



Warszawa, dnia 23-08-2022 r.

Minister Klimatu i Środowiska

DPM-WJP.050.23.2022.MZ
2209758.8206622.6590213

Pan
Tomasz Grodzki
Marszałek Senatu RP

Szanowny Panie Marszałku,

odpowiadając na oświadczenie pana Senatora Józefa Zająca, złożone w dniu 19 lipca 2022 r., w sprawie wydłużenia terminów na zmianę źródła ciepła, znak: BPS/043-45-1771/22, przekazane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, poniżej przekazuję, co następuje.

Na wstępie pragnę poinformować, że poprawa jakości powietrza, a tym samym polepszenie warunków życia i zdrowia mieszkańców Polski pozostaje nadal jednym z priorytetów Rządu RP oraz administracji samorządu terytorialnego. Ministerstwo Klimatu i Środowiska kontynuuje działania wynikające z krajowych dokumentów strategicznych, w tym zwłaszcza z „Aktualizacji Krajowego Programu Ochrony Powietrza do 2025 r. (z perspektywą do 2030 r. oraz do 2040 r.)”, który stanowi kluczowy dokument ministra właściwego do spraw klimatu w obszarze krótko-, średnio- i długofalowej polityki poprawy jakości powietrza w Polsce, określający cele i kierunki interwencji w perspektywie do roku 2025, 2030 oraz 2040 w newralgicznych obszarach gospodarczych i społecznych. Dokument ten stanowi powiązanie prowadzonych i planowanych do realizacji działań, mających na celu ograniczenie negatywnego wpływu poszczególnych obszarów działalności człowieka na stan powietrza. Jest także odpowiedzią na wyzwania stojące przed polską administracją rządową i samorządową, przedsiębiorcami oraz obywatelami.

Przygotowano także odpowiednie narzędzia finansowe, dedykowane realizacji przedsięwzięć proekologicznych ukierunkowanych bezpośrednio na przyczynę problemu zanieczyszczenia powietrza. Do kluczowych narzędzi finansowych w tym zakresie należy uruchomiony w 2018 r. Program Priorytetowy „Czyste Powietrze” (zwany dalej „PP CP”), którego celem jest ograniczenie emisji pyłów i innych zanieczyszczeń wprowadzanych do atmosfery w wyniku wykorzystywania kotłów na paliwa stałe do celów grzewczych i podgrzewania wody oraz przygotowania posiłków w jednorodzinnych budynkach mieszkalnych. Program skupia się na wymianie starych pieców i kotłów na paliwo stałe oraz przeprowadzeniu termomodernizacji budynków jednorodzinnych (maksymalnie wyodrębnione 2 lokale), a także wykorzystania odnawialnych źródeł energii w celu zwiększenia efektywności energetycznej budynków. Program realizowany przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wraz z wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz gminami przewidziany jest do realizacji w latach 2018-2029. W ostatnich latach Program był już wielokrotnie aktualizowany i usprawniany. Istotne zmiany w Programie weszły w życie w dniu 1 lipca 2021 r., które uwzględniały właśnie wycofanie od dnia 1 stycznia 2022 r. dotacji na zakup kotłów węglowych. Tylko do dnia 31 grudnia 2021 r. można było składać wnioski o dofinansowanie

obejmujące zakup oraz montaż kotła węglowego. W ten sposób zainteresowanie potencjalnych beneficjentów PP CP zostało skierowane na zakup innych, ekologicznych form ogrzewania budynków, w tym zwłaszcza pomp ciepła. Jednocześnie dążąc do zwiększenia zainteresowania obywateli PP CP, w obecnej sytuacji społeczno – ekonomicznej (trudności w dostępie do towarów, surowców i usług, wzrostu cen nośników energii oraz inflacji), uwzględniając oczekiwania zarówno obywateli, gmin wspierających realizację Programu, urzędów marszałkowskich odpowiedzialnych za realizację działań naprawczych wynikających z programów ochrony powietrza, organizacji pozarządowych, jak również mając na uwadze konieczność uwzględnienia oczekiwań Banku Światowego i Komisji Europejskiej w związku z programowaniem środków finansowych na Program w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 (FEnIKS) oraz Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), zaistniała konieczność przeprowadzenia kolejnych modyfikacji PP CP.

Dodatkowo poinformować należy, że w dniu 15 lipca 2022 r. ogłoszony został pierwszy nabór wniosków do Programu „*Czyste Powietrze+*”, który stanowi bardzo korzystne rozwiązanie dla nowych beneficjentów Programu. Właściciele domów jednorodzinnych ubiegający się o dotację na wymianę starego pieca (tzw. kopciucha) oraz ocieplenie domu otrzymają prefinansowanie, czyli wypłatę środków finansowych jeszcze przed rozpoczęciem remontu. Będzie można otrzymać „z wyprzedzeniem” do 50% maksymalnej kwoty dotacji przypadającej dla danego wykonawcy, które będzie wypłacane bezpośrednio na jego konto, zgodnie z maksymalnymi poziomami dofinansowania oraz warunkami Programu. Nowe rozwiązanie jest skierowane do beneficjentów 2) i 3) części PP CP, tj. uprawnionych do podwyższonego i najwyższego poziomu dofinansowania. Aktualizacja Programu ma przede wszystkim stanowić zachętę dla osób, które będą wnioskować o dotację na wymianę źródła ciepła i termomodernizację budynku mieszkalnego, tak aby zaplanowana do realizacji inwestycja w efekcie doprowadziła do znacznego ograniczenia zużycia energii - ciepła niezbędnego do ogrzania budynku.

Tym samym, wraz z ulgą termomodernizacyjną, pomoc państwa przyczynia się do realizacji, w tym zwłaszcza przez osoby o niższych dochodach, kluczowych przedsięwzięć zmniejszających zapotrzebowanie na energię. Efektem zmniejszenia popytu jest również zmniejszenie obciążenia systemu elektroenergetycznego, który w wyniku uwarunkowań historycznych, mimo prowadzonej transformacji i uzupełnienia o zależne od warunków źródła OZE nadal w dużym stopniu oparty jest o konwencjonalne źródła energii i w krótkim okresie nie jest możliwa zmiana eliminująca tę zależność.

Natomiast w dniu 21 lipca 2022 r. rozpoczął się I nabór w ramach nowego Programu Priorytetowego „*Ciepłe Mieszkanie*”. Celem tego Programu jest wsparcie finansowe realizacji przedsięwzięć u beneficjentów końcowych polegających na wymianie wszystkich nieefektywnych źródeł ciepła na paliwa stałe służących do ogrzewania lokalu mieszkalnego na efektywne źródła ciepła lub podłączenie do efektywnego źródła ciepła w budynku. Program skierowany jest dla gmin, które następnie będą ogłaszać nabór na swoim terenie dla osób fizycznych, posiadających tytuł prawny wynikający z prawa własności lub ograniczonego prawa rzeczowego do lokalu mieszkalnego, znajdującego się w budynku mieszkalnym wielorodzinnym.

W działaniach na rzecz poprawy jakości powietrza nie można zapomnieć o roli, jaką odgrywa administracja samorządu terytorialnego, zarówno na poziomie wojewódzkim, jak i powiatowym oraz gminnym, odpowiedzialna za zarządzanie jakością powietrza oraz przygotowanie i realizację m.in. programów ochrony powietrza, planów działań krótkoterminowych oraz uchwał antysmogowych.

Przechodząc natomiast bezpośrednio do pytania dotyczącego możliwości rozważenia zmiany terminów wejścia w życie wymagań określonych w programach ochrony powietrza przyjmowanych w drodze uchwał sejmików województw, na podstawie odpowiednio art. 91 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, z późn. zm.), pragnę poinformować,

że generalnie realizowane w kraju programy ochrony powietrza określają trzy główne grupy działań naprawczych, ukierunkowanych na poprawę jakości powietrza w strefach, na obszarze których stwierdzone zostały przekroczenia poziomów dopuszczalnych/docelowych wybranych substancji do powietrza. Działania te polegają na:

- 1) ograniczeniu emisji z instalacji o małej mocy do 1 MW, w których następuje spalanie paliw stałych, głównie poprzez wymianę starych kotłów na paliwa stałe, w których dochodziło do spalania odpadów,
- 2) prowadzeniu edukacji ekologicznej związanej z ochroną powietrza,
- 3) prowadzeniu kontroli przestrzegania przepisów ograniczających używanie paliw lub urządzeń do celów grzewczych oraz zakazu spalania odpadów.

Dodatkowo sejmik województwa może, w drodze uchwały (tzw. uchwały antysmogowej), w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko, wprowadzić ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Przedmiotowa regulacja ma na celu umożliwienie podejmowania skutecznych działań wynikających z potrzeby poprawy jakości powietrza w Polsce i wyeliminowania zagrożeń związanych z występowaniem ponadnormatywnych stężeń niektórych zanieczyszczeń powietrza na obszarze naszego kraju. Tym samym na terenie 14 województw realizowane są tzw. uchwały antysmogowe, przyjęte na podstawie art. 96 ustawy – *Prawo ochrony środowiska*, w których samorządy województw określiły na danym terenie dopuszczalne rodzaje i jakość paliw oraz standardy dla urządzeń grzewczych wykorzystywanych w sektorze bytowo-komunalnym. W województwie podlaskim i warmińsko-mazurskim, gdzie nie wprowadzono takich rozwiązań, działania na rzecz poprawy jakości powietrza, realizowane są wyłącznie w postaci programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych. Na terenach województw z największymi przekroczeniami norm jakości powietrza albo na wskazanych obszarach, poszczególne uchwały antysmogowe określają terminy zakazów użytkowania kotłów pozaklasowych, jak również rodzaje lub jakość paliw. Działania te zgodnie z zapisami uchwał powinny być realizowane w latach 2022-2028.

Jednocześnie podkreślić należy, że zgodnie z art. 96 ust. 2 ustawy – *Prawo ochrony środowiska*, projekt uchwały antysmogowej opracowuje zarząd województwa, który następnie ma obowiązek przedstawić do zaopiniowania właściwym miejscowo wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast i starostom. Taka konstrukcja przepisu pozwala na ukształtowanie stosunków społecznych specyficznych dla danego terenu, co jest podstawowym celem aktu prawa miejscowego jako źródła powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które go ustanowiły.

Dzięki temu administracja samorządu terytorialnego może określić na danym obszarze - zwłaszcza na obszarze, na którym obserwowane są wieloletnie przekroczenia norm jakości powietrza, w tym szczególnie pyłu zawieszzonego PM10, PM2,5 oraz benzo(a)pirenu - dopuszczalne rodzaje i jakość paliw oraz wymagania dla urządzeń grzewczych wykorzystywanych w sektorze bytowo-komunalnym. Podkreślenia wymaga także, iż to władze samorządowe są odpowiedzialne za przyjmowanie aktów prawa miejscowego jakimi są zarówno programy ochrony powietrza oraz uchwały antysmogowe, jak również za realizację i kontrolę przestrzegania wymagań wynikających z tych aktów.

Tym samym należy stwierdzić, że uchwały te jako akty prawa miejscowego wydawane są na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego i nie jest możliwe kształtowanie ich treści w sposób odmienny albo wykraczający poza zakres tego upoważnienia. Ze względu na konstytucyjne zasady tworzenia prawa (zasadę legalizmu, trójpodziału władzy i zasady określające różnice pomiędzy ustawą a aktem wykonawczym) aktem zmieniającym uchwałę musi być akt tej samej rangi, a z kompetencji do wydania danego aktu wynika kompetencja do jego zmiany. W związku z powyższym nie można modyfikować rozwiązań uchwały – w tym przypadku uchwały antysmogowej – aktu normatywnego o

charakterze generalnym i abstrakcyjnym w drodze np. decyzji administracyjnej, chociaż nie można wykluczyć nadania regulacji ustawowej takiego kształtu, który z jednej strony będzie pozwalał na kreowanie określonych regulacji w formie aktu prawa miejscowego (np. uchwała określająca zakazy i ograniczenia) i wprowadzanie tzw. derogacji (przesunięcia terminów wejścia w życie przepisów) od tych regulacji (nakazów i zakazów). Ewentualna zmiana przepisów w celu wprowadzenia ustawowej możliwości odstępowania od regulacji wynikających z aktu prawa miejscowego wymagałaby rozważenia wielu aspektów w tej sprawie. Jednocześnie wyjaśnić należy, że dotychczas do Ministerstwa Klimatu i Środowiska nie wpłynęły apele oraz postulaty samorządów województw dotyczące problemów z terminową realizacją wymagań określonych w uchwałach antysmogowych.

Ponadto pragnę poinformować, że w resorcie klimatu i środowiska organizowane są spotkania robocze z przedstawicielami urzędów marszałkowskich, odpowiedzialnych za zarządzanie jakością powietrza na obszarze województw, do zadań których należy m.in. monitorowanie stanu realizacji programów ochrony powietrza oraz uchwał antysmogowych. Informuję, że kolejne z cyklu, robocze spotkanie, planuje się zorganizować we wrześniu 2022 r., gdzie poruszony zostanie aspekt społeczny realizacji ww. programów ochrony powietrza oraz uchwał antysmogowych, w kontekście przerwanych dotychczasowych łańcuchów dostaw, zawirowań rynkowych i gwałtownego wzrostu cen nośników energii stwarzają ryzyko pogłębienia się zjawiska ubóstwa energetycznego wśród mieszkańców Polski.

Z poważaniem

Z up. Ministra

Małgorzata Golińska
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

Do wiadomości:

Departament Spraw Parlamentarnych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów