicznej w zakresie realizacji projektów informatycznych wdrażanych przepisami prawa na poziomie ustawy (np. CEPiK2.0) i przyjęcia etapowego podejścia do wdrożenia systemu CEEB, w ramach którego stopniowo będą uruchamiane jego kolejne funkcjonalności.

III. Informacje związane z procedowaniem projektu

Projekt rozporządzenia nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.), w związku z czym nie podlega notyfikacji.

Projekt nie wymaga przedstawienia organom i instytucjom Unii Europejskiej, o których mowa w § 27 ust. 4 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.), w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Zgodnie z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulaminu pracy Rady Ministrów, projekt rozporządzenia zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt rozporządzenia jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Nazwa projektu: Rozporządzenie Ministra Rozwoju w sprawie sposobu wprowadzania danych i informacji do centralnej ewidencji emisyjności budynków **Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące** Ministerstwo Rozwoju **Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu** ……. **Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu** – ……..	**Data sporządzenia** 09.06.2020 r. **Źródło:** ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2020 r. poz. 22, 284 i 412) **Nr … w wykazie prac legislacyjnych Ministra Rozwoju**

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów stwarza realne warunki do podjęcia działań zmierzających do ograniczenia niskiej emisji. Proces identyfikacji źródeł niskiej emisji zostanie rozpoczęty od gromadzenia jednolitych i uspójnionych danych w skali całego kraju w ramach tworzonej Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (CEEB). Utworzenie i uruchomienie CEEB umożliwi gromadzenie ustandaryzowanych danych i informacji o budynkach i lokalach oraz o wykazie osób uprawnionych. Projektowane rozwiązanie określa sposób wprowadzania danych do CEEB przez osoby uprawnione. Projektowane przepisy nie naruszają zasad określonych w przepisach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.), w tym zasady określonej w art. 5 ust. 1 lit. c ww. rozporządzenia, która stanowi, że dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego co niezbędne do celów, w których są przetwarzane – tzw. zasada „minimalizacji" danych.

Projektowane przepisy sprowadzają się do instrukcji postępowania dla osób wpisanych do wykazu osób uprawnionych, które uzyskały dostęp do systemu teleinformatycznego obsługującego CEEB. Osoby wpisane do wykazu osób uprawnionych wprowadzają dane do CEEB za pomocą elektronicznego formularza inwentaryzacyjnego, który jest zapisywany automatycznie po jego wygenerowaniu w systemie teleinformatycznym obsługującym tę ewidencję. Zakłada się, że wprowadzenie danych do ewidencji następuje w czasie wykonania czynności skutkującej koniecznością przekazania danych do ewidencji, za pomocą systemu teleinformatycznego obsługującego CEEB. Czynnością tą jest np. kontrola okresowa przewodu kominowego dokonywana przez kominiarza, kontrola źródła ciepła (paleniska) przeprowadzana przez strażnika gminy, wprowadzanie danych do CEEB przez pracownika gminy/ośrodka pomocy społecznej w zakresie świadczeń z pomocy społecznej itd. W celu umożliwienia wprowadzenia danych do CEEB, osobom uprawnionym zapewnia się dostęp do danych zgromadzonych w CEEB.

Przyjmuje się, że wprowadzenie danych do CEEB następuje przez pobranie danych zgromadzonych w CEEB, ich weryfikację oraz wpisanie do ewidencji nowych danych. W konsekwencji system teleinformatyczny obsługujący CEEB generuje komunikat o:

1) wprowadzeniu danych do CEEB – w przypadku poprawnego wprowadzenia nowych danych do CEEB, który jest równoznaczny z wypełnieniem obowiązku wprowadzenia danych do CEEB;

2) niewprowadzeniu danych do CEEB – w przypadku gdy nowe dane nie zostały wprowadzone do CEEB i konieczne jest ponowne ich wprowadzenie w celu wypełnienia obowiązku wprowadzenia danych do CEEB.

Projektowane przepisy wprowadzają również tzw. tryb awaryjny – w przypadku bowiem braku możliwości wprowadzenia danych do CEEB, spowodowanego przyczynami niezależnymi od osoby uprawnionej, wprowadzenia danych dokonuje się niezwłocznie, nie później niż w terminie 7 dni roboczych od dnia, w którym powstał obowiązek ich wprowadzenia.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Rozwiązanie określone w projektowanych przepisach stanowi instrukcję postępowania dla osób wpisanych do wykazu osób uprawnionych, które po zalogowaniu do systemu IT otrzymują dostęp do funkcjonalności systemu w postaci elektronicznego formularza inwentaryzacyjnego, dokonują wprowadzenia danych (pobranie, weryfikacja, wpisanie nowych danych) do CEEB za jego pośrednictwem, co następuje w czasie czynności skutkującej koniecznością ich prowadzenia (np. kontrola). Aby to umożliwić, osoby te otrzymują dostęp do danych zgromadzonych w CEEB (dostęp nie jest tożsamy z udostępnieniem danych z systemu), zaś wprowadzanie danych potwierdzane jest odpowiednim komunikatem. W przypadku braku możliwości technicznych do wprowadzenia danych przewiduje się tryb awaryjny.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

W krajach, gdzie występuje powszechne zjawisko niskiej emisji związane z eksploatacją urządzeń grzewczych na paliwa stałe w sektorze komunalno-bytowymi (np. Rumunia, Bułgaria, Słowacja, Węgry, Kosowo, Macedonia), przedmiotowy problem nie został dotychczas kompleksowo rozwiązany. Brak jest jednocześnie możliwości wskazania „uniwersalnych" rozwiązań, które zapewnią ograniczenie niskiej emisji, a w konsekwencji poprawę jakości powietrza bez względu na występujące uwarunkowania w danym kraju, tj. sytuację gospodarczą, warunki geograficzne i meteorologiczne, czy też skalę zanieczyszczenia. Znaczącą poprawę jakości

powietrza w tych krajach będzie można osiągnąć przede wszystkim przez ograniczenie poziomu niskiej emisji, co powinno stanowić priorytet w planowanych i realizowanych działaniach naprawczych. Skala i rodzaj problemów związanych z zanieczyszczeniem powietrza w poszczególnych państwach są bardzo zróżnicowane, m.in. z uwagi na sytuację gospodarczą, czy też ich położenie geograficzne i powierzchnię. W konsekwencji nie ma możliwości wskazania „jedynie słusznej drogi" czy też „złotego środka", które zapewnią poprawę jakości powietrza bez względu na okoliczności zewnętrzne. Najwyższa Izba Kontroli (NIK) wraz z Naczelnym Organem Kontroli Holandii (Algemene Rekenkamer), podjęły się koordynowania pierwszej międzynarodowej kontroli nt. skuteczności działań na rzecz poprawy jakości powietrza w 14 krajach Europy (Polska, Holandia, Słowacja, Mołdawia, Gruzja, Rumunia, Kosowo, Bułgaria, Macedonia, Albania, Szwajcaria, Hiszpania, Estonia) oraz w Izraelu, która została zaprezentowana w dokumencie pt.: „Joint report on air quality". Wyniki kontroli międzynarodowej wskazują, że większość krajów aktualnie nie jest przygotowana do wykonania zadań w sposób określony w krajowych rekomendacjach NIK (vide: pkt 1). Wiele z krajów uczestniczących w audycie znajduje się na początku drogi, która ma prowadzić do poprawy jakości powietrza i nie dysponuje danymi umożliwiającymi adekwatne zaplanowanie działań naprawczych i skuteczne zarządzanie procesem ich wdrażania.

W wielu krajach europejskich uruchomiono programy rządowe mające na celu poprawę efektywności energetycznej przez modernizację budynków przemysłowych i mieszkalnych. Wsparcie jest dostępne w formie ulg lub dotacji, które mogą być stosowane do izolacji termicznej, wymiany drzwi, modernizacji systemów grzewczych (np. wymiana kotłów) i instalacji systemów odzyskiwania energii oraz systemów opartych na odnawialnych źródłach energii. W większości krajów europejskich brak jest jednocześnie systemów gromadzących dane emisyjne na poziomie budynków. W Wielkiej Brytanii dane zostały zebrane w celu ustalenia zapotrzebowania na ciepło – nie gromadzi się danych dla celów emisyjnych. W Austrii w celu lepszego określenia emisji z sektora z budynków opracowano dedykowane 22 wskaźniki emisyjne w zależności od źródła ciepła i spalanego paliwa, przy czym dane te dotyczą spalania oleju, gazu, drewna oraz węgla. W przypadku danych dotyczących paliwa stałego w postaci węgla, w Austrii istnieją tylko 2 wskaźniki dla pieca i kotła na paliwo stałe, z tego powodu, że te źródła nie są popularne w tym kraju. Zapotrzebowanie na energię zostało wyliczone po stopniodniach (różnicy w temperaturze na zewnętrz i wewnątrz) dla 5 wskaźników. Wyliczenia dotyczą średnich krajowych, dane nie są rozkładane przestrzennie. W Czechach, w kraju, w którym również występuje problem z jakością powietrza z tzw. sektora niskiej emisji – wyznaczono wskaźniki emisyjne z uwzględnieniem dostępnego na wewnętrznym rynku paliw oraz ich kaloryczności. Na tej podstawie określono emisyjność w 4 typach kotłów na paliwa stałe. Jednakże w Czechach brakuje bazy inwentaryzacyjnej budynków/lokali, dlatego dane gromadzone na poziomie gminnym są nieprecyzyjne.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Przedsiębiorcy: 1) osoby z uprawnieniami kominiarskimi - mistrzowie kominiarscy oraz czeladnicy kominiarscy; 2) osoby z uprawnieniami budowlanymi odpowiedniej specjalności instalacyjnej; 3) osoby sporządzające świadectwo charakterystyki energetycznej budynku; 4) osoby przeprowadzające kontrolę stanu technicznego systemu ogrzewania.	1) ok. 3 100 osób z uprawnieniami mistrzów kominiarskich oraz ok. 6200 osób z uprawnieniami czeladników kominiarskich, 2) ok. 22 000 osób; 3) 15 232 osoby; 4) 1 775 osób.	1) własna analiza rynku oparta na informacjach pochodzących z cechów kominiarskich; 2) własna analiza rynku oparta na informacjach z Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa zamieszczonych z Biuletynie „Inżynier Budownictwa" (stan na 2017 r.); 3 i 4) dane z centralnego rejestru świadectw charakterystyki energetycznej budynków - prowadzonego obecnie przez Ministra Rozwoju.	Możliwość wprowadzenia danych do CEEB w ramach określonej „roli" i przekazania odpowiedniego zestawu danych zgodnie z instrukcją postępowania.
Wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska (WIOŚ)	16	Dane ogólnodostępne	Możliwość wprowadzenia danych do CEEB w ramach określonej „roli" i przekazania odpowiedniego zestawu danych zgodnie z instrukcją postępowania.
Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (GIOŚ)	1	Dane ogólnodostępne	Możliwość wprowadzenia danych do CEEB w ramach określonej „roli" i przekazania odpowiedniego zestawu

			danych zgodnie z instrukcją postępowania.
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW)	1	Dane ogólnodostępne	Możliwość wprowadzenia danych do CEEB w ramach określonej „roli" i przekazania odpowiedniego zestawu danych zgodnie z instrukcją postępowania.
Wojewódzkie fundusze chrony środowiska i gospodarki wodnej (WFOŚiGW)	16	Dane ogólnodostępne	Możliwość wprowadzenia danych do CEEB w ramach określonej „roli" i przekazania odpowiedniego zestawu danych zgodnie z instrukcją postępowania.
Bank Gospodarstwa Krajowego	1	Dane ogólnodostępne	Możliwość wprowadzenia danych do CEEB w ramach określonej „roli" i przekazania odpowiedniego zestawu danych zgodnie z instrukcją postępowania.
Gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta)	• 2411 gmin • 66 miast na prawach powiatu	Dane ogólnodostępne	Możliwość wprowadzenia danych do CEEB w ramach określonej „roli" i przekazania odpowiedniego zestawu danych zgodnie z instrukcją postępowania.
Powiaty	314	Dane ogólnodostępne	Możliwość wprowadzenia danych do CEEB w ramach określonej „roli" i przekazania odpowiedniego zestawu danych zgodnie z instrukcją postępowania.
Samorząd województwa	16	Dane ogólnodostępne	Możliwość wprowadzenia danych do CEEB w ramach określonej „roli" i przekazania odpowiedniego zestawu danych zgodnie z instrukcją postępowania.
Krajowa Administracja Skarbowa (KAS)	1	Dane ogólnodostępne	Możliwość wprowadzenia danych do CEEB w ramach określonej „roli" i

			przekazania odpowiedniego zestawu danych zgodnie z instrukcją postępowania.
Ośrodki pomocy społecznej, centra usług społecznych.	• 2411 gmin • 66 miast na prawach powiatu	Źródło: http://eteryt.stat.gov.pl/eteryt/raporty/WebRaportZestawienie.aspx	Możliwość wprowadzenia danych do CEEB w ramach określonej „roli" i przekazania odpowiedniego zestawu danych zgodnie z instrukcją postępowania.
Straż gminna i miejska	• 490 – w tym 409 straży miejskich i 81 straży gminnych (stan na dzień 31 grudnia 2017 r.)	Źródło: https://www.gov.pl/web/mswia/o-strazach-gminnych-i-miejskich-w-mswia	Możliwość wprowadzenia danych do CEEB w ramach określonej „roli" i przekazania odpowiedniego zestawu danych zgodnie z instrukcją postępowania.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt rozporządzenia zostanie poddany konsultacjom publicznym.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2018 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian **[mln zł]**											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	*Łącznie (0-10)*
Dochody ogółem	0	0	0	0	0	0	0					0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0					0
JST	0	0	0	0	0	0	0					0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0											
Wydatki ogółem	0	0	0	0	0	0	0					0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0					0
JST	0	0	0	0	0	0	0					0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0											
Saldo ogółem	0	0	0	0	0	0	0					0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0					0
JST	0	0	0	0	0	0	0					0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0											

– Źródła finansowania	
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projekt nie będzie miał wpływu na sektor finansów publicznych.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

<table>
<tr><td colspan="10">Skutki</td></tr>
<tr><td colspan="2">Czas w latach od wejścia w życie zmian</td><td>0</td><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>5</td><td>10</td><td>Łącznie (0-10)</td></tr>
<tr><td rowspan="4">W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2018 r.)</td><td>duże przedsiębiorstwa</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe dotknięte zjawiskiem ubóstwa energetycznego</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="4">W ujęciu niepieniężnym</td><td>duże przedsiębiorstwa</td><td colspan="8">Brak wpływu.</td></tr>
<tr><td>sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw</td><td colspan="8">Projektowane rozwiązania angażują w proces inwentaryzacji budynków m.in. przedsiębiorców w postaci osób z uprawnieniami kominiarskimi - mistrzów kominiarskich, czeladników kominiarskich, osób z uprawnieniami budowlanymi odpowiedniej specjalności instalacyjnej, osób sporządzających świadectwa charakterystyki energetycznej budynku, osób przeprowadzających kontrolę stanu technicznego systemu ogrzewania. Rozwiązanie określone w projektowanych przepisach stanowi instrukcję postępowania dla osób wpisanych do wykazu osób uprawnionych, które po zalogowaniu do systemu IT, otrzymują dostęp do funkcjonalności systemu w postaci elektronicznego formularza inwentaryzacyjnego i dokonują wprowadzenia danych (pobranie, weryfikacja, wpisanie nowych danych) do CEEB za jego pośrednictwem, co następuje w czasie czynności skutkującej koniecznością ich prowadzenia (np. kontrola). Aby to umożliwić, osoby te otrzymują dostęp do danych zgromadzonych w CEEB (dostęp nie jest tożsamy z udostępnieniem danych z systemu), zaś wprowadzanie danych potwierdzane jest odpowiednim komunikatem. W przypadku braku możliwości technicznych do wprowadzenia danych przewiduje się tryb awaryjny.</td></tr>
<tr><td>rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe, w tym osoby z niepełnosprawnością oraz osoby starsze</td><td colspan="8">Brak wpływu.</td></tr>
<tr><td>Władze publiczne</td><td colspan="8">Projektowane rozwiązania angażują w proces inwentaryzacji budynków oraz czynności związane z finansowaniem działań związanych z ochroną powietrza lub świadczeniami z pomocy społecznej m.in. pracowników gmin, urzędów marszałkowskich, inspektorów GIOŚ/WIOŚ, pracowników NFOŚiGW/WFOŚiGW, organów KAS itd. Rozwiązanie określone w projektowanych przepisach stanowi instrukcję postępowania dla osób wpisanych do wykazu osób uprawnionych, które po zalogowaniu do systemu IT, otrzymują dostęp do funkcjonalności systemu w postaci elektronicznego formularza inwentaryzacyjnego i dokonują wprowadzenia danych (pobranie, weryfikacja, wpisanie nowych danych) do CEEB za jego pośrednictwem, co następuje w czasie czynności skutkującej koniecznością ich prowadzenia (np. kontrola). Aby to umożliwić, osoby te otrzymują dostęp do danych zgromadzonych w CEEB (dostęp nie jest tożsamy z udostępnieniem danych z systemu), zaś wprowadzanie danych potwierdzane jest odpowiednim komunikatem. W przypadku braku możliwości technicznych do wprowadzenia danych przewiduje się tryb awaryjny.</td></tr>
<tr><td>Niemierzalne</td><td colspan="9">Brak wpływu.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń</td><td colspan="8">Brak wpływu.</td></tr>
</table>

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

Projektowana regulacja szczegółowo określa sposób wprowadzania danych do systemu CEEB. Rozwiązanie określone w projektowanych przepisach stanowi instrukcję postępowania dla osób wpisanych do wykazu osób uprawnionych, które po

zalogowaniu do systemu IT otrzymują dostęp do funkcjonalności systemu w postaci elektronicznego formularza inwentaryzacyjnego i dokonują wprowadzenia danych (pobranie, weryfikacja, wpisanie nowych danych) do CEEB za jego pośrednictwem, co następuje w czasie czynności skutkującej koniecznością ich prowadzenia (np. kontrola). Aby to umożliwić, osoby te otrzymują dostęp do danych zgromadzonych w CEEB (dostęp nie jest tożsamy z udostępnieniem danych z systemu), zaś wprowadzanie danych potwierdzane jest odpowiednim komunikatem. W przypadku braku możliwości technicznych do wprowadzenia danych przewiduje się tryb awaryjny.

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	☐ tak ☒ nie ☐ nie dotyczy
☒ zmniejszenie liczby dokumentów ☐ zmniejszenie liczby procedur ☒ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:	☐ zwiększenie liczby dokumentów ☒ zwiększenie liczby procedur ☒ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	☒ tak ☐ nie ☐ nie dotyczy

Komentarz:
Zwiększenie obciążeń regulacyjnych będzie dotyczyło zarówno podmiotów z sektora prywatnego (kominiarze, osoby z uprawnieniami budowlanymi), jak i organów administracji publicznej (gminy, powiaty, samorząd województwa, NFOŚiGW, WFOŚiGW, WIOŚ, GIOŚ, straże gminne i miejskie). Usprawni to jednak proces gromadzenia danych w skali całego kraju w zakresie budynków, wykorzystywanych w nich źródłach ciepła i spalania paliw, rodzaju stosowanego paliwa czy redukcji emisji.

9. Wpływ na rynek pracy

Brak wpływu na rynek pracy.

10. Wpływ na pozostałe obszary

☐ środowisko naturalne ☐ sytuacja i rozwój regionalny ☐ inne:	☐ demografia ☐ mienie państwowe	☒ informatyzacja ☐ zdrowie

Omówienie wpływu	**Informatyzacja:** System informatyczny pozwoli na gromadzenie ustandaryzowanych danych i informacji w skali całego kraju w zakresie budynków, wykorzystywanych w nich źródłach ciepła lub spalania paliw, rodzaju stosowanego paliwa czy redukcji emisji. Wprowadzenie danych do CEEB następuje z wykorzystaniem elektronicznego formularza inwentaryzacyjnego za pośrednictwem aplikacji dostępowej (mobilnej lub webowej). Rozwiązanie określone w projektowanych przepisach stanowi instrukcję postępowania dla osób wpisanych do wykazu osób uprawnionych, które po zalogowaniu do systemu IT otrzymują dostęp do funkcjonalności systemu w postaci elektronicznego formularza inwentaryzacyjnego i dokonują wprowadzenia danych (pobranie, weryfikacja, wpisanie nowych danych) do CEEB za jego pośrednictwem, co następuje w czasie czynności skutkującej koniecznością ich prowadzenia (np. kontrola). Aby to umożliwić, osoby te otrzymują dostęp do danych zgromadzonych w CEEB (dostęp nie jest tożsamy z udostępnieniem danych z systemu), zaś wprowadzanie danych potwierdzane jest odpowiednim komunikatem. W przypadku braku możliwości technicznych do wprowadzenia danych przewiduje się tryb awaryjny.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Rozporządzenie wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z tym, że stosowanie przepisów § 1–6 rozporządzenia następuje od dnia określonego w komunikacie, o którym mowa odpowiednio w art. 15 pkt 2 ustawy z dnia … o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. …). Z art. 15 tej ustawy wynika, że minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa ogłasza w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa komunikat określający dzień wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających m.in.: prowadzenie CEEB, o której mowa w art. 27a ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów, na zasadach o których mowa w art. 27a ust. 1–5 tej ustawy oraz wprowadzanie danych i informacji do CEEB, o których mowa w art. 27b i art. 27c tej ustawy zmienianej. Komunikaty, o których mowa powyżej, ogłasza się w terminie co najmniej 3 miesięcy przed dniem wdrożenia rozwiązań technicznych określonych w danym komunikacie. Etapowe uruchamianie systemu informatycznego zostanie uzależnione od gotowości technicznej samego systemu. Rozwiązanie to pozwoli na uniknięcie wszelkich niedogodności związanych z

ewentualnym nieterminowym oddaniem prac wytwórczych po stronie wykonawcy systemu. Z punktu widzenia wszystkich interesariuszy systemu informatycznego (osoby uprawnione, podmioty, którym dane będą udostępniane) rozwiązanie to stwarza pewność i bezpieczeństwo w zakresie uruchomienia systemu, które zostanie poprzedzone odpowiednim komunikatem ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa ogłoszonego z trzymiesięcznym wyprzedzeniem. Komunikat ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa sprowadzi się do wskazania terminu wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających np. uruchomienie CEEB na zasadach określonych w art. 27a ust. 1–5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów. Termin wdrożenia tych rozwiązań zostanie określony na konkretny dzień. Przyjęte podejście wynika z doświadczeń administracji publicznej w zakresie realizacji projektów informatycznych wdrażanych przepisami prawa na poziomie ustawy (np. CEPiK2.0) i przyjęcia etapowego podejścia do wdrożenia systemu CEEB, w ramach którego stopniowo będą uruchamiane jego kolejne funkcjonalności.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Planuje się ewaluację całości interwencji (ustawa o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw) po 3 latach od wprowadzenia zmian. Dodatkowo proponuje się oszacowanie – po pół roku od uruchomienia poszczególnych funkcjonalności systemu IT, tj. począwszy od wdrożenia pierwszej funkcjonalności systemu (moduł dostępowy) w ramach CEEB – zakres danych wprowadzanych do systemu IT z wykorzystaniem elektronicznego formularza inwentaryzacyjnego, w stosunku do projektowanego zakresu danych, które powinny być wprowadzane do systemu CEEB zgodnie z przedmiotową instrukcją postępowania. Ewaluacja efektów usług powinna nastąpić pół roku od uruchomienia każdej z usług stworzonej na podstawie uchwalonych przepisów.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Projekt

R O Z P O R Z Ą D Z E N I E

M I N I S T R A R O Z W O J U [1)]

z dnia

w sprawie rodzaju i zakresu danych udostępnianych z centralnej ewidencji emisyjności budynków oraz sposobu ich udostępniania

Na podstawie art. 27d ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2020 poz. 22, 284 i 412) zarządza się, co następuje:

§ 1. Rozporządzenie określa rodzaj i zakres danych udostępnianych na podstawie art. 27d ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów, zwanej dalej „ustawą", z centralnej ewidencji emisyjności budynków, zwaną dalej „ewidencją", oraz sposób udostępniania danych z systemu teleinformatycznego obsługującego ewidencję.

§ 2. Organom Inspekcji Ochrony Środowiska, Głównemu Urzędowi Statystycznemu, ministrowi właściwemu do spraw energii, ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, ministrowi właściwemu do spraw klimatu, Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska, organom Krajowej Administracji Skarbowej oraz ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych udostępnia się dane, o których mowa w art. 27a ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy.

§ 3. Instytutom badawczym, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. z 2018 r. poz. 736), Krajowemu Ośrodkowi Bilansowania i Zarządzania Emisjami – Instytutowi Ochrony Środowiska – Państwowemu Instytutowi Badawczemu oraz Urzędowi Regulacji Energetyki udostępnia się dane, o których mowa w art. 27a ust. 2 pkt 1 lit. a–c ustawy.

§ 4. Wójtom, burmistrzom, prezydentom miasta, starostom, sejmikom województwa, marszałkom województw, wojewodom oraz regionalnym dyrektorom ochrony środowiska udostępnia się dane, o których mowa w art. 27a ust. 2 pkt 1 lit. a–c ustawy, uwzględniając właściwość miejscową tego organu.

§ 5. Organom nadzoru budowlanego udostępnia się dane, o których mowa w art. 27a ust. 2 pkt 1 lit. a–d ustawy, uwzględniając właściwość miejscową tego organu.

§ 6. Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wojewódzkim funduszom ochrony środowiska i gospodarki wodnej, podmiotom realizującym czynności związane z przyznaną premią, udzieloną ulgą podatkową lub udzielonym ze środków publicznych finansowaniu albo dofinansowaniu – udostępnia się dane, o których mowa w art. 27a ust. 2 pkt 1 lit. e–g ustawy, uwzględniając właściwość miejscową podmiotu.

§ 7. Gminnym i miejskim ośrodkom pomocy społecznej oraz centrom usług społecznych udostępnia się dane, o których mowa w art. 27a ust. 2 pkt 1 lit. h ustawy, uwzględniając właściwość miejscową tego podmiotu.

§ 8. Zakładom ubezpieczeń udostępnia się dane, o których mowa w art. 27a ust. 2 pkt 1 lit. d tiret szóste i siódme ustawy.

[1)] Minister Rozwoju kieruje działem administracji rządowej – budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, na podstawie § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju (Dz. U. poz. 2261).

§ 9. Dane zgromadzone w ewidencji udostępnia się za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego tę ewidencję, z wykorzystaniem dostępnej funkcjonalności tego systemu w postaci modułu raportowego.

§ 10. Przepisy § 2–9 stosuje się od dnia określonego w komunikacie, o którym mowa w art. 15 pkt 3 ustawy z dnia … o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. …).

§ 11. Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

MINISTER ROZWOJU

UZASADNIENIE

I. Wyjaśnienie potrzeby i celu wydania rozporządzenia

Proces identyfikacji źródeł niskiej emisji zostanie rozpoczęty od gromadzenia jednolitych i uspójnionych danych w skali całego kraju w ramach tworzonej Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (CEEB). Utworzenie i uruchomienie CEEB umożliwi gromadzenie ustandaryzowanych danych i informacji o budynkach i lokalach oraz o wykazie osób uprawnionych. Projektowane przepisy określają zakres danych udostępnianych podmiotom określonym w art. 27d ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2020 poz. 22, z późn. zm.). Projektowane przepisy nie naruszają zasad określonych w przepisach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.), w tym zasady określonej w art. 5 ust. 1 lit. c ww. rozporządzenia, która stanowi, że dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego co niezbędne do celów, w których są przetwarzane – tzw. zasada ,,minimalizacji" danych.

II. Zakres regulacji

Projektowane przepisy regulują rodzaj i zakresu danych udostępnianych z CEEB poszczególnym podmiotom określonym w art. 27d ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów. Dodatkowo wskazuje się, że dane zgromadzone w ewidencji udostępnia się za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego tę ewidencję, z wykorzystaniem dostępnej funkcjonalności tego systemu w postaci modułu raportowego.

Rozporządzenie wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z tym, że stosowanie przepisów § 2–9 rozporządzenia następuje od dnia określonego w komunikacie, o którym mowa w art. 15 pkt 3 ustawy z dnia … o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. …). Z art. 15 pkt 3 tej ustawy wynika, że minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa ogłasza w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa komunikat określający udostępnianie danych i informacji z CEEB, na zasadach o których mowa w art. 27d ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów. Komunikat, o którym mowa powyżej, ogłasza się w terminie co najmniej 3 miesięcy przed dniem wdrożenia rozwiązań technicznych określonych w komunikacie. Etapowe uruchamianie systemu informatycznego zostanie uzależnione od gotowości technicznej samego systemu. Rozwiązanie to pozwoli na uniknięcie wszelkich niedogodności związanych z ewentualnym nieterminowym oddaniem prac wytwórczych po stronie wykonawcy systemu. Z punktu widzenia wszystkich interesariuszy systemu informatycznego (osoby uprawnione, podmioty, którym dane będą udostępniane) rozwiązanie to stwarza pewność i bezpieczeństwo w zakresie uruchomienia systemu, które zostanie poprzedzone odpowiednim komunikatem ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa ogłoszonego z trzymiesięcznym wyprzedzeniem. Komunikat ministra właściwego do spraw budownictwa,

planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa sprowadzi się do wskazania terminu wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających np. udostępnianie danych i informacji z CEEB, na zasadach o których mowa w art. 27d ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów. Termin wdrożenia tych rozwiązań zostanie określony na konkretny dzień. Przyjęte podejście wynika z doświadczeń administracji publicznej w zakresie realizacji projektów informatycznych wdrażanych przepisami prawa na poziomie ustawy (np. CEPiK2.0) i przyjęcia etapowego podejścia do wdrożenia systemu CEEB, w ramach którego stopniowo będą uruchamiane jego kolejne funkcjonalności.

III. Informacje związane z procedowaniem projektu

Projekt rozporządzenia nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.), w związku z czym nie podlega notyfikacji.

Projekt nie wymaga przedstawienia organom i instytucjom Unii Europejskiej, o których mowa w § 27 ust. 4 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.), w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Zgodnie z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulaminu pracy Rady Ministrów, projekt rozporządzenia zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt rozporządzenia jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Nazwa projektu: Rozporządzenie Ministra Rozwoju w sprawie rodzaju i zakresu danych udostępnianych z centralnej ewidencji emisyjności budynków oraz sposobu ich udostępniania **Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące** Ministerstwo Rozwoju **Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu** ……. **Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu** – ……..	**Data sporządzenia** 09.07.2020 r. **Źródło:** ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2020 r. poz. 22, 284 i 412) **Nr … w wykazie prac legislacyjnych Ministra Rozwoju**

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów stwarza realne warunki do podjęcia działań zmierzających do ograniczenia niskiej emisji. Proces identyfikacji źródeł niskiej emisji został rozpoczęty od gromadzenia jednolitych i uspójnionych danych w skali całego kraju w ramach Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (CEEB). Utworzenie i uruchomienie CEEB umożliwi gromadzenie ustandaryzowanych danych i informacji o budynkach i lokalach oraz o osobach wpisanych do wykazu osób uprawnionych. Projektowane przepisy określają zakres danych udostępnianych podmiotowym określonym w art. 27d ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów. Projektowane przepisy nie naruszają zasad określonych w przepisach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.), w tym zasady określonej w art. 5 ust. 1 lit. c ww. rozporządzenia, która stanowi, że dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego co niezbędne do celów, w których są przetwarzane – tzw. zasada „minimalizacji" danych.
Projektowane przepisy rozporządzenia regulują rodzaj i zakresu danych udostępnianych z CEEB poszczególnym podmiotom określonym w art. 27d ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów. Dodatkowo wskazuje się, że dane zgromadzone w CEEB udostępnia się za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego CEEB, z wykorzystaniem dostępnej funkcjonalności tego systemu w postaci modułu raportowego.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Usprawnienie procesu gromadzenia jednolitych i ustandaryzowanych danych, następnie udostępnianych podmiotom wskazanym w ar. 27d ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów w celu realizacji ich ustawowych zadań – w oparciu o funkcjonalność systemu teleinformatycznego CEEB w postaci modułu raportowego.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

W krajach, gdzie występuje powszechne zjawisko niskiej emisji związane z eksploatacją urządzeń grzewczych na paliwa stałe w sektorze komunalno-bytowymi (np. Rumunia, Bułgaria, Słowacja, Węgry, Kosowo, Macedonia), przedmiotowy problem nie został dotychczas kompleksowo rozwiązany. Brak jest jednocześnie możliwości wskazania „uniwersalnych" rozwiązań, które zapewnią ograniczenie niskiej emisji, a w konsekwencji poprawę jakości powietrza bez względu na występujące uwarunkowania w danym kraju, tj. sytuację gospodarczą, warunki geograficzne i meteorologiczne, czy też skalę zanieczyszczenia. Znaczącą poprawę jakości powietrza w tych krajach będzie można osiągnąć przede wszystkim przez ograniczenie poziomu niskiej emisji, co powinno stanowić priorytet w planowanych i realizowanych działaniach naprawczych. Skala i rodzaj problemów związanych z zanieczyszczeniem powietrza w poszczególnych państwach są bardzo zróżnicowane, m.in. z uwagi na sytuację gospodarczą, czy też ich położenie geograficzne i powierzchnię. W konsekwencji nie ma możliwości wskazania „jedynie słusznej drogi" czy też „złotego środka", które zapewnią poprawę jakości powietrza bez względu na okoliczności zewnętrzne. Najwyższa Izba Kontroli (NIK) wraz z Naczelnym Organem Kontroli Holandii (Algemene Rekenkamer), podjęły się koordynowania pierwszej międzynarodowej kontroli nt. skuteczności działań na rzecz poprawy jakości powietrza w 14 krajach Europy (Polska, Holandia, Słowacja, Mołdawia, Gruzja, Rumunia, Kosowo, Bułgaria, Macedonia, Albania, Szwajcaria, Hiszpania, Estonia) oraz w Izraelu, która została zaprezentowana w dokumencie pt.: „Joint report on air quality". Wyniki kontroli międzynarodowej wskazują, że większość krajów aktualnie nie jest przygotowana do wykonania zadań w sposób określony w krajowych rekomendacjach NIK (vide: pkt 1). Wiele z krajów uczestniczących w audycie znajduje się na początku drogi, która ma prowadzić do poprawy jakości powietrza i nie dysponuje danymi umożliwiającymi adekwatne zaplanowanie działań naprawczych i skuteczne zarządzanie procesem ich wdrażania.
W wielu krajach europejskich uruchomiono programy rządowe mające na celu poprawę efektywności energetycznej przez modernizację budynków przemysłowych i mieszkalnych. Wsparcie jest dostępne w formie ulg lub dotacji, które mogą być stosowane do izolacji termicznej, wymiany drzwi, modernizacji systemów grzewczych (np. wymiana kotłów) i instalacji systemów odzyskiwania energii oraz systemów opartych na odnawialnych źródłach energii. W większości krajów europejskich brak jest jednocześnie systemów gromadzących dane emisyjne na poziomie budynków. W Wielkiej Brytanii dane zostały zebrane w celu

ustalenia zapotrzebowania na ciepło – nie gromadzi się danych dla celów emisyjnych. W Austrii w celu lepszego określenia emisji z sektora z budynków opracowano dedykowane 22 wskaźniki emisyjne w zależności od źródła ciepła i spalanego paliwa, przy czym dane te dotyczą spalania oleju, gazu, drewna oraz węgla. W przypadku danych dotyczących paliwa stałego w postaci węgla, w Austrii istnieją tylko 2 wskaźniki dla pieca i kotła na paliwo stałe, z tego powodu, że te źródła nie są popularne w tym kraju. Zapotrzebowanie na energię zostało wyliczone po stopniodniach (różnicy w temperaturze na zewnętrz i wewnątrz) dla 5 wskaźników. Wyliczenia dotyczą średnich krajowych, dane nie są rozkładane przestrzennie. W Czechach, w kraju, w którym również występuje problem z jakością powietrza z tzw. sektora niskiej emisji – wyznaczono wskaźniki emisyjne z uwzględnieniem dostępnego na wewnętrznym rynku paliw oraz ich kaloryczności. Na tej podstawie określono emisyjność w 4 typach kotłów na paliwa stałe. Jednakże w Czechach brakuje bazy inwentaryzacyjnej budynków/lokali, dlatego dane gromadzone na poziomie gminnym są nieprecyzyjne.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska	16	Dane ogólnodostępne	Udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym.
Główny Inspektorat Ochrony Środowiska	1	Dane ogólnodostępne	Udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym.
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW)	1	Dane ogólnodostępne	Udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym.
Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (WFOŚiGW)	16	Dane ogólnodostępne	Udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym.
Bank Gospodarstwa Krajowego	1	Dane ogólnodostępne	Udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym.
Gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta)	• 2411 gmin • 66 miast na prawach powiatu	Dane ogólnodostępne	Udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym.
Powiaty	314	Dane ogólnodostępne	Udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym.
Samorząd województwa	16	Dane ogólnodostępne	Udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym.
Krajowa Administracja Skarbowa	1	Dane ogólnodostępne	Udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym.
Ośrodki pomocy społecznej, centra usług społecznych	• 2411 gmin • 66 miast na prawach powiatu	Źródło: http://eteryt.stat.gov.pl/eteryt/raporty/WebRaportZestawienie.aspx	Udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym.
Powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego	380	Dane ogólnodostępne	Udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym.
Wojewódzkie inspektoraty nadzoru budowlanego	16	Dane ogólnodostępne	Udostępnienie danych zgromadzonych w

			CEEB w systemie teleinformatycznym.
Główny Urząd Nadzoru Budowlanego	1	Dane ogólnodostępne	Udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w systemie teleinformatycznym.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt rozporządzenia zostanie poddany konsultacjom publicznym.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2018 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian **[mln zł]**											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	*Łącznie (0-10)*
Dochody ogółem	0	0	0	0	0	0	0					0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0					0
JST	0	0	0	0	0	0	0					0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0											
Wydatki ogółem	0	0	0	0	0	0	0					0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0					0
JST	0	0	0	0	0	0	0					0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0											
Saldo ogółem	0	0	0	0	0	0	0					0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0					0
JST	0	0	0	0	0	0	0					0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0											

– Źródła finansowania	
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projekt nie będzie miał wpływu na sektor finansów publicznych.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	*Łącznie (0-10)*
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2018 r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe dotknięte zjawiskiem ubóstwa energetycznego							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Brak wpływu.						
	sektor mikro-, małych i	Brak wpływu.						

	średnich przedsiębiorstw	
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe, w tym osoby z niepełnosprawnością oraz osoby starsze	Brak wpływu.
	Władze publiczne	Regulacje dotyczące udostępniania danych z CEEB – w zakresie realizowanych ustawowych zadań, następującym podmiotom: organom Inspekcji Ochrony Środowiska, organom nadzoru budowlanego, NFOŚiGW, WFOŚiGW, Prezesowi Głównego Urzędu Statystycznego, instytutom badawczym, ministrowi właściwemu do spraw środowiska, ministrowi właściwemu do spraw energii, ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, organom Krajowej Administracji Skarbowej, ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, gminnym i miejskim ośrodkom pomocy społecznej, Bankowi Gospodarstwa Krajowego, wójtom, burmistrzom lub prezydentom miasta, starostom, sejmikom województwa, marszałkom województwa, wojewodom, Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska, regionalnym dyrektorom ochrony środowiska, Urzędowi Regulacji Energetyki, organom lub innym podmiotom udzielającym ze środków publicznych finansowania albo dofinansowania: przedsięwzięć termomodernizacyjnych, przedsięwzięć niskoemisyjnych lub przedsięwzięć remontowych; odnawialnych źródeł energii, o których w art. 2 pkt 22 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2020 r. poz. 261, z późn. zm.) oraz innych przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza. Udostępnienie danych powyżej wskazanym podmiotom następuje w głównej mierze w celu oparcia się na wiarygodnych danych na potrzeby opracowywanych programów ochrony powietrza, w tym na potrzeby tworzenia scenariuszy redukcji emisji z sektora komunalno-bytowego w tych programach. Doprowadzi to do optymalizacji działań podejmowanych przez samorząd terytorialny oraz administrację rządową. Dane udostępnia się m.in. w celu obliczenia wskaźników monitorowania skuteczności podejmowanych działań naprawczych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, z uwzględnieniem szacowania kosztów inwestycyjnych oraz zewnętrznych (zdrowotnych) czy też wreszcie do kreowania polityk publicznych, strategii rozwoju państwa oraz monitorowania realizacji projektów związanych z ochroną powietrza i termomodernizacją budynków. Dane udostępnia się w systemie teleinformatycznym obsługującym CEEB w postaci elektronicznej za pomocą środków komunikacji elektronicznej na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.
Niemierzalne		Brak wpływu.
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Brak wpływu.	

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

Projektowana regulacja określa rodzaj i zakres danych udostępnianych w postaci elektronicznej z CEEB uprawnionym podmiotom za pośrednictwem modułu raportowego.

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	☐ tak ☒ nie ☐ nie dotyczy

☐ zmniejszenie liczby dokumentów ☐ zmniejszenie liczby procedur ☒ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:	☒ zwiększenie liczby dokumentów ☒ zwiększenie liczby procedur ☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	☒ tak ☐ nie ☐ nie dotyczy

Komentarz:
Zwiększenie obciążeń regulacyjnych (w pozytywnym aspekcie) będzie dotyczyło uprawnionych podmiotów wymienionych w art. 27d ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów.

9. Wpływ na rynek pracy

Brak wpływu na rynek pracy.

10. Wpływ na pozostałe obszary

☐ środowisko naturalne ☐ sytuacja i rozwój regionalny ☐ inne:	☐ demografia ☐ mienie państwowe	☒ informatyzacja ☐ zdrowie

Omówienie wpływu	**Informatyzacja:** System teleinformatyczny CEEB z zaimplementowanym modułem raportowym udostepniającym dane w sposób elektroniczny.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Rozporządzenie wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z tym, że stosowanie przepisu § 2–9 rozporządzenia następuje od dnia określonego w komunikacie, o którym mowa odpowiednio w art. 15 pkt 3 ustawy z dnia … o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. …). Z art. 15 tej ustawy wynika, że minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa ogłasza w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa komunikat określający dzień wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających m.in.: udostępnianie danych i informacji z CEEB, na zasadach o których mowa w art. 27d ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów. Komunikat, o którym mowa powyżej, ogłasza się w terminie co najmniej 3 miesięcy przed dniem wdrożenia rozwiązań technicznych określonych w danym komunikacie. Etapowe uruchamianie systemu informatycznego zostanie uzależnione od gotowości technicznej samego systemu. Rozwiązanie to pozwoli na uniknięcie wszelkich niedogodności związanych z ewentualnym nieterminowym oddaniem prac wytwórczych po stronie wykonawcy systemu. Z punktu widzenia wszystkich interesariuszy systemu informatycznego (osoby uprawnione, podmioty, którym dane będą udostępniane) rozwiązanie to stwarza pewność i bezpieczeństwo w zakresie uruchomienia systemu, które zostanie poprzedzone odpowiednim komunikatem ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa ogłoszonego z trzymiesięcznym wyprzedzeniem. Komunikat ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa sprowadzi się do wskazania terminu wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających udostępnianie danych i informacji z CEEB, na zasadach o których mowa w art. 27d ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów. Termin wdrożenia tych rozwiązań zostanie określony na konkretny dzień. Przyjęte podejście wynika z doświadczeń administracji publicznej w zakresie realizacji projektów informatycznych wdrażanych przepisami prawa na poziomie ustawy (np. CEPiK2.0) i przyjęcia etapowego podejścia do wdrożenia systemu CEEB, w ramach którego stopniowo będą uruchamiane jego kolejne funkcjonalności.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Planuje się ewaluację całości interwencji (ustawa o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw) po 3 latach od wprowadzenia zmian. Dodatkowo proponuje się oszacowanie – po pół roku od uruchomienia poszczególnych funkcjonalności systemu IT, tj. począwszy od wdrożenia funkcjonalności systemu (moduł raportowy) w ramach CEEB – liczby wywołanych przez użytkowników raportów, w stosunku do liczby, która została zaplanowana w ramach budowy systemu IT ze środków pochodzących z Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa i przyjętych wskaźników i mierników projektowych. Ewaluacja efektów usług powinna nastąpić pół roku od uruchomienia każdej z usług stworzonej na podstawie uchwalonych przepisów.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Projekt

R O Z P O R Z Ą D Z E N I E

M I N I S T R A R O Z W O J U [1)]

z dnia

w sprawie danych udostępnianych właścicielowi budynku lub lokalu z centralnej ewidencji emisyjności budynków

Na podstawie art. 27e ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2020 r. poz. 22, 284 i 412) zarządza się, co następuje:

§ 1. Rozporządzenie określa szczegółowy zakres danych udostępnianych właścicielowi budynku lub lokalu z centralnej ewidencji emisyjności budynków, zwanej dalej „ewidencją", oraz informacje, których podanie jest wymagane do udostępnienia poszczególnych danych.

§ 2. Właścicielowi budynku lub lokalu, który uwierzytelnił się w systemie teleinformatycznym obsługującym ewidencję podając numer telefonu, adres budynku lub lokalu oraz adres poczty elektronicznej udostępnia się:

1) dane osoby wpisanej do wykazu osób uprawnionych, o którym mowa w art. 27b ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów;
2) elektroniczną platformę rezerwacji terminu inwentaryzacji budynku lub lokalu albo przeglądu okresowego przewodu kominowego;
3) elektroniczną platformę identyfikującą rodzaj:
   a) źródła ciepła, w tym zasilania z sieci ciepłowniczej, wykorzystywanych na potrzeby budynku lub lokalu,
   b) źródła energii elektrycznej, wykorzystywanego na potrzeby budynku lub lokalu,
   c) źródła spalania paliw, w rozumieniu art. 157a ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219), o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW, niewymagającego pozwolenia, o którym mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy albo zgłoszenia, o którym mowa w art. 152 ust. 1 tej ustawy;
4) dane o:
   a) budynku lub lokalu zgromadzone w wyniku dokonanej inwentaryzacji:
      – adres,
      – identyfikator infrastruktury informacji przestrzenniej (idIIP),
      – funkcja ogólna,
      – rok budowy,
      – liczba kondygnacji,
      – średnia wysokość kondygnacji ogrzewanych,

[1)] Minister Rozwoju kieruje działem administracji rządowej – budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, na podstawie § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju (Dz. U. poz. 2261).

– obwód budynku,
– grubość ocieplenia podłogi na gruncie lub stropu nad piwnicą lub garażem,
– grubość ocieplenia stropodachu,
– grubość ocieplenia dachu,
– stopień ocieplenia ścian zewnętrznych,
– grubość ocieplenia ścian zewnętrznych,
– powierzchnia pomieszczeń ogrzewanych,
– średnia temperatura pomieszczeń ogrzewanych w sezonie grzewczym,

b) o źródłach spalania paliw wykorzystywanych w budynku lub lokalu:
– rodzaj,
– nominalna moc cieplna lub elektryczna,
– rodzaj paliwa i jego roczne zużycie,
– rok montażu,
– rok produkcji,
– przeznaczenie,
– potwierdzenie spełnienia wymagań standardów niskoemisyjnych,
– klasa kotła na paliwo stałe,
– sposób podawania paliwa w kotle na paliwo stałe,
– sprawność przy mocy nominalnej kotła na paliwo stałe,
– urządzenie odpylające i jego sprawność w kotle na paliwo stałe,
– źródło danych (tabliczka znamionowa, dokumentacja techniczno-ruchowa lub inne).

§ 3. Przepisy § 1 i § 2 stosuje się od dnia określonego w komunikacie, o którym mowa w art. 15 pkt 4 ustawy z dnia … o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. …).

§ 4. Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem ...

MINISTER ROZWOJU

UZASADNIENIE

I. Wyjaśnienie potrzeby i celu wydania rozporządzenia

Proces identyfikacji źródeł niskiej emisji zostanie rozpoczęty od gromadzenia jednolitych i uspójnionych danych w skali całego kraju w ramach tworzonej Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (CEEB). Utworzenie i uruchomienie CEEB umożliwi gromadzenie ustandaryzowanych danych i informacji o budynkach i lokalach oraz o wykazie osób uprawnionych. Projektowane przepisy określają e-usługi dla obywateli, za pośrednictwem których dane zgromadzone w CEEB zostaną udostępnione właścicielom budynków, umożliwią im zamówienie przeglądu kominiarskiego oraz inwentaryzacji budynku. Projektowane przepisy nie naruszają zasad określonych w przepisach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.), w tym zasady określonej w art. 5 ust. 1 lit. c ww. rozporządzenia, która stanowi, że dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego co niezbędne do celów, w których są przetwarzane – tzw. zasada ,,minimalizacji" danych.

II. Zakres regulacji

Projektowane przepisy regulują e-usługi dla obywateli w postaci usługi: „Zamów przegląd kominiarski" oraz „Zamów inwentaryzację budynku".

1) „Zamów przegląd kominiarski"

Przeglądów kominiarskich rocznie powinno być – zgodnie z przepisami – w budynkach ponad 5 mln. Z informacji uzyskanych od organizacji zrzeszających kominiarzy liczba ta jest znacznie mniejsza i wynika z braku powszechnego respektowania przez właścicieli lub zarządców budynków obowiązku ich dokonywania zgodnie z ustawowo określonymi terminami i przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333) – raz do roku dla budynków jednorodzinnych. Kształtuje się ona różnie w zależności od położenia budynków na mapie Polski. Ostrożne oszacowania przedstawicieli zawodu kominiarskiego wskazują, iż na terenach Polski wschodniej i części centralnej jest to zaledwie 5–10% ogółu budynków jednorodzinnych, zaś na pozostałych obszarach Polski ok. 50–70% ogółu budynków. Zdecydowanie lepiej przedstawia się liczba przeglądów kominiarskich dla budynków wielorodzinnych. Brak jest jednocześnie wiedzy na temat rzeczywistej liczby przeglądów kominiarskich w budynkach w Polsce. W związku z tym, na potrzeby analizy popytu na e-usługę, przyjęto, iż obecnie ok. 30% właścicieli budynków poddaje swoje kominy okresowemu przeglądowi, co stanowi liczbę ok. 1,5 mln przeglądów rocznie. W zakresie przeglądu kominiarskiego występującego w relacji między przedsiębiorcą a właścicielem budynku, zamówienie inicjowane jest telefonicznie, a fakt jego przeprowadzenia oraz ewentualnie zebrane dane są przechowywane lokalnie przez przedsiębiorców, którzy wykonywali przegląd. Zatem dane te nie są zintegrowane, są przechowywane w sposób rozproszony, a zakres przechowywanej informacji jest różny oraz

nie ma możliwości ich ponownego wykorzystania. Przedsiębiorcy świadczący te usługi nie mają obecnie możliwości korzystania z rozwiązań informatycznych uwzględniających ich potrzeby i łatwy kontakt z odbiorcami tych usług. Do tej pory nie został opracowany system IT świadczący usługi, który mógłby być wdrożony i stosowany powszechnie. E-usługa „Zamów przegląd kominiarski" umożliwi właścicielom budynków: elektroniczną rezerwację terminu usługi przeglądu kominiarskiego, wybór wykonawcy usługi, zarządzanie terminem realizacji przeglądu kominiarskiego (np. zmiana terminu, jej odwołanie, edytowanie danych), pobranie dokumentu z wynikami przeprowadzonego przeglądu kominiarskiego, niezbędnego do ubiegania się o różne formy pomocy publicznej na termomodernizację lub wymianę źródeł ciepła w budynkach. Celem uruchomienia powtarzalnego procesu przeglądu kominiarskiego jest z jednej strony ułatwienie właścicielowi budynku skorzystania z profesjonalnej usługi certyfikowanej firmy, a z drugiej strony umożliwienie przedstawicielom administracji publicznej monitorowanie stanu przeglądów kominów oraz uzyskiwanych tą drogą danych opisujących stan budynku oraz zainstalowanych w nim źródeł ciepła.

2) „Zamów inwentaryzację budynku"

Rozpoczęcie gromadzenia w skali całego kraju jednolitych i uspójnionych danych dotyczących budynków i pochodzących z nich źródeł emisji stanowią kluczowy element do planowania działań naprawczych po stronie administracji publicznej, w tym przede wszystkim administracji samorządowej. W celu zdiagnozowania źródeł niskiej emisji – administracja rządowa przygotowuje narzędzie informatyczne, które następnie bezpłatnie udostępni administracji samorządowej do realizacji zadań wynikających przede wszystkim z Programów Ochrony Powietrza (POP). Gminy już obecnie są zobowiązane do inwentaryzacji źródeł ogrzewania budynków na swoim obszarze. Obowiązek ten wynika z POP przyjmowanych przez sejmiki województw jako działanie naprawcze w celu ograniczenia niskiej emisji. POP opracowywane są na podstawie art. 91 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219), a ich celem jest osiągnięcie dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń w powietrzu. Zebranie, weryfikacja i monitorowanie danych o ogrzewaniu budynków i źródłach spalania paliw jest również niezbędne w celu wdrażania tzw. „uchwał antysmogowych" przyjmowanych na podstawie art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Wdrożenie CEEB stanowi wsparcie dla realizacji działań gmin w tym obszarze i umożliwi zmniejszenie kosztów inwentaryzacji źródeł ogrzewania (koszty zleceń dla firm zewnętrznych, koszty inwentaryzacji prowadzonych przez pracowników gminnych). Elektroniczna baza danych będzie ułatwieniem w zbieraniu danych od mieszkańców. Dane gromadzone w CEEB będą stanowiły również cenne źródło informacji do planowania i organizacji zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy, co jest zadaniem własnym gminy wynikającym z art. 18 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2020 r. poz. 833, z późn. zm.). Projektowane rozwiązanie stanowić będzie instrument wsparcia dla podejmowanych w tym zakresie działań.

E-usługa umożliwi właścicielom budynków: elektroniczną rezerwację terminu inwentaryzacji budynku (w zakresie cech budynku, źródeł ciepła i stosowanego opału), zarządzanie jej terminem (np. zmianę terminu, jej odwołanie, edytowanie danych), a także pobranie dokumentu z wynikami przeprowadzonej inwentaryzacji, niezbędnego do ubiegania się o różne formy pomocy publicznej na termomodernizację /lub wymianę źródeł ciepła w

budynkach. W procesie zamawiania inwentaryzacji budynku należy zwrócić uwagę na ważną rolę, jaką odegrają w nim pracownicy administracji samorządowej (pracownicy urzędów gmin, strażnicy miejscy i gminni), którzy będą świadczyli te usługi dla obywateli.

Rozporządzenie wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z tym, że stosowanie przepisu § 1 i § 2 rozporządzenia następuje od dnia określonego w komunikacie, o którym mowa w art. 15 pkt 4 ustawy z dnia … o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. …). Z art. 15 pkt 4 tej ustawy wynika, że minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa ogłasza w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa komunikat określający dzień wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających udostępnianie danych i informacji z CEEB na zasadach, o których mowa w art. 27e ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2020 r. poz. 22, z późn. zm.). Komunikat, o którym mowa powyżej, ogłasza się w terminie co najmniej 3 miesięcy przed dniem wdrożenia rozwiązań technicznych określonych w komunikacie. Etapowe uruchamianie systemu informatycznego zostanie uzależnione od gotowości technicznej samego systemu. Rozwiązanie to pozwoli na uniknięcie wszelkich niedogodności związanych z ewentualnym nieterminowym oddaniem prac wytwórczych po stronie wykonawcy systemu. Z punktu widzenia wszystkich interesariuszy systemu informatycznego (osoby uprawnione, podmioty, którym dane będą udostępniane) rozwiązanie to stwarza pewność i bezpieczeństwo w zakresie uruchomienia systemu, które zostanie poprzedzone odpowiednim komunikatem ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa ogłoszonego z trzymiesięcznym wyprzedzeniem. Komunikat ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa sprowadzi się do wskazania terminu wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających np. udostępnianie danych i informacji z CEEB na zasadach, o których mowa w art. 27e ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów 5. Termin wdrożenia tych rozwiązań zostanie określony na konkretny dzień. Przyjęte podejście wynika z doświadczeń administracji publicznej w zakresie realizacji projektów informatycznych wdrażanych przepisami prawa na poziomie ustawy (np. CEPiK2.0) i przyjęcia etapowego podejścia do wdrożenia systemu CEEB, w ramach którego stopniowo będą uruchamiane jego kolejne funkcjonalności.

III. Informacje związane z procedowaniem projektu

Projekt rozporządzenia nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.), w związku z czym nie podlega notyfikacji.

Projekt nie wymaga przedstawienia organom i instytucjom Unii Europejskiej, o których mowa w § 27 ust. 4 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.), w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Zgodnie z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulaminu pracy Rady Ministrów, projekt rozporządzenia zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt rozporządzenia jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Nazwa projektu: Rozporządzenie Ministra Rozwoju w sprawie danych udostępnianych właścicielowi budynku lub lokalu z centralnej ewidencji emisyjności budynków **Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące** Ministerstwo Rozwoju **Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu** ……. **Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu** – ……..	**Data sporządzenia** 09.06.2020 r. **Źródło:** ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2020 r. poz. 22, z późn. zm.) **Nr … w wykazie prac legislacyjnych Ministra Rozwoju**

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów stwarza realne warunki do podjęcia działań zmierzających do ograniczenia niskiej emisji. Proces identyfikacji źródeł niskiej emisji zostanie rozpoczęty od gromadzenia jednolitych i uspójnionych danych w skali całego kraju w ramach Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (CEEB). Utworzenie i uruchomienie CEEB umożliwi gromadzenie ustandaryzowanych danych i informacji o budynkach i lokalach oraz o osobach wpisanych do wykazu osób uprawnionych. Projektowane przepisy określają e-usługi dla obywateli, za pośrednictwem których dane zgromadzone w CEEB zostaną udostępnione właścicielom budynków, umożliwią im zamówienie przeglądu kominiarskiego oraz inwentaryzacji budynku. Projektowane przepisy nie naruszają zasad określonych w przepisach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.), w tym zasady określonej w art. 5 ust. 1 lit. c ww. rozporządzenia, która stanowi, że dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego co niezbędne do celów, w których są przetwarzane – tzw. zasada „minimalizacji" danych.
Projektowane przepisy rozporządzenia regulują e-usługi dla obywateli w postaci usługi: „Zamów przegląd kominiarski" oraz „Zamów inwentaryzację budynku":

1) „Zamów przegląd kominiarski"

Przeglądów kominiarskich rocznie powinno być – zgodnie z przepisami – w budynkach ponad 5 mln. Z informacji uzyskanych od organizacji zrzeszających kominiarzy liczba ta jest znacznie mniejsza i wynika z braku powszechnego respektowania przez właścicieli lub zarządców budynków obowiązku ich dokonywania zgodnie z ustawowo określonymi terminami i przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333) – raz do roku dla budynków jednorodzinnych). Kształtuje się ona różnie w zależności od położenia budynków na mapie Polski. Ostrożne oszacowania przedstawicieli zawodu kominiarskiego wskazują, iż na terenach Polski wschodniej i części centralnej jest to zaledwie 5–10% ogółu budynków jednorodzinnych, zaś na pozostałych obszarach Polski ok. 50–70% ogółu budynków. Zdecydowanie lepiej przedstawia się liczba przeglądów kominiarskich dla budynków wielorodzinnych. Brak jest jednocześnie wiedzy na temat rzeczywistej liczby przeglądów kominiarskich w budynkach w Polsce. W związku z tym, na potrzeby analizy popytu na e-usługę, przyjęto, iż obecnie ok. 30% właścicieli budynków poddaje swoje kominy okresowemu przeglądowi, co stanowi liczbę ok. 1,5 mln przeglądów rocznie. W zakresie przeglądu kominiarskiego występującego w relacji między przedsiębiorcą, a właścicielem budynku, zamówienie inicjowane jest telefonicznie, a fakt jego przeprowadzenia oraz ewentualnie zebrane dane są przechowywane lokalnie przez przedsiębiorców, którzy wykonywali przegląd. Zatem dane te nie są zintegrowane, są przechowywane w sposób rozproszony, a zakres przechowywanej informacji jest różny oraz nie ma możliwości ich ponownego wykorzystania. Przedsiębiorcy świadczący te usługi nie mają obecnie możliwości korzystania z rozwiązań informatycznych uwzględniających ich potrzeby i łatwy kontakt z odbiorcami tych usług. Do tej pory nie został opracowany system IT świadczący usługi, który mógłby być wdrożony i stosowany powszechnie. E-usługa „Zamów przegląd kominiarski" umożliwi właścicielom budynków: elektroniczną rezerwację terminu usługi przeglądu kominiarskiego, wybór wykonawcy usługi, zarządzanie terminem realizacji przeglądu kominiarskiego (np. zmiana terminu, jej odwołanie, edytowanie danych), pobranie dokumentu z wynikami przeprowadzonego przeglądu kominiarskiego, niezbędnego do ubiegania się o różne formy pomocy publicznej na termomodernizację lub wymianę źródeł ciepła w budynkach. Celem uruchomienia powtarzalnego procesu przeglądu kominiarskiego jest z jednej strony ułatwienie właścicielowi budynku skorzystania z profesjonalnej usługi certyfikowanej firmy, a z drugiej strony umożliwienie przedstawicielom administracji publicznej monitorowanie stanu przeglądów kominów oraz uzyskiwanych tą drogą danych opisujących stan budynku oraz zainstalowanych w nim źródeł ciepła.

2) „Zamów inwentaryzację budynku"

Rozpoczęcie gromadzenia w skali całego kraju jednolitych i uspójnionych danych dotyczących budynków i pochodzących z

nich źródeł emisji stanowią kluczowy element do planowania działań naprawczych po stronie administracji publicznej, w tym przede wszystkim administracji samorządowej. W celu zdiagnozowania źródeł niskiej emisji - administracja rządowa przygotowuje narzędzie informatyczne, które następnie bezpłatnie udostępni administracji samorządowej do realizacji zadań wynikających przede wszystkim z Programów Ochrony Powietrza (POP). Gminy już obecnie są zobowiązane do inwentaryzacji źródeł ogrzewania budynków na swoim obszarze. Obowiązek ten wynika z POP przyjmowanych przez sejmiki województw jako działanie naprawcze w celu ograniczenia niskiej emisji. POP opracowywane są na podstawie art. 91 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219), a ich celem jest osiągnięcie dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń w powietrzu. Zebranie, weryfikacja i monitorowanie danych o ogrzewaniu budynków i źródłach spalania paliw jest również niezbędne w celu wdrażania tzw. „uchwał antysmogowych" przyjmowanych na podstawie art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Wdrożenie CEEB stanowi wsparcie dla realizacji działań gmin w tym obszarze i umożliwi zmniejszenie kosztów inwentaryzacji źródeł ogrzewania (koszty zleceń dla firm zewnętrznych, koszty inwentaryzacji prowadzonych przez pracowników gminnych). Elektroniczna baza danych będzie ułatwieniem w zbieraniu danych od mieszkańców. Dane gromadzone w CEEB będą stanowiły również cenne źródło informacji do planowania i organizacji zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy, co jest zadaniem własnym gminy wynikającym z art. 18 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2020 r. poz. 833, z późn. zm.). Projektowane rozwiązanie stanowić będzie instrument wsparcia dla podejmowanych w tym zakresie działań.
E-usługa umożliwi właścicielom budynków: elektroniczną rezerwację terminu inwentaryzacji budynku (w zakresie cech budynku, źródeł ciepła i stosowanego opału), zarządzanie jej terminem (np. zmianę terminu, jej odwołanie, edytowanie danych), a także pobranie dokumentu z wynikami przeprowadzonej inwentaryzacji, niezbędnego do ubiegania się o różne formy pomocy publicznej na termomodernizację lub wymianę źródeł ciepła w budynkach. W procesie zamawiania inwentaryzacji budynku należy zwrócić uwagę na ważną rolę, jaką odegrają w nim pracownicy administracji samorządowej (pracownicy urzędów gmin, strażnicy miejscy i gminni), którzy będą świadczyli te usługi dla obywateli.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Usprawnienie procesu zamawiania i dokonywania przeglądów okresowych przewodów kominowych oraz inwentaryzacji budynków w celu aktywizacji obowiązku ustawowego w tym zakresie. W konsekwencji, podjęte działania prowadzić powinny do zwiększenia ilości dokonywanych przeglądów kominiarskich, co bezpośrednio wpływa na zdrowie i bezpieczeństwo mieszkańców budynków.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

W krajach, gdzie występuje powszechne zjawisko niskiej emisji związane z eksploatacją urządzeń grzewczych na paliwa stałe w sektorze komunalno-bytowymi (np. Rumunia, Bułgaria, Słowacja, Węgry, Kosowo, Macedonia), przedmiotowy problem nie został dotychczas kompleksowo rozwiązany. Brak jest jednocześnie możliwości wskazania „uniwersalnych" rozwiązań, które zapewnią ograniczenie niskiej emisji, a w konsekwencji poprawę jakości powietrza bez względu na występujące uwarunkowania w danym kraju, tj. sytuację gospodarczą, warunki geograficzne i meteorologiczne, czy też skalę zanieczyszczenia. Znaczącą poprawę jakości powietrza w tych krajach będzie można osiągnąć przede wszystkim przez ograniczenie poziomu niskiej emisji, co powinno stanowić priorytet w planowanych i realizowanych działaniach naprawczych. Skala i rodzaj problemów związanych z zanieczyszczeniem powietrza w poszczególnych państwach są bardzo zróżnicowane, m.in. z uwagi na sytuację gospodarczą, czy też ich położenie geograficzne i powierzchnię. W konsekwencji nie ma możliwości wskazania „jedynie słusznej drogi" czy też „złotego środka", które zapewnią poprawę jakości powietrza bez względu na okoliczności zewnętrzne. Najwyższa Izba Kontroli (NIK) wraz z Naczelnym Organem Kontroli Holandii (Algemene Rekenkamer), podjęły się koordynowania pierwszej międzynarodowej kontroli nt. skuteczności działań na rzecz poprawy jakości powietrza w 14 krajach Europy (Polska, Holandia, Słowacja, Mołdawia, Gruzja, Rumunia, Kosowo, Bułgaria, Macedonia, Albania, Szwajcaria, Hiszpania, Estonia) oraz w Izraelu, która została zaprezentowana w dokumencie pt.: „Joint report on air quality". Wyniki kontroli międzynarodowej wskazują, że większość krajów aktualnie nie jest przygotowana do wykonania zadań w sposób określony w krajowych rekomendacjach NIK (vide: pkt 1). Wiele z krajów uczestniczących w audycie znajduje się na początku drogi, która ma prowadzić do poprawy jakości powietrza i nie dysponuje danymi umożliwiającymi adekwatne zaplanowanie działań naprawczych i skuteczne zarządzanie procesem ich wdrażania.
W wielu krajach europejskich uruchomiono programy rządowe mające na celu poprawę efektywności energetycznej przez modernizację budynków przemysłowych i mieszkalnych. Wsparcie jest dostępne w formie ulg lub dotacji, które mogą być stosowane do izolacji termicznej, wymiany drzwi, modernizacji systemów grzewczych (np. wymiana kotłów) i instalacji systemów odzyskiwania energii oraz systemów opartych na odnawialnych źródłach energii. W większości krajów europejskich brak jest jednocześnie systemów gromadzących dane emisyjne na poziomie budynków. W Wielkiej Brytanii dane zostały zebrane w celu ustalenia zapotrzebowania na ciepło – nie gromadzi się danych dla celów emisyjnych. W Austrii w celu lepszego określenia emisji z sektora z budynków opracowano dedykowane 22 wskaźniki emisyjne w zależności od źródła ciepła i spalanego paliwa, przy czym dane te dotyczą spalania oleju, gazu, drewna oraz węgla. W przypadku danych dotyczących paliwa stałego w postaci węgla, w Austrii istnieją tylko 2 wskaźniki dla pieca i kotła na paliwo stałe, z tego powodu, że te źródła nie są popularne w tym kraju. Zapotrzebowanie na energię zostało wyliczone po stopniodniach (różnicy w temperaturze na zewnętrz i wewnątrz) dla 5 wskaźników. Wyliczenia dotyczą średnich krajowych, dane nie są rozkładane przestrzennie. W Czechach, w kraju, w którym również występuje problem z jakością powietrza z tzw. sektora niskiej emisji – wyznaczono wskaźniki emisyjne z uwzględnieniem dostępnego na wewnętrznym rynku paliw oraz ich kaloryczności. Na tej podstawie określono emisyjność w 4 typach kotłów na paliwa stałe. Jednakże w Czechach brakuje bazy inwentaryzacyjnej budynków/lokali, dlatego dane gromadzone na poziomie

gminnym są nieprecyzyjne.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Obywatele - właściciele i zarządcy budynków (w tym przede wszystkim jednorodzinnych i wielorodzinnych oraz handlowo-usługowych).	Ok. 5 007 500	Opracowanie własne - oszacowano na podstawie danych GUS (por. Raport GUS: Zamieszkane budynki - Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań, Warszawa, 2013) nt. liczby budynków zamieszkanych jednorodzinnych i wielorodzinnych (przyjęto, że są one równoważne z zakresem budynków objętych CEEB).	Możliwość skorzystania z e-usług w celu realizacji ustawowych obowiązków.
Przedsiębiorcy: 1) osoby z uprawnieniami kominiarskimi - mistrzowie kominiarscy oraz czeladnicy kominiarscy; 2) osoby z uprawnieniami budowlanymi odpowiedniej specjalności instalacyjnej; 3) osoby sporządzające świadectwo charakterystyki energetycznej budynku; 4) osoby przeprowadzające kontrolę stanu technicznego systemu ogrzewania.	1) ok. 3 100 osób z uprawnieniami mistrzów kominiarskich oraz ok. 6200 osób z uprawnieniami czeladników kominiarskich, 2) ok. 22 000 osób; 3) 15 232 osoby; 4) 1 775 osób.	1) własna analiza rynku oparta na informacjach pochodzących z cechów kominiarskich; 2) własna analiza rynku oparta na informacjach z Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa zamieszczonych z Biuletynie „Inżynier Budownictwa" (stan na 2017 r.); 3 i 4) dane z centralnego rejestru świadectw charakterystyki energetycznej budynków - prowadzonego obecnie przez Ministra Rozwoju.	Możliwość powszechnego wykonywania i realizacji zaprojektowanych e-usług.
Gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta)	• 2411 gmin • 66 miast na prawach powiatu	Dane ogólnodostępne	Możliwość powszechnego wykonywania i realizacji zaprojektowanych e-usług

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt rozporządzenia zostanie poddany konsultacjom publicznym.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2018 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian **[mln zł]**											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	*Łącznie (0-10)*
Dochody ogółem	0	0	0	0	0	0	0					0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0					0
JST	0	0	0	0	0	0	0					0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0											
Wydatki ogółem	0	0	0	0	0	0	0					0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0					0
JST	0	0	0	0	0	0	0					0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0											
Saldo ogółem	0	0	0	0	0	0	0					0

budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0					0
JST	0	0	0	0	0	0	0					0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0											

– Źródła finansowania	
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projekt nie będzie miał wpływu na sektor finansów publicznych. Zamówienie e-usługi nie jest uzależnione od opłaty administracyjnej.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	*Łącznie (0-10)*
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2018 r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe dotknięte zjawiskiem ubóstwa energetycznego							

W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Brak wpływu.
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Brak wpływu.
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe, w tym osoby z niepełnosprawnością oraz osoby starsze	Dokonanie przeglądu kominiarskiego lub zinwentaryzowanie budynku stanowić będzie korzyść dla obywatela – pozwoli m.in. na dotarcie instytucjom dofinansowującym do osób najbardziej potrzebujących, w tym ubogich energetycznie, ze wsparciem finansowym w ramach programów pomocowych realizowanych ze środków publicznych. Należy mieć bowiem na względzie, że na poziomie lokalnym (województwo) obowiązują tzw. uchwały antysmogowe, które zakazują stosowania określonego rodzaju paliwa i korzystania z pieców/kotłów określonej klasy. I tak, od dnia 1 września 2019 r. w Krakowie zaczął obowiązywać całkowity zakaz stosowania węgla i drewna w kotłach, piecach i kominkach. Rozwiązanie takie sprawia, że należy zastosować inne rodzaje paliwa do ogrzewania swoich domów, jak i wymienić stare niskoemisyjne kotły/piece. Dokonanie przeglądu kominiarskiego lub zinwentaryzowanie budynku stworzy realną możliwość dotarcia do budynku przez instytucje finansujące wymianę lub likwidację kopciuchów w ramach różnych programów, w tym przede wszystkim rządowego programu priorytetowego „Czyste Powietrze". Wypracowane narzędzia analityczne zaszyte w systemie teleinformatycznym, będą dostępne dla obywateli w formie e–usług. Dostęp do e-usług wykorzystujących dane o budynkach odbywać się będzie po podaniu danych identyfikujących właściciela budynku. Przewiduje się bowiem udostępnianie danych zgromadzonych w CEEB w postaci elektronicznej przy użyciu systemu teleinformatycznego – właścicielowi budynku, w zakresie danych, które go dotyczą, po podaniu danych określonych w przepisach niniejszego rozporządzenia, w celu autoryzacji i uwierzytelnienia. Dostęp online dla właścicieli budynków do własnych danych przyczyni się do zlikwidowania uciążliwości związanej obecnie z dostępem do danych dotyczących możliwych form dofinansowania. Możliwe będzie bieżące monitorowanie informacji na temat dostępnych środków finansowych na termomodernizację budynku lub wymianę kotła w ramach środków publicznych. System pełni w tym zakresie rolę

		koordynatora przyznawanych dofinansowań środków publicznych, realizowanych na różnych płaszczyznach – przez różne podmioty i z różnych źródeł. Centralizacja informacji sprawi, że otrzymanie dofinansowania na termomodernizację budynku lub wymianę kotła stanie się bardziej przystępne dla obywateli, którzy w wielu przypadkach z uwagi na brak świadomości co do istniejących wariantów wsparcia, nie są w stanie niestety pozyskać stosownego wsparcia finansowego. Zaprojektowane rozwiązania umożliwią i zracjonalizują bowiem podejmowanie decyzji inwestycyjnych przez samorządy terytorialne, które będą miały możliwość efektywniejszego wspierania przeciwdziałania zjawisku niskiej emisji na danym terenie (ulica, dzielnica, wieś/miasto, gmina, powiat, województwo), z uwzględnieniem potrzeb obywateli, zwłaszcza ubogich energetycznie, którzy wymagają pomocy państwa w tym zakresie. Projekt może wpłynąć na sytuację ekonomiczną i społeczną rodziny, gdyż poznanie potrzeb obywateli, przede wszystkim tych ubogich energetycznie umożliwi wsparcie wymiany kotłów na kotły węglowe piątej generacji lub na gazowe czy też wsparcie podłączenia danego budynku do systemu ciepłowniczego. Możliwość zamówienia kominiarza ułatwi obywatelom dostęp do osób dokonujących przeglądów okresowych przewodów kominowych, do których w wielu miejscach w kraju dostęp jest ograniczony. Wszystko to przyczyni się to do polepszenia jakości powietrza w gospodarstwach domowych, zmniejszy się ryzyko wystąpienia lokalnych zjawisk smogu, co poprawi poziom zdrowia mieszkańców Polski – zmniejszy się tym samym zachorowalność na choroby wywoływane przez zanieczyszczenie powietrza, koszty leczenia i straty w wyniku przedwczesnych zgonów. Inwentaryzacja budynku nie będzie podlegać żadnej opłacie – nie wpływa więc na sytuację finansową mieszkańców budynków. Jednocześnie wpływ projektu na osoby starsze i osoby niepełnosprawne będzie analogiczny jak na pozostałe osoby, stosownie do powyższego opisu.
	Władze publiczne	Wójt, burmistrz i prezydent miasta – konieczność realizacji zadań wynikających przede wszystkim z POP. Gminy już obecnie są zobowiązane do inwentaryzacji źródeł ogrzewania budynków na swoim obszarze. Obowiązek ten wynika z POP przyjmowanych przez sejmiki województw jako działanie naprawcze w celu ograniczenia niskiej emisji. Zebranie, weryfikacja i monitorowanie danych o ogrzewaniu budynków i źródłach spalania paliw jest również niezbędne w celu wdrażania tzw. „uchwał antysmogowych" przyjmowanych na podstawie art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Wdrożenie CEEB stanowi wsparcie dla realizacji działań gmin w tym obszarze i umożliwi zmniejszenie kosztów inwentaryzacji źródeł ogrzewania (koszty zleceń dla firm zewnętrznych, koszty inwentaryzacji prowadzonych przez pracowników gminnych). Elektroniczna baza danych będzie ułatwieniem w zbieraniu danych od mieszkańców. Dane gromadzone w CEEB będą stanowiły również cenne źródło informacji do planowania i organizacji zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy, co jest zadaniem własnym gminy wynikającym z art. 18 z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne. Projektowane rozwiązanie stanowić będzie instrument wsparcia dla podejmowanych w tym zakresie działań.
Niemierzalne		Brak wpływu.
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Brak wpływu.	

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

Projektowana regulacja określa zakres danych udostępnianych w postaci elektronicznej z centralnej ewidencji emisyjności budynków w formie e-usług.

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	☐ tak ☒ nie ☐ nie dotyczy

☐ zmniejszenie liczby dokumentów ☐ zmniejszenie liczby procedur ☐ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:	☒ zwiększenie liczby dokumentów ☒ zwiększenie liczby procedur ☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	☒ tak ☐ nie ☐ nie dotyczy

Komentarz:
Zwiększenie obciążeń regulacyjnych (w pozytywnym aspekcie) będzie dotyczyło obywateli przez udostępnienie im e-usług.

9. Wpływ na rynek pracy

Brak wpływu na rynek pracy.

10. Wpływ na pozostałe obszary

☐ środowisko naturalne ☐ sytuacja i rozwój regionalny ☐ inne:	☐ demografia ☐ mienie państwowe	☒ informatyzacja ☐ zdrowie

Omówienie wpływu	**Informatyzacja:** System teleinformatyczny CEEB z zaimplementowanymi e-usługami dla obywateli: „Zamów przegląd kominiarski” oraz „Zamów inwentaryzację budynku”.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Stosowanie przepisów § 1 i § 2 rozporządzenia następuje od dnia określonego w komunikacie, o którym mowa w art. 15 pkt 4 ustawy z dnia … o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. …). Z art. 1 pkt 4 tej ustawy wynika, że minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa ogłasza w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa komunikat określający dzień wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających udostępnianie danych i informacji z CEEB na zasadach, o których mowa w art. 27e ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów. Komunikat, o którym mowa powyżej, ogłasza się w terminie co najmniej 3 miesięcy przed dniem wdrożenia rozwiązań technicznych określonych w danym komunikacie. Etapowe uruchamianie systemu informatycznego zostanie uzależnione od gotowości technicznej samego systemu. Rozwiązanie to pozwoli na uniknięcie wszelkich niedogodności związanych z ewentualnym nieterminowym oddaniem prac wytwórczych po stronie wykonawcy systemu. Z punktu widzenia wszystkich interesariuszy systemu informatycznego (osoby uprawnione, podmioty, którym dane będą udostępniane) rozwiązanie to stwarza pewność i bezpieczeństwo w zakresie uruchomienia systemu, które zostanie poprzedzone odpowiednim komunikatem ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa ogłoszonego z trzymiesięcznym wyprzedzeniem. Komunikat ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa sprowadzi się do wskazania terminu wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających udostępnianie danych i informacji z CEEB na zasadach, o których mowa w art. 27e ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów. Termin wdrożenia tych rozwiązań zostanie określony na konkretny dzień. Przyjęte podejście wynika z doświadczeń administracji publicznej w zakresie realizacji projektów informatycznych wdrażanych przepisami prawa na poziomie ustawy (np. CEPiK2.0) i przyjęcia etapowego podejścia do wdrożenia systemu CEEB, w ramach którego stopniowo będą uruchamiane jego kolejne funkcjonalności.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Planuje się ewaluację całości interwencji (ustawa o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw) po 3 latach od wprowadzenia zmian. Dodatkowo proponuje się oszacowanie - po pół roku od uruchomienia poszczególnych funkcjonalności systemu IT, tj. począwszy od wdrożenia funkcjonalności systemu (moduł dotyczący deklaracji) w ramach CEEB – liczby wywołanych przez użytkowników e-usług, w stosunku do liczby, która została zaplanowana w ramach budowy e-usług ze środków pochodzących z Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa i przyjętych wskaźników i mierników projektowych. Ewaluacja efektów usług powinna nastąpić pół roku od uruchomienia każdej z usług stworzonej na podstawie uchwalonych przepisów.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Warszawa, dnia 6 sierpnia 2020 r.

Raport z konsultacji publicznych projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw[1]

Niniejszy raport został sporządzony na podstawie § 51 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.).

I. Przedmiot konsultacji publicznych oraz opiniowania.

Przedmiotem konsultacji publicznych był projekt ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw (UA2).

II. Przebieg konsultacji publicznych i podmioty, które wzięły w nich udział.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw został w dniu 29 stycznia 2020 r. skierowany do konsultacji publicznych poprzez rozesłanie go do 62 podmiotów, które mogły być zainteresowane zmianami w obowiązujących przepisach dotyczących zmian w Programie Stop Smog oraz utworzeniem centralnej ewidencji emisyjności budynków. Dodatkowo, projekt został umieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji.
W trakcie konsultacji uwagi zostały zgłoszone przez następujące podmioty/osoby: Obszar Metropolitalny Gdańsk, Gdynia, Sopot; Korporacja Mistrzów Kominiarskich Województwa Śląskiego; Polski Koncern Naftowy ORLEN Spółka Akcyjna; Alarm Smogowy Zielonki; Korporacja Kominiarzy Polskich; Cech Kominiarzy Polskich; Ogólnopolska Komisja Branżowa Kominiarzy Związku Rzemiosła Polskiego; Polski Alarm Smogowy; Krakowski Alarm Smogowy; Wielicki Alarm Smogowy; Stowarzyszenie Certyfikatów i Audytorów Energetycznych; Pan Arkadiusz Dołęga; Polskie Stowarzyszenie Producentów Styropianu; WiseEuropa; Polska Akademia Nauk; Pan dr inż. Bogusław Maludziński - Audytor energetyczny KAPE nr 0032 - Politechnika Krakowska; Polska Spółka Gazownictwa sp. z o.o.; MIWO – Stowarzyszenie Producentów Wełny Mineralnej Szklanej i Skalnej; Rada Główna Instytutów Badawczych; Stowarzyszenie Nowoczesne Budynki.
Łącznie zgłoszono 41 uwag.

Podmioty, którym został przedstawiony projekt ustawy w ramach konsultacji publicznych to:
1. Bank Gospodarstwa Krajowego (sekretariatDFM@bgk.pl, sekretariatWK1@bgk.pl)
2. Związek Banków Polskich (pb@zbp.pl)

[1] Nazwa projektu ustawy została zmieniona zgodnie z aktualizacją wpisu do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów

3. Unia Metropolii Polskich (biuro@metropolie.pl)
4. Związek Miast Polskich (biuro@zmp.poznan.pl)
5. Związek Powiatów Polskich (biuro@zpp.pl)
6. Unia Miasteczek Polskich (biuro.ump@podkowalesna.pl)
7. Instytut Rozwoju Miast i Regionów (sekretariat@irmir.pl)
8. Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej (biuro@zwrp.pl)
9. Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej (biuro@zgwrp.pl)
10. Instytut Techniki Budowlanej (instytut@itb.pl)
11. Polska Izba Inżynierów Budownictwa (biuro@piib.org.pl)
12. Izba Architektów Rzeczypospolitej Polskiej (izba@izbaarchitektow.pl)
13. Stowarzyszenie Instytut Ekonomii Środowiska (biuro@iee.org.pl)
14. Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju (ine@ine-isd.org.pl)
15. Fundacja Instytut Sobieskiego (sobieski@sobieski.org.pl)
16. Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy (sekretariat@ios.edu.pl)
17. Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy (info@il-pib.pl)
18. Instytut Chemicznej Przeróbki Węgla (office@ichpw.pl)
19. Krajowa Agencja Poszanowania Energii S.A. (kape@kape.gov.pl)
20. Narodowa Agencja Poszanowania Energii S.A. (nape@nape.pl)
21. Rada Główna Instytutów Badawczych (rgib@ibdim.edu.pl)
22. Polskie Stowarzyszenie Budownictwa Ekologicznego (biuro@plgbc.org.pl)
23. Stowarzyszenie Certyfikatorów i Audytorów Energetycznych (biuro@certyfikatorzy.org.pl)
24. Związek Pracodawców-Producentów Materiałów dla Budownictwa (info@dlabudownictwa.pl)
25. Polskie Stowarzyszenie Producentów Styropianu (biuro@producencistyropianu.pl)
26. MIWO Stowarzyszenie Producentów Wełny Mineralnej: Szklanej i Skalnej (biuro@miwo.pl)
27. Polskie Okna i Drzwi, Związek Producentów, Dostawców i Dystrybutorów (biuro@okna.org.pl)
28. Stowarzyszenie Nowoczesne Budynki (biuro@snb.org.pl)
29. Federacja Porozumienie Polskiego Rynku Nieruchomości (biuro1@pprn.pl)
30. Konfederacja Budownictwa i Nieruchomości (kbin@kbin.org.pl)
31. Polska Federacja Organizacji Zarządców, Administratorów i Właścicieli Nieruchomości (biuro@pfozaiwn.org)
32. Polska Federacja Rynku Nieruchomości (federacja@pfrn.pl)
33. Polski Związek Firm Deweloperskich (biuro@pzfd.pl)
34. Polski Związek Inżynierów i Techników Budownictwa (biuro@zgpzitb.org.pl)

35. Izba Projektowania Budowlanego (ipb@ipb.org.pl)
36. Związek Zawodowy Budowlani (sekretariat@zzbudowlani.pl)
37. Polski Związek Pracodawców Budownictwa (sekretariat@pzpb.com.pl)
38. Korporacja Kominiarzy Polskich (zgkkp.opole@op.pl)
39. Ogólnopolska Komisja Branżowa Kominiarzy przy Związku Rzemiosła Polskiego (zrp@zrp.pl)
40. Korporacja Mistrzów Kominiarskich woj. Śląskiego (biuro@kominiarze-slask.pl)
41. Beskidzki Cech Kominiarzy (biuro@waszek.pl)
42. Krajowa Izba Kominiarzy (biuro@izbakominiarzy.pl)
43. Związek Rzemiosła Polskiego (zrp@zrp.pl)
44. Naczelna Organizacja Techniczna (sekretariat@not.org.pl)
45. Izba Energetyki Przemysłowej i Odbiorców Energii (iep@iep.org.pl)
46. Izba Gospodarcza Energetyki i Ochrony Środowiska (sekretariat@igeos.pl)
47. Izba Gospodarcza Gazownictwa (office@igg.pl)
48. Krajowa Izba Biopaliw (info@kib.pl)
49. Polska Geotermalna Asocjacja im. prof. Juliana Sokołowskiego (biuro@pga.org.pl)
50. Polska Izba Biomasy (biuro@biomasa.org.pl)
51. Polska Izba Gospodarcza Energetyki Odnawialnej i Rozproszonej (pigeor@pigeor.pl)
52. Polski Komitet Energii Elektrycznej (pkee@pkee.pl)
53. Polskie Stowarzyszenie Energetyki Wiatrowej (biuro@psew.pl)
54. Polskie Towarzystwo Elektrociepłowni Zawodowych (sekretariat@ptez.com.pl)
55. Stowarzyszenie Elektryków Polskich (sep@sep.com.pl)
56. Stowarzyszenie Energii Odnawialnej (biuro@seo.org.pl)
57. Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Mechaników Polskich (simp@simp.pl)
58. Stowarzyszenie na Rzecz Efektywności – im. prof. Krzysztofa Żmijewskiego (biuro@stowarzyszenie-zmijewski.pl)
59. Stowarzyszenie Niezależnych Wytwórców Energii Skojarzonej (biuro@snwes.pl)
60. Stowarzyszenie Polskich Energetyków (wloclawek@spe.org.pl)
61. Towarzystwo Obrotu Energią (sekretariat@toe.pl)
62. Polska Izba Ekologii (pie@pie.pl)

Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem ustawy w trybie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

Projekt nie dotyczy związków zawodowych i w związku z tym nie podlega opiniowaniu przez nie. Projekt nie dotyczy spraw, o których mowa w art. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240).

Projekt ustawy nie wymaga notyfikacji na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Projekt ustawy nie wymaga przedstawiania jej organom i instytucjom Unii Europejskiej w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia. W szczególności regulacja nie mieści się w zakresie przedmiotowym zagadnień podlegających konsultacjom z Europejskim Bankiem Centralnym, zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji Rady z dnia 29 czerwca 1998 r. (98/415/WE) w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych (Dz. Urz. UE L 189 z 03.07.1998, str. 42).

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Zestawienie uwag zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych
do projektu ustawy o ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw

Lp.	Jednostka redakcyjna	Treść uwagi	Zgłaszający uwagę	Uzasadnienie uwagi	Stanowisko MR
	2	3	4		5
		Uwagi ogólne			
1.	Konieczne byłoby opracowanie standardu wymagań audytów termomodernizacyjnego (energetycznego) i zobowiązanie do jego stosowania przez audytorów, którzy obecnie stosują różne metodologie obliczeniowe i szereg uproszczeń mając wolną rękę w działaniu. A wszystkim nam powinno zależeć, by termomodernizacje były kompleksowe i efekt ekologiczny był optymalny, oraz by zmodernizowany budynek zbliżał się wskaźników zapotrzebowania, które będą wymagane od 31 grudnia 2020 roku (Rozporządzenie Ministra Infrastruktury).	Obszar Metropolitalny Gdańsk, Gdynia, Sopot		Uwaga nieuwzględniona – poza obszarem regulacji.
2.	Projekt ZONE zapowiada się również bardzo interesująco. Zachęcam do rozważenia rozszerzenia systemu do działania kompleksowego, w zakresie Platformy do Zarządzania Energią, obejmującego: a. Rozlokowania budynków na mapie (narzędzia GIS), wraz z informacjami podstawowymi nt. budynków oraz parametrami technicznymi; b. Inwentaryzacja źródeł i przegród oraz określenie klasy energetycznej budynków; c. Godziny pracy, sezonowość,	Obszar Metropolitalny Gdańsk, Gdynia, Sopot		Uwaga wyjaśniona. Zaproponowany w projekcie ustawy zakres danych gromadzonych w CEEB stanowi odzwierciedlenie wniosków przyjętych w ramach pilotażowego projektu Zintegrowanego Systemu Ograniczenia Niskiej Emisji (ZONE). Zaproponowany wstępnie zakres danych realizuje tzw. zasadę ,,minimalizacji" danych określoną w art. 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz

	kluczowe urządzenia: klasa i zapotrzebowanie; d. Dane kontaktowe do zarządcy obiektu; e. Zdjęcia, załączniki m.in..: dokumenty techniczne i audyty energetyczne; f. Parametry punktów poboru m.in.: grupy taryfowe, moce przyłączeniowe i umowne, dane sprzedawcy i dystrybutora, informacja o układzie pomiarowych i przeznaczenie mediów; g. Baza danych odczytowych, wydatków i archiwizacja fv (zaczytywanie fv elektronicznych); h. Alerty przekroczeń mocy czynnej, biernej pojemnościowej i indukcyjnej; i. Eksport danych PP do Excel na potrzeby informacyjne m.in. jako załącznik do przetargu; j. Analiza danych zużycia i generowanie rekomendacji; k. Porównywanie parametrów i zużycia z podobnymi budynkami; l. Obsługa, bilansowanie i monitorowanie własnej produkcji energii (w tym klastry energii); m. Monitoring innych wydatków m.in. zakup opału; n. Śledzenie parametrów wewnętrznych i środowiskowych budynku.			uchylenia dyrektywy 95/46/WE, która stanowi, że dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego co niezbędne do celów, w których są przetwarzane.
3.	Stoimy na stanowisku, że oparcie w ustawie inwentaryzacji palenisk na Prawie Budowlanym i oczekiwana praca kominiarzy podczas przeprowadzania zgodnie z art. 62 kontroli rocznych jest bardzo dobrą i co ważne wspólnie wypracowaną koncepcją. Jedynym wnioskiem może być kwestia wpisania także do Ustawy oprócz art. 62 Prawa	Korporacja Mistrzów Kominiarskich Województwa Śląskiego		Uwaga uwzględniona. Zakres regulacji zostanie rozszerzony o czynności wynikające z § 34 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. 2010 nr 109 poz. 719), polegających na usuwaniu zanieczyszczeń z przewodów dymowych

	Budowlanego także i Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. 2010 nr 109 poz. 719) wtedy kominiarz kompleksowo mogliby wykonywać inwentaryzacje palenisk zarówno podczas kontroli jak i czyszczeń przewodów kominowych. Nie zmienia to jednak faktu, że oczekujemy z niecierpliwością na przejście Ustawy przez cały proces legislacyjny i podjęcie wspólnych zintegrowanych działań na terenie całego kraju za pomocą narzędzia, nad którym także wspólnie pracowaliśmy w Ministerstwie, które zapewni przejrzystość i dokładność kontroli.			i spalinowych w okresach ich użytkowania, w obiektach lub ich częściach, w których odbywa się proces spalania paliwa stałego, ciekłego lub gazowego.
4.	Nowo tworzona ewidencja, aby stanowiła efektywne narzędzie gromadzące informacje o emisyjności budynków, a tym samym być skutecznym narzędziem w walce ze zjawiskiem niskiej emisji, powinna zawierać istotne informacje o wszystkich budynkach, nie tylko zaś budynkach mieszkalnych czy użyteczności publicznej (z zastrzeżeniem ograniczonej informacji w przypadku budynków posiadających źródło spalania paliw niewymagających pozwoleń przewidzianych w Prawie ochrony środowiska). W celu zdiagnozowania i zidentyfikowania źródeł emisji z budynków projektowana Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków (dalej również jako „CEEB”)	Polski Koncern Naftowy ORLEN Spółka Akcyjna		Uwaga wyjaśniona. W CEEB gromadzi się dane i informacje o budynkach w zakresie źródła ciepła, źródła energii elektrycznej oraz źródła spalania paliw. Na poziomie aktów wykonawczych zostanie określony szczegółowy zakres danych gromadzonych w ewidencji, dotyczący m.in. rodzaju źródła, nominalnej mocy cieplnej lub elektrycznej czy też rodzaju paliwa i jego rocznego zużycia.

	powinna zawierać informacje nie tylko o źródle spalania paliw oraz rodzaju spalanego paliwa, ale także szczegółowo określać rodzaj dopuszczalnych paliw, które potencjalnie mogą być w nim spalane z podziałem na grzewcze paliwa: ciekłe, stałe oraz gazowe. Powinno to prowadzić do zaprzestania w powszechnym użytku wykorzystywania instalacji grzewczych niespełniających wymagań technicznych, jak i używania ciekłych paliw grzewczych niespełniających wymagań jakościowych stanowiących źródło zanieczyszczenia powietrza.			
5.	W tym kontekście nader ważne jest uwzględnienie przy tworzeniu nowych narzędzi takich jak CEEB ich optymalnego wykorzystania, w tym także dokonywanie krzyżowych, automatycznych weryfikacji danych zawartych w centralnych bazach danych (rejestrach) gromadzonych przez centralne organy administracji publicznej. Równie ważne jest zapewnienie dostępu do tych danych centralnym organom administracji takim jak na przykład Krajowa Administracja Skarbowa oraz Prezes Urzędu Regulacji Energetyki.	Polski Koncern Naftowy ORLEN Spółka Akcyjna		Uwaga uwzględniona. Prezes URE zostanie uwzględniony w katalogu podmiotów wskazanych w art. 27d ust. 1 projektowanej ustawy (pkt 25). Organy Krajowej Administracji Skarbowej zostały wskazane w pkt 12 ww. przepisu.
6.	W pierwszej kolejności należy podnieść, że aby tworzona CEEB była efektywnym narzędziem, w którym gromadzone będą informacje o budynkach, CEEB musi zawierać informacje o wszystkich budynkach, nie tylko o budynkach	Polski Koncern Naftowy ORLEN Spółka Akcyjna		Uwaga wyjaśniona. W rubryce nr 2 OSR zostało wyjaśnione, że w CEEB będą gromadzone dane o wszystkich budynkach: „W systemie będą gromadzone dane o wszystkich budynkach, w których eksploatowane są

	mieszkalnych czy użyteczności publicznej. Mając na względzie opublikowany Projekt Ustawy nie jest w pełni jasne, czy projektowana CEEB ma uwzględniać wszystkie budynki, czy tylko budynki mieszkalne oraz użyteczności publicznej, stąd w naszej ocenie powinno to zostać wyrażane wprost, że zakres CEEB powinien zawierać informacje o wszystkich budynkach. CEEB wychodzi naprzeciw potrzebie utworzenia spójnej i kompleksowej informacji o źródłach spalania paliw, która powinna pozwolić zastosować odpowiednie środki do zniwelowania źródeł niskiej emisji, a tym samym realizacji naczelnego założenia programu poprawy jakości powietrza. Podkreślenia wymaga okoliczność, że cel nowelizacji może zostać zniweczony, jeżeli CEEB nie uwzględni wszystkich budynków, zwłaszcza tych, które nie posiadają źródeł spalania paliw regulowanych przez Prawo ochrony środowiska. W naszej ocenie nie można doprowadzić do sytuacji, gdy nie będą ewidencjonowane budynki, które również mogą i często stanowią źródło emisji emitowanego w Polsce szkodliwego dla zdrowia pyłu PM2,5 oraz emisji wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych, w tym rakotwórczego benzo[a]pirenu. Niejednokrotnie budynki typowo mieszkalne jednorodzinne lub wielorodzinne, posiadające domowe systemy grzewcze, są wykorzystywane do prowadzenia działalności			źródła spalania paliw o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1MW. Decydującym kryterium pozostaje bowiem moc cieplna źródła wykorzystywanego w budynku – nie więcej niż 1 MW. Kryterium wpisu źródła spalania paliw do systemu jest moc źródła, niezależnie od formy prawnej użytkowania budynku, tj. czy przez osobę prywatną czy przedsiębiorcę. Ewidencją zostaną więc objęte również takie budynki jak małe lokalne ciepłownie czy małe zakłady produkcyjne, pod warunkiem, że nominalna moc cieplna wykorzystywanego źródła spalania paliw nie przekracza 1MW.” Zgodnie z projektowanym rozwiązaniem i danymi przekazywanymi z systemu referencyjnego BDOT10k inwentaryzacja dotyczyć będzie następujących budynków: 1) budynki mieszkalne jednorodzinne (BUBD01) 2) budynki o dwóch mieszkaniach (BUBD02) 3) budynki o trzech i więcej mieszkaniach (BUBD03) 4) budynki zbiorowego zamieszkania (BUBD04) 5) budynki hoteli (BUBD05) 6) budynki zakwaterowania turystycznego, pozostałe (BUBD06) 7) budynki biurowe (BUBD07) 8) budynki handlowo - usługowe (BUBD08) 9) zbiorniki, silosy i budynki magazynowe (BUBD12) 10) budynki szkół i instytucji badawczych (BUBD15) 11) budynki szpitali i zakładów opieki medycznej (BUBD16) 12) budynki kultury fizycznej (BUBD17) 13) budynki gospodarstw rolnych (BUBD18) 14) budynki przeznaczone do sprawowania kultu religijnego i czynności religijnych (BUBD19) 15) obiekty budowlane wpisane do rejestru zabytków i objęte indywidualną ochroną konserwatorską oraz nieruchome, archeologiczne dobra kultury (BUBD20)

	gospodarczej. Dlatego również takie budynki powinny być przedmiotem zainteresowania projektodawców zarówno w zakresie działań przewidzianych w ramach Funduszu Termomodernizacji i Remontów, jak również w CEEB.			16) pozostałe budynki niemieszkalne, gdzie indziej nie wymienione (BUBD21). Projektowane rozwiązanie nie przewiduje gromadzenia danych pochodzących z sektora wytwórczego i przemysłowego, albowiem ten obszar został już uregulowany w ustawie Prawo ochrony środowiska i dotyczy źródeł spalania paliw powyżej 1 MW (tzw. wysoka emisja) – wymagających stosownego pozwolenia, o którym mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1 i 2 albo zgłoszenia, o którym mowa w art. 152 ust. 1 tej ustawy. Niezależnie od powyższego w CEEB będą również gromadzone dane o budynkach i lokalach w zakresie źródła ciepła, w tym zasilania z sieci ciepłowniczej oraz źródła energii elektrycznej wykorzystywanego na potrzeby budynku lub lokalu.
7.	Ponadto CEEB powinna również zawierać dodatkowe informacje, gdy dany budynek jest wykorzystywany do określonych rodzajów działalności gospodarczej, o rodzaju tej działalności. Wydaje się, że ewidencja w pełnym zakresie wszystkich budynków wraz z informacją o prowadzonej w nich działalności gospodarczej byłaby zbyt dalece idącym obowiązkiem ewidencyjnym. Dlatego, w ocenie PKN ORLEN, obowiązkiem ewidencjonowania dodatkowych informacji o rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej powinny być objęte takie rodzaje działalności, w toku wykonywania których istnieje podwyższone ryzyko wykorzystywania jako paliwo opałowe niedozwolonych paliw takich jak np. oleje odpadowe, np. w warsztatach samochodowych, punktach serwisowych wymiany olejów, itp. Powiązanie danych ujawnionych w	Polski Koncern Naftowy ORLEN Spółka Akcyjna		Uwaga wyjaśniona. Zaproponowany w projekcie ustawy zakres danych gromadzonych w CEEB stanowi odzwierciedlenie wniosków przyjętych w ramach pilotażowego projektu Zintegrowanego Systemu Ograniczenia Niskiej Emisji (ZONE). Zaproponowany wstępnie zakres danych realizuje tzw. zasadę ,,minimalizacji" danych określoną w art. 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, która stanowi, że dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego co niezbędne do celów, w których są przetwarzane.

	Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG) w zakresie miejsca/adresu prowadzonej działalności oraz rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej mogłoby również nastąpić np. w zakresie kodów PKD: - PKD 45.20.Z Konserwacja i naprawa pojazdów samochodowych, z wyłączeniem motocykli; - PKD 71.20.B Wykonywanie badań silników, pojazdów samochodowych itp.; - PKD 45.40.Z Sprzedaż hurtowa i detaliczna motocykli, ich naprawa i konserwacja oraz sprzedaż hurtowa i detaliczna części i akcesoriów do nich. W przypadku przedsiębiorców podlegających obowiązkom rejestrowym KRS powinno to mieć zastosowanie odpowiednio do miejsc oraz kodów PKD ujawnionych w Krajowym Rejestrze Sądowym, choć w przypadku KRS ujawniony przedmiot działalności gospodarczej nie musi być ujawniany w pełnym zakresie – ustawa przewiduje ograniczenie do 10 kodów PKD. Również w przypadku budynków oddawanych w najem lub dzierżawę lub w inny sposób do używania informacja o prowadzonej faktycznie działalności w danym budynku powinna być ujawniana w CEEB. Zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym, oleje odpadowe powinny być			

	w pierwszej kolejności poddawane procesom regeneracji. W praktyce mamy do czynienia z dużą skalą nieprawidłowości w tym zakresie. Rocznie spalanych jest co najmniej kilkadziesiąt tysięcy ton olejów w nieprzystosowanych do tego instalacjach, co powoduje emisję wielu silnie toksycznych substancji[2]. Jednym ze źródeł emisji dioksyn i furanów do atmosfery jest spalanie odpadów, w tym olejów odpadowych, w instalacjach do tego nieprzystosowanych (np. w warsztatach samochodowych czy też w przydomowych kotłowniach, czyli źródła niskiej emisji). Oleje odpadowe powstają w obrocie gospodarczym m.in. w wyniku wymiany zużytych olejów, awarii instalacji i urządzeń oraz w wyniku ich usuwania, między innymi, z pojazdów wycofanych z eksploatacji.			
8.	CEEB powinna – obok aktualnie przewidzianego w Projekcie ustawy – źródła spalania paliw i rodzaju paliwa, które jest spalane, zawierać również szczegółowo określony rodzaj dopuszczalnych paliw, które mogą być w danym źródle spalane z podziałem na paliwa stałe, ciekłe oraz gazowe i możliwym zastosowaniem uniwersalnej klasyfikacji rodzajów paliw grzewczych w oparciu o nomenklaturę scaloną (kody CN)[3], co pozwoli w jednolity sposób	Polski Koncern Naftowy ORLEN Spółka Akcyjna		Uwaga wyjaśniona. W CEEB gromadzi się dane i informacje o budynkach w zakresie źródła ciepła, źródła energii elektrycznej oraz źródła spalania paliw. Na poziomie aktów wykonawczych zostanie określony szczegółowy zakres danych gromadzonych w ewidencji, dotyczący m.in. rodzaju źródła, nominalnej mocy cieplnej lub elektrycznej czy też rodzaju paliwa i jego rocznego zużycia.

[2] Raport UNGC Polska „Gospodarka Olejami Zużytymi – propozycje zmian do ustawy“ dostępny na: https://ungc.org.pl/aktualnosci/prezentacja-raportu-gospodarka-olejami-zuzytymi-propozycje-regulacji-2/ (również jako „**Raport UNGC**”).

[3] Ustanowionej Rozporządzeniem Wykonawczym Komisji (UE) 2019/1776 z dnia 22 października 2019 r. zmieniającym załącznik I do rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej.

	identyfikować te źródła spalania i rodzaje paliw przez wszystkie organy kontroli, dla których kody CN mają już w chwili obecnej powszechne zastosowanie w ramach realizowanych zadań własnych, a także umożliwi w prosty sposób dokonywanie krzyżowej kontroli danych zawartych w rejestrach. Projekt ustawy odwołuje się do definicji przewidzianej w art. 157a ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[4] (dalej również jako „Prawo ochrony środowiska"), zgodnie z którą źródłem spalania paliw jest „*część instalacji spalania paliw będącą stacjonarnym urządzeniem technicznym, w którym następuje utlenianie paliw w celu wytworzenia energii*", formułując dodatkowe kryteria w postaci nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW, oraz niewymagające pozwolenia, o którym mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1 i 2 albo zgłoszenia, o którym mowa w art. 152 ust. 1 Prawa ochrony środowiska (art. 27a ust. 2 pkt 1 lit. c). Tylko kompleksowa informacja o spalanych paliwach oraz dopuszczalnych paliwach będzie stanowić punkt wyjścia do podjęcia działań kontrolnych przez uprawnione organy.			
9.	Od dnia 1 marca 2020 r. obrót olejami opałowymi w całości będzie podlegać	Polski Koncern Naftowy ORLEN Spółka Akcyjna		Uwaga wyjaśniona.

[4] Dz. U. z 2019 r. poz. 1396, z późn. zm.

	monitorowaniu w ramach elektronicznego systemu przetwarzającego dane o przewozie towarów (dalej również jako „system SENT"), o którym mowa w ustawie z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów[5] oraz w ustawie z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym[6], a podmioty zużywające te oleje, są zobowiązane do zarejestrowania posiadanych urządzeń grzewczych we właściwym w zakresie akcyzy urzędzie skarbowym[7] i uzyskania statusu tzw. zużywającego podmiotu olejowego. Kwestią otwartą na tym etapie wdrażania rozwiązań systemu SENT dla olejów opałowych jest możliwe objęcie nim w przyszłości także równie istotnego segmentu paliw grzewczych, jakim jest gaz płynny LPG do celów grzewczych. Należy więc stworzyć taką funkcjonalność pomiędzy systemem SENT/rejestrem urządzeń grzewczych a CEEB, która za pomocą narzędzi informatycznych pozwoli w prosty sposób zestawić dane zawarte w SENT/rejestrze urządzeń grzewczych dotyczące zarejestrowanych urządzeń wykorzystujących olej opałowy do celów grzewczych z informacjami o odpowiadającym mu budynku, jego źródle spalania paliw oraz			Rozwiązanie zaprojektowane w art. 27a ust3 pkt 2 lit. c tworzy możliwość integracji systemów – baz danych podmiotów przetwarzających dane w ramach swojej działalności, w zakresie określonym przez projektowaną ustawę.

[5] Dz.U. z 2018 r. poz. 2332, z późn. zm.
[6] Dz. U. z 2018 r. poz. 1114, z późn. zm.
[7] Art. 16b ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 864, z późn. zm.).

	szczegółowym opisie paliw, które mogą być spalane w danej instalacji. Takie rozwiązanie powinno również umożliwić uprawnionym organom weryfikację, czy dane urządzenie grzewcze ujawnione w CEEB zostało zarejestrowane we właściwym w zakresie akcyzy urzędzie skarbowym. Proponowane połączenie tworzonych centralnych baz danych wydaje się optymalnym rozwiązaniem w świetle zdiagnozowania i zidentyfikowania źródeł emisji z budynków. Wydaje się to również optymalne wykorzystanie tworzonych baz danych w świetle stale postępującej cyfryzacji funkcjonowania administracji publicznej.			
10.	W celu stworzenia ram prawnych umożliwiających szeroki dostęp organów administracji do centralnie tworzonych baz danych wśród organów administracji publicznej mających dostęp do danych i informacji CEEB powinien również znajdować się Prezes Urzędu Regulacji Energetyki.	Polski Koncern Naftowy ORLEN Spółka Akcyjna		Uwaga uwzględniona. URE zostanie uwzględnione w katalogu podmiotów wskazanych w art. 27d ust. 1 projektowanej ustawy (pkt 25).
11.	W ocenie PKN Orlen, należy również rozważyć, czy filar w postaci Funduszu Termomodernizacji i Remontów Programu Stop Smog nie powinien obejmować również budynków (lokali), które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej. Należy mieć na uwadze, iż niejednokrotnie budynki typowo mieszkalne jednorodzinne lub wielorodzinne, posiadające domowe	Polski Koncern Naftowy ORLEN Spółka Akcyjna		Uwaga wyjaśniona. Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą nie są wykluczone z możliwości ubieganie się o wsparcie w ramach Programu.

	systemy grzewcze, są wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej. Nie można również wykluczyć sytuacji, gdy tylko część takiego budynku jest wykorzystywana do prowadzenia działalności gospodarczej. Nie znajduje więc uzasadnienia wyłączenie takich budynków, które po spełnieniu przewidzianych w Projekcie Ustawy kryteriów, kwalifikowałaby się do uczestnictwa w tym programie. Wymaga podkreślenia, że wyłączenie ww. budynków może stanowić realną przeszkodę w eliminacji zjawiska smogu, w tym przede wszystkim tzw. niskiej emisji pochodzącej z sektora komunalno-bytowego.			
12.	Popierając zaproponowane zmiany w zakresie centralnej emisyjności budynków zwracamy się z wnioskiem o stworzenie dodatkowego kanału zasilania bazy danych, a mianowicie wprowadzenie obowiązkowej rejestracji posiadanego urządzenia na paliwo stałe. Obowiązek taki powinien spoczywać na każdym kto jest jego użytkownikiem. Wprowadzenie takiego obowiązku, wzorem rejestracji samochodu, znacząco przyspieszy i ułatwi proces inwentaryzacji.	Alarm Smogowy Zielonki		Uwaga uwzględniona. W art. 1 pkt 11 dodaje się art. 27 g regulację związaną z obowiązkiem rejestracji kotła – źródła ciepła lub źródła spalania paliw poprzez złożenie odpowiedniej deklaracji.
13.	Po pierwsze wskazuję, iż zastrzeżenia środowiska zrzeszającego m.in. mistrzów kominiarskich budzi w szczególności okoliczność, że wykonywanie przez osoby uprawnione	Korporacja Kominiarzy Polskich; Cech Kominiarzy Polskich		Uwaga wyjaśniona. Uzasadnienie ustawy odnosi się do opłat administracyjnych.

	(zob. art. 27b ust 1 projektowanej ustawy) czynności inwentaryzacji budynków i następnie wprowadzenie tych danych do CEEB, następuje niejako obok wykonywania swoich ustawowych obowiązków. Jak zakłada uzasadnienie do projektu ustawy tu cyt. *Wykonując swe ustawowe obowiązki, osoba uprawniona dokona dodatkowo inwentaryzacji budynku stosownie do projektowanych rozwiązań. Inwentaryzacja budynku nie będzie podlegać żadnej opłacie – nie wpływa więc na sytuację finansową mieszkańców budynków. Projektowane rozwiązanie opiera się na dokonywaniu inwentaryzacji „przy okazji" wykonywania innych czynności ustawowych przez uprawnione osoby* (zob. strona 13 uzasadnienia ustawy). W dalszej kolejności wprost wskazuje się, że powyższy obowiązek dotyczy przeprowadzających kontrolę przewodów (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych) o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane w zakresie tej kontroli. Uprawnionymi pozostają osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje w rzemiośle kominiarskim tj. mistrzowie kominiarscy oraz osoby z uprawnieniami budowlanymi odpowiedniej specjalności. W związku z powyższym przyjdzie wskazać, że projekt ustawy narzuca m.in. na mistrzów w rzemiośle kominiarskim dodatkowe obowiązki. Projekt ustawy wprost zakłada, że powyższy obowiązek wykonywany ma być bez dodatkowych			

	opłat. Przyjąć w tym miejscu należy, że zdecydowana większość mistrzów w rzemiośle kominiarskim wykonuje swoje obowiązki w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Sposób ustalania wynagrodzenia za przeprowadzone przez mistrzów kominiarskich czynności w ramach przyznanych im ustawowo kompetencji - nie jest regulowany przez przepisy powszechnie obowiązującego prawa. Obowiązują tutaj zasady wolnego rynku. To z kolei powoduje, że nałożenie kolejnych obowiązków na mistrzów kominiarskich, przy założeniu, ze wykonywane mają być one bez dodatkowych opłat budzi wśród Środowiska kominiarskiego spore zastrzeżenia. Mając powyższe na uwadze, wnoszę o rozważenie usunięcia z uzasadnienia projektu do ustawy powyższych sformułowań dotyczących bezpłatnego wykonywania obowiązków w zakresie inwentaryzacji budynków i wprowadzenia danych do CEEB.			
14.	Po drugie przy okazji konsultowania projektu powyższej ustawy zwracam uwagę art. 34 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. z 2010 r. Nr 109 poz. 7I9 z poźn. zm.). Powyższy przepis Rozporządzenia ustanawia czasookresy, w których powinno się usuwał zanieczyszczenia z przewodów dymowych i spalinowych tj. 1) od	Korporacja Kominiarzy Polskich Cech Kominiarzy Polskich		Uwaga nieuwzględniona. Uwaga poza obszarem regulacji.

	palenisk zakładów zbiorowego żywienia i usług gastronomicznych co najmniej raz na miesiąc, jeżeli przepisy miejscowe nie stanowią inaczej; 2) od palenisk opalanych paliwem stałym niewymienionych w pkt 1 - co najmniej raz na 3 miesiące; 3) od palenisk opalanych paliwem płynnym i gazowym niewymienionych w pkt 1 - co najmniej raz na 6 miesięcy. 2. W obiektach łub ich częściach, o których mowa w ust. 1 usuwa się zanieczyszczenia z przewodów wentylacyjnych co najmniej raz w roku, jeżeli większa częstotliwość nie wynika z warunków użytkowych. (zob. § 34 ust. 1 i 2 Rozporządzenia). Przepis z § 34 ust. 3 Rozporządzenia zakłada, że powyższe czynności wykonują osoby posiadające kwalifikacje kominiarskie. W związku z tym, wnoszę o rozważenie zamiany § 34 ust. 4 Rozporządzenia, który zakłada, że usuwanie zanieczyszczeń z przewodów w dymowych, spalinowych i wentylacyjnych budynków mieszkalnych jednorodzinnych oraz obiektów budowlanych budownictwa zagrodowego i letniskowego - nie musi być wykonywane przez, osoby posiadające kwalifikacje kominiarskie. Powoduje to tymczasem nieprawidłową sytuację polegającą w konsekwencji na samodzielnym czyszczeniu powyższych przewodów kominowych przez ich właścicieli lub użytkowników ewentualnie zaniechania powyższego obowiązku. Jednocześnie wskazuję, że			

	środowisko zrzeszające mistrzów w rzemiośle kominiarskim ściśle współpracuje z strukturami Państwowej Straży Pożarnej oraz ochotniczej Straży Pożarnej. Jak wynika zaś z prowadzonych przez powyższe służby statystyk, w ślad za tym przekazanych informacji znaczna liczba pożarów w budynkach jednorodzinnych wynika z nieprawidłowe usuwania zanieczyszczeń z przewodów dymowych, spalinowych i wentylacyjnych lub zaniechania tego obowiązku przez właścicieli, czy użytkowników. Powyższe przekłada się również W sposób bezpośredni na możliwość zapewnienia jak najlepszego standardu bezpieczeństwa oraz prawidłowego użytkowania. W ślad za tym proponuję aby rozważyć zmianę powyższego przepisu w ten sposób, ze obowiązek wynikający z § 34 ust. 4 dokonywany będzie co najmniej dwa razy w roku oraz wykonany musi być przez osoby posiadające kwalifikacje kominiarskie.			
15.	Pragniemy zwrócić szczególną uwagę, że konsultowana ustawa dotyczy przede wszystkim budynków jednorodzinnych w których to kominiarze odgrywają marginalną rolę przez zapis znajdujący się § 34 *Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów* (Dz. U. z 2010 r. Nr 109, poz. 719 z późn. zm.). Powyższy przepis Rozporządzenia zakłada, że *usuwanie zanieczyszczeń z*	Ogólnopolska Komisja Branżowa Kominiarzy Związku Rzemiosła Polskiego		Uwaga nieuwzględniona. Uwaga poza obszarem regulacji.

	przewodów dymowych, spalinowych i wentylacyjnych budynków mieszkalnych jednorodzinnych oraz obiektów budowlanych budownictwa zagrodowego i letniskowego- nie musi być wykonywane przez osoby posiadające kwalifikacje kominiarskie. Powoduje to tym czasem pewnego rodzaju patologię polegającą w konsekwencji na samodzielnym czyszczeniu powyższych przewodów kominowych przez ich właścicieli lub użytkowników, ewentualnie zaniechania powyższego obowiązku. Jednocześnie wskazujemy, że środowisko zrzeszające mistrzów w rzemiośle kominiarskim ściśle współpracuje z strukturami Państwowej Straży Pożarnej oraz Ochotniczej Straży Pożarnej. Jak wynika zaś z prowadzonych przez powyższe służby statystyk, a w ślad za tym przekazanych informacji, znaczna liczba pożarów w budynkach jednorodzinnych wynika z nieprawidłowego usuwania zanieczyszczeń z przewodów dymowych, spalinowych i wentylacyjnych lub zaniechania tego obowiązku przez właścicieli, czy użytkowników. Powyższe przekłada się również w sposób bezpośredni na możliwość zapewnienia jak najlepszego standardu bezpieczeństwa oraz prawidłowego użytkowania. Powyższy przepis Rozporządzenia ustanawia również czasookresy, w których powinno się usuwać zanieczyszczenia z przewodów dymowych i spalinowych tj.			

	1) od palenisk zakładów zbiorowego żywienia i usług gastronomicznych – co najmniej raz w miesiącu, jeżeli przepisy miejscowe nie stanowią inaczej; 2) od palenisk opalanych paliwem stałym niewymienionych w pkt 1 – co najmniej raz na 3 miesiące; 3) od palenisk opalanych paliwem płynnym i gazowym niewymienionych w pkt 1 – co najmniej raz na 6 miesięcy. 2. W obiektach lub ich częściach, o których mowa w ust. 1, usuwa się zanieczyszczenia z przewodów wentylacyjnych co najmniej raz w roku, jeżeli większa częstotliwość nie wynika z warunków użytkowych (zob. § 34 ust. 1 i 2 Rozporządzenia). W ślad za tym proponujemy, aby rozważyć zmianę powyższego przepisu w ten sposób, że obowiązek wynikający z § 34 ust. 4 dokonywany będzie co najmniej 2 razy w roku oraz wykonywanie musi być przez osoby posiadające kwalifikacje kominiarskie w odniesieniu do *„budynków mieszkalnych jednorodzinnych oraz obiektów budowlanych budownictwa zagrodowego i letniskowego”* Natomiast w pozostałych budynkach pozostawić istniejące czasookresy czyszczeń oraz wykonywanie ich przez osoby posiadające kwalifikacje w zawodzie kominiarz. W tym miejscu pragniemy zauważyć, że na terenie Polski znaczna część budynków ogrzewana jest wyłącznie opalana paliwem stały, (ciepło użytkowe, ciepła woda użytkowa oraz sposób przygotowywania posiłków) związku z czym przewody kominowe			

	eksploatowane są w tych budynkach przez cały rok – w tych budynkach należy ze względów bezpieczeństwa pozostawić istniejące czasookresy czyszczeń przewodów kominowych.			
16.	Zwracamy się z wnioskiem o stworzenie dodatkowego kanału zasilania bazy danych, a mianowicie wprowadzenie obowiązkowej rejestracji posiadanego urządzenia na paliwo stałe. Obowiązek taki powinien spoczywać na każdym kto jest jego użytkownikiem. Wprowadzenie takiego obowiązku, wzorem rejestracji samochodu, znacząco przyspieszy i ułatwi proces inwentaryzacji. Urządzenia spalające paliwa stałe są bezspornie główną przyczyną zanieczyszczenia pyłem zawieszonym oraz wielopierścieniowymi węglowodorami aromatycznymi w skali kraju. Jednocześnie nie są one w dostatecznym stopniu nadzorowane i utrzymywane. Obowiązek corocznych przeglądów wynikający z prawa budowlanego jest realizowany w niewielkim stopniu przez właścicieli takich urządzeń. Skutkiem tego jest nie tylko zanieczyszczenie powietrza, ale również ponad 11 tysięcy pożarów odkominowych polskich domów każdego roku.	Polski Alarm Smogowy, Krakowski Alarm Smogowy, Wielicki Alarm Smogowy		Uwaga uwzględniona. W art. 1 pkt 15 dodaje się art. 27 g regulację związaną z obowiązkiem rejestracji kotła – źródła ciepła lub źródła spalania paliw poprzez złożenie odpowiedniej deklaracji.
17.	Poziom dotacji z budżetu państwa. Proponowany program zakłada maksymalny poziom wsparcia w postaci dotacji z budżetu Państwa na poziomie 37 100 zł/budynek. Typowy koszt termomodernizacji budynku jednorodzinnego to koszt od 80 do 150 tyś zł. Przy proponowanym poziomie	Stowarzyszenie Certyfikatów i Audytorów Energetycznych		Uwaga nieuwzględniona. Biorąc pod uwagę ograniczony budżet nie jest możliwe zwiększenie kwoty dofinansowania przedsięwzięcia do kwoty 50.000 zł na budynek pochodzących z budżetu Państwa.

	wsparcia, Gminy chcące realizować program będą musiały pokryć min. 50% realnych kosztów termomodernizacji. Dla realizacji termomodernizacji 100 budynków, Gmina będzie musiała wydać z własnego budżetu min 5 mln zł. Proponujemy podniesienie dotacji z budżetu Państwa do poziomu 50 000zł/budynek			
18.	Poziom likwidacji urządzeń niespełniających standardów niskoemisyjnych. Program zakłada konieczność wymiany lub likwidacji źródeł niskoemisyjnych na poziomie min 80%. Proponujemy obowiązek likwidacji źródeł niespełniających standardów niskoemisyjnych we wszystkich budynkach.	Stowarzyszenie Certyfikatów i Audytorów Energetycznych		Uwaga nieuwzględniona. Należy mieć na względzie, że część osób ubogich energetycznie mogła dokonać już wymiany/likwidacji źródła ciepła (np. z innych programów), dlatego należy im umożliwić przeprowadzenie termomodernizacji. Takie osoby będą mogły stanowić do 20% w jednym porozumieniu. Pozostała część (min. 80%) musi obejmować budynki, w których będzie wymieniane/likwidowane źródło ciepła niespełniające standardów niskoemisyjnych.
19.	Minimalna liczba budynków umożliwiająca aplikowanie do programu. Obecnie założenia programu obniżają próg do 1% i min 30 budynków. Niestety dla części Gmin to zbyt duża grupa budynków. Proponujemy określenie minimalnej liczby budynków na poziomie 50 budynków, a w przypadku Gmin gdzie liczba domów jednorodzinnych nie przekracza 5 000 aplikowanie do programu byłoby możliwe przy 20 budynkach.	Stowarzyszenie Certyfikatów i Audytorów Energetycznych		Uwaga częściowo uwzględniona. Proponuje się zmienić m.in. limit budynków na 1% lub 20 budynków. Natomiast dla miast pow. 100 tys. mieszkańców, dotychczasowe zapisy pozostaną bez zmian, tzn. pozostanie brak minimalnego limitu budynków.
20.	Zmniejszenie zapotrzebowania na energię. Proponujemy określenie celu redukcyjnego, zmniejszenia zapotrzebowania na energię dla potrzeb c.o. i c.w.u. na poziomie 40% w skali	Stowarzyszenie Certyfikatów i Audytorów Energetycznych		Uwaga nieuwzględniona. Biorąc pod uwagę grupę docelową (gospodarstwa domowe ubogie energetycznie), w tym wynikający z tego ogólny stan budynków zamieszkiwanych przez te gospodarstwa oraz maksymalny średni

	całego projektu i min. 35% dla każdego z budynków.			budżet na 1 budynek (53 000 zł), osiągnięcie 30% oszczędności energii staje się najbardziej realne.
21.	Limit przyznawanych dotacji. Proponujemy zapis, że jedna osoba może tylko raz zostać beneficjentem programu. Ponadto, jeżeli potencjalny beneficjent posiada więcej niż jedną nieruchomość to nie może być beneficjentem programu.	Stowarzyszenie Certyfikatów i Audytorów Energetycznych		Uwaga wyjaśniona. Biorąc pod uwagę perspektywę programu (do 2024 r.) praktycznie nie będzie możliwe dwukrotne skorzystanie z programu bez konieczności zwrotu kosztów przedsięwzięcia niskoemisyjnego na podstawie art. 11f ust. 1. Natomiast kwestia posiadania innych nieruchomości jest weryfikowana w ramach kryterium majątkowego, które będzie ograniczone do kwoty 53 tys. zł.
22.	Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków. Proponowana forma Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków jest bardzo mało sensowna. Tą funkcję może spełniać odpowiednio zmodyfikowany Centralny Rejestr Świadectw Charakterystyki Energetycznej.	Stowarzyszenie Certyfikatów i Audytorów Energetycznych		Uwaga nieuwzględniona. Budowana ewidencja zostanie zintegrowana z CRŚCE budynków w pewnym zakresie. Nie jest możliwe rozbudowanie CRŚCE budynków w części dotyczącej danych gromadzonych w ewidencji i wprowadzanych przez osoby wpisane do wykazu osób uprawnionych, gdyż wykraczałoby to poza zakres kompetencyjny ustawy o świadectwach charakterystyki energetycznej budynków i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków z dnia 19 maja 2010 r. (Dz. Urz. UE. L Nr 153, str. 13).
23.	Osoby uprawnione do kontroli. Bardzo duże zdziwienie budzą kwalifikacje osób, które mogą dokonywać kontroli. Taką kontrolę powinny przeprowadzać osoby uprawnione do sporządzania świadectw charakterystyki energetycznych lub osoby uprawnione do kontroli systemu ogrzewania lub systemu klimatyzacji, a nie mistrzowie kominiarstwa.	Stowarzyszenie Certyfikatów i Audytorów Energetycznych		Uwaga nieuwzględniona. Przepisy szczególne określające uprawnienia właściwych osób do przeprowadzenia kontroli pozostają niezmienione i nie stanowią przedmiotu niniejszej regulacji. Osoby uprawnione do sporządzania świadectw charakterystyki energetycznych lub osoby uprawnione do kontroli systemu ogrzewania lub systemu klimatyzacji podczas wykonywania swoich dotychczasowych obowiązków (kontrola lub sporządzenie świadectwa), będą stanowić o jednym ze źródeł zasilania CEEB. W przypadku tych osób nie będzie

				wymagane dokonywanie żadnych dodatkowych czynności – dane przekazywane do rejestru charakterystyki energetycznej budynków będą przekazywane w sposób zautomatyzowany (integracja systemów). Mistrzowie kominiarscy posiadają natomiast stosowne uprawnienia i kompetencje do inwentaryzacji budynków w zakresie określonym projektowaną regulacją, zwłaszcza w części dotyczącej źródeł ciepła oraz źródeł spalania paliw.
24.	Jak wynika ze stwierdzeń zawartych w ocenie skutków regulacji (OSR), autorzy projektu ustawy założyli, że: 1. nie ma na rynku dostępnych systemów które mogą pełnić rolę centralnej ewidencji emisyjności budynków 2. konieczna jest budowa systemu informatycznego, którego koszty oszacowano na prawie 31 milionów złotych + koszty wsparcia w wysokości 3 mln złotych / rok 3. czas przewidziany na realizację projektu budowy systemu CEEB to 3 lata (2020-2023). Wbrew stwierdzeniom zawartym w OSR, na rynku dostępnych jest kilka systemów mogących spełnić wszystkie wymogi związane z prowadzeniem zintegrowanej bazy emisyjności budynków. W związku z tym, zwracam się tym z prośbą o wyjaśnienie: Jakie działania zostały przeprowadzone w zakresie badania rynku pod kątem dostępności istniejących rozwiązań? W jaki sposób oszacowano koszty utworzenia systemu informatycznego CEEB? W jaki sposób oszacowano czas potrzebny do realizacji projektu budowy	Arkadiusz Dołęga		Uwaga wyjaśniona. Dominujące źródła zanieczyszczeń powietrza generowane są przede wszystkim przez domowe piece, kotły i kominki opalane węglem i drewnem. Są to zazwyczaj niskosprawne urządzenia grzewcze o bardzo wysokiej emisji zanieczyszczeń. W instalacjach tych często stosowane są paliwa nieodpowiedniej jakości, zdarza się również spalanie odpadów. Na poziom zanieczyszczeń wpływa również korzystanie z przestarzałych pieców, najbardziej popularnych obecnie kotów na paliwa stałe, w których spalanie nie odbywa się w efektywny sposób. Wynika to zarówno ze względów ekonomicznych, jak też z niedostatecznej świadomości użytkowników o wpływie takich działań na stan jakości powietrza i jego skutkach. Próbą odpowiedzi na powyższe problemy jest obecnie realizowany projekt badawczo – rozwojowy „Zintegrowany system wsparcia polityki i programów Ograniczenia Niskiej Emisji” (ZONE). Celem praktycznym projektu było wypracowanie założeń, przygotowanie prototypu i przetestowanie narzędzia informatycznego - zintegrowanego systemu inwentaryzacji źródeł niskiej emisji w Polsce wraz z Bazą wiedzy - pozwalającego na przełamanie bariery dostępu do informacji kluczowych dla potrzeb podejmowania decyzji

	systemu CEEB? Czy autorzy projektu przewidują procedurę utworzenia CEEB, uwzględniającą wybór istniejącego rozwiązania dostępnego na rynku, wraz z usługami dostosowania do specyfiki wdrożenia jako systemu centralnego? Uzasadnienie: Wybór i wykorzystanie istniejących rozwiązań, oferujących zdecydowaną większość opisanych w projekcie funkcjonalności CEEB, pozwoli na racjonalne i szybsze osiągnięcie celów wsparcia walki z niską emisją, w szczególności poprzez: 1. znacznie krótszy czas wdrożenia i udostępnienia systemu 2. znacząco niższe koszty projektu			przez poszczególne agendy i administrację publiczną różnych szczebli o kształcie i intensywności polityk i programów wspierających walkę z niską emisją sektora komunalno-bytowego w Polsce. Zintegrowany System Wsparcia polityk i programów Ograniczenia Niskiej Emisji (ZONE) jako narzędzie informatyczne zostało zbudowane w celu przeprowadzenia: – Inwentaryzacji źródeł niskiej emisji i ich aktywności dla oszacowania wielkości emisji z tych źródeł - moduł inwentaryzacji, – Określenia emisji i stanu termomodernizacji obiektów – moduł kontroli. W celu przeprowadzenia inwentaryzacji źródeł niskiej emisji oraz emisji i termomodernizacji budynków system ZONE zbierał dane z różnych źródeł, między innymi z istniejących systemów inwentaryzacji realizowanych w ramach Programów Ograniczenia Niskiej Emisji PONE (arkusze Excel i inne bazy danych - o ile istnieją) prowadzonych przez urzędy gminne, powiatowe i wojewódzkie. Głównym źródłem danych ZONE są dane gromadzone za pomocą formularzy elektronicznych, opracowanych w ramach projektu i przetestowanych w ramach zaplanowanych pilotaży. Wszystkie te działania przeprowadzone w ramach projektu badawczo-rozwojowego w efekcie pozwoliły zebrać informacje na temat niezbędnych funkcjonalności docelowego systemu oraz oszacować potrzebny czas na realizację ogólnopolskiego systemu, jak i jego koszty. Produkty projektu badawczo-rozwojowego zostaną wykorzystane przy budowie ogólnopolskiego

				systemu informatycznego, co również pozwoli znacząco ograniczyć koszty i czas budowy docelowego systemu. Głównym założeniem systemu CEEB jego jest etapowe wdrażanie co również w szybszym okresie czasu pozwoli na osiąganie celów projektu i udostępnianie narzędzi informatycznych poszczególnym grupom interesariuszy. Zamówienie na budowę systemu teleinformatycznego obsługującego CEEB nastąpi w drodze przetargu publicznego, który zostanie ogłoszony zgodnie z PZP.
25.	Wątpliwości naszego środowiska budzi natomiast propozycja obniżenia wymagań dotyczących oczekiwanego efektu termomodernizacji z 50 do 30% wymaganej redukcji zapotrzebowania na ciepło grzewcze liczonego łącznie dla wszystkich przedsięwzięć niskoemisyjnych realizowanych przez gminę w ramach jednego porozumienia, przewidziana w Rozdziale 4a, art. 11c pkt 4 Ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, określającym „Przedsięwzięcia niskoemisyjne i gminne programy niskoemisyjne" i odnoszącym się w praktyce do inicjatywy „Program Stop Smog". W ocenie PSPS, proponowana zmiana wymagań, może zaburzyć prawidłową kolejności prac termomodernizacyjnych i prowadzić do regresu w postulowanej przez ekspertów głębokiej i kompleksowej termomodernizacji, której pierwszym etapem powinno być ocieplenie budynku – a więc zabezpieczenie go	Polskie Stowarzyszenie Producentów Styropianu		Uwaga nieuwzględniona. Biorąc pod uwagę grupę docelową (gospodarstwa domowe ubogie energetycznie), w tym wynikający z tego ogólny stan budynków zamieszkiwanych przez te gospodarstwa oraz maksymalny średni budżet na 1 budynek (53 000 zł), osiągnięcie 30% oszczędności energii staje się najbardziej realne.

	przed stratami ciepła w celu racjonalnego wykorzystania energii niezbędnej do jego ogrzewania i prawidłowego doboru jego źródła, w tym wymianę niskosprawnego, nieekologicznego kotła. Wspieranie ze środków programu prac, których zakres nie przełoży się na obniżenie kosztów ogrzewania, stoi również de facto w sprzeczności z realizacją kluczowego celu Programu Stop Smog, którym jest wsparcie w tym obszarze osób ubogich i zwalczanie ubóstwa energetycznego. Tym samym, uważamy, że należy podtrzymać dotychczasowy 50% poziom wymaganej redukcji zapotrzebowania na ciepło grzewcze, jako jeden z warunków współfinansowania przedsięwzięć niskoemisyjnych ze środków Funduszu, gwarantujący prawidłową i konsekwentną realizację, wyraźnie dziś już określonych, długoterminowych celów, do osiągnięcia których niezbędna jest kompleksowa termomodernizacja polskich budynków.			
26.	Największe wątpliwości budzi propozycja ograniczenia celu redukcyjnego z 50% do 30% energii finalnej, co tworzyłoby ryzyko preferowania płytkiej termomodernizacji. Wydaje się to być częścią głębszego problemu, który był widoczny również w wystąpieniach uczestników spotkania konsultacyjnego w Ministerstwie: program STOP SMOG próbuje osiągnąć dwa cele jednocześnie. Pierwszym celem jest szybka, wielkoskalowa wymiana źródeł ogrzewania	WiseEuropa		Uwaga nieuwzględniona. Biorąc pod uwagę grupę docelową (gospodarstwa domowe ubogie energetycznie), w tym wynikający z tego ogólny stan budynków zamieszkiwanych przez te gospodarstwa oraz maksymalny średni budżet na 1 budynek (53 000 zł), osiągnięcie 30% oszczędności energii staje się najbardziej realne.

	pozwalająca na rozwiązanie w znacznej mierze problemu smogu. Drugim celem jest trwała poprawa efektywności energetycznej i ograniczenie problemu ubóstwa energetycznego. Maksymalne tempo inwestycji termomodernizacyjnych jest znacznie niższe niż możliwe maksymalne tempo wymiany źródeł ogrzewania, jest też znacznie bardziej kapitałochłonne. Utrzymanie wymogu redukcji zużycia energii o połowę będzie oznaczało, że program będzie skupiał się na drugim celu, czyli rozłożonym w czasie procesie głębokiej termomodernizacji budynków. W tym wariancie wskazane byłoby dodanie dodatkowych obostrzeń dot. źródeł ciepła (zakaz wykorzystywania węgla, minimalizowanie wykorzystania gazu i preferowanie podłączenia budynku do sieci ciepłowniczej lub wykorzystania pomp ciepła), tak żeby uwzględnić również długoterminowe cele polityki klimatycznej. W innym wypadku w perspektywie kolejnych kilkunastu lat będzie niezbędna kolejna wymiana źródła ciepła, wraz z wycofywaniem najpierw węgla, a następnie gazu z wykorzystania w Unii Europejskiej. W tym wariancie wskazane może być podwyższenie kwoty maksymalnego wsparcia przypadającego na jedną inwestycję (osiągnięcie standardu domu neutralnego klimatycznie jest bardziej kapitałochłonne niż standardowa termomodernizacja). Osłabienie wymogu dot. redukcji zużycia energii tworzy ryzyko uzyskania			

	niezadowalających efektów zarówno z punktu widzenia tempa inwestycji, jak i ich trwałości. Inwestycje w ramach programu nie będę przystosowane do realiów regulacyjnych oczekiwanych w latach 30-40. Dalsze zaostrzanie celów klimatycznych przełoży się na wzrost jednostkowych kosztów energii z paliw kopalnych lub też bezpośrednie zakazy ich wykorzystania. Będzie konieczna ponowna wymiana źródeł ciepła, a „optymalny ekonomicznie" w obecnych warunkach poziom termomodernizacji okaże się wówczas niewystarczający. Jednocześnie złożoność administracyjna programu oraz konieczność łączenia wymiany źródeł ciepła z (płytką) termomodernizacją będzie oznaczała powolne tempo jego wdrażania, bez uzyskania szybkich efektów w postaci redukcji smogu. Wobec powyższego, uzasadnione wydaje się podzielenie programu STOP SMOG na dwie ścieżki: • Szybka ścieżka antysmogowa, sprowadzająca się jedynie do wymiany źródła ciepła oraz ewentualnie najprostszych (najmniej kapitałochłonnych) działań termomodernizacyjnych. W tym wariancie można zrezygnować z warunków dot. uzyskania poprawy efektywności energetycznej oraz obniżyć jednostkowy limit wsparcia (znacznie poniżej 53 tys. PLN).			

	• Ścieżka zeroemisyjna, skupiająca się na głębokiej termomodernizacji połączona z wymianą źródła ciepła na zeroemisyjne. W tym wariancie wskazane jest wprowadzenie dodatkowych obostrzeń dot. rodzajów paliw oraz podwyższenie jednostkowego limitu wsparcia. Możliwe jest również mniej daleko idąca zmiana: • obniżenie wymaganego poziomu redukcji zużycia energii do 30% zgodnie z propozycją Ministerstwa, jednak przy jednoczesnym obniżeniu limitu wsparcia (pozostawienie lub podwyższenie limitu 53 tys. dla gmin, które zadeklarują cel redukcyjny powyżej 50%), • dodanie do celu redukcyjnego 50% zużycia energii wymogów dot. wykorzystania zeroemisyjnych źródeł ogrzewania. W obszarze ogólnej konstrukcji organizacyjnej programu warte rozważenia jest odejście od formuły porozumień z gminami na rzecz ogólnokrajowego programu funkcjonującego w formule naboru ciągłego dla wszystkich gmin w Polsce. W takiej formule program mógłby funkcjonować na zbliżonych zasadach do programu „Czyste powietrze” (lub być			

	jego częścią), z tą różnicą, że inwestorem byłaby gmina, a nie gospodarstwa domowe.			
27.	*Uwagi dotyczące wymaganych efektów energetycznych* 1. Zgodnie z założeniami programu wsparciem mają być objęte najbardziej "ubogie energetycznie" budynki jednorodzinne. Budynki te charakteryzują się bardzo dużym potencjałem możliwych do osiągnięcia oszczędności energetycznych. Środki z budżetu państwa przeznaczone na poprawę ich jakości energetycznej powinny być efektywnie wydatkowane - w sposób warunkujący osiągnięcie maksymalnych efektów energetycznych. 2. Obniżenie wymaganego poziomu zmniejszenia zapotrzebowania na energię finalną łącznie dla wszystkich przedsięwzięć niskoemisyjnych realizowanych na terenie gminy z 50% do 30% (niezależnie od zakresu przedsięwzięć w odniesieniu do poszczególnych budynków - które mogą obejmować zarówno tylko wymianę urządzeń/systemów grzewczych i podgrzewania ciepłej wody, jak też dodatkowo usprawnienia termomodernizacyjne) wydaje się nieuzasadnione i będzie	Polska Akademia Nauk		Uwaga nieuwzględniona. Biorąc pod uwagę grupę docelową (gospodarstwa domowe ubogie energetycznie), w tym wynikający z tego ogólny stan budynków zamieszkiwanych przez te gospodarstwa oraz maksymalny średni budżet na 1 budynek (53 000 zł), osiągnięcie 30% oszczędności energii staje się najbardziej realne.

	wpływało na obniżenie efektywności realizowanych inwestycji. 3. Wymagania dotyczące wielkości wymaganych efektów energetycznych powinny być w Ustawie zróżnicowane w zależności od zakresu modernizacji i wynosić: a) Grupa I: budynki, w których modernizuje się jedynie urządzenia lub systemy grzewcze i przygotowania ciepłej wody użytkowej - 30% energii finalnej; b) Grupa II: budynki, w których w ramach programu przeprowadza się termomodernizację przegród budowlanych w połączeniu z modernizacją urządzeń lub systemów grzewczych i przygotowania c.w.u. - 50% energii finalnej. 4. Wymagane łączne efekty energetyczne dla wszystkich przedsięwzięć niskoemisyjnych realizowanych na terenie gminy nie powinny być narzucone ustawowo, lecz wyliczane wynikowo jako średnia ważona z uwzględnieniem ilości budynków w poszczególnych grupach oraz przewidywanego zakresu ich modernizacji.			
28.	*Uwagi dotyczące wymagań w stosunku do beneficjentów w przypadku przeniesienia prawa własności*	Polska Akademia Nauk		Uwaga wyjaśniona.

	1. Projekt nowelizacji łagodzi wymagania w stosunku do beneficjentów dotyczące zwrotu kosztów poniesionych przez gminę i Fundusz Termomodernizacji i Remontów w przypadku zmiany właściciela budynku - obniżenie okresu obowiązywania z 10 lat do 5 lat, jednakże wymagana wielkość zwrotu jest duża i wynosi 60% (po upływie 3 lat) lub 100% (przed upływem 3 lat). 2. Analizując funkcjonujące dotychczas zasady wspierania przez państwo przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych określone w Ustawie z dnia 21.11.2008 r. nasuwają się następujące wnioski: a) Ustawodawcy wprowadzają niesprawiedliwe (nierówne) traktowanie właścicieli budynków korzystających z pomocy finansowej państwa udzielanej z Funduszu Termomodernizacji i Remontów. b) Brak jest w ustawie wymagań dotyczących konieczności zwrotu wypłaconej premii termomodernizacyjnej lub remontowej udzielanej z ww. Funduszu właścicielom budynków realizującym przedsięwzięcia termomodernizacyjne lub remontowe w sytuacji przeniesienia prawa własności. Stawia się natomiast takie wymagania właścicielom budynków, którzy będą korzystać ze wsparcia Funduszu na realizację przedsięwzięć niskoemisyjnych. 3. Ustawa zakłada wsparcie finansowe na realizację przedsięwzięć niskoemisyjnych udzielane osobom o			Należy zwrócić, że wsparcie przedsięwzięć niskoemisyjnych, w odróżnieniu od premii remontowej lub termomodernizacyjnej może wynieść nawet 100% kosztów ich realizacji. W związku z tym konieczne jest ustanowienie pewnych obowiązków na beneficjenta.

	niskich dochodach (wymagania dotyczące średnich miesięcznych dochodów na jednego członka gospodarstwa domowego). Wymaganie zwrotu udzielonego wsparcia w stosunku do tych osób jest więc zaprzeczeniem intencji ustawodawców. Będzie również oddziaływało jako czynnik negatywny zniechęcający właścicieli budynków do udziału w programie. 4.Środki finansowe udzielone w formie wsparcia z Funduszu Termomodernizacji i Remontów oraz udzielone przez gminę przeznaczone są na realizację przedsięwzięć niskoemisyjnych w konkretnym budynku zlokalizowanym na terenie gminy i przyczyniają się do obniżenia potrzeb cieplnych gminy oraz redukcji emisji CO_2 w skali lokalnej (na terenie gminy). Efekty z tytułu realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych odczuwalne będą w gminie w tym samym stopniu niezależnie od zmiany właściciela danego budynku, bo budynek pozostaje w dalszym ciągu na jej terenie. 5. Zapisy dotyczące wymagania zwrotu kosztów poniesionych przez gminę i Fundusz powinny więc być z Ustawy usunięte. Powinien się natomiast tam znaleźć zapis o obowiązku wykonania świadectwa charakterystyki energetycznej każdego budynku po realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych objętych programem odzwierciedlającego nową jakość energetyczną obiektów po			

	przeprowadzonej modernizacji. Świadectwo charakterystyki energetycznej jest przypisane do budynku, a nie do właściciela. W sytuacji przeniesienia prawa własności zgodnie z Ustawą o charakterystyce energetycznej świadectwo to powinno być przekazane nowemu nabywcy budynku.			
29.	A. *Uwagi dotyczące bazy danych CEEB* 1. Zgodnie z projektem nowelizacji w Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków będą gromadzone dane dla budynków i lokali. a) Nie jest jasne, czy w ww. bazie danych znajdą się automatycznie wszystkie budynki zużywające energię znajdujące się w naszym kraju, dla których następnie będą wprowadzane aktualizujące dane przez osoby upoważnione (np. po przeprowadzeniu kontroli w jakimś wymaganym zakresie lub po pojawieniu się nowych okoliczności związanych ze zmianą jakości energetycznej danego obiektu), czy też baza będzie dopiero tworzona przez osoby upoważnione w momencie zamieszczenia pierwszego wpisu. Jeżeli baza będzie obejmowała wszystkie budynki w Polsce (niezależnie od ich przeznaczenia), to jest to przedsięwzięcie na wielką skalę (samych budynków mieszkalnych mamy w Polsce ponad 6 milionów) i nasuwają się wątpliwości dotyczące sprawności funkcjonowania tak dużej bazy danych.	Polska Akademia Nauk		Uwaga wyjaśniona. A. Informacje na temat budynków będą zasilane jednostkowo i stopniowo – dla każdego budynku w trakcie czynności będących podstawą ich inwentaryzacji (np. podczas corocznego przeglądu okresowego przewodu kominowego, kontroli paleniska wykonywanej przez Straż Miejską, w ilości uzależnionej od liczby interwencji. Nie jest możliwe inicjalne zasilenie CEEB we wszystkie dane – z uwagi na ich brak. B. W rubryce nr 2 OSR zostało wyjaśnione, że w CEEB będą gromadzone dane o wszystkich budynkach: „W systemie będą gromadzone dane o wszystkich budynkach, w których eksploatowane są źródła spalania paliw o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1MW. Decydującym kryterium pozostaje bowiem moc cieplna źródła wykorzystywanego w budynku – nie więcej niż 1 MW. Kryterium wpisu źródła spalania paliw do systemu jest moc źródła, niezależnie od formy prawnej użytkowania budynku, tj. czy przez osobę prywatną czy przedsiębiorcę. Ewidencją zostaną więc objęte również takie budynki jak małe lokalne ciepłownie czy małe zakłady produkcyjne, pod warunkiem, że nominalna moc cieplna wykorzystywanego źródła spalania paliw nie przekracza 1MW.” Zgodnie z projektowanym rozwiązaniem i danymi przekazywanymi z systemu

	b) Nie jest jasne dla jakich lokali i w jakim zakresie ustawodawca przewiduje wprowadzanie danych dotyczących lokali. Wydaje się, że dane dotyczące lokali mogą być pozyskiwane jedynie z Centralnego Rejestru Charakterystyki Energetycznej w oparciu o wykonywane dla lokali (części budynku) świadectwa charakterystyki energetycznej. Będą to więc wpisy dotyczące części lokali. Jeżeli w bazie CEEB mają się znaleźć wszystkie lokale, to baza danych ulegnie kilkakrotnemu zwiększeniu (mamy w Polsce ponad 13 mln samych lokali mieszkalnych).			referencyjnego BDOT10k inwentaryzacja dotyczyć będzie następujących budynków: 1) budynki mieszkalne jednorodzinne (BUBD01) 2) budynki o dwóch mieszkaniach (BUBD02) 3) budynki o trzech i więcej mieszkaniach (BUBD03) 4) budynki zbiorowego zamieszkania (BUBD04) 5) budynki hoteli (BUBD05) 6) budynki zakwaterowania turystycznego, pozostałe (BUBD06) 7) budynki biurowe (BUBD07) 8) budynki handlowo - usługowe (BUBD08) 9) zbiorniki, silosy i budynki magazynowe (BUBD12) 10) budynki szkół i instytucji badawczych (BUBD15) 11) budynki szpitali i zakładów opieki medycznej (BUBD16) 12) budynki kultury fizycznej (BUBD17) 13) budynki gospodarstw rolnych (BUBD18) 14) budynki przeznaczone do sprawowania kultu religijnego i czynności religijnych (BUBD19) 15) obiekty budowlane wpisane do rejestru zabytków i objęte indywidualną ochroną konserwatorską oraz nieruchome, archeologiczne dobra kultury (BUBD20) 16) pozostałe budynki niemieszkalne, gdzie indziej nie wymienione (BUBD21). Projektowane rozwiązanie nie przewiduje gromadzenia danych pochodzących z sektora wytwórczego i przemysłowego, albowiem ten obszar został już uregulowany w ustawie Prawo ochrony środowiska i dotyczy źródeł spalania paliw powyżej 1 MW (tzw. wysoka emisja) – wymagających stosownego pozwolenia, o którym mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1 i 2 albo zgłoszenia, o którym mowa w art. 152 ust. 1 tej ustawy. Niezależnie od powyższego w CEEB będą również gromadzone dane o budynkach i lokalach w zakresie źródła ciepła, w tym zasilania z sieci

				ciepłowniczej oraz źródła energii elektrycznej wykorzystywanego na potrzeby budynku lub lokalu.
30.	*Uwagi dotyczące osób uprawnionych do dokonywania wpisów do CEEB* Zgodnie z projektem nowelizacji uprawnienia do dokonywania wpisów do ewidencji będzie miała bardzo liczna grupa osób (zarówno przedstawiciele licznych urzędów i instytucji, jak i osoby przeprowadzające kontrole). Nie jest jasne, w jaki sposób będą kontrolowane i egzekwowane obowiązki tych osób oraz prawidłowość wprowadzania do CEEB danych i informacji.	Polska Akademia Nauk		Uwaga wyjaśniona. Potrzeba zasilenia CEEB w możliwe najszybszym terminie spowodowała zaprojektowanie rozwiązań w oparciu o szerokie spektrum podmiotów zasilających bazę centralną. Osoby reprezentujące administrację publiczną podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej, natomiast przedstawiciele zawodów: kominiarskiego i budowlanego, podlegają odpowiedzialności zawodowej.
31.	*Uwagi dotyczące zakresu wprowadzanych danych i informacji do CEEB* Wydaje się, że projekt nowelizacji zbyt drobiazgowo podchodzi do konieczności zamieszczania w bazie danych wszelkich informacji dotyczących przyznanych świadczeń z pomocy społecznej lub innych form wsparcia finansowego ze środków publicznych w zakresie dodatku mieszkaniowego, dodatku energetycznego i zasiłku celowego na opał. W uzasadnieniu do projektu nowelizacji pisze się, że jest to sposób na zidentyfikowanie zjawiska tzw. "ubóstwa energetycznego", które współwystępuje ze zjawiskiem "ubóstwa ekonomicznego" w gospodarstwach domowych (co umożliwi skierowanie pomocy państwa w ramach instrumentów wsparcia). Nie są to jednakże zjawiska tożsame. Świadczenia przyznawane są konkretnej osobie (nie musi posiadać tytułu prawnego do zajmowanego	Polska Akademia Nauk		Uwaga nieuwzględniona. Zaproponowany w projekcie ustawy zakres danych gromadzonych w CEEB stanowi odzwierciedlenie wniosków przyjętych w ramach pilotażowego projektu Zintegrowanego Systemu Ograniczenia Niskiej Emisji (ZONE). Zaproponowany wstępnie zakres danych realizuje tzw. zasadę ,,minimalizacji" danych określoną w art. 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, która stanowi, że dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego co niezbędne do celów, w których są przetwarzane.

	budynku lub lokalu) i nie mogą być przypisywane do konkretnego budynku lub lokalu w CEEB. Wątpliwości budzi też konieczność zamieszczania danych z Urzędu Skarbowego dotyczących ulgi podatkowej, które to dane zgodnie z Ordynacją Podatkową objęte są tajemnicą skarbową.			
32.	*Uwagi dotyczące udostępniania danych i informacji zawartych w CEEB* Zgodnie z projektem nowelizacji: a) dane i informacje zawarte w bazie CEEB będą udostępniane licznym podmiotom "w zakresie realizowanych zadań"; b) minister właściwy do spraw gospodarki określi, w drodze rozporządzenia szczegółowy zakres udostępnianych danych mając na uwadze konieczność zapewnienia ich bezpieczeństwa. Nie jest jasne jakie dane będą udostępniane i co oznacza "w zakresie realizowanych zadań".	Polska Akademia Nauk		Uwaga wyjaśniona. W art. 27d ust. 1 ustanawia się regulacje dotyczące udostępniania danych z CEEB – w zakresie realizowanych zadań ustawowych, przez wymienione w pkt 1 - 25 enumeratywnie podmioty. Udostępnienie danych tym podmiotom następuje w głównej mierze w celu oparcia się na wiarygodnych danych na potrzeby opracowywanych programów ochrony powietrza, w tym na potrzeby tworzenia scenariuszy redukcji emisji z sektora komunalno-bytowego w tych programach. Doprowadzi to do optymalizacji działań podejmowanych przez samorząd terytorialny oraz administrację rządową. Dane udostępnia się tez m.in. w celu obliczenia wskaźników monitorowania skuteczności podejmowanych działań naprawczych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, z uwzględnieniem szacowania kosztów inwestycyjnych oraz zewnętrznych (zdrowotnych) czy też wreszcie do kreowania polityk publicznych, strategii rozwoju Państwa oraz monitorowania realizacji projektów związanych z ochroną powietrza, termomodernizacją budynków i wymianą kopciuchów. Dane udostępnia się w systemie teleinformatycznym obsługującym CEEB w postaci elektronicznej za pomocą środków komunikacji elektronicznej na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (art. 27d ust. 2).

					Przewiduje się również udostępnienie danych zgromadzonych w CEEB w postaci elektronicznej przy użyciu systemu teleinformatycznego – właścicielowi (art. 27e ust. 1), w zakresie danych, które go dotyczą, po podaniu danych określonych w przepisach wykonawczych w celu autoryzacji i uwierzytelnienia. W tym zakresie zostaną wprowadzone e – usługi dla obywateli w postaci (np. zamów przegląd kominowy, zamów inwentaryzację budynku w gminie, obsługa CEEB, itp.).
		Uwagi szczegółowe			
33.	Art. 3	W ramach proponowanej nowelizacji Ustawa o termomodernizacji i remontach proponowałbym wprowadzić zmianę procentowa oszczędność energii określonej w art. 3. uzyskiwanej w wyniku realizacji przedsięwzięcia termo modernizacyjnego. Ustawa przewiduje ulepszenia w ramach czterech działań: - ulepszenia przegród, - ulepszenia wentylacji, - modernizacji instalacja cwu, - modernizacji instalacja co. Dotychczas są	Dr inż. Bogusław Maludziński Audytor energetyczny KAPE nr 0032 Politechnika Krakowska		Uwaga wyjaśniona. Ustawa nie przewiduje wskaźników % dla poszczególnych działań. Jedyną kwestią regulowaną jest zmniejszenie zapotrzebowania na ciepło grzewcze liczone łącznie dla wszystkich budynków.

		określone wymagane oszczędności energii: - w wysokości 10% w przypadku modernizacji tylko systemu grzewczego, - w budynkach w których po roku 1984 zmodernizowano system grzewczy co najmniej 15% (czyli na potrzeby ograniczenia strat ciepła przez przenikanie, modernizacji wentylacji i modernizacji instalacji cwu), - w pozostałych budynkach w wysokości 25% w przypadku modernizacji wszystkich powyższych działań. Analizując zapis w dotychczasowej Ustawie nie określono procentowej oszczędności tylko na modernizację cwu chociaż jest to niezależne ulepszenie jako			

		jedno z wymienionych (w tej chwili potrzeba łączyć modernizację instalacji cwu z innymi działaniami aby otrzymać wymagane 15% oszczędności, a z samych działań po stronie modernizacji instalacji cwu trudno uzyskać wymagane 15% oszczędności). Proponowałbym wprowadzenie zapisu aby uzyskiwane oszczędności w przypadku modernizacji tylko instalacji cwu wynosiłyby minimum 10% energii końcowej.			
34.	Art. 11c ust 3 pkt 4) i 6)	Współfinansowanie przedsięwzięć niskoemisyjnych w ramach porozumienia może obejmować koszty urządzeń, instalacji, materiałów, robót budowlanych i usług związanych w szczególności z realizacją: *(…)*	Polska Spółka Gazownictwa sp. z o.o.	Mając na uwadze zdefiniowany w ustawie zakres przedsięwzięć niskoemisyjnych (art. 2 ust. 1b), w tym „(…) przyłączenie budynku mieszkalnego jednorodzinnego odpowiednio do sieci ciepłowniczej, elektroenergetycznej lub gazowej albo modernizacja tego przyłączenia (…)" zasadne jest wyraźne wskazanie w katalogu kosztów kwalifikujących się do objęcia	Uwaga wyjaśniona: 1. Uwaga uwzględniona. 2. Rozwiązanie to zostało ujęte w pkt 1 art. 11c ust. 3.

		4) przyłączenia budynku mieszkalnego jednorodzinnego do sieci ciepłowniczej albo gazowej lub modernizacji przyłącza do takiej sieci, jeżeli ma to związek z realizacją przedsięwzięcia niskoemisyjnego, w wysokości równej opłacie za przyłączenie do sieci, do poniesienia której byłaby zobowiązana osoba, z którą została zawarta umowa na realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego; *(…)* 6) instalacji w budynku mieszkalnym jednorodzinnym źródeł ciepła zasilanych energią elektryczną oraz źródeł ciepła zasilanych paliwem gazowym; (…)		wsparciem również kosztów uzasadnionej modernizacji przyłącza gazowego oraz kosztów instalacji źródeł ciepła zasilanych paliwem gazowym. Uwzględnienie w katalogu kosztów kwalifikujących się do wsparcia powyższych pozycji pozwoli na zgłoszenie do dofinansowania kompleksowego projektu przedsięwzięcia niskoemisyjnego, który bazować będzie na paliwie gazowym, obejmującego przyłączenie (ew. modernizację istniejącego przyłącza do wymaganych parametrów) oraz koszty instalacji i urządzeń wewnątrz budynków. Takie sformułowanie przepisów należy uznać za sprzyjające rozwojowi sieci gazowej, a w konsekwencji przyczyniające się do wzrostu wykorzystania w energetyce gazu ziemnego, jako paliwa przyczyniającego się zmniejszenia zanieczyszczeń emitowanych do powietrza.	
35.	Art. 2 pkt 1c	„standardy niskoemisyjne – wymagania, jakie	Polska Spółka Gazownictwa sp. z o.o.	W art. 2 pkt 1c przy definicji standardów niskoemisyjnych autor projektu zapewne przez	Uwaga uwzględniona.

		spełniają urządzenia lub systemy grzewcze ogrzewające budynki mieszkalne jednorodzinne oraz urządzenia lub systemy podgrzewające wodę użytkową w tych budynkach, wynikające z: (…)”		przeoczenie pominął fragment zdania – powinno być (brakujący fragment zdania na czerwono).	
36.	Art. 11c, ust.1 punkt 4	Pozostawienie celu redukcyjnego zmniejszenia zapotrzebowania na ciepło grzewcze liczonego łącznie dla wszystkich przedsięwzięć niskoemisyjnych, o których mowa w pkt 2 na poziomie minimum 50% energii finalnej w rozumieniu art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej.	MIWO – Stowarzyszenie Producentów Wełny Mineralnej Szklanej i Skalnej	50% redukcja energii finalnej na cele grzewcze jest racjonalnym poziomem gwarantującym utrzymanie kosztów ogrzewania po wymianie źródła ciepła na źródło wykorzystujące „czyste”, niskoemisyjne ale zarazem droższe paliwa. Wymóg dotyczący redukcji energii finalnej, spełniany średnio dla wszystkich przedsięwzięć niskoemisyjnych objętych programem gminnym, daje możliwość współfinansowania zarówno modernizacji mniej kosztownych, np. polegających tylko na wymianie źródła ciepła, jak i termomodernizacji kompleksowych, obejmujących docieplenie budynków połączonych z wymianą źródeł ciepła. Redukcja energii finalnej na cele grzewcze w wyniku	Uwaga nieuwzględniona. Biorąc pod uwagę grupę docelową (gospodarstwa domowe ubogie energetycznie), w tym wynikający z tego ogólny stan budynków zamieszkiwanych przez te gospodarstwa oraz maksymalny średni budżet na 1 budynek (53 000 zł), osiągnięcie 30% oszczędności energii staje się najbardziej realne.

				kompleksowych termomodernizacji w budynkach o niskiej efektywności energetycznej sięga ponad 80%. Przyjęcie celu redukcyjnego energii finalnej na cele grzewcze na poziomie 30% z dużym prawdopodobieństwem doprowadzi jedynie do wymiany źródeł ciepła. Redukcję 30% energii finalnej można już uzyskać wymieniając kocioł o sprawności 0,5 (np. tzw. „kopciuch”) na kocioł o sprawności 0,72. Należy zauważyć, że w ramach opisanych ustawą przedsięwzięć niskoemisyjnych warunek ograniczenia energii finalnej na cele grzewcze jest jedynym „bezpiecznikiem” pilnującym wzrostu kosztów ogrzewania po wymianie źródła ciepła zasilanego droższymi paliwami, co w przypadku gospodarstw domowych uznanych za ubogie energetycznie będzie miało kluczowe znaczenie. W przypadku tzw. premii termomodernizacyjnej, również objętej przedmiotową ustawą, oszczędności energii grzewczej musiały wynieść co najmniej 25% (liczone	

				indywidulanie dla budynku), ale w tym przypadku działania termomodernizacyjne musiały mieć przynajmniej dodatni czas zwrotu (dodatnie SPBT) co oznacza, że koszty ogrzewania po termomodernizacji budynku nie mogły być wyższe niż przed jego termomodernizacją. W przypadku zastosowania działań niskoemisyjnych kierowanych do właścicieli budynków jednorodzinnych, uznanych za ubogich energetycznie, kryterium opłacalności ekonomicznej już nie występuje. Należy zatem utrzymać 50% poziom redukcji energii finalnej, która bezpośrednio przekłada się na koszty ogrzewania budynku.	
37.	Art. 27a. ust. 1 punkt 2	Rozszerzenie zakresu gromadzonych informacji o budynkach i lokalach Centralnej Ewidencji i Emisyjności Budynków, wynikających z ustawy o inne dane istotne z punktu widzenia	MIWO – Stowarzyszenie Producentów Wełny Mineralnej Szklanej i Skalnej	Przedstawiony w projekcie ustawy zakres informacji Centralnej Ewidencji i Emisyjności Budynków pomija bardzo istotny aspekt z punktu widzenia przyczyny zarówno istnienia ubóstwa energetycznego gospodarstw domowych i emisyjności budynków, jakim jest stan izolacyjności przegród zewnętrznych budynków.	Uwaga wyjaśniona. Zaproponowany w projekcie ustawy zakres danych gromadzonych w CEEB stanowi odzwierciedlenie wniosków przyjętych w ramach pilotażowego projektu Zintegrowanego Systemu Ograniczenia Niskiej Emisji (ZONE). Zaproponowany wstępnie zakres danych realizuje tzw. zasadę ,,minimalizacji" danych określoną w art. 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie

		emisyjności budynków, np. dotyczące izolacyjności cieplnej przegród zewnętrznych budynku.		Ustawa w swym zamyśle ma likwidować zjawisko smogu z jednoczesną redukcją zjawiska ubóstwa energetycznego. Te dwie rzeczy są ze sobą ściśle związane i można je redukować tylko poprzez kompleksową termomodernizację budynku. Na kompleksową termomodernizację budynku składają się, w odpowiedniej kolejności, najpierw ograniczenie strat ciepła z budynku i później wymiana źródeł ciepła. Rozszerzenie na poziomie ustawy zakresu gromadzonych danych, co jest działaniem bezkosztowym, o informacje dotyczące stanu izolacyjności cieplnej przegród zewnętrznych budynku będzie uświadamiało beneficjentów działań, objętych programami niskoemisyjnymi, o kluczowych czynnikach wpływających na redukcję ubóstwa energetycznego i smogu.	swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, która stanowi, że dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego co niezbędne do celów, w których są przetwarzane.
38.	Art. 1 ust. 3 pkt c) Art. 1 ust. 5 pkt a), ppkt 4 Art. 1 ust. 5 pkt b) ppkt 17	Zamiast „ zapotrzebowania na ciepło” powinno być „zapotrzebowanie na energię do ogrzewania”.	Rada Główna Instytutów Badawczych	Zapotrzebowanie na ciepło zgodnie z normą PN-EN12831 odnosi się do wyznaczenia strat ciepła przez przenikanie oraz wentylacyjnych strat ciepła, mówiąc o wymianie	Uwaga uwzględniona.

				urządzeń na urządzenia o lepszej sprawności zmniejszamy zapotrzebowanie na energię do ogrzewania.	
39.	art. 11c ust. 1 pkt 4	Proponuje się, w zmienianym art. 11c ust. 1 pkt 4 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, pozostawienie celu redukcyjnego zmniejszenia zapotrzebowania na ciepło grzewcze liczonego łącznie dla wszystkich przedsięwzięć niskoemisyjnych na poziomie minimum 50% redukcji energii finalnej	Stowarzyszenie Nowoczesne Budynki	Jednym z głównych celów wdrażanych przy pomocy w/w ustawy jest ułatwienie gospodarstwom domowym kwalifikowanym, jako ubogie energetycznie, dostępu do wsparcia finansowego na stosowanie rozwiązań redukujących niską emisję. Ograniczenie celu redukcyjnego do minimum 30% redukcji energii finalnej oznacza de facto zmniejszenie zabezpieczenia przed wzrostem kosztów ogrzewania, co może doprowadzić do wzrostu ubóstwa energetycznego. Warunek redukcji energii finalnej o 30% można już osiągnąć po wymianie tzw. kopciucha na inne, nowe źródła ciepła o wyższej sprawności, ale zasilane droższym paliwem. Należy zauważyć, że w zakresie stosowanych przedsięwzięć niskoemisyjnych ustawa nie przewiduje innych mechanizmów ochronnych przed wzrostem kosztów ogrzewania, poza wprowadzeniem celu redukcyjnego dla energii	Uwaga nieuwzględniona. Biorąc pod uwagę grupę docelową (gospodarstwa domowe ubogie energetycznie), w tym wynikający z tego ogólny stan budynków zamieszkiwanych przez te gospodarstwa oraz maksymalny średni budżet na 1 budynek (53 000 zł), osiągnięcie 30% oszczędności energii staje się najbardziej realne.

				finalnej. Pozostawienie celu redukcyjnego na poziomie 50%, liczonego średnio dla wszystkich budynków objętych gminnymi programami, pozwoli w elastyczny sposób dobierać zakres ulepszeń modernizacyjnych w danej gminie, obejmujących np. samą wymianę źródeł ciepła lub kompleksową termomodernizację budynków.	
40.	pkt 11 ust. 3 w art. 11c	Proponuje się, w zmienianym pkt 11 ust. 3 w art. 11c ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów zastąpienie, średnika po lit. b, przecinkiem i dodanie kolejnej lit. c w brzmieniu: *c) wymianie urządzeń wentylacyjnych;*	Stowarzyszenie Nowoczesne Budynki	Zakres prac powinien umożliwiać wymianę np. samego wentylatora. Nowe urządzenie charakteryzujące się mniejszym poborem mocy w efekcie wpłynie na zmniejszenie emisji CO2. Takie działanie należy uznać za pożądane. Z drugiej strony nie podanie wprost możliwości wymiany może budzić wątpliwości, czy takie działanie byłoby możliwe ramach określonej lit. b pkt 11.	Uwaga uwzględniona
41.	art. 27a ust. 1 pkt 2	Proponuje się, w dodawanym art. 27a ust. 1 pkt 2 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, uzupełnienie zakresu gromadzonych informacji, o budynkach i lokalach, w	Stowarzyszenie Nowoczesne Budynki	Kluczowymi elementami technicznymi budynku, z punktu widzenia ich emisyjności, ale także kwalifikacji gospodarstw domowych, jako ubogich energetycznie, są zarówno efektywność energetyczna budynku, jak i rodzaj wykorzystywanego źródła ciepła. Obecnie proponowany w ustawie zakres informacji	Uwaga wyjaśniona. Zaproponowany w projekcie ustawy zakres danych gromadzonych w CEEB stanowi odzwierciedlenie wniosków przyjętych w ramach pilotażowego projektu Zintegrowanego Systemu Ograniczenia Niskiej Emisji (ZONE). Zaproponowany wstępnie zakres danych realizuje tzw. zasadę ,,minimalizacji" danych określoną w art. 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z

		centralnej ewidencji emisyjności budynków o dodatkowe informacje ważne z punktu widzenia emisyjności budynków, np. dotyczące izolacyjności cieplnej przegród zewnętrznych budynku.		nie uwzględnia bardzo ważnego elementu związanego z efektywnością energetyczną budynków, jakim jest stan izolacyjności przegród zewnętrznych budynków.	przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, która stanowi, że dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego co niezbędne do celów, w których są przetwarzane.

Warszawa, dnia 1 kwietnia 2020 r.

Zestawienie uwag zgłoszonych w ramach opiniowania
projektu ustawy o ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw

Lp.	Jednostka redakcyjna	Treść uwagi	Zgłaszający uwagę	Uzasadnienie uwagi	Stanowisko MR
	2	3	4		5
		Uwagi ogólne			
1.	1. Zapisy w programie Stop Smog pozwalają pozyskać środki na budynki komunalne. W związku z powyższym Gminy w pierwszej kolejności będą starały się pozyskać środki na budynki komunalne, które są ich własnością. 2. W programie jest odwołanie do normy EN 303-5 (zamiast 303-5:2012). 3. Stworzenie bazy CEEB wiąże się z dodatkowym obowiązkiem Funduszu. Będzie to dla nas kolejne miejsce, gdzie będziemy musieli przekazywać informacje.		WFOŚiGW w Krakowie		Uwaga wyjaśniona. 1. Uwaga ma charakter komentarza, brak propozycji zmiany zapisów. 2. Uwaga uwzględniona – poprawka o charakterze redakcyjnym. 3. WFOŚiGW jako podmiot udzielający finansowań ze środków publicznych zostanie zobowiązany na mocy ustawy do zasilania CEEB w dane dot. udzielonego ze środków publicznych finansowania albo dofinansowania: - przedsięwzięć termomodernizacyjnych, przedsięwzięć niskoemisyjnych lub przedsięwzięć remontowych, - odnawialnych źródeł energii, o których w art. 2 pkt 22 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, - innych przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza. Środki publiczne w powyższym zakresie, udzielane są przez różne podmioty w skali całego kraju, w ramach różnych programów pomocowych, np. Czyste Powietrze, Program Infrastruktura i Środowisko, Regionalne Programy Operacyjne, itp. Na dzień dzisiejszy środki publiczne są redystrybuowane w ramach

				programów pomocowych m. in. przez: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, 16 wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, jednostki samorządu terytorialnego i ich związki (na szczeblu gminnym, powiatowym, wojewódzkim), Bank Gospodarstwa Krajowego. Każda z tych instytucji działając niezależnie, przeznacza środki publiczne na podobne cele, np. na przedsięwzięcia termomodernizacyjne budynków. Brak wymiany jakichkolwiek informacji pomiędzy tymi podmiotami sprawia, że istnieje możliwość składania wniosków o dofinansowanie w ramach różnych programów pomocowych, co w efekcie może prowadzić do wielokrotnego dofinansowania tych samych przedsięwzięć, a w konsekwencji może powodować defraudację środków publicznych. Zdarza się bowiem, że dofinansowanie ze środków publicznych na wymianę np. okien, ma miejsce w ramach różnych programów świadczonych przez różne instytucje, które nie posiadają żadnego narzędzia do weryfikacji udzielanych dofinansowań. W celu wyeliminowania możliwości wielokrotnego wykorzystywania środków publicznych na ten sam cel, przewiduje się rozwiązanie scentralizowane w jednym miejscu, tj. w ramach tworzonej CEEB. Zasilenie CEEB w tym zakresie nastąpi przez podmioty udzielające wsparcia finansowego ze środków publicznych, w tym przede wszystkim przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, 16 wojewódzkich funduszy ochrony

				środowiska i gospodarki wodnej, jednostki samorządu terytorialnego i ich związki oraz przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Zasilanie CEEB będzie możliwe za pośrednictwem aplikacji dostępowej udostępnionej ww. podmiotom albo poprzez interfejsy systemowe umożliwiające przekazywanie danych w sposób zautomatyzowany.
2.	Proponowany średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego jest zbyt niski, nawet jak na Program dla osób ubogich energetycznie. Dodatkowo w udostępnionym projekcie ulega zmianie z 3 miesięcy na 1 rok okres, z którego wyliczany jest dochód osoby ubiegającej się o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego. Powoduje to, że średni miesięczny dochód może ulec zwiększeniu o różne świadczenia, dodatki pobierane w ciągu roku, a które niekoniecznie wliczałyby się przy braniu pod uwagę 3 miesięcy poprzedzających.	Urząd Miasta Krakowa		Uwaga wyjaśniona. Zgodnie z przeprowadzonymi badaniami przez Instytut Badań Strukturalnych, 51% gospodarstw domowych w Polsce zamieszkujących budynki jednorodzinne spełnia obecnie obowiązujący w Programie próg dochodowy. Natomiast zmiana dotycząca okresu, z którego wyliczany jest dochód wynika z tego, że dłuższy okres jest bardziej miarodajny i lepiej oddaje sytuację finansową gospodarstwa domowego. Ponadto, należy mieć na względzie, że bez względu na to z jakiego okresu wyliczany jest dochód, to do tego dochodu nie jest wliczanych szereg świadczeń, w tym m.in. zasiłki okresowe z pomocy społecznej czy świadczenia wychowawcze – zgodnie z definicją dochodu, która została zaczerpnięta z art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2133).
3.	Należałoby również zmienić zapis w art. 11f ust. 3 odnoszący się do enumeratywnie wymienionych czynności, które mogą zajść w budynku objętym przedsięwzięciem niskoemisyjnym a skutkują obowiązkiem zwrotu przez beneficjenta 100% kosztów realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego poniesionych przez gminę i Fundusz. Każda sprawa niestosowania się do podpisanej umowy	Urząd Miasta Krakowa		Uwaga wyjaśniona. Należy wskazać, że gmina na podstawie art. 11f ust. 9 może udzielić beneficjentowi ulgi w zwrocie kosztów realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego.

	między gminą a beneficjentem powinna być rozpatrywana indywidualnie a nie powinna każdorazowo skutkować obowiązkiem zwrotu 100% kosztów realizacji przedsięwzięcia, dlatego proponuje się zapis „- może skutkować zwrotem przez beneficjenta do 100% kosztów realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego poniesionych przez gminę oraz Fundusz.”			
4.	Realizacja Programu Stop Smog nakłada na gminę szereg obowiązków, które nie są dostosowane do realiów pracy urzędów gmin. Wprowadzając Program w takiej formule należy równocześnie stworzyć mechanizm, który spowoduje, że w gminie zostaną zatrudnione dodatkowe osoby przeznaczone do obsługi Programu, szczególnie w większych gminach.	Urząd Miasta Krakowa		Uwaga wyjaśniona. W Programie została przewidziana możliwość wydatkowania części środków (do 5% kosztów realizacji porozumienia) na inne koszty związane z przedsięwzięciem niskoemisyjnym, w tym związane z potrzebą zatrudnienia dodatkowych osób.
5.	Natomiast jeżeli chodzi o utworzenie centralnej ewidencji emisyjności budynków, to zakres danych jakie miałyby być do niej wprowadzane spowoduje, że ewidencja ta zafunkcjonuje najwcześniej za kilka lat. Należałoby określić, które dane są najważniejsze i powinny być wprowadzane w pierwszej kolejności, a dane dotyczące palenisk na paliwo stałe niewątpliwie takimi są.	Urząd Miasta Krakowa		Uwaga wyjaśniona. Zaproponowany w projekcie ustawy zakres danych gromadzonych w CEEB stanowi odzwierciedlenie wniosków przyjętych w ramach pilotażowego projektu Zintegrowanego Systemu Ograniczenia Niskiej Emisji (ZONE). Zaproponowany wstępnie zakres danych realizuje tzw. zasadę ,,minimalizacji” danych określoną w art. 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, która stanowi, że dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego co niezbędne do celów, w których są przetwarzane. Dodatkowo, w art. 1 pkt 11 dodaje się art. 27 g - regulację związaną z obowiązkiem

				rejestracji kotła – źródła ciepła lub źródła spalania paliw poprzez złożenie odpowiedniej deklaracji.
6.	Proponowane zapisy ustawy umożliwiają gminom nabywanie urządzeń i instalacji, jako własny środek trwały i udostępnianie ich beneficjentom programu (w przypadku nieregulowanych sytuacji prawnych budynków, złego stanu technicznego budynków, itp.) jako środek trwały należący do gminy. Udostępnienie gminnych środków trwałych w budynkach mieszkalnych osób fizycznych rodzi poważne wątpliwości skarbników gminnych oraz samych władz, co do sposobów ewidencji, amortyzacji oraz samego ich przekazywania mieszkańcom.	Związek Gmin i Powiatów Subregionu Zachodniego Województwa Śląskiego z siedzibą w Rybniku		Uwaga częściowo uwzględniona. Przepisy zostały zmodyfikowane w ten sposób, aby gmina miała możliwość określenia w Regulaminie dodatkowych warunków w tym zakresie.
7.	Zaproponowane kryterium dot. objęcia wsparciem minimum 1% nieruchomości z terenu danej gminy może być trudne do zrealizowania przez wnioskodawców. Na samym spotkaniu konsultacyjnym przeprowadzonym w dniu 06.02.2020 r. w siedzibie Ministerstwa Rozwoju, przedstawiciele samorządów wskazywali na trudność w rekrutacji uczestników programu. Szczególnie sytuacja ta dotyczy dużych miast powyżej 100 tys. mieszkańców. Proponujemy zastosowanie innego kryterium np. przyjęcie minimalnej wartości bezwzględnej dla miast powyżej 100 tys. np. minimum 60 budynków. W przypadku miast do 100 tys. mieszkańców proponujemy zastosowanie kryterium 1% nieruchomości lub min. 30 budynków	Związek Gmin i Powiatów Subregionu Zachodniego Województwa Śląskiego z siedzibą w Rybniku		Uwaga częściowo uwzględniona. Biorąc pod uwagę, że poprawa jakości powietrza oraz poprawa warunków funkcjonowania osób ubogich energetycznie powinna mieć charakter kompleksowy, angażujący większe zasoby gmin, program został tak skonstruowany, aby to zagwarantować. Zapewni to mniejsze koszty organizacyjne, większą efektywność programu oraz osiągnięcie efektu skali. Jednakże biorąc pod uwagę postulaty dot. zmniejszenia wymaganych warunków udziału gmin w zakresie ilości budynków, proponuje się ich zmianę w taki sposób, że mniejsze gminy (pon. 100 tys. mieszkańców) będą mogły przystąpić do programu pod warunkiem zgłoszenia do niego min. 1% wszystkich budynków jednorodzinnych budynków w danej gminie lub 20 budynków jednorodzinnych. Dotychczas proponowano, aby było to bezwarunkowo 1%, jednak nie mniej niż 30 budynków. Natomiast dla miast. pow. 100 tys. warunki w tym zakresie pozostaną bez zmian (brak min. ilości budynków).
8.	Proponujemy utworzenie katalogu kosztów wchodzących w skład	Związek Gmin i		Uwaga wyjaśniona.

	majątku wnioskodawcy. Na ten moment ustawa określa kwotę , której majątek wnioskodawcy nie może przekraczać (53 tys. zł) jednakże nie określa jednoznacznie, co należy rozumieć pod pojęciem majątku. Niejednoznaczne określenie składu majątku może spowodować wykluczenie z udziału w projekcie osób będących rolnikami lub posiadających działki rolne stanowiące nieużytek.	Powiatów Subregionu Zachodniego Województwa Śląskiego z siedzibą w Rybniku		Zakres majątku zostanie określony w rozporządzeniu w sprawie wzoru oświadczenia o środkach własnych i zasobach majątkowych osoby ubiegającej się o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego. Co więcej zakres majątku został określony w art. 7 ust. 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, na którą powołuje się ustawa.
9.	Zapisy dotyczące konieczności pokrycia przez gminy kosztów wykraczających poza kwotę dofinansowania do jednej inwestycji są nie do przyjęcia dla samorządów. W związku z tym, że stan techniczny budynków zgłoszonych do programu może być bardzo zły, koszt modernizacji takiego obiektu może znacznie wykraczać poza 30% wkładu własnego wnoszonego przez samorządy. Niemożliwe będzie zaplanowanie takich dodatkowych kosztów w budżetach gmin, mając na uwadze skale inwestycji. Istnieje duża obawa, że rzeczywisty wkład własny wnoszony przez samorządy wyniesie ok. 50%, a nie 30% jak zakłada ustawa. Wiele samorządów nie może podejmować takiego ryzyka w związku z zachowaniem racjonalnego gospodarowania budżetem.	Związek Gmin i Powiatów Subregionu Zachodniego Województwa Śląskiego z siedzibą w Rybniku		Uwaga uwzględniona i wyjaśniona. Przepis został tak zmodyfikowany, aby gmina miała jedynie możliwość pokrycia dodatkowych kosztów, ale nie będzie to obowiązek. Dodatkowo zostały doprecyzowane zapisy dot. wkładu własnego beneficjenta, aby mógł on być wykorzystany do pokrycia tych dodatkowych kosztów.
10.	Zarząd związku Subregionu Zachodniego z siedzibą w Rybniku jednocześnie popiera wprowadzenie Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków w celach inwentaryzacji indywidualnych źródeł ciepła oraz zbadania skali problemu ubóstwa energetycznego wśród mieszkańców całego kraju. Jednakże ilość zbieranych danych jest naszym zdaniem zbyt duża. Część informacji jest wręcz niemożliwa do uzyskania (np. grubość ścian w przypadku starych budynków). Ponadto wątpliwość budzi fakt celu wykorzystywania takiej ilości zgromadzonych danych. Proponujemy uproszczenie formularza danych, tak aby sami właściciele budynków byli w stanie odpowiedzieć na pytania niezbędne do wprowadzenia w CEEB. Bardzo duża ilość zbieranych informacji wiąże się z pracochłonnym procesem wprowadzania danych przez wyznaczone do tego osoby, gdzie większość pracy będzie scedowana na pracowników samorządowych. Podczas spotkania konsultacyjnego uzyskaliśmy informację, że wprowadzenie jednego rekordu do bazy zajmuje ok. 8 minut, co przy kilkunastu tysiącach budynków będzie wymagało	Związek Gmin i Powiatów Subregionu Zachodniego Województwa Śląskiego z siedzibą w Rybniku		Uwaga wyjaśniona. Zaproponowany w projekcie ustawy zakres danych gromadzonych w CEEB stanowi odzwierciedlenie wniosków przyjętych w ramach pilotażowego projektu Zintegrowanego Systemu Ograniczenia Niskiej Emisji (ZONE). Zaproponowany wstępnie zakres danych realizuje tzw. zasadę ,,minimalizacji" danych określoną w art. 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, która stanowi, że

	bardzo dużych nakładów pracy oraz czasu. Dodatkowo należy zaznaczyć, że CEEB nie będzie spójne z innymi już istniejącymi bazami danych np. Centralnym rejestrem charakterystyki energetycznej budynków. W związku z tym poddajemy pod rozwagę ilość zbieranych danych, tak aby zebrane informacje były niezbędne i wykorzystywane w sposób celowy.			dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego co niezbędne do celów, w których są przetwarzane. Zgodnie z uzasadnieniem do projektowanych przepisów ustawy zakłada się, że dane w postaci: roku budowy, liczby kondygnacji, średniej wysokości kondygnacji ogrzewanych, grubości ocieplenia podłogi na gruncie lub stropu nad piwnicą lub garażem, grubości ocieplenia stropodachu, grubości ocieplenia dachu, stopnia ocieplenia ścian zewnętrznych, grubości ocieplenia ścian zewnętrznych, powierzchni pomieszczeń ogrzewanych, średniej temperatury pomieszczeń ogrzewanych w sezonie grzewczym – będą ustalane na podstawie informacji uzyskanych od mieszkańca budynku lub lokalu. Dodatkowo, w art. 1 pkt 11 dodaje się art. 27 g - regulację związaną z obowiązkiem rejestracji kotła przez właściciela lub zarządcę budynku lub lokalu – źródła ciepła lub źródła spalania paliw poprzez złożenie odpowiedniej deklaracji. Planuje się automatyczne pozyskiwanie danych CEEB
11.	Pkt 6 OSR/uwaga ogólna Bieżące uzupełnianie centralnej ewidencji emisyjności budynków w zakresie, w którym nie będzie się działo automatycznie, powinno być odpowiednio wycenione. W związku z tym należałoby określić to, które dane będą przekazywane automatycznie do ewidencji – a w odniesieniu do pozostałych zaprezentować, w jakim okresie przekazywanie danych zostanie zautomatyzowane. Część z nich zapewne nigdy nie będzie przekazywana w sposób zautomatyzowany, a co za tym idzie będzie wymagała „ręcznego” wpisania.	Związek Powiatów Polskich	Ocena Skutków Regulacji w zakresie wpływu projektu na sektor finansów publicznych niestety nie została sporządzona w sposób kompletny. Należy wycenić koszt „wypełniania” danymi centralnej ewidencji przez organy i podmioty, a następnie zapewnić	Uwaga wyjaśniona. Spośród wszystkich danych zgromadzonych w ewidencji, co do zasady ich zdecydowana większość będzie wprowadzana przez osoby uprawnione. W związku z planowaną integracją - jedynie dane pochodzące z systemów referencyjnych (BDOT10k, GESUT, PRG, CRCEB) będą przekazywane do CEEB w sposób automatyczny (np. adres budynku,

			finansowanie dla takich działań m.in. jednostkom samorządu terytorialnego – zgodnie z konstytucyjną zasadą adekwatności środków do zadań.	ilość kondygnacji, identyfikator informacji przestrzennej budynku). Rozpoczęcie gromadzenia w skali całego kraju jednolitych i uspójnionych danych dotyczących budynków i pochodzących z nich źródeł emisji stanowią kluczowy element do planowania działań naprawczych po stronie administracji publicznej, w tym przede wszystkim administracji samorządowej. W celu zdiagnozowania źródeł niskiej emisji - administracja rządowa przygotowuje narzędzie informatyczne, które następnie bezpłatnie udostępni administracji samorządowej do realizacji zadań wynikających przede wszystkim z Programów Ochrony Powietrza. Zauważyć bowiem należy, że w obecnej chwili, to Programy Ochrony Powietrza nakładają na gminy obowiązek polegający na inwentaryzacji budynku - stosownie do § 3 pkt 5 lit. d) rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2019 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1159). Projektowane rozwiązanie stanowić będzie instrument wsparcia dla podejmowanych w tym zakresie działań. W związku z tym nie przewiduje się dodatkowego finansowania administracji samorządowej z tego tytułu.
12.	W nowelizowanym art. 11c ust. 3 pkt 18 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów proponuję wykreślić zwrot „oraz inspekcji nadzoru budowlanego”. Zgodnie z projektowanym przepisem współfinansowanie przedsięwzięć niskoemisyjnych mogłoby obejmować również koszty usług związanych z realizacją nadzoru inwestorskiego oraz inspekcji nadzoru budowlanego. Wydaje się, że nie było intencją ustawodawcy wprowadzenie możliwości współfinansowania z Funduszu Termomodernizacji i	Główny Urząd Nadzoru Budowlanego		Uwaga uwzględniona.

	Remontów ustawowych zadań realizowanych przez organy nadzoru budowlanego.			
13.	Pytania: 1. Co w przypadku gdy po podpisaniu porozumienia z MR zadeklarowana ilość beneficjentów ulegnie zmniejszeniu i spadnie poniżej wymaganego poziomu? 2. Co dokładnie wchodzi w skład kryterium majątkowego (samochód, maszyny rolnicze itd.)? Co w przypadku współwłaścicielstwa innego mienia przez beneficjenta (samochód, inny grunt lub nieruchomość niebędące przedmiotem porozumienia). 3. Czy jako gmina poniżej 100 tys. mieszkańców 70% poziom dofinansowania jest gwarantowany? W jakich przypadkach otrzymanie 70% dofinansowania może zostać obniżone? (z wyłączeniem przypadku gmin powyżej 100 tys. mieszkańców). 4. Czy doradca energetyczny, o którym mowa w ustawie może być pracownikiem Urzędu Miasta, a część związana z doradztwem energetycznym byłaby dopisana do jego zakresu obowiązków? Czy ma to być osobne stanowisko pracy? 5. Jakich działań oczekuje się od doradcy energetycznego oraz w jaki sposób będzie oceniany efekt jego pracy? Czy będzie on musiał przedstawiać MR sprawozdania/raporty z poczynionych działań? 6. Jaki jest przewidywany termin wejścia w życie ustawy? 7. W przypadku złamania przez beneficjenta warunków umowy oraz konieczności zwrotu przez niego całości kosztów inwestycji, jaki będzie okres zwrotu należnych 70% kosztów inwestycji do MR? Czy będzie to faktycznie 15 dni zgodnie z art. 169 ustawy o finansach publicznych? Skoro to gmina jest odpowiedzialna za “egzekwowanie zwrotu kosztów realizacji przedsięwzięcia” przez beneficjenta, to czy termin zwrotu 70% kosztów do MR nie powinien następować dopiero po otrzymaniu do gminy zwrotu całości kosztów? W innym przypadku gmina poniesie koszt 30% wartości inwestycji oraz dodatkowo 70%, które w ciągu 15 dni będzie musiała przekazać do MR. Wymusza to na gminie dodatkowe zabezpieczenie środków na taką okoliczność oraz borykanie się z ustalonym na drodze postępowania sądowego długotrwałym okresem zwrotu kosztów przez beneficjenta, biorąc pod uwagę	Urząd Miasta Żory		Uwagi wyjaśnione. 1. Zrealizowana ilość musi zmieścić się w m.in. ustawowych limitach (1% lub 20 budynków). W przypadku niemożności zrealizowania minimalnego poziomu nastąpi konieczność zwrotu otrzymanej dotacji. 2. Zakres majątku zostanie określony w rozporządzeniu w sprawie wzoru oświadczenia o środkach własnych i zasobach majątkowych osoby ubiegającej się o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego. Co więcej zakres majątku został określony w art. 7 ust. 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, na którą powołuje się ustawa. 3. Do średniej kwoty 53 tys. zł na jedno przedsięwzięcie poziom dofinansowania na poziomie do 70% z budżetu państwa został wprost wskazany w art. 11b ust. 11 projektu ustawy. 4. Tak, doradca energetyczny może być pracownikiem miasta. Będzie należało wykazać ile czasu pracy poświęca na zagadnienia związane z Programem. 5. Zgodnie z proponowanym zapisem celem doradztwa jest osiągnięcie i utrzymanie efektów przedsięwzięć niskoemisyjnych. W szczególności jest to doradztwo w zakresie sposobów oszczędnego i ekonomicznego zużycia energii i obniżania kosztów energii w gospodarstwie domowym, użytkowania zainstalowanych w ramach przedsięwzięcia niskoemisyjnego urządzeń i systemów grzewczych w

	grupę docelową jaką są osoby dotknięte ubóstwem energetycznym. Propozycje: 1. Należy wprowadzić formułę ujednoliconej metodologii obliczania szacowanego zapotrzebowania na ciepło grzewcze dla budynków jednorodzinnych (wniosek, pozycja B.1.8). Jeśli nie, to w jaki sposób po zakończeniu inwestycji udokumentować wymagane obniżenie energii finalnej? Czy dla każdego budynku, który będzie objęty porozumieniem należy przeprowadzić audyt energetyczny przed złożeniem wniosku? 2. W związku z nałożonym na gminę obowiązkiem corocznej weryfikacji przestrzegania warunków umowy przez beneficjenta, powinien zostać opracowany ujednolicony formularz "Przeprowadzonej kontroli", który będzie podstawą do opracowania rocznego sprawozdania z utrzymania przedsięwzięć niskoemisyjnych.			sposób najbardziej efektywny pod względem zużycia energii i ograniczania emisji, występowania o inne wsparcie ze środków publicznych w celu podnoszenia efektywności energetycznej budynku oraz obniżania kosztów energii. Natomiast ocena tego doradztwa będzie leżała po stronie gminy. Nie przewiduje się również przedstawiania osobnych raportów w tej sprawie. 6. Przewidywany termin wejścia w życie ustawy to 30 dni od dnia ogłoszenia. 7. Zgodnie z obowiązującym i niezmienianym w przedmiotowym projekcie art. 22c ust. 3 pkt. 2 podlegają zwrotowi środki, które zostały zwrócone przez beneficjenta, a nie środki do wyegzekwowania. Ad Propozycja 1. Biorąc pod uwagę różny w tym momencie zakres danych dot. budynków będących w posiadaniu gmin, nie jest możliwe ujednolicenie metodologii obliczania szacowanego zapotrzebowania na ciepło grzewcze dla budynków jednorodzinnych. Jednocześnie na poziomie porozumienia precyzuje się konieczność opracowania przez gminy audytu energetycznego ex-ante i ex-post bądź świadectwa charakterystyki energetycznej. Ad Propozycja 2. Zakres weryfikacji został określony w art. 11f ust. 3 ustawy.
14.	1. W przypadku województwa śląskiego, które ze względu na gęstą zabudowę boryka się z jednym z najwyższych poziomów zanieczyszczenia powietrza (co potwierdzają dane zebrane przez	Urząd Miasta Żory		Uwaga wyjaśniona. 1. – zgodnie z przeprowadzonymi

	WHO), poziom średniego miesięcznego wymaganego dochodu w wysokości 175% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym jest wartością bardzo zaniżoną. W znacznej części regionu mamy do czynienia z rodzinami górniczymi, które ze względu na przekroczenie wymaganego dochodu nie mogą być potencjalnymi beneficjentami programu, co powoduje znaczne uszczuplenie możliwych do przeprowadzenia inwestycji niskoemisyjnych. 2. W przypadku Gminy Miejskiej Żory w ciągu 4-miesięcznej ankietyzacji udało się zebrać 0,9% spośród łącznej liczby budynków, co w dalszym ciągu nie pozwala na osiągnięcie wymaganego poziomu procentowego niezbędnego do złożenia wniosku – czy po nowelizacji ustawy planowane jest całkowite usunięcie kryterium ilościowego związanego z liczbą budynków?			badaniami przez Instytut Badań Strukturalnych, 51% gospodarstw domowych w Polsce zamieszkujących budynki jednorodzinne spełnia obecnie obowiązujący w Programie próg dochodowy. Co więcej należy wskazać, że Program Stop Smog jest programem skierowanym dla osób najuboższych. Niemniej jednak, w związku z „przejściem" na definicję dochodu z ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych progi dochodowe wzrosną w Programie (o ok. 20%). Pozostałe osoby mogą skorzystać z Programu priorytetowego „Czyste Powietrze" NFOŚiGW i ulgi termomodernizacyjnej. 2. Proponuje się zmienić min. limit budynków z 2% na 1% lub 20 budynków.
15.	Wprowadzenie w art. 11c łącznego warunku dla realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych polegającego na tym, że przedsięwzięcia te muszą objąć nie mniej niż 1% łącznej liczby budynków mieszkalnych jednorodzinnych na obszarze danej gminy, przy jednoczesnym kryterium, iż przedsięwzięcia te nie mogą być realizowane dla mniej niż 30 budynków może doprowadzić do sytuacji, iż do programu nie będą mogły przystąpić najmniejsze gminy, dla których niniejszy program jest często jedyną szansą pozwalającą na realizację zadań mających na celu ograniczenie niskiej emisji pochodzącej z sektora bytowo-komunalnego.	Związek Województw Rzeczpospolitej Polskiej		Uwaga uwzględniona. Proponuje się zmienić min. limit budynków na 1% lub 20 budynków.
16.	Najistotniejszą sprawą związaną z realizacją celu, jakim jest walka ze smogiem powinien być dobór odpowiedniego głównego wskaźnika rezultatu – celu redukcyjnego (aktualnie jest nim redukcja emisji finalnej), tak aby trafniej odpowiadał na postawione przez programem cele. W przypadku walki ze smogiem, cel trafniej będzie opisywany przez wskaźnik „wielkość/stopień redukcji PM10". Alternatywnie można rozważyć wskaźniki „redukcja emisji CO2", lub „redukcja energii pierwotnej". Dobór wartości wskaźnika należy dokonać, tak aby wspierał podejmowanie projektów optymalnych ekonomicznie (nie za drogich i nie	Związek Województw Rzeczpospolitej Polskiej		Uwaga nieuwzględniona. Zgodnie z pierwotnymi i ww. danymi, szacuje się, że Programem zostanie objętych 23 806 budynków. Biorąc pod uwagę dotychczasowe warunki w zakresie skali wymiany źródeł ciepła w budynkach objętych Programem (min. 80%), docelowa liczba wymienionych nieefektywnych źródeł ciepła powinna

	przewymiarowanych jeśli chodzi o zamierzone cele Programu), ale jednocześnie ambitnych i realnych do osiągniecia niemniej jednak powinna ona odnosić się do „energii pierwotnej" a nie zaś do „energii finalnej" jak to jest ujęte w zapisach projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska. Proponuje się również rozważyć wprowadzenie w Programie uproszczeń organizacyjnych w przygotowaniu a potem rozliczeniu projektu (np. metodyka/narzędzie do uproszczonych ocen energetycznych) np. takich jak w woj. dolnośląskim i opolskim.			wynieść min. 19 045. Biorąc pod uwagę, że wybór docelowego źródła ciepła będzie uzależniony od wielu czynników, w tym przede wszystkim od wyniku audytów energetycznych oraz decyzji beneficjenta końcowego, nie jest możliwe w tym momencie oszacowanie liczbowe poziomu ograniczenia emisji poszczególnych substancji, gdyż jest to uzależnione od wybranej technologii.
17.	Projekt zmiany ustawy w obszarze art. 11c ust. 1 pkt 2 przewiduje konieczność spełnienia warunku realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych dla niemniej niż 1% łącznej liczby budynków mieszkalnych jednorodzinnych na obszarze gminy, jednak niemniej niż dla 30 budynków, oraz nie więcej niż 12% łącznej liczby budynków mieszkalnych jednorodzinnych na obszarze gminy. Aktualnie obowiązujące przepisy nie przewidują żadnego ograniczenia dla gmin, których liczba mieszkańców przekracza 100 000. Wprowadzenie takiego ograniczenia dla gminy dużej może spowodować, iż trudnym będzie spełnienie kryterium objęcia programem co najmniej 1% łącznej liczby budynków mieszkalnych na obszarze danej gminy. O ile intencja projektodawcy wydaje się uzasadniona, związana z koniecznością wyeliminowania sytuacji zawierania porozumień na jednostkową liczbę inwestycji o tyle wydaje się, iż pozostawienie dolnej granicy na poziomie co najmniej 30 budynków jednorodzinnych w przypadku gmin powyżej 100 000 mieszkańców, pozwoli z jednej strony na uniknięcie powyższych problemów, z drugiej zaś będzie stanowiło szansę na realizację programu STOP SMOG w gminach o dużej liczbie mieszkańców, jednakże takich, które nie są w stanie spełnić kryterium procentowego.	Urząd Miejski w Sosnowcu		Uwaga uwzględniona. Proponuje się zmienić min. limit budynków na 1% lub 20 budynków. Natomiast dla miast pow. 100 tys. mieszkańców, dotychczasowe zapisy pozostaną bez zmian, tzn. pozostanie brak minimalnego limitu budynków.
18.	Projekt zmiany ustawy w obszarze art. 11c ust. 5 pkt 5 przewiduje, iż średni koszt realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego nie może przekroczyć kwoty 53 000 zł. Wydaje się, iż w przypadku termomodernizacji oraz wymiany źródła ciepła przyjęta kwota może być niewystarczająca. Biorąc pod uwagę wysokie koszty materiałów budowlanych oraz robocizny, nawet przy założeniu że przyjęty limit dotyczy średniej wartości wszystkich przedsięwzięć realizowanych w ramach zawartego porozumienia może nie	Urząd Miejski w Sosnowcu		Uwaga wyjaśniona. Należy mieć na względzie, że wskazana kwota jest kwotą średnią przypadającą na 1 budynek. W związku z tym, w zależności od stanu budynku i zakresu potrzebnych prac, w części budynków kwota ta może być przekroczona, pod warunkiem, że w

	pokrywać on wszystkich kosztów poniesionych w związku z jego realizacją. Powyższe może dotyczyć w szczególności sytuacji, w której na danej nieruchomości będą montowane efektywne ekologicznie, ale jednocześnie bardzo drogie źródła ciepła. Wydaje się, że przy przyjętym założeniu kosztów realizacji wręcz niemożliwym jest wykonanie instalacji fotowoltaicznej w powiązaniu z pompą ciepła. Aby w pełni wykorzystać możliwości programu STOP SMOG, także z uwagi na fakt, że w ramach programu mogą być finansowane działania związane z opracowaniem dokumentacji projektowej, nadzorem inwestorskim, czy też obsługą programu wskazanym jest podwyższenie maksymalnego średniego kosztu realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego.			innych budynkach koszt ten będzie niższy. Co więcej, gmina ma możliwość ustanowienia dodatkowych limitów dot. finansowanych budynków, w tym np. maksymalnej dopuszczalnej powierzchni np. przypadającej na 1 osobę zamieszkującą budynek.
19.	Przepis art. 11d ust. 1 pkt 2) ustawy określa kryterium dochodowe liczone z roku kalendarzowego poprzedzającego rok zawarcia umowy wyrażone średnim miesięcznym dochodem na jednego członka gospodarstwa domowego. Dochód ten nie może przekroczyć na jednego członka gospodarstwa odpowiednio 175% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym oraz 125% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym. Wydaje się, że powyższe kryterium może stanowić jedną z podstawowych barier ograniczających możliwości pełnego wykorzystania możliwości programu STOP SMOG. Przyjęte kryterium dochodowe jest zdecydowanie za niskie. Rozumiejąc założenia programu STOP SMOG, którego nadrzędnym celem jest walka z ubóstwem energetycznym wskazać należy, że pojęcie to może być interpretowane dwojako. Z jednej strony może być utożsamiane z ubóstwem majątkowym powodującym dedykowanie programu dla osób najbiedniejszych. Z drugiej zaś ubóstwo energetyczne można rozpatrywać w szerszym kontekście obejmującym oprócz czynników wyżej wymienionych, także brak dostępu do sieci ciepłowniczej, gazowej lub też zamieszkiwanie w obszarach w których sieć ta nigdy nie powstanie ze względu na brak uzasadnienia ekonomicznego do ponoszenia przez gestorów sieci nakładów inwestycyjnych na takie działania. Jakkolwiek proponuje się rozważenie znaczącego podniesienia kryterium dochodowego. Obecna sytuacja na rynku usług budowlanych wskazuje, iż nawet osoby średnio zamożne nie są w stanie ponosić nakładów inwestycyjnych na termomodernizację lub wymianę źródła ciepła w	Urząd Miejski w Sosnowcu		Uwaga wyjaśniona. Zgodnie z przeprowadzonymi badaniami przez Instytut Badań Strukturalnych, 51% gospodarstw domowych w Polsce zamieszkujących budynki jednorodzinne spełnia obecnie obowiązujący w Programie próg dochodowy. Ponadto należy mieć na uwadze, że Program Stop Smog nie jest jedynym źródłem wsparcia wymian źródeł ciepła i termomodernizacji. Niemniej jednak, w związku z „przejściem” na definicję dochodu z ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych progi dochodowe wzrosną w Programie (o ok. 20%). Osoby, które nie kwalifikują się do Programu Stop Smog mogą skorzystać m.in. z Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze” NFOŚiGW oraz ulgi termomodernizacyjnej.

	swoich gospodarstwach domowych. Powyższe jest efektem wysokich kosztów materiałów budowlanych oraz robocizny. Na koniec tego wątku zaznaczyć należy, iż celem programu STOP SMOG jest poprawa jakości powietrza, które jest dobrem wspólnym nie znającym granic gospodarstw domowych, granic administracyjnych. Idea wprowadzenia kryterium dochodowego jest słuszna, tym niemniej powinno ono zostać określone na takim poziomie, który nie będzie krępował możliwości pełnego wykorzystania programu STOP SMOG.			
20.	Proponuje się rozszerzenie programu STOP SMOG tak, aby obejmował również budynki wielorodzinne. Wskazać należy, że w wielu zasobach mieszkaniowych na terenie gmin, a w szczególności w zasobach komunalnych znajduje się znaczna ilość budynków wielorodzinnych, w których wykorzystywane są niejednokrotnie jeszcze piece kaflowe. Wykorzystanie tych nieefektywnych źródeł ciepła w budynkach wielorodzinnych przyczynia się znacząco do pogorszenia jakości powietrza na terenie gminy. Zatem eliminacja wysokoemisyjnych źródeł ciepła z zabudowy wielorodzinnej niewątpliwie przyczyni się do poprawy jakości powietrza.	Urząd Miejski w Sosnowcu		Uwaga wyjaśniona. Instrumentem dedykowanym do wsparcia budynków wielorodzinnych jest premia termomodernizacyjna. Obecnie o wsparcie mogą ubiegać się osoby fizyczne, wspólnoty mieszkaniowe z większościowym udziałem osób fizycznych, spółdzielnie mieszkaniowe oraz towarzystwa budownictwa społecznego. Natomiast w dniu 3 marca br. Prezydent RP podpisał nowelizację ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, która umożliwi przyznawanie premii remontowej dla gmin, w wysokości 50% wartości realizowanych przedsięwzięć remontowych w budynkach, w których znajdują się lokale komunalne. W przypadku, gdy budynki komunalne wpisane są do rejestru zabytków lub znajdują się na terenie wpisanym do tego rejestru, premia będzie wynosić 60% kosztów przedsięwzięcia. Ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.
21.	zgłasza uwagę w kwestii zmniejszenia minimalnej liczby budynków jednorodzinnych umożliwiającej aplikowanie do Programu z 2% do 1% (min. 30 budynków). Z naszej strony jest prośba by nie uzależniać tego 1% od liczby 30 budynków ze względu na to, że wpłynie to niekorzystnie na małe Gminy. Należałoby rozdzielić ten	Gmina Bukowno		Uwaga uwzględniona. Proponuje się zmienić min. limit budynków na 1% lub 20 budynków.

	zapis poprzez wprowadzenie „lub”. Dla przykładu: minimalna liczba budynków to 1% min. 30 budynków lub w przypadku małych gmin – 30 budynków, niezależnie od skali procentu.			
22.	W części dot. zmian w Programie Stop Smog - proponuje się skrócenie okresu trwałości do 2 lat (czyli do okresu gwarancji lub rękojmi urządzeń lub instalacji, które zostaną sfinansowane z dotacji w tym programie).	Urząd Miasta Nowego Sącza		Uwaga nieuwzględniona. Należy wyjaśnić, że przedmiotowy okres dotyczy zapewnienia beneficjentowi dostępu do usług doradztwa energetycznego, w tym weryfikacji co najmniej raz w roku warunków realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego. Okres 2-letni jest za krótki, aby w pełni uświadomić mieszkańca o sposobie eksploatacji otrzymanej urządzeń oraz jego obowiązkach. Ponadto proponowana nowelizacja umożliwia finansowanie beneficjentowi również kosztów serwisu i konserwacji urządzeń w ww. okresie.
23.	W części dot. tworzenia Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (CEEB) - opiniuje się negatywnie założenie, że inwentaryzacja będzie dokonywana "przy okazji" wykonywania innych czynności ustawowych. Takie podejście jest oderwane od rzeczywistości i z góry skazane na niepowodzenie. Gminy są przeciążane zadaniami, a straże gminne - interwencjami, przy przeprowadzaniu których trudno sobie wyobrazić stosowny czas i miejsce na dokonanie "przy okazji" inwentaryzacji. Zakup sprzętu w postaci 1 tablet na gminę jest niewystarczające. Do realizacji tego zadania potrzebne są dodatkowe etaty dla pracowników realizujących zadanie. W związku z powyższym, za konieczne uważamy zabezpieczenie dla jst. środków na pokrycie kosztów zatrudnienia co najmniej 1 (słownie: jednego) etatu na gminę wielkości do 80 000.00 mieszkańców, oraz 2 (słownie: dwóch) etatów dla gmin o większej liczbie mieszkańców.	Urząd Miasta Nowego Sącza		Uwaga wyjaśniona. W art. 1 pkt 15 dodaje się art. 27 g - regulację związaną z obowiązkiem rejestracji kotła – źródła ciepła lub źródła spalania paliw poprzez złożenie odpowiedniej deklaracji. Natomiast rozpoczęcie gromadzenia w skali całego kraju jednolitych i uspójnionych danych dotyczących budynków i pochodzących z nich źródeł emisji stanowią kluczowy element do planowania działań naprawczych po stronie administracji publicznej, w tym przede wszystkim administracji samorządowej. W celu zdiagnozowania źródeł niskiej emisji - administracja rządowa przygotowuje narzędzie informatyczne, które następnie bezpłatnie udostępni administracji samorządowej do

				realizacji zadań wynikających przede wszystkim z Programów Ochrony Powietrza. Zauważyć bowiem należy, że w obecnej chwili, to Programy Ochrony Powietrza nakładają na gminy obowiązek polegający na inwentaryzacji budynku - stosownie do § 3 pkt 5 lit. d) rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2019 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1159). Projektowane rozwiązanie stanowić będzie instrument wsparcia dla podejmowanych w tym zakresie działań. W związku z tym nie przewiduje się dodatkowego finansowania administracji samorządowej z tego tytułu.
24.	Pisanie kolejnego programu (GPN) tylko i wyłącznie na potrzeby Stop Smog przy obecnie obowiązujących GPN jest niepotrzebnym tworzeniem i duplikowaniem dokumentów.	Urząd Gminy Biskupice		Uwaga nieuwzględniona. Wskazany w ustawie zakres obowiązkowego dokumentu (GPN) został maksymalnie ograniczony do niezbędnego zakresu. Zakres ten jest niezbędny w celu wykazania całościowo i ilościowo przez gminę planu w zakresie wymiany źródeł ciepła i termomodernizacji budynków w gminie. Inne dokumenty, w tym plany gospodarki niskoemisyjnej (PGN) często tego zakresu nie zawierają.
25.	W jaki sposób ma być przeprowadzona analiza ubóstwa energetycznego? Czy wystarczy że będą spełnione warunki zawarte w art. 11d ust. 1 pkt 2: *„średni dochód na jednego członka gospodarstwa domowego , w rozumieniu ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dochodach mieszkaniowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2133), nie przekracza 175% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 125% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym, oraz złożyła oświadczenie, w którym określi liczbę osób w gospodarstwie domowym oraz dochód przypadający na jednego członka tego gospodarstwa, wraz z dokumentami je*	Urząd Gminy Biskupice		Uwaga wyjaśniona. Przytoczony zapis dotyczy kryterium dochodowego dla osób ubiegających się o objęcie Programem. Oprócz ww. kryterium wnioskodawca powinien również spełnić inne kryteria, w tym kryterium majątkowe. Co więcej, gmina może określić dodatkowe kryteria zawężające grupę beneficjentów Programu, np. maksymalną

	potwierdzającymi;”			powierzchnię budynku przypadającą na 1 osobę, wskazanie preferowanych grup społecznych np. rodziny wielodzietne, emeryci i renciści, beneficjenci pomocy społecznej itd.
26.	W jaki sposób będzie przeprowadzana egzekucja środków trwałych od osoby „ubogiej”. Kto się tym będzie zajmował i w jaki sposób będzie to egzekwowane?	Urząd Gminy Biskupice		Uwaga wyjaśniona. Zgodnie z obowiązującą treścią zapisów art. 11d ust. 1 pkt. 8 beneficjent musi złożyć oświadczenie w formie aktu notarialnego o poddaniu się egzekucji wprost z tego aktu w przypadku powstania obowiązku zwrotu kosztów przedsięwzięcia niskoemisyjnego. Obowiązek egzekucji leży po stronie gminy, która jest stroną umowy z beneficjentem.
27.	W art. 11c ustęp *1a „Gmina, niezależnie od kosztów, o których mowa w ust. 1 pkt 5, pokrywa wszelkie dodatkowe koszty realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych, wykraczające poza sumę kosztów realizacji porozumienia, o którym mowa w ust. 1.„* Zapis ten powoduje, iż sumaryczna ilość kosztów przewidziana w programie na 30% dla gminy może znacznie wzrosnąć.	Urząd Gminy Biskupice		Uwaga uwzględniona i wyjaśniona. Przepis został tak zmodyfikowany, aby gmina miała jedynie możliwość pokrycia dodatkowych kosztów, ale nie będzie to obowiązek. Dodatkowo zostały doprecyzowane zapisy dot. wkładu własnego beneficjenta, aby mógł on być wykorzystany do pokrycia tych dodatkowych kosztów.
28.	Zmniejszenie liczby budynków umożliwiających aplikowanie do Programu do 1% lub 30 budynków, w których należy przeprowadzić akcje Stop Smog, powinien być uzależniony od możliwości i środków finansowych Gminy.	Urząd Gminy Biskupice		Uwaga wyjaśniona. Proponuje się zmienić min. limit budynków na 1% lub 20 budynków.
29.	1. W świetle proponowanych zmian dotyczących zmniejszenia minimalnej liczby budynków jednorodzinnych z 2% do 1% jednak nie mniej niż 30 budynków, wnosimy o zmianę zapisu z „jednak nie mniej niż” na „lub”, co umożliwi realizację Programu Stop Smog w Gminach, w których 1% łącznej liczby budynków mieszkalnych jednorodzinnych na obszarze Gminy wynosi mniej niż 30 (art. 11c ust. 1 pkt 2).	Związek Dorzecza Gmin Wisłoki		1-2, 4-5. Uwagi uwzględnione. 1. Proponuje się zmienić min. limit budynków na 1% lub 20 budynków. 2. Zgodnie z przeprowadzonymi badaniami przez Instytut Badań Strukturalnych, 51% gospodarstw domowych w Polsce

	2. Prosimy o uwzględnienie lub indywidualne rozpatrzenie przypadku, w którym Gmina zrealizowała lub jest w trakcie realizacji inwestycji polegającej na wymianie dotychczasowych źródeł ciepła w budynkach jednorodzinnych w ramach Projektów współfinansowanych ze środków unijnych lub środków własnych Gmin. Spełnienie warunku 80% budynków dotyczących wymiany/likwidacji urządzeń niespełniających standardów niskoemisyjnych wydaje się zbyt wysokim pułapem w Gminach, w których realizowane są Projekty z zakresu wymiany kotłów/piecy starego typu i listy osób zainteresowanych uczestnictwem w Programie Stop Smog są już mocno ograniczone (art. 11c ust. 1 pkt 3). 3. Prosimy o doprecyzowanie zapisów art. 11c ust 3a poprzez wskazanie terminu w jakim winien zostać uregulowany stan prawny budynku mieszkalnego jednorodzinnego oraz formę przekazania majątku beneficjentowi. 4. Prosimy o dostosowanie terminów art. 11 f ust. 1 pkt od 3 do 6, konsekwentnie do zmian zaproponowanych w ust. 1 pkt 1 i 2. 5. Ponadto zwracamy się z prośbą o umożliwienie złożenia wniosku w ramach Programu Stop Smog w formie partnerstwa, np. przez Związek jednostek samorządu terytorialnego.			zamieszkujących budynki jednorodzinne spełnia obecnie obowiązujący w Programie próg dochodowy. Ponadto należy mieć na uwadze, że Program Stop Smog nie jest jedynym źródłem wsparcia wymian źródeł ciepła i termomodernizacji. Niemniej jednak, w związku z „przejściem” na definicję dochodu z ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych progi dochodowe wzrosną w Programie (o ok. 20%). Osoby, które nie kwalifikują się do Programu Stop Smog mogą skorzystać m.in. z Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze” NFOŚiGW oraz ulgi termomodernizacyjnej. 4. W art. 11f ust. 1 pkt od 3 do 6 zostały skreślone. 5. Ujęto przepis umożliwiający składanie wniosków i realizację porozumień przez związki międzygminne lub powiaty. 3. Uwaga nieuwzględniona. Gmina będzie mogła realizować Program maksymalnie od 3 do 4 lat. W związku z tym, osoby chętne, a niespełniające kryterium dot. stanu prawnego budynku będą mogły podjąć działania w celu rozwiązania tej kwestii.
30.	Zważając na istotność proponowanej regulacji ze względu na ochronę środowiska, jak i wsparcie finansowe dla obywateli, organ nadzorczy wskazuje, że wszelkie inicjatywy związane z budowaniem podstaw prawnych dla realizacji przedmiotowego projektu muszą zapewniać stosowanie rozporządzenia 2016/679. Jednym z najistotniejszych elementów przy budowaniu optymalnych rozwiązań pod kątem ochrony danych jest dokonanie oceny skutków planowan,ych operacji przetwarzania. Ocena skutków powinna być dokonywana przez Projektodawcę ze względu na rodzaj przetwarzania, w szczególności następujący	Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych		Uwaga wyjaśniona. Analiza ryzyka przetwarzania danych osobowych zostanie wykonana na późniejszym etapie.

	przy użyciu nowych technologii, ale także gdy charakter, zakres, kontekst i cele przetwarzania z dużym prawdopodobieństwem mogą powodować wysokie ryzyko naruszenia praw lub wolności osób. Zakładana przez Projektodawcę skala i sposoby przetwarzania danych i informacji, uzasadniają zastosowanie art. 35 ust. 1 rozporządzenia 2016/679, który zgodnie z jego treścią nakłada obowiązek dokonania oceny skutków m.in. w związku z tworzeniem przepisów regulujących operację lub zestaw operacji przetwarzania. Ocena skutków zawierać powinna co najmniej: systematyczny opis planowanych operacji przetwarzania i celów przetwarzania; ocenę, czy operacje są niezbędne oraz proporcjonalne w stosunku do celów; ocenę ryzyka naruszenia praw lub wolności podmiotów danych; środki planowane w celu zaradzenia ryzyku, w tym zabezpieczenia oraz środki i mechanizmy bezpieczeństwa, które mają zapewnić ochronę danych osobowych (art. 35 ust. 7 rozporządzenia 2016/679). Poprawność procesu legislacyjnego i przyszłe stosowanie zmienianych niniejszym projektem przepisów prawa w praktyce przez podmioty realizujące zmieniane przepisy, wykonujące operacje na danych, wymaga wyeliminowania ryzyka tworzenia przepisów (bez przeprowadzonej oceny skutków) naruszających zasady przetwarzania danych osobowych (art. 5 rozporządzenia 2016/679 – w szczególności zasady legalizmu, ograniczenia celu, minimalizacji danych, ograniczenia przechowywania). Poprawnie przeprowadzona ocena skutków powinna wskazywać związek pomiędzy pozyskiwanym lub przekazywanym przez podmiot określony w ustawie zakresem danych, z konkretnym celem ich przetwarzania, który to cel również powinien zostać wskazany w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Organ nadzorczy wskazując na powyższe zwraca uwagę Projektodawcy na następujące zagadnienia, które powinny być przedmiotem dodatkowej analizy legislacyjnej.			
31.	Choć przepisy projektu, ani informacje zawarte w uzasadnieniu projektu, nie wskazują wprawdzie wprost na katalog danych osobowych przetwarzanych w Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (zwanej w dalszej części jako CEEB lub ewidencja), niemniej jednak kwestia ta wymaga wyjaśnienia ze względu na brzmienie projektowanego art. 27a odnoszącego się do ww. ewidencji. Mocą art. 27a ust. 1 Projektodawca stanowi o	Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych		Uwaga wyjaśniona. Dane osobowe gromadzone w systemie zostały wskazane w projekcie ustawy. Dodatkowo zakłada się gromadzenie danych właścicieli budynków – w tym zakresie zostanie uzupełniony art. 27a

	gromadzeniu danych i informacji o budynkach i lokalach z zakresu różnych kategorii danych (art. 27a ust. 2 pkt 1), danych osób uprawnionych do wprowadzania danych i informacji do ewidencji (art. 27a ust. 2 pkt 2), a także o tym, że dane i informacje są nie tylko wprowadzane przez osoby uprawnione (art. 27a ust. 3 pkt 1), ale także pozyskiwane automatycznie z odrębnych źródeł (art. 27a ust. 3 pkt 2). Przede wszystkim jednak, brzmieniem art. 27a ust. 1, Projektodawca wskazuje, że minister właściwy do spraw gospodarki, prowadząc w systemie teleinformatycznym centralną ewidencję emisyjności budynków jest administratorem danych zgromadzonych w tej ewidencji. Projektodawca posługuje się wprawdzie, definiowanym w przepisach rozporządzenia 2016/679, pojęciem administratora (danych), niemniej jednak konstrukcja przepisów projektu nie pozwala na jednoznaczne zidentyfikowanie: czy - oprócz danych osób uprawnionych do wprowadzania danych i informacji do ewidencji (art. 27a ust. 2 pkt 2) – wszystkie pozostałe „dane i informacje zgromadzone w ewidencji" stanowić będą dane osobowe w rozumieniu przepisów rozporządzenia 2016/679; czy w ewidencji gromadzone będą pośród „danych i informacji o budynkach i lokalach" także dane osobowe do tych budynków i lokali przyporządkowane. Zaproponowane przepisy analizowanego projektu nie dają także odpowiedzi na kolejne pytania: jakie są cele przetwarzania danych w projektowanej ewidencji (zasada ograniczenia celu); jakie są okresy przechowywania danych osobowych (zasada ograniczenia przetwarzania). Organ nadzorczy wskazuje zatem kierunkowo na niezbędność wyjaśnienia i sprecyzowania przez Projektodawcę: jaki będzie zakres danych osobowych gromadzonych w ewidencji, w szczególności: jakie będą kategorie danych oraz czy będą to kategorie szczególne, jak np. informacje o stanie zdrowia, niepełnosprawności. O ile miałoby dochodzić do przetwarzania szczególnych kategorii danych (ich definicję stanowi art. 9 rozporządzenia 2016/679), to niewystarczającym byłoby uregulowanie tej kwestii w przepisach aktu wykonawczego do zmienianej ustawy – zakres danych powinien być ustalony mocą przepisów rangi ustawy a nie rozporządzenia.			poprzez dodanie ust. 3 odnoszącego się do danych dotyczących właścicieli lub zarządców budynków lub lokali: a) imię i nazwisko albo nazwę właściciela lub zarządcy oraz adres jego miejsca zamieszkania lub siedziby; b) adres nieruchomości, w obrębie której eksploatowane jest źródło ciepła lub źródło spalania paliw, o których mowa odpowiednio w art. 27a ust. 2 lit. a i c; c) numer telefonu; d) adres poczty elektronicznej. Natomiast delegacja do wydania rozporządzenia wykonawczego w oparciu o art. 27a ust. 5, do określenia szczegółowego zakresu danych i informacji gromadzonych w ewidencji, przekazywanych przez osoby uprawnione oraz uzupełnianych automatycznie przez system teleinformatyczny obsługujący ewidencję, dotyczy tylko i wyłącznie danych technicznych budynków lub lokali oraz związanych z nimi zdarzeniami. W tym zakresie planuje się gromadzenie następujących danych: 1) dotyczące budynku lub jego części (lokalu): identyfikator infrastruktury informacji przestrzenniej (idIIP) - pozyskiwany automatycznie z systemu BDOT10k; funkcja ogólna - pozyskiwana automatycznie z systemu BDOT10k; obwód budynku - wyliczany algorytmem zaimplementowanym w CEEB; rok budowy, liczba kondygnacji, średnia wysokość kondygnacji ogrzewanych, grubość ocieplenia podłogi na gruncie lub stropu nad piwnicą lub garażem, grubość ocieplenia stropodachu, grubość

				ocieplenia dachu, stopień ocieplenia ścian zewnętrznych, grubość ocieplenia ścian zewnętrznych, powierzchnia pomieszczeń ogrzewanych, średnia temperatura pomieszczeń ogrzewanych w sezonie grzewczym - ustalane na podstawie informacji uzyskanych od mieszkańca budynku lub lokalu; 2) dotyczące źródła ciepła, energii elektrycznej i spalania paliw - wykorzystywanych w budynku lub jego części (lokalu): rodzaj (np. kocioł gazowy, podgrzewacz gazowy przepływowy, podgrzewacz gazowy pojemnościowy, grzejnik gazowy, kominek gazowy, nagrzewnice gazowe, promienniki gazowe, kocioł na paliwa stałe, piec kaflowy lub wolnostojący (koza, angielka) na paliwa stałe (węgiel, drewno, pellet), kominek na paliwo stałe, trzon kuchenny, piecokuchnia, kuchnia węglowa, kocioł olejowy, piec olejowy, pompa ciepła powietrzna, pompa ciepła gruntowa, pompa ciepła wodna, ogrzewanie elektryczne, kolektory słoneczne, sieć ciepłownicza, instalacja fotowoltaiczna, kogeneracja, gruntowe wymienniki ciepła, itp.); nominalna moc cieplna lub elektryczna, rodzaj paliwa i jego roczne zużycie, rok montażu, rok produkcji, przeznaczenie, potwierdzenie spełnienia wymagań standardów niskoemisyjnych, klasa kotła na paliwo stałe, sposób podawania paliwa w kotle na paliwo stałe, sprawność przy mocy nominalnej kotła na paliwo stałe, urządzenie odpylające i jego sprawność w kotle na paliwo stałe, źródło danych (tabliczka znamionowa, dokumentacja techniczno-ruchowa lub

				inne) – ustalane na podstawie wskazań mieszkańca budynku lub lokalu albo w oparciu o informacje zamieszczone na urządzeniach grzewczych, np. tabliczka znamionowa umieszczona na kotle na paliwo stałe; 3) dotyczące wszelkiego rodzaju dofinansowań przedsięwzięć realizowanych w budynkach w zakresie: punkt adresowy budynku lub lokalu, na który udzielono dofinansowania, rodzaju i kwoty udzielonego dofinansowania, całkowitego kosztu przedsięwzięcia, przedmiotu i źródła dofinansowania, okresu trwałości przedsięwzięcia w ramach, którego udzielono dofinansowania. Nie przewiduje się jednocześnie gromadzenia informacji dotyczących stanu zdrowia czy niepełnosprawności.
32.	Zapewnianiu stosowania w projektowanych przepisach rozporządzenia 2016/679 sprzyjać także będzie określenie w związku z przetwarzaniem danych: ról i obowiązków zarówno podmiotu prowadzącego CEEB, jak i podmiotów czerpiących dane osobowe z tej ewidencji oraz zasilające ewidencję danymi osobowymi – w odniesieniu do operacji (zestawów operacji) przetwarzania. Wprawdzie minister właściwy do spraw gospodarki został wskazany przez Projektodawcę jako administrator, jednakże nie zostały mocą przepisów przypisane role dla podmiotów mających zasilać CEEB (art. 27a ust. 3) oraz podmiotów pozyskujących informacje/dane z ewidencji, pracowników zatrudnionych przez te podmioty, w związku z funkcjonowaniem systemu teleinformatycznego, który ma być narzędziem do realizacji tych zadań.	Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych		Uwaga wyjaśniona i częściowo uwzględniona. W ocenie projektodawcy role użytkowników systemu zostały wprost określone na poziomie ustawy w możliwej do tego formule. Szczegółowy opis ról użytkowników systemu zostanie sprecyzowany na poziomie dokumentacji funkcjonalno – systemowej projektowanego systemu. Niemniej dodać należy, że w art. 27a ust. 1 wskazano administratora danych osobowych przetwarzanych w systemie. W art. 27b wskazano krąg podmiotów zasilających system, wraz z procedurą ich wpisu (nadanie uprawnień). Zgodnie z delegacją ustawową wskazaną w ust. 5 art. 27a, przewiduje się określenie – wzorem innych

				rejestrów państwowych, np. CEPiK - szczegółowego zakresu danych i informacji gromadzonych w ewidencji, przekazywanych przez osoby uprawnione oraz uzupełnianych automatycznie przez system teleinformatyczny obsługujący ewidencję. Zmodyfikowano natomiast art. 27b ust. 1 poprzez wskazanie kategorii danych, o których mowa w art. 27a ust. 2, które będą przekazywane przez osoby wpisane do wykazu osób uprawnionych z uwzględnieniem ich ról w systemie.
33.	Istotne byłoby także określenie: jakie są zakresy odpowiedzialności podmiotów przetwarzających dane/korzystających z ewidencji; które podmioty będą odpowiedzialne za automatyczne uzupełnianie systemu teleinformatycznego. Podmioty uprawnione do wprowadzania danych i informacji do ewidencji powinny być enumeratywnie wskazane (nazwane), a nie jedynie opisane poprzez ich funkcje/role wynikające z innych przepisów prawa (art. 27b ust. 1 projektu). Art. 27d ust. 1 projektu odnosi się do udostępniania danych i informacji zgromadzonych w ewidencji poszczególnym podmiotom „w zakresie realizowanych zadań", co w ocenie organu nadzorczego zostało zbyt ogólnie określone. Powinny zostać doprecyzowane cele, dla realizacji których dane mogą być udostępniane, z uwzględnieniem zasady niezbędności np. prowadzenie określonych przepisami prawa postępowań.	Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych		Uwaga wyjaśniona i uwzględniona częściowo. Z treści art. 27a ust. 3 pkt 1 i 2 wynika, że co do zasady dane będą wprowadzane przez osoby uprawnione – wpisane do wykazu osób uprawnionych. Natomiast część danych zostanie pozyskana do systemu w sposób automatyczny. Dane te, pochodzące z bazy danych BDOT10k, CRCEB, CROUB lub innych systemów przetwarzanych przez podmioty w zakresie danych, i których mowa w art. 27a ust. 2 pojawią się automatycznie. Szczegółowy zakres tych danych, zgodnie z delegacją określoną w art. 27a ust. 5 zostanie szczegółowo określony w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy. Przyjęty natomiast mechanizm, który określa osoby uprawnione do zasilania bazy danych, a nie podmioty, wynika z jednej strony ze specyfiki zawodowej tych osób, a z drugiej z potrzeby zapewnienia rozliczalności systemu. Odesłanie do konkretnej osoby przekazującej dane do systemu stanowi bardziej precyzyjne rozwiązanie, aniżeli wskazanie, że dane

				będą przekazywane, np. przez kominiarzy. Art. 27d ust. 1 został uzupełniony w ten sposób, ażeby udostępnianie danych odnosiło się do „realizacji ustawowych zadań” (o ile są one niezbędne do realizacji ich ustawowych zadań) podmiotów enumeratywnie wymienionych w tym przepisie. Dodatkowo wprowadzono wymóg uzyskania zgody na teletransmisję tych danych po spełnieniu określonych przesłanek wskazanych w ust. 3.
34.	W przepisach projektu ustawy brak również odpowiedzi na pytania o: funkcjonalności/działania systemu teleinformatycznego. Z projektowanych przepisów nie wynika: czy w systemie są zgromadzone tylko informacje/dane, czy również dokumentacja wskazana w projektowanych przepisach i wynikający z niej zasób informacji o charakterze osobowym, w tym w zakresie szczególnych kategorii danych.	Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych		Uwaga wyjaśniona. Dane osób wpisanych do wykazu osób uprawnionych będą gromadzone łącznie z dokumentacją (oświadczenie o zgodności z prawdą danych zawartych we wniosku o wpis do wykazu osób uprawnionych oraz kopie dokumentów potwierdzających nadanie odpowiednich uprawnień) składaną wraz z wnioskiem. Kategorie tych danych osobowych zostały wskazane w art. 1 pkt 5 w zakresie art. 27b ust. 4 projektowanej ustawy.
35.	Organ nadzorczy pragnie także wskazać Projektodawcy, że brak szczegółowego uregulowania kwestii związanych z teletransmisją danych stanowi kolejne poważne ryzyko z zakresu ochrony danych osobowych znajdujących się w przedmiotowej ewidencji. Brak szczegółowych przepisów i rozwiązań w obszarze teletransmisji danych uwzględniających każdorazową weryfikację udostępniania danych może utrudnić administratorom danych zawartych w ewidencji, realizację zasady rozliczalności, o której mowa w art. 5 ust. 2 rozporządzenia 2016/679, poprzez utratę kontroli nad tym komu, na jakiej podstawie i w jakim celu udostępnia dane w trybie bezwnioskowym. W tym miejscu na uwagę zasługuje motyw 31 rozporządzenia 2016/679 w zakresie realizacji żądań ujawniania danych osobowych na potrzeby wykonywania zadań przez organy publiczne. Prezes UODO zakłada, że przedmiotowa regulacja ma stanowić podstawę prawną dla obrotu informacją o osobach, na	Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych		Uwaga wyjaśniona i uwzględniona. Projektowana regulacja w art. 27d ust. 1 odnosząca się do kwestii związanych z udostępnieniem danych została zmodyfikowana w ten sposób, że dane i informacje zgromadzone w ewidencji udostępnia się, o ile są one niezbędne do realizacji ich ustawowych zadań, podmiotom wymienionym enumeratywnie w pkt 1 – 24. Dane tym podmiotom, stosownie do ust. 2, udostępnia się w systemie teleinformatycznym obsługującym ewidencję w postaci elektronicznej za pomocą środków

	potrzeby realizacji programu „Czyste Powietrze”, (którą to inicjatywę popiera) dlatego też przedstawia powyżej swoje wątpliwości, które Projektodawca powinien wziąć pod uwagę, wyrażając jednocześnie nadzieję, że uregulowanie tych kwestii pomoże wypracować jak najlepsze rozwiązania prawne zgodne z przepisami o ochronie danych osobowych. Odniesienie się przez Projektodawcę do przedstawionych przez organ nadzorczy pytań oraz przedstawienie oceny skutków dla ochrony danych pozwoli Prezesowi UODO na kompleksową analizę projektu, celem przyjęcia rozwiązań prawnych zapewniających stosowanie rozporządzenia 2016/679.			komunikacji elektronicznej na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Dodatkowo dodaje się ust. 3 stosownie do którego minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa może wyrazić zgodę, w drodze decyzji, na udostępnienie danych zgromadzonych w ewidencji podmiotom, o których mowa w ust. 1, albo ich jednostkom organizacyjnym, za pomocą urządzeń teletransmisji danych, bez konieczności składania elektronicznego wniosku, jeżeli spełniają łącznie następujące warunki: 1) posiadają urządzenia umożliwiające odnotowanie w systemie, kto, kiedy, w jakim celu oraz jakie dane uzyskał; 2) posiadają zabezpieczenia techniczne i organizacyjne uniemożliwiające wykorzystanie danych niezgodnie z celem ich uzyskania; 3) jest to uzasadnione specyfiką lub zakresem wykonywanych zadań albo prowadzonej działalności. Możliwość udostępniania danych na podstawie projektowanego art. 27e ust. 1, zostanie zmodyfikowana w ten sposób, aby dane były udostępniane właścicielom budynków lub lokali, po podaniu danych określonych w przepisach wydanych na podstawie ust. 2.
36.	Projekt zmiany ustawy w obszarze art. 11c ust. 1 pkt 2 przewiduje konieczność spełnienia warunku realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych dla niemniej niż 1% łącznej liczby budynków mieszkalnych jednorodzinnych na obszarze gminy, jednak niemniej	Urząd Miejski w Sosnowcu		Uwaga uwzględniona. Proponuje się zmienić min. limit budynków na 1% lub 20 budynków. Natomiast dla

	niż dla 30 budynków, oraz nie więcej niż 12% łącznej liczby budynków mieszkalnych jednorodzinnych na obszarze gminy. Aktualnie obowiązujące przepisy nie przewidują żadnego ograniczenia dla gmin, których liczba mieszkańców przekracza 100 000. Wprowadzenie takiego ograniczenia dla gminy dużej może spowodować, iż trudnym będzie spełnienie kryterium objęcia programem co najmniej 1% łącznej liczby budynków mieszkalnych na obszarze danej gminy. O ile intencja projektodawcy wydaje się uzasadniona, związana z koniecznością wyeliminowania sytuacji zawierania porozumień na jednostkową liczbę inwestycji o tyle wydaje się, iż pozostawienie dolnej granicy na poziomie co najmniej 30 budynków jednorodzinnych w przypadku gmin powyżej 100 000 mieszkańców, pozwoli z jednej strony na uniknięcie powyższych problemów, z drugiej zaś będzie stanowiło szansę na realizację programu STOP SMOG w gminach o dużej liczbie mieszkańców, jednakże takich, które nie są w stanie spełnić kryterium procentowego.			miast pow. 100 tys. mieszkańców, dotychczasowe zapisy pozostaną bez zmian, tzn. pozostanie brak minimalnego limitu budynków.
37.	Projekt zmiany ustawy w obszarze art. 11c ust. 5 pkt 5 przewiduje, iż średni koszt realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego nie może przekroczyć kwoty 53 000 zł. Wydaje się, iż w przypadku termomodernizacji oraz wymiany źródła ciepła przyjęta kwota może być niewystarczająca. Biorąc pod uwagę wysokie koszty materiałów budowlanych oraz robocizny, nawet przy założeniu że przyjęty limit dotyczy średniej wartości wszystkich przedsięwzięć realizowanych w ramach zawartego porozumienia może nie pokrywać on wszystkich kosztów poniesionych w związku z jego realizacją. Powyższe może dotyczyć w szczególności sytuacji, w której na danej nieruchomości będą montowane efektywne ekologicznie, ale jednocześnie bardzo drogie źródła ciepła. Wydaje się, że przy przyjętym założeniu kosztów realizacji wręcz niemożliwym jest wykonanie instalacji fotowoltaicznej w powiązaniu z pompą ciepła. Aby w pełni wykorzystać możliwości programu STOP SMOG, także z uwagi na fakt, że w ramach programu mogą być finansowane działania związane z opracowaniem dokumentacji projektowej, nadzorem inwestorskim, czy też obsługą programu wskazanym jest podwyższenie maksymalnego średniego kosztu realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego.	Urząd Miejski w Sosnowcu		Uwaga wyjaśniona. Należy mieć na względzie, że wskazana kwota jest kwotą średnią przypadającą na 1 budynek. W związku z tym, w zależności od stanu budynku i zakresu potrzebnych prac, w części budynków kwota ta może być przekroczona, pod warunkiem, że w innych budynkach koszt ten będzie niższy. Co więcej, gmina ma możliwość ustanowienia dodatkowych limitów dot. finansowanych budynków, w tym np. maksymalnej dopuszczalnej powierzchni np. przypadającej na 1 osobę zamieszkującą budynek.
38.	Przepis art. 11d ust. 1 pkt 2) ustawy określa kryterium dochodowe	Urząd Miejski w		Uwaga wyjaśniona.

	liczone z roku kalendarzowego poprzedzającego rok zawarcia umowy wyrażone średnim miesięcznym dochodem na jednego członka gospodarstwa domowego. Dochód ten nie może przekroczyć na jednego członka gospodarstwa odpowiednio 175% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym oraz 125% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym. Wydaje się, że powyższe kryterium może stanowić jedną z podstawowych barier ograniczających możliwości pełnego wykorzystania możliwości programu STOP SMOG. Przyjęte kryterium dochodowe jest zdecydowanie za niskie. Rozumiejąc założenia programu STOP SMOG, którego nadrzędnym celem jest walka z ubóstwem energetycznym wskazać należy, że pojęcie to może być interpretowane dwojako. Z jednej strony może być utożsamiane z ubóstwem majątkowym powodującym dedykowanie programu dla osób najbiedniejszych. Z drugiej zaś ubóstwo energetyczne można rozpatrywać w szerszym kontekście obejmującym oprócz czynników wyżej wymienionych, także brak dostępu do sieci ciepłowniczej, gazowej lub też zamieszkiwanie w obszarach w których sieć ta nigdy nie powstanie ze względu na brak uzasadnienia ekonomicznego do ponoszenia przez gestorów sieci nakładów inwestycyjnych na takie działania. Jakkolwiek proponuje się rozważenie znaczącego podniesienia kryterium dochodowego. Obecna sytuacja na rynku usług budowlanych wskazuje, iż nawet osoby średnio zamożne nie są w stanie ponosić nakładów inwestycyjnych na termomodernizację lub wymianę źródła ciepła w swoich gospodarstwach domowych. Powyższe jest efektem wysokich kosztów materiałów budowlanych oraz robocizny. Na koniec tego wątku zaznaczyć należy, iż celem programu STOP SMOG jest poprawa jakości powietrza, które jest dobrem wspólnym nie znającym granic gospodarstw domowych, granic administracyjnych. Idea wprowadzenia kryterium dochodowego jest słuszna, tym niemniej powinno ono zostać określone na takim poziomie, który nie będzie krępował możliwości pełnego wykorzystania programu STOP SMOG.	Sosnowcu		Zgodnie z przeprowadzonymi badaniami przez Instytut Badań Strukturalnych, 51% gospodarstw domowych w Polsce zamieszkujących budynki jednorodzinne spełnia obecnie obowiązujący w Programie próg dochodowy. Co więcej należy wskazać, że Program Stop Smog jest programem skierowanym dla osób najuboższych. Niemniej jednak, w związku z „przejściem" na definicję dochodu z ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych progi dochodowe wzrosną w Programie (o ok. 20%). Pozostałe osoby mogą skorzystać z Programu priorytetowego „Czyste Powietrze" NFOŚiGW i ulgi termomodernizacyjnej.
39.	Alternatywnie proponuje się wprowadzenie odrębnych zasad dla osób, które przekroczą kryterium dochodowe określone w obowiązujących przepisach. W celu wprowadzenia wskazanych tezy proponuje się następujące zmiany ustawy: 1)w art. 11 d ust. 1 ustawy:	Urząd Miejski w Sosnowcu	Powyższe zmiany umożliwiają szerszy dostęp do programu osobom o nieznacznie wyższych dochodach, a	Uwaga wyjaśniona. Zgodnie z przeprowadzonymi badaniami przez Instytut Badań Strukturalnych, 51% gospodarstw domowych w Polsce

	a)proponuje się zmianę treści pkt 2: 2) w ostatnim roku kalendarzowym, poprzedzającym rok zawarcia umowy, o której mowa w ust. 2, średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego, w rozumieniu ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2133), nie przekracza 175% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 125% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym, oraz złożyła oświadczenie, w którym określi liczbę osób w gospodarstwie domowym oraz dochód przypadający na jednego członka tego gospodarstwa, wraz z dokumentami je potwierdzającymi, dla przypadku, o którym mowa w pkt. 9; b)proponuje się dodanie pkt 2a w brzmieniu: 2a) w ostatnim roku kalendarzowym, poprzedzającym rok zawarcia umowy, o której mowa w ust. 2, średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego, w rozumieniu ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2133), jest wyższy niż 175% i nie przekracza 350% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym oraz jest wyższy niż 125% i nie przekracza 300% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym, oraz złożyła oświadczenie, w którym określi liczbę osób w gospodarstwie domowym oraz dochód przypadający na jednego członka tego gospodarstwa, wraz z dokumentami je potwierdzającymi, dla przypadku, o którym mowa w pkt. 9a c) proponuje się dodanie pkt 9a w brzmieniu: 9a) wyrazi zgodę na wniesienie wkładu własnego w wysokości oraz w sposób określony w uchwale, o której mowa w ust. 9, o ile zostanie ona wydana, powyżej 10% i nie większej niż 30% kosztu realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego 2)w art.11 d ust. 8 ustawy proponuje się dodanie pkt 4 w brzmieniu: 4)sposób i warunki wnoszenia wkładu własnego przez beneficjenta, o którym mowa w ust. 1 pkt 2a, u którego będzie realizowane przedsięwzięcie niskoemisyjne, oraz wysokość tego wkładu powyżej 10% i nie większą niż 30% kosztu realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego. 3) w art.11 d ust. 9 ustawy proponuje się zmianę treści ust. 9: Rada gminy może określić, w drodze uchwały, sposób i warunki		mimo wszystko niezamożnych. Propozycja wprowadza dwie grupy beneficjentów w zależności od dochodu (grupa 1: dochódś125% i 175%; grupa 2: 175<dochóc1350% i 125<dochócl300%). Dla każdej z grup ustalony jest wkład własny, przy czym o ile w przypadku najuboższych (grupa 1) wkład własny jest fakultatywny, to w przypadku lepiej zarabiających wkład ten jest obligatoryjny i jego dolny próg wartości (w %) stanowi maksimum wkładu jaki może ponieść osoba niezamożna. Podejście to jest emanacją celu programu, którym jest ograniczenie emisji zanieczyszczeń do atmosfery, a jednocześnie pozwala premiować osoby/gospodarstwa domowe doświadczające ubóstwa energetycznego. Obecne wymogi w tym zakresie w znaczący i nieuzasadniony sposób ograniczają „próg wejścia" do programu. Przyjęcie tak restrykcyjnego warunku stanowi duże utrudnienie w realizacji ze względu na	zamieszkujących budynki jednorodzinne spełnia obecnie obowiązujący w Programie próg dochodowy. Co więcej należy wskazać, że Program Stop Smog jest programem skierowanym dla osób najuboższych. Niemniej jednak, w związku z „przejściem” na definicję dochodu z ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych progi dochodowe wzrosną w Programie (o ok. 20%). Pozostałe osoby mogą skorzystać z Programu priorytetowego „Czyste Powietrze” NFOŚiGW i ulgi termomodernizacyjnej.

	wnoszenia wkładu własnego przez beneficjenta, u którego będzie realizowane przedsięwzięcie niskoemisyjne, oraz wysokość tego wkładu, nie większą jednak niż 10% kosztu realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego, w przypadku o którym mowa w ust. 1 pkt 2.		niewielką świadomość i jednocześnie sporą niechęć do ponoszenia wydatków na ten cel u osób o najniższych dochodach. Dopuszczenie do udziału osób o nieznacznie wyższych dochodach będzie stanowiło zachętę dla pozostałych, uboższych osób (zwłaszcza z uwagi na efekt zachęty związany z mniejszym — nawet „O" — wkładem własnym) do udziału w programie.	
40.	Przepis art. 11d ust. 1 pkt 8 ustawy nie ulega znaczącej zmianie tym, niemniej zarówno jego obecne brzmienie, jak i proponowane zmiany mogą stanowić barierę odstraszająca potencjalnych beneficjentów od udział w programie STOP SMOG. Obowiązek złożenia oświadczenia o poddaniu się egzekucji wprost rodzi ryzyko ograniczenia możliwości władania majątkiem beneficjenta. Podobne ograniczenia występują w przepisach art. 11f ustawy. Wprowadzenie mechanizmów konieczności zwrotu kosztów realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego w przypadku przeniesienia w całości lub części własności budynku lub lokalu również wpływa negatywnie na efektywność programu STOP SMOG. Należy zauważyć, iż nadrzędny cel realizacji programu STOP SMOG w postaci poprawy jakości powietrza, w przypadku zbycia nieruchomości nie ulegnie zmniejszeniu. Uzyskany efekt ekologiczny będzie nadal pozytywnie oddziaływał na środowisko, w przypadku zmiany właściciela budynku lub lokalu. Alternatywnie proponuje się wprowadzenie następującego zapisu w art. 11d ust. 1 pkt 8 ustawy: Podpisze deklarację wekslową wraz z wekslem o poddaniu się egzekucji w przypadku powstania obowiązku zwrotu kosztów przedsięwzięcia niskoemisyjnego przez osoby będące właścicielami nieruchomości na której będzie realizowana inwestycja. Podpisanie w/w deklaracji nastąpi w dniu podpisania właściwej umowy z Gminą o dofinansowanie wynikające z	Urząd Miejski w Sosnowcu		Uwaga uwzględniona. Jako alternatywę dla oświadczenia o poddaniu się egzekucji wprost wskazano również deklarację wekslową.

	programu „Stop Smog", Z punktu widzenia mieszkańca nie powoduje to konieczności angażowania się w skomplikowane procedury notarialne dotyczące wszystkich właścicieli nieruchomości oraz poniesienia dodatkowego kosztu związanego ze sporządzeniem aktu notarialnego. Ze względu na fakt, iż program jest kierowany do osób o niższym statusie materialnym, mieszkańcy mogą nie akceptować dodatkowych kosztów związanych z zawarciem umowy.				
41.	Proponuje się rozszerzenie programu STOP SMOG tak, aby obejmował również budynki wielorodzinne. Wskazać należy, że w wielu zasobach mieszkaniowych na terenie gmin, a w szczególności w zasobach komunalnych znajduje się znaczna ilość budynków wielorodzinnych, w których wykorzystywane są niejednokrotnie jeszcze piece kaflowe. Wykorzystanie tych nieefektywnych źródeł ciepła w budynkach wielorodzinnych przyczynia się znacząco do pogorszenia jakości powietrza na terenie gminy. Zatem eliminacja wysokoemisyjnych źródeł ciepła z zabudowy wielorodzinnej niewątpliwie przyczyni się do poprawy jakości powietrza.		Urząd Miejski w Sosnowcu		Uwaga wyjaśniona. Instrumentem dedykowanym do wsparcia budynków wielorodzinnych jest premia termomodernizacyjna. Obecnie o wsparcie mogą ubiegać się osoby fizyczne, wspólnoty mieszkaniowe z większościowym udziałem osób fizycznych, spółdzielnie mieszkaniowe oraz towarzystwa budownictwa społecznego. Natomiast w dniu 3 marca br. Prezydent podpisał nowelizację ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, która umożliwi przyznawanie premii remontowej dla gmin, w wysokości 50% wartości realizowanych przedsięwzięć remontowych w budynkach, w których znajdują się lokale komunalne. W przypadku, gdy budynki komunalne wpisane są do rejestru zabytków lub znajdują się na terenie wpisanym do tego rejestru, premia będzie wynosić 60% kosztów przedsięwzięcia. Ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.
		Uwagi szczegółowe			
42.	Art. 1 pkt 3 lit. a ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizac	Proponuje się zmianę brzmienia tiret siódmego na następujące: „- w budynku mieszkalnym jednorodzinnym jest wykorzystywany kocioł na paliwo stałe spełniający wymagania klasy 5 zgodnie z	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie za pośrednictwem Biura	Doprecyzowanie zapisu.	Uwaga o charakterze redakcyjnym – uwzględniona.

	ji i remontów w zakresie art. 2 pkt 1b lit. c tiret siedem ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów	normą zharmonizowaną PN-EN 303-5:2012 lub nowszą”.	Związku Województw RP		
43.	Art. 1 pkt 3 ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów w zakresie art. 2 pkt 1c lit. a	Proponuje się zmianę brzmienia wprowadzenie do wyliczenia (w lit. a) na następujące: „a) w przypadku kotłów na paliwo stałe lub miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń, wynikające z:”	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie za pośrednictwem Biura Związku Województw RP	Doprecyzowanie zapisu.	Uwaga o charakterze redakcyjnym – uwzględniona.
44.	Art. 1 pkt 5 ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów w zakresie art. 11c ust. 1 pkt 3 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów	Proponuje się zmianę brzmienia pkt 3 na następujące : „3) wymiana lub likwidacja urządzeń lub systemów grzewczych lub systemów podgrzewających wodę, o których mowa w art. 2 pkt 1b lit. a, b i ba, nastąpi w nie mniej niż 80% budynków mieszkalnych jednorodzinnych, o których mowa w pkt 2.”	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie za pośrednictwem Biura Związku Województw RP	W obecnym brzmieniu pominięto nowododaną lit. ba z art. 2 pkt 1b.	Uwaga uwzględniona.
45.	Art. 1 pkt 11 ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji	Proponuje się zmianę brzmienia pkt 3 na następujące: „3) w przypadku osób o których mowa w ust. 1 pkt 4 informację o odpowiednich: a) kwalifikacjach w rzemiośle kominiarskim, w tym ich numer,	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie za pośrednictwem Biura Związku Województw	Wskazane informacje odnoszą się wyłącznie do osób określonych w art. 27b ust. 1 pkt 4.	Uwaga wyjaśniona. Przepis projektowanego art. 27b ust. 4 ustawy dotyczy katalogu wszystkich danych osobowych gromadzonych w ramach wykazu osób uprawnionych,

	i remontów w zakresie art. 27b ust. 4 pkt 3 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów	uprawnieniach budowlanych, w tym ich numer, specjalność i zakres;”	RP		niezależnie od osoby wpisanej do tego wykazu. Na poziomie tego przepisu wskazuje się kategorie danych osobowych, które będą gromadzone w CEEB. W ust. 5 wskazuje się, że wniosek o wpis do wykazu osób uprawnionych zawiera dane o których mowa w ust. 4. Natomiast z delegacji określonej w ust. 12 wynika obowiązek określenia w drodze rozporządzenia wzoru wniosku o wpis do wykazu osób uprawnionych. Wniosek ten zostanie określony dla każdej z grup osób uprawnionych – nie będzie przy tym wymagane posiadanie uprawnień kominiarskich lub budowalnych w przypadku pracowników administracji publicznej.
46.	Art. 27b ust. 3 pkt 1	Zwraca się jednak uwagę, iż marszałek województwa nie posiada zarówno kompetencji do przeprowadzania kontroli źródeł spalania paliw o nominalnej mocy cieplnej niż 1 MW praz do przeprowadzania kontroli spełniania wymagań określonych w tzw. uchwale antysmogowej, a także nie posiada informacji w zakresie przyznawanych świadczeń z pomocy społecznej lub innych form wsparcia finansowego ze środków publicznych w zakresie dodatku mieszkaniowego, dodatku energetycznego oraz zasiłku celowego na opał. Tym samym zapis ujęty w art, 27b ust. 3 pkt 1 powinien zostać skorygowany.	Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego		Uwaga uwzględniona. Zmiany wymaga projektowany przepis art. 27a ust. 2 lit. d tiret pierwsze poprzez rozszerzenie zakresu gromadzonych danych o przeprowadzone kontrole na podstawie art. 284 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska w zakresie ustalenia wysokości należnej opłaty za korzystanie ze środowiska. W konsekwencji modyfikacji wymaga art. 27b ust. 1 pkt 1 poprzez dodanie nowej lit. c: w zakresie kontroli uiszczenia należnej opłaty za korzystanie ze środowiska.
47.	Art. 1 pkt 11 ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów w zakresie art. 27b ust. 3 pkt 1	Proponowany zapis ujęty w art. 27b ust. 3 pkt 1 powinien zostać skorygowany. Treść uwagi tożsama z uwagą Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego (nr 8)	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie za pośrednictwem Biura Związku Województw RP	Marszałek województwa nie posiada kompetencji do przeprowadzania kontroli źródeł spalania paliw o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW oraz do przeprowadzania kontroli	Uwaga uwzględniona. Zmiany wymaga projektowany przepis art. 27a ust. 2 lit. d tiret pierwsze poprzez rozszerzenie zakresu gromadzonych danych o przeprowadzone kontrole na podstawie art. 284 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska w zakresie ustalenia

	ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów			spełniania wymagań określonych w tzw. uchwale antysmogowej, a także nie posiada informacji w zakresie przyznanych świadczeń z pomocy społecznej lub innych form wsparcia finansowego ze środków publicznych w zakresie dodatku mieszkaniowego, dodatku energetycznego oraz zasiłku celowego na opał. Tym samym proponowany zapis ujęty w art. 27b ust. 3 pkt 1 powinien zostać skorygowany.	wysokości należnej opłaty za korzystanie ze środowiska. W konsekwencji modyfikacji wymaga art. 27b ust. 1 pkt 1 poprzez dodanie nowej lit. c: w zakresie kontroli uiszczenia należnej opłaty za korzystanie ze środowiska.
48.	Art. 1 pkt 4 ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów w zakresie art. 11b ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów	Proponuje się w art. 1 pkt 4 ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, po lit. c dodać lit. ca w brzmieniu: „ca) w ust. 7 po pkt 3 dodaje się przecinek oraz pkt 4 w brzmieniu: „4) sejmik województwa w zakresie zgodności z programem ochrony powietrza, o którym mowa w art. 91 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, o ile program ochrony powietrza został uchwalony przez sejmik województwa”,” .	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie za pośrednictwem Biura Związku Województw RP	Zgodnie z art. 11b ust. 4 pkt 3 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, gminny program niskoemisyjny powinien być zgodny z programem ochrony powietrza, o którym mowa w art. 91 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2019 r. poz. 1396, z późn. zm.), o ile został uchwalony przez sejmik województwa, dlatego zasadnym jest aby gminny program niskoemisyjny mógł podlegać zaopiniowaniu przez sejmik województwa.	Uwaga nieuwzględniona. Ustawa ma na celu ułatwienie realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych przez gminy w ramach realizacji programu Stop Smog. Dodanie dodatkowych wymagań dot. uzgadniania z kolejnym podmiotem GPN-u mogłoby doprowadzić do wydłużenia procesu jego przyjmowania. Intencją wprowadzonego opiniowania było zapewnienie właściwego planowania przez przedsięwzięć niskoemisyjnych, zgodnie z rozwojem m.in. sieci ciepłowniczej, gazowej i elektroenergetycznej. Niezależnie od powyższego, władze województwa mają możliwość niezależnej weryfikacji zgodności polityki gminy w zakresie ograniczania zanieczyszczeń z uchwalonym programem ochrony

					powietrza. Dlatego formalizowanie procedury opiniowania GPN-u nie jest w tym miejscu niezbędne.
49.	Art. 1 pkt 3 (zmieniający art. 2 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów)	Należy podjąć działania w celu uproszczenia brzmienia przywołanych przepisów – być może rozbić je na większą liczbę jednostek redakcyjnych.	Związek Powiatów Polskich	Regulacja z perspektywy przeciętnego odbiorcy może być niezrozumiała.	Uwaga wyjaśniona. Biorąc pod uwagę szczegółowy charakter oraz odrębne rodzaje przedsięwzięć niskoemisyjnych, brak jest potrzeby dodatkowego wyodrębnienia poszczególnych rozwiązań w projektowanych przepisach.
50.	Art. 1 pkt 4 lit. d (dodający ust. 11 do art. 11b ustawy o wspieraniu termomodernizacji)	W przepisie należałoby się odwołać do „porozumienia, o którym mowa w art. 11c”.	Związek Powiatów Polskich	Uwaga o charakterze doprecyzowującym.	Uwaga uwzględniona.
51.	Art. 1 pkt 5 lit. d (zmieniający art. 11d ust. 3 ustawy o wspieraniu termomodernizacji)	Wnosimy o wydłużenie okresu 6 miesięcy przed datą zawarcia porozumienia, od zachowania którego jest uzależnione potraktowanie kosztów opracowania wniosku jako kosztów współfinansowanych w ramach porozumienia.	Związek Powiatów Polskich	Uwaga jest zasadna w świetle zakresu czynności niezbędnych do opracowania wniosku oraz uzależnienia uznania kosztów za „kwalifikowalne” od daty zawarcia porozumienia, która to data nie jest przecież zależna od gminy.	Uwaga uwzględniona. Wydłużono okres kwalifikowalności do 9 miesięcy.
52.	Art. 1 pkt 11 (dodający art. 27a ust. 2 do ustawy o wspieraniu termomodernizacji)	Należałoby ustawę uzupełnić o przepis doprecyzowujący to, że w ewidencji gromadzi się dane o zjawiskach (np. kontrolach czy wydanych decyzjach), które zaistniały po dniu jej wejścia w życie czy – będąc bardziej precyzyjnym – po wdrożeniu rozwiązań technicznych umożliwiających funkcjonowanie centralnej ewidencji emisyjności budynków.	Związek Powiatów Polskich	Centralna ewidencja musi zawierać możliwie jak najbardziej kompletne dane, natomiast z drugiej strony trudno sobie wyobrazić, aby po wejściu w życie ustawy poszczególne organy czy podmioty wypełniały	Uwaga wyjaśniona. Obowiązek przekazywania danych do ewidencji został uzależniony od wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających ich wprowadzenie. Zgodnie z projektowanym art. 27a ust. 3 pkt 2 lit. c dane i informacje są pozyskiwane automatycznie przez system

				ewidencję archiwalnymi danymi. Jeżeli zaś ma tak się stać, to należy przewidzieć odpowiednie skutki finansowe takiego działania.	teleinformatyczny obsługujący ewidencję z baz danych podmiotów przetwarzających dane w ramach swojej działalności, w zakresie, o którym mowa w art. 27a ust. 2 pkt 1. Rozwiązanie to pozwoli na zasilenie CEEB w dane, które zostały już zgormadzone przez inne podmioty i mogłoby stanowić o inicjalnym zasileniu CEEB (np. przez gminy, które dokonały inwentaryzacji budynków na podstawie przepisów prawa miejscowego lub przez dostawców energii do budynków). Rozwiązanie to stwarza tym samym możliwość i podstawę prawną migracji danych dotyczących przyznanych dofinansowań przed uruchomieniem systemu CEEB z systemów podmiotów gromadzących dane dotyczące dofinansowań, premii i ulg podatkowych (NFOŚiGW, WFOŚiGW, jednostki samorządu terytorialnego, BGK, organy KAS). Migracja danych zostanie zaprojektowana w ramach budowanego systemu CEEB, przewidującego odpowiednie transformaty danych, za co odpowiedzialność spoczywać będzie po stronie wykonawcy systemu IT.
53.	Art. 1 pkt 11 (dodający art. 27a ust. 2 lit. h do ustawy o wspieraniu termomodernizacji)	1. Pytanie, jak należy rozumieć „przyznane świadczenia z pomocy społecznej”? Być może należy odwołać się nie do przyznania, a do ostateczności/prawomocności decyzji. 2. Wprowadzanie danych na temat decyzji zawsze będzie wymagało dodatkowego zaangażowania pracownika, stąd też pytanie o skutki finansowe uzupełniania centralnej ewidencji o ten zakres danych?	Związek Powiatów Polskich	Ad 1. Przy zachowaniu obecnej terminologii może się okazać, że będzie należało umieszczać dane dot. świadczeń „od razu” po wydaniu decyzji – bez uwzględnienia kwestii jej ostateczności czy prawomocności. Ad 2. Rozumiemy szereg pozytywnych skutków	Uwaga wyjaśniona. 1. Obecny zapis wskazuje, że regulacja dotyczy już przyznanych i zrealizowanych świadczeń z pomocy społecznej, w momencie następującym po ustaleniu ostateczności decyzji o ich przyznaniu lub stwierdzeniu prawomocności orzeczenia sądu. 2. Rozpoczęcie gromadzenia w skali całego kraju jednolitych i uspójnionych danych dotyczących budynków i

				nowelizacji dla samorządów gminnych, natomiast nie mogą one powodować pominięcia tego, że ustawa tworzy nowe obowiązki ewidencyjno-sprawozdawcze. Szerzej na ten temat w uwadze dot. OSR (poniżej).	pochodzących z nich źródeł emisji stanowi kluczowy element do planowania działań naprawczych po stronie administracji publicznej, w tym przede wszystkim administracji samorządowej. W celu identyfikacji osób ubogich energetycznie - administracja rządowa przygotowuje narzędzie informatyczne, które następnie bezpłatnie udostępni administracji samorządowej do realizacji zadań wynikających z różnych programów pomocowych. Projektowane rozwiązanie stanowić będzie instrument wsparcia dla podejmowanych w tym zakresie działań. W związku z tym nie przewiduje się dodatkowego finansowania administracji samorządowej z tego tytułu
54.	Art. 1 pkt 11 (dodający art. 27c do ustawy o wspieraniu termomodernizacji)	Przepis ten należy doprecyzować – gdyż zgodnie z uwagą dot. art. 27a ust. 2 lit. h wpisanie do centralnej ewidencji przyznanych świadczeń nie może następować „w trakcie kontroli lub czynności”.	Związek Powiatów Polskich	Uwaga o charakterze doprecyzowującym.	Uwaga wyjaśniona. Rozwiązanie przewidziane w art. 27a ust. 2 lit. h stanowi odrębną regulację względem działań podejmowanych w ramach przeprowadzonej kontroli lub czynności, o których mowa w lit. d. Przekazanie danych do ewidencji w oparciu o lit. h nie jest uzależnione zatem od przeprowadzenia kontroli lub czynności o których mowa w lit. d.
55.	Art. 1 pkt 11 (dodający art. 27f ust. 1 pkt 1 do ustawy o wspieraniu termomodernizacji)	Przepis odnosi się do art. 379 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska, w którym to jest wskazany szeroki katalog podmiotów, natomiast sam art. 27f ust. 1 traktuje jedynie o wójcie, burmistrzu, prezydencie. Czy jest to zamierzony zabieg? Jeśli tak, to dlaczego pozostałe podmioty z art. 379 ust. 1 POŚ mają wprowadzać dane do ewidencji „ręcznie”?	Związek Powiatów Polskich	Uwaga o charakterze doprecyzowującym.	Uwaga wyjaśniona. Projektowany art. 27f ust. 1 odnosi się wyłącznie do podmiotów dokonujących kontroli paleniska na podstawie art. 379 ustawy Prawo ochrony środowiska. Wskazanie wójta, burmistrza i prezydenta miasta było zatem zabiegiem celowym. Na podstawie tego przepisu zostanie wypracowany jednolity protokół z kontroli

					w zakresie ochrony środowiska wykonywanej przez straże gminne lub miejskie.
56.	art. 27a, ust. 2, pkt 1	W Rozdziale 5a. Centralna ewidencja emisyjności budynków, w art. 27a, ust. 2, pkt 1, dodać lit. i) w brzmieniu: „i) rodzaj paliwa stosowanego do ogrzewania mieszkania/budynku, stanowiącego zakres informacji zbieranych w Narodowym Spisie Powszechnym Ludności i Mieszkań, ujętym w załączniku nr 1 do Ustawy z dnia 9 sierpnia 2019 r. o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2021 r. (Dz. U. z 2019 r., poz. 1775)”.	Urząd Miasta Tychy		Uwaga wyjaśniona. Rodzaj paliwa wykorzystywanego w budynku zostanie wskazany na poziomie rozporządzenia wykonawczego do ustawy zgodnie z delegacją określoną w art. 27a ust. 5 ustawy.
57.	Rozdział 4 a Art. 11 b	Dodanie ust. 11 o następującej treści: „W gminach, w których funkcjonuje uchwalony przez Radę Gminy Plan Gospodarki Niskoemisyjnej zwanych dalej PGN, w ramach ich aktualizacji wprowadza się elementy konieczne wynikające z GPN, spełniające wymogi przedmiotowej ustawy”.	Urząd Gminy Knurów	Wprowadzenie kolejnego dokumentu strategicznego spowoduje niepotrzebne powielenie zapisów znajdujących się w innych dokumentach strategicznych gmin. Często te informacje się powielają. Kolejny dokument spowoduje również swego rodzaju dezorientacji w przypadku konieczności stosowania tych dokumentów pod kolejne konkursy lub nabory wniosków w innych programach na poziomie regionalnym, jak i krajowym.	Uwaga nieuwzględniona. Wskazany w ustawie zakres obowiązkowego dokumentu (GPN) został maksymalnie ograniczony do niezbędnego zakresu. Zakres ten jest niezbędny w celu wykazania całościowo i ilościowo przez gminę planu w zakresie wymiany źródeł ciepła i termomodernizacji budynków w gminie. Inne dokumenty, w tym plany gospodarki niskoemisyjnej (PGN) często tego zakresu nie zawierają.
58.	Art. 11 c ust. 1 pkt 2)	Proponuje się obniżenie minimalnej liczby budynków jednorodzinnych z 30 do 20 oraz wprowadzenie pojęcia „przedsięwzięcia pilotażowego” dla tych budynków.	Urząd Gminy Knurów	Uwaga jak najbardziej uzasadniona w przypadku gmin o liczbie nie przekraczającej 30 - 40 tys. mieszkańców, gdzie realizacja tego rodzaju	Uwaga uwzględniona. Proponuje się zmienić min. limit budynków na 1% lub 20 budynków.

				przedsięwzięcia będzie z pewnością dużym obciążeniem administracyjnym. Realizacja przedsięwzięcia pilotażowego dla 20 budynków pozwoli danej Gminie stwierdzić, czy jest ona w stanie sobie poradzić z przedsięwzięciem o szerszym zakresie, dotyczącym więcej niż 50 czy 100 budynków jednorodzinnych. W trakcie realizacji pilotażu Gmina podjęłaby decyzje co do dalszego uczestnictwa w projekcie.	
59.	Str. 7 pkt. 11) b)	Proponuje się ujęcie zapisu o treści „montażu systemów optymalizujących strumień objętości oraz parametry jakościowe powietrza wentylacyjnego doprowadzanego do pomieszczeń w zależności od potrzeb użytkownika” w języku niespecjalistycznym. Proponuje się również uzupełnienie tego punktu o zapisy dot. możliwości refundacji kosztów poniesionych na zakup i montaż wentylacji mechanicznej z odzyskiem ciepła	Urząd Gminy Knurów	Wprowadzenie uproszczonego zapisu, w języku niespecjalistycznym pozwoli na lepsze zrozumienie zapisów ustawy i właściwe ich zastosowanie. Natomiast wprowadzenie dodatkowych możliwości w postaci ujęcia w katalogu kosztów kwalifikowalnych wentylacji mechanicznej z odzyskiem ciepła rozszerzy wachlarz możliwości zastosowania ekotechnologii w budownictwie jednorodzinnym.	Uwaga wyjaśniona. Wskazany zapis w art. 11c ust. 3 pkt. 11 lit. b jest poprzedzony wprowadzeniem „modernizacji systemu wentylacji polegającej w szczególności na:”. W związku z powyższym przytoczone w uwadze propozycje są już objęte dotychczasowymi zapisami, gdyż umożliwiają finansowanie wszelkich uzasadnionych działań związanych z systemem wentylacji.
60.	Str. 7 pkt. 14)	Proponuje się wprowadzenie zmienionego zapisu i ujęcie 30 % kosztów zamiast 20 %, tj.	Urząd Gminy Knurów	Wprowadzenie większego stopnia % w kosztach	Uwaga nieuwzględniona.

		„robót budowlanych niezbędnych do realizacji działań, o których mowa w pkt 1 - 13 w wysokości nie większej niż 30 % łącznych kosztów przedsięwzięcia niskoemisyjnego.		ogólnych przedsięwzięcia co będzie korzystniejsze ze względu na zmieniające się ceny rynkowe towarów, usług i robót budowlanych.	Podstawowym zadaniem Programu jest wymiana/likwidacja źródła ciepła oraz termomodernizacja budynku. Dalsze rozszerzanie zakresu Programu o prace remontowe spowoduje mniejsze środki na jego zasadniczą część. Ponadto nie ma przeciwskazań, aby ew. inne dodatkowe prace remontowe wykonał właściciel budynku.
61.	Str. 8	Proponuje się zwiększenie limitu średniego kosztu realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego w jednym budynku mieszkalnym jednorodzinnym z 53 000,00 zł do 85 000, 00 zł	Urząd Gminy Knurów	Wprowadzenie większego limitu wydatków w kosztach ogólnych przedsięwzięcia będzie towarów, usług i robót budowlanych.	Uwaga wyjaśniona. Należy mieć na względzie, że wskazana kwota jest kwotą średnią przypadającą na 1 budynek. W związku z tym, w zależności od stanu budynku i zakresu potrzebnych prac, w części budynków kwota ta może być przekroczona, pod warunkiem, że w innych budynkach koszt ten będzie niższy. Co więcej, gmina ma możliwość ustanowienia dodatkowych limitów dot. finansowanych budynków, w tym np. maksymalnej dopuszczalnej powierzchni np. przypadającej na 1 osobę zamieszkującą budynek.
62.	Str. 9: Art. 11 d) ust. 2	Zapis w obecnym brzmieniu może potencjalnie prowadzić do nadużyć.	Urząd Gminy Knurów	Istnieje ryzyko nieprzestrzegania tego zapisu, bądź też jego „obchodzenie/omijanie” poprzez podawanie nieprawdziwych informacji lub też przekazywanie części majątku na rzecz innego członka rodziny. Pojawia się również pytanie- czy do wspomnianych zasobów majątkowych zaliczyć również samochody osobowe i inne	Uwaga wyjaśniona. Zakres oświadczenia zostanie doprecyzowany w rozporządzeniu stanowiącym wzór tego oświadczenia. Dodatkowo gmina będzie miała możliwość przeprowadzenia wywiadu środowiskowego w celu weryfikacji danych podanych we wniosku, w tym oświadczeniach.

				ruchomości? Na jakiej podstawie będzie weryfikowana prawdziwość informacji	
63.	Art. 11 e ust. 3	Proponuje się rezygnację z tego zapisu.	Urząd Gminy Knurów	Ustawa nie precyzuje, kto będzie ponosił koszty doradztwa w celu zapewnienia dostępu do usług doradztwa energetycznego.	Uwaga wyjaśniona. Zgodnie z art. 11e ust. 3, to gmina jest zobligowana do zapewnienia usług doradztwa energetycznego. Co więcej w Programie została przewidziana możliwość wydatkowania części środków (do 5% kosztów realizacji porozumienia) na inne koszty związane z przedsięwzięciem niskoemisyjnym, w tym związane z zapewnieniem usług doradztwa energetycznego.
64.	Rozdział 5a Centralna ewidencja emisyjności budynków	Brak informacji dot. kosztów administracyjnych i osobowych utworzenia i prowadzenia rejestru na poziomie gminy czy też powiatu.	Urząd Gminy Knurów	Wprowadzenie kolejnego zadania do katalogu zadań realizowanych przez gminy, bez wskazania źródeł sfinansowania kosztów administracyjnych i osobowych dot. tego przedsięwzięcia może potencjalnie spowodować wyrywkowość informacji gromadzonych w CEEB jak również ich wybiorczość, w zależności od tego, kto te informacje będzie wprowadzał. Sugeruje się ograniczenie liczby podmiotów wprowadzających dane do CEEB, w zależności od wielkości danej gminy oraz w zależności od ilości budynków, które należy	Uwaga wyjaśniona. Rozpoczęcie gromadzenia w skali całego kraju jednolitych i uspójnionych danych dotyczących budynków i pochodzących z nich źródeł emisji stanowi kluczowy element do planowania działań naprawczych po stronie administracji publicznej, w tym przede wszystkim administracji samorządowej. W celu zdiagnozowania źródeł niskiej emisji - administracja rządowa przygotowuje narzędzie informatyczne, które następnie bezpłatnie udostępni administracji samorządowej do realizacji zadań wynikających przede wszystkim z Programów Ochrony Powietrza. Zauważyć bowiem należy, że w obecnej chwili, to Programy Ochrony Powietrza nakładają na gminy obowiązek polegający na inwentaryzacji budynku - stosownie do § 3 pkt 5 lit. d) rozporządzenia Ministra

				ująć w CEEB.	Środowiska z dnia 14 czerwca 2019 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1159). Projektowane rozwiązanie stanowić będzie instrument wsparcia dla podejmowanych w tym zakresie działań. W związku z tym nie przewiduje się dodatkowego finansowania administracji samorządowej z tego tytułu. Dodatkowo, w art. 1 pkt 11 dodaje się art. 27 g - regulację związaną z obowiązkiem rejestracji kotła przez właściciela lub zarządcę budynku – źródła ciepła lub źródła spalania paliw poprzez złożenie odpowiedniej deklaracji.
65.	art. 27b ust. 3 pkt 1	Proponowany zapis ujęty w art. 27b ust. 3 pkt 1 powinien zostać skorygowany, gdyż marszałek województwa nie posiada kompetencji do przeprowadzania kontroli źródeł spalania paliw o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1MW oraz do przeprowadzania kontroli spełniania wymagań określonych w tzw. uchwale antysmogowej, a także nie posiada informacji w zakresie przyznanych świadczeń pomocy społecznej lub innych form wsparcia finansowego ze środków publicznych w zakresie dodatku mieszkaniowego, dodatku energetycznego oraz zasiłku celowego na opał.	Związek Województw Rzeczpospolitej Polskiej		Uwaga uwzględniona. Zmiany wymaga projektowany przepis art. 27a ust. 2 lit. d tiret pierwsze poprzez rozszerzenie zakresu gromadzonych danych o przeprowadzone kontrole na podstawie art. 284 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska w zakresie ustalenia wysokości należnej opłaty za korzystanie ze środowiska. W konsekwencji modyfikacji wymaga art. 27b ust. 1 pkt 1 poprzez dodanie nowej lit. c: w zakresie kontroli uiszczenia należnej opłaty za korzystanie ze środowiska. Dane dotyczące świadczeń z pomocy społecznej pozostają we właściwości wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.
66.	Art. 11 d ust 1	Proponuje się zmianę treści pkt 2: 2) w ostatnim roku kalendarzowym, poprzedzającym rok zawarcia umowy, o której mowa w ust. 2, średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego, w rozumieniu ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2019 r.	Urząd Miejski w Sosnowcu	Powyższe zmiany umożliwiają szerszy dostęp do programu osobom o nieznacznie wyższych dochodach, a mimo wszystko niezamożnych. Propozycja	Uwaga uwzględniona i wyjaśniona. Zgodnie z przeprowadzonymi badaniami przez Instytut Badań Strukturalnych, 51% gospodarstw domowych w Polsce zamieszkujących budynki jednorodzinne spełnia obecnie obowiązujący w

		poz. 2133), nie przekracza 175% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 125% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym, oraz złożyła oświadczenie, w którym określi liczbę osób w gospodarstwie domowym oraz dochód przypadający na jednego członka tego gospodarstwa, wraz z dokumentami je potwierdzającymi, dla przypadku, o którym mowa w pkt. 9;		wprowadza dwie grupy beneficjentów w zależności od dochodu (grupa 1: dochód□125% i 175%; grupa 2: 175<dochód□350% i 125<dochód□300%). Dla każdej z grup ustalony jest wkład własny, przy czym o ile w przypadku najuboższych (grupa 1) wkład własny jest fakultatywny, to w przypadku lepiej zarabiających wkład ten jest obligatoryjny i jego dolny próg wartości (w %) stanowi maksimum wkładu jaki może ponieść osoba niezamożna. Podejście to jest emanacją celu programu, którym jest ograniczenie emisji zanieczyszczeń do atmosfery, a jednocześnie pozwala premiować osoby/gospodarstwa domowe doświadczające ubóstwa energetycznego. Obecne wymogi w tym zakresie w znaczący i nieuzasadniony sposób ograniczają „próg wejścia" do programu. Przyjęcie tak restrykcyjnego warunku stanowi duże utrudnienie w realizacji ze względu na niewielką świadomość i jednocześnie sporą	Programie próg dochodowy. Co więcej należy wskazać, że Program Stop Smog jest programem skierowanym dla osób najuboższych. Pozostałe osoby mogą skorzystać z Programu priorytetowego „Czyste Powietrze" NFOŚiGW i ulgi termomodernizacyjnej. Jednocześnie biorąc pod uwagę zmianę sposobu wyliczania dochodu, dotychczasowy próg będzie zestawiany z dochodem netto, a nie jak dotychczas brutto. W związku z tym, np. dla gospodarstwa wieloosobowego obecny limit netto w wysokości 1245 zł wzrośnie do kwoty 1500 zł.
67.	art. 11 d ust. 1	Proponuje się dodanie pkt 2a w brzmieniu: 2a) w ostatnim roku kalendarzowym, poprzedzającym rok zawarcia umowy, o której mowa w ust. 2, średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego, w rozumieniu ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2133), jest wyższy niż 175% i nie przekracza 350% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym oraz jest wyższy niż 125% i nie przekracza 300% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym, oraz złożyła oświadczenie, w którym określi liczbę osób w gospodarstwie domowym oraz dochód przypadający na jednego członka tego gospodarstwa, wraz z dokumentami je potwierdzającymi, dla przypadku, o którym mowa w pkt. 9a	Urząd Miejski w Sosnowcu		Uwaga wyjaśniona. Zgodnie z przeprowadzonymi badaniami przez Instytut Badań Strukturalnych, 51% gospodarstw domowych w Polsce zamieszkujących budynki jednorodzinne spełnia obecnie obowiązujący w Programie próg dochodowy. Co więcej należy wskazać, że Program Stop Smog jest programem skierowanym dla osób najuboższych. Pozostałe osoby mogą skorzystać z Programu priorytetowego „Czyste Powietrze" NFOŚiGW i ulgi termomodernizacyjnej. Jednocześnie biorąc pod uwagę zmianę sposobu wyliczania dochodu, dotychczasowy próg będzie zestawiany z dochodem netto, a nie jak dotychczas brutto. W związku z tym, np. dla gospodarstwa wieloosobowego obecny limit netto w wysokości 1245 zł wzrośnie do kwoty 1500 zł.

				niechęć do ponoszenia wydatków na ten cel u osób o najniższych dochodach. Dopuszczenie do udziału osób o nieznacznie wyższych dochodach będzie stanowiło zachętę dla pozostałych, uboższych osób (zwłaszcza z uwagi na efekt zachęty związany z mniejszym – nawet „0" – wkładem własnym) do udziału w programie.	
68.	art. 11 d ust. 1	Proponuje się dodanie pkt 9a w brzmieniu: 9a) wyrazi zgodę na wniesienie wkładu własnego w wysokości oraz w sposób określony w uchwale, o której mowa w ust. 9, o ile zostanie ona wydana, powyżej 10% i nie większej niż 30% kosztu realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego	Urząd Miejski w Sosnowcu		Uwaga wyjaśniona. Zgodnie z przeprowadzonymi badaniami przez Instytut Badań Strukturalnych, 51% gospodarstw domowych w Polsce zamieszkujących budynki jednorodzinne spełnia obecnie obowiązujący w Programie próg dochodowy. Co więcej należy wskazać, że Program Stop Smog jest programem skierowanym dla osób najuboższych. Pozostałe osoby mogą skorzystać z Programu priorytetowego „Czyste Powietrze" NFOŚiGW i ulgi termomodernizacyjnej.
69.	art.11 d ust. 8	Proponuje się dodanie pkt 4 w brzmieniu: 4) sposób i warunki wnoszenia wkładu własnego przez beneficjenta, o którym mowa w ust. 1 pkt 2a, u którego będzie realizowane przedsięwzięcie niskoemisyjne, oraz wysokość tego wkładu powyżej 10% i nie większą niż 30% kosztu realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego	Urząd Miejski w Sosnowcu		Uwaga wyjaśniona. Zgodnie z przeprowadzonymi badaniami przez Instytut Badań Strukturalnych, 51% gospodarstw domowych w Polsce zamieszkujących budynki jednorodzinne spełnia obecnie obowiązujący w Programie próg dochodowy. Co więcej należy wskazać, że Program Stop Smog jest programem skierowanym dla osób najuboższych. Pozostałe osoby mogą skorzystać z Programu priorytetowego „Czyste Powietrze" NFOŚiGW i ulgi termomodernizacyjnej.
70.	art.11 d ust. 9	Proponuje się zmianę treści ust. 9: Rada gminy może określić, w drodze uchwały, sposób i warunki wnoszenia wkładu własnego przez beneficjenta, u którego będzie realizowane przedsięwzięcie niskoemisyjne, oraz wysokość tego wkładu, nie większą jednak niż 10% kosztu realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego, w przypadku o którym mowa	Urząd Miejski w Sosnowcu		Uwaga wyjaśniona. Zgodnie z przeprowadzonymi badaniami przez Instytut Badań Strukturalnych, 51% gospodarstw domowych w Polsce zamieszkujących budynki jednorodzinne spełnia obecnie obowiązujący w Programie próg dochodowy. Co więcej

		w ust. 1 pkt 2.			należy wskazać, że Program Stop Smog jest programem skierowanym dla osób najuboższych. Pozostałe osoby mogą skorzystać z Programu priorytetowego „Czyste Powietrze” NFOŚiGW i ulgi termomodernizacyjnej.
71.	art. 11d ust. 1 pkt 8	Proponuje się wprowadzenie następującego zapisu w art. 11d ust. 1 pkt 8 ustawy: „Podpisze deklarację wekslową wraz z wekslem o poddaniu się egzekucji w przypadku powstania obowiązku zwrotu kosztów przedsięwzięcia niskoemisyjnego przez osoby będące właścicielami nieruchomości na której będzie realizowana inwestycja. Podpisanie w/w deklaracji nastąpi w dniu podpisania właściwej umowy z Gminą o dofinansowanie wynikające z programu „Stop Smog”, Z punktu widzenia mieszkańca nie powoduje to konieczności angażowania się w skomplikowane procedury notarialne dotyczące wszystkich właścicieli nieruchomości oraz poniesienia dodatkowego kosztu związanego ze sporządzeniem aktu notarialnego. Ze względu na fakt, iż program jest kierowany do osób o niższym statusie materialnym, mieszkańcy mogą nie akceptować dodatkowych kosztów związanych z zawarciem umowy.	Urząd Miejski w Sosnowcu	Przepis art. 11d ust. 1 pkt 8 ustawy nie ulega znaczącej zmianie tym, niemniej zarówno jego obecne brzemiennie, jak i proponowane zmiany mogą stanowić barierę odstraszająca potencjalnych beneficjentów od udział w programie STOP SMOG. Obowiązek złożenia oświadczenia o poddaniu się egzekucji wprost rodzi ryzyko ograniczenia możliwości władania majątkiem beneficjenta. Podobne ograniczenia występują w przepisach art. 11f ustawy. Wprowadzenie mechanizmów konieczności zwrotu kosztów realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego w przypadku przeniesienia w całości lub części własności budynku lub lokalu również wpływa negatywnie na efektywność programu	Uwaga uwzględniona.

				STOP SMOG. Należy zauważyć, iż nadrzędny cel realizacji programu STOP SMOG w postaci poprawy jakości powietrza, w przypadku zbycia nieruchomości nie ulegnie zmniejszeniu. Uzyskany efekt ekologiczny będzie nadal pozytywnie oddziaływał na środowisko, w przypadku zmiany właściciela budynku lub lokalu.	
72.	Art. 11c ust. 1 pkt 2	Proponuje się zmienić treść nowego brzmienia przepisu i odstąpić od limitu 1% w przypadku gmin liczących powyżej 100 000 mieszkańców. Jednocześnie proponuję wprowadzenie limitu np. 30 czy 40 budynków jednorodzinnych jako wartości minimalnej dla gmin liczących powyżej 100 000 mieszkańców.	Urząd Miasta Rybnika	W przypadku większych miast, dysponujących większym zasobem mieszkaniowym gminy (w skład którego chodzą głównie budynki wielorodzinne) osoby najmniej zamożne najczęściej mieszkają w tym właśnie zasobie. Tym samym odsetek osób najuboższych zamieszkujących w budynkach jednorodzinnych jest zdecydowanie niższy niż w przypadku mniejszych miejscowości (nie dysponujących lub dysponujących w ograniczonym zakresie własnym zasobem mieszkaniowym). Ponadto chciałbym zwrócić uwagę na fakt, że w strukturze	Uwaga uwzględniona. Proponuje się zmienić min. limit budynków na 1% lub 20 budynków. Natomiast dla miast pow. 100 tys. mieszkańców, dotychczasowe zapisy pozostaną bez zmian, tzn. pozostanie brak minimalnego limitu budynków.

				zabudowy mieszkaniowej dużych miast przeważa zabudowa indywidualna, aż blisko 90%, jak w przypadku Rybnika. Oznacza to, że nawet 1% zabudowy jednorodzinnej (w Rybniku ponad 180 budynków) jest zbyt wysokim progiem. Pozostawienie limitu 1% dla miast liczących 100 000 mieszkańców w praktyce będzie oznaczać, że większe miasta, mimo iż borykają się z problemem niskiej emisji nie będą mogły przystąpić do Programu Stop Smog.	

Warszawa, 11 sierpnia 2020 r.

MINISTER DO SPRAW UNII EUROPEJSKIEJ

Konrad Szymański

Sygn. KPDPUE.920.655.2020.DK(8)
dot.: RM-10-63-20 (tekst ostateczny)

Pan Łukasz Schreiber
Sekretarz Rady Ministrów

Opinia
o zgodności z prawem Unii Europejskiej *projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw,* wyrażona przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z przedłożonym tekstem ostatecznym projektu ustawy pozwalam sobie wyrazić poniższą opinię.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Z poważaniem

Konrad Szymański
Minister do Spraw Unii Europejskiej
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Do wiadomości:

Pan Michał Kurtyka
Minister Klimatu