

# DROGA DO CZYSTEGO POWIETRZA

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

## GŁÓWNE WNIOSKI

AUTORZY:

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

**ANNA DWORAKOWSKA, ANDRZEJ GUŁA, NATALIA MATYASIK, BARTOSZ PIŁAT**  
POLSKI ALARM SMOGOWY

**ADRIAN CHOCHOŁ, MIŁOSZ JAKUBOWSKI, MAGDALENA UKOWSKA**  
FRANK BOLD

RECENZJA KRYTYCZNA:

**DR ANETTA DRZENIECKA-OSIADACZ**  
UNIwersYTET WROCŁAWSKI

WARSZAWA, CZERWIEC 2021



EUROPEJSKIE  
CENTRUM  
CZYSTEGO  
POWIETRZA



polski  
alarm  
smogowy

**Frank Bold**

## WSTĘP

Niniejsze opracowanie przedstawia główne wnioski raportu „Droga do czystego powietrza”, który zawiera **kompleksowy przegląd dotyczący jakości powietrza w Polsce**. Opisuje on stan obecny, rekomendacje zmian i ocenę zaawansowania działań w zakresie trzech **kluczowych obszarów: niskiej emisji, transportu oraz przemysłu**. Został przygotowany przez **grono ekspertów** i zawiera **informacje**, które zostały **zebrane specjalnie** w celu zaprezentowania ich w raporcie i nie były nigdzie wcześniej publikowane.

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

Raport dostępny jest na: [cleanaircentre.eu](https://cleanaircentre.eu) i [polskialarmsmogowy.pl](https://polskialarmsmogowy.pl)

Wszystkie źródła prezentowanych danych znajdują się w pełnej wersji raportu.

# JAKOŚĆ POWIETRZA

## » OCENA JAKOŚCI POWIETRZA

Jakość powietrza w roku 2019 w stosunku do 2018 była, w zdecydowanej większości przypadków, lepsza. Analiza trendów stężeń zanieczyszczeń powietrza wskazała jednak, że **poprawa jakości** powietrza w większości badanych miejscowości jest **przypadkowa**, a więc **wynika głównie** z mniej „smogowych” warunków meteorologicznych. Istnieje więc duże ryzyko, że przy gorszych warunkach meteorologicznych jakość powietrza również będzie gorsza.

### OCENA

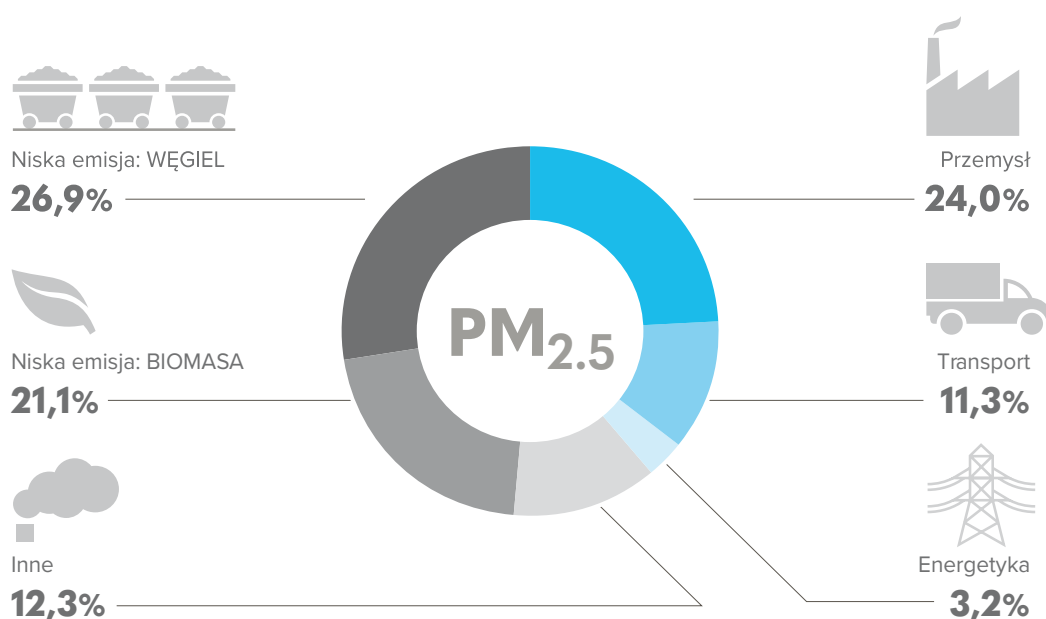
**POSTĘP NIEDOSTATECZNY.** Tylko jedna trzecia miejscowości z istotnie statystyczną (nieprzypadkową) poprawą stężeń zanieczyszczeń pyłowych.

## » EMISJA Z GŁÓWNYCH SEKTORÓW

**Największy udział w emisji pyłu PM<sub>2.5</sub>, PM<sub>10</sub> oraz benzo(a)pirenu ma sektor niskiej emisji**, czyli spalanie paliw stałych (węгля i drewna) głównie w domowych instalacjach grzewczych, małych zakładach produkcyjnych, itp. Warto zauważyć, że w kontekście niskiej emisji problemem jest nie tylko **spalanie węgla**, ale również **spalanie biomasy**. Spalanie biomasy w piecach i kotłach przyczynia się do 21,1% całkowitej emisji pyłu PM<sub>2.5</sub>, a więc niewiele mniej niż w przypadku węgla (26,9%).

### RYSUNEK 1

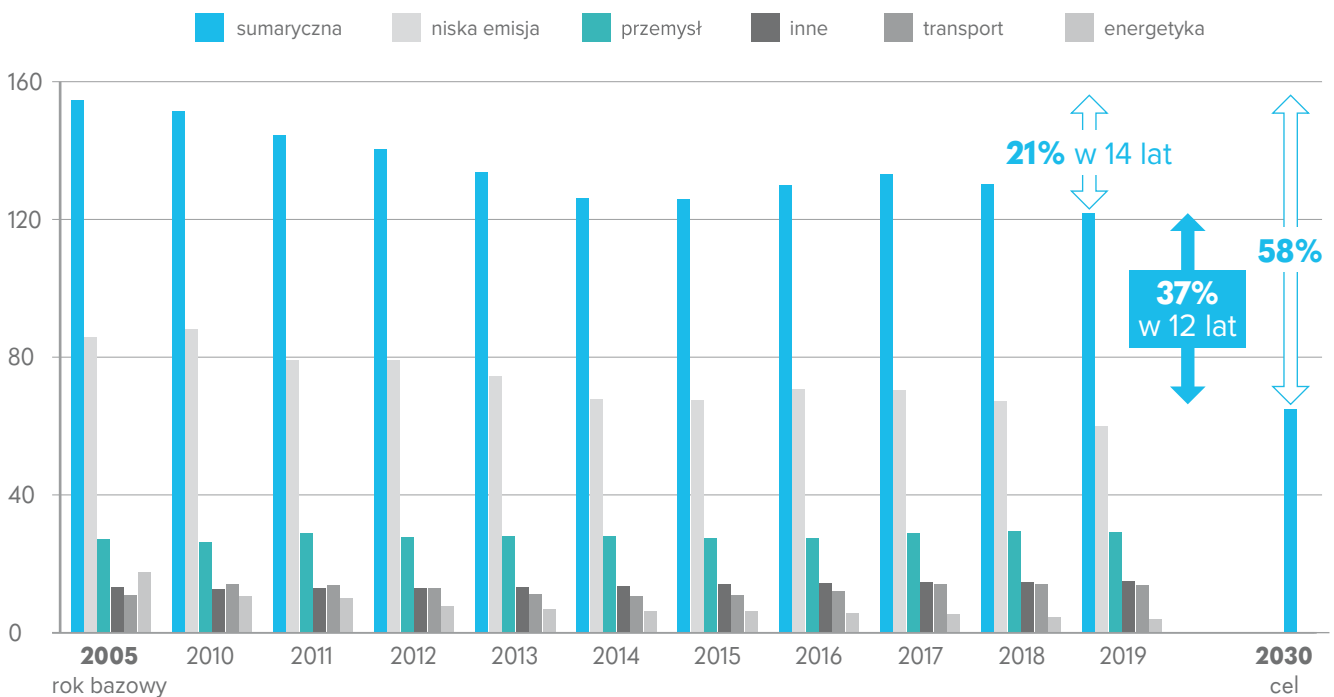
#### EMISJA NAJWAŻNIEJSZYCH ZANIECZYSZCZEŃ POWIETRZA W 2019 R. W PODZIALE NA GŁÓWNE SEKTORY EMISJI



Aby spełnić zapisy prawa **Polska musi zredukować emisję pyłu PM2.5 o 89,6 tys. ton** względem 2005 r. Do 2018 r. (14 lat) emisja pyłu PM2.5 spadła o 24,3 tys. ton. Oznacza to, że **przez następne 12 lat** Polska musi zredukować emisję o 66,3 tys. ton. Aby tak się stało **tempo zmian antysmogowych musi być trzykrotnie wyższe**.

## RYSUNEK 2

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



#### OCENA

**POSTĘP NIEDOSTATECZNY.** Osiągnięcie celu emisji określonego w prawie unijnym wymaga trzykrotnego zwiększenia obecnego tempa redukcji emisji.

# NISKA EMISJA

## » UCHWAŁY ANTYSMOGOWE

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

W 13 województwach, gdzie wprowadzono uchwały antysmogowe w sumie **do wymiany jest ok. 2,7 mln kotłów na przestrzeni sześciu, siedmiu lat** w zależności od województwa. Oznacza to, że w skali kraju **rocznie należy likwidować średnio ok. 425 tys. kotłów** niespełniających wymogów uchwał antysmogowych. Powyższe liczby dotyczą wyłącznie budynków jednorodzinnych, nie uwzględniają więc palenisk znajdujących się w budownictwie wielorodzinnym.

### MAPA 1

## TERMINY WEJŚCIA W ŻYCIE NAJWAŻNIEJSZYCH ZAPISÓW UCHWAŁ ANTYSMOGOWYCH



Podstawową rekomendacją w tym zakresie jest **zwiększenie świadomości istnienia uchwał oraz terminów obowiązywania zakazów użytkowania poszczególnych kategorii kotłów. Bez przyspieszenia tempa wymiany kotłów uchwały będą martwym prawem.** Urządzenia spalające paliwa stałe tj. kotły na węgiel, drewno i inne rodzaje biomasy, piece oraz kominki powinny podlegać obowiązkowym, okresowym przeglądom technicznym. Kontrole tych urządzeń powinny być wykonywane przynajmniej raz na dwa lata.

## OCENA

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

## » PROGRAMY OCHRONY POWIETRZA

Pomimo, że programy ochrony powietrza (POP) powinny stanowić podstawowy dokument polityki antysmogowej, to w większości przypadków dokumenty te nie zawierają zbyt wielu działań, które przełożą się na wyraźne obniżenie emisji czy to z sektora gospodarstw domowych, czy to z sektora transportu. Większość POP-ów pozostaje jedynie na poziomie ogólnych zapisów i nie schodzi na poziom szczegółowych wymogów ani działań, jakie powinny podjąć gminy. **To czyni programy ochrony powietrza słabymi dokumentami, bez przełożenia na poprawę jakości powietrza. Pozytywnie wyróżnia się program ochrony powietrza dla województwa małopolskiego,** który zawiera szereg bardzo konkretnych wymogów w stosunku do gmin, których celem jest wdrożenie uchwały antysmogowej dla Małopolski.

**Programy ochrony powietrza powinny zostać uzupełnione o konkretne działania, które przełożą się na poprawę jakości powietrza.** Dla każdej gminy należy wyznaczyć cele ilościowe dotyczące wymiany urządzeń grzewczych, które nie spełniają wymogów uchwały antysmogowej. Każda gmina powinna zostać zobligowana do otwarcia punktów doradczych, gdzie mieszkańiec będzie mógł uzyskać informacje o dostępnych dotacjach do wymiany starych źródeł ciepła niezgodnych z uchwałą antysmogową, poprawie efektywności energetycznej czy instalacji odnawialnych źródeł energii. Każda gmina powinna zostać zobligowana do prowadzenia kampanii informacyjnych o uchwałach antysmogowych oraz szerokich działaniach kontrolnych przestrzegania uchwał. Programy ochrony powietrza powinny eliminować publiczne dotacje do nowych źródeł grzewczych na węgiel. Powyższe działania w gminach **powinny być wspierane ze środków unijnych w ramach regionalnych programów operacyjnych.**

## OCENA

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

## » PROGRAM CZYSTE POWIETRZE

Głównym programem oferującym dotacje do wymiany przestarzałych kotłów w Polsce jest Program Czyste Powietrze (PCzP) wdrażany przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW). Jego celem jest wymiana **3 milionów przestarzałych kotłów na węgiel i drewno** do 2028 roku. Pozytywnie należy ocenić wdrożone reformy programu: uproszczenie procedur, większe wsparcie dla OZE, zapowiedź rezygnacji z dotowania kotłów węglowych, zaangażowanie gmin oraz banków w dystrybucję dotacji.

Tempo realizacji programu, czyli liczba wymian przestarzałych kotłów, pomimo że znacznie wzrosło w pierwszym kwartale 2021, jest wciąż zbyt wolne.

## TABELA 1

### TEMPO WYMIANY PRZESTARZAŁYCH URZĄDZEŃ GRZEWCZYCH

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

W celu usprawnienia PCzP należy **uruchomić wsparcie dla najuboższych gospodarstw domowych**, które są obecnie wykluczone z programu. Należy również stworzyć mechanizm prefinansowania inwestycji, tak aby ludzie ubożsi nie musieli wyłożyć swoich środków, a potem czekać na ich zwrot. Trzeba również ujednoczyć i uprościć system rozliczania dotacji. PCzP powinien być promowany w ramach **ogólnopolskiej kampanii społecznej**. Do dystrybucji programu powinny **przystąpić największe polskie banki**: PKO BP, Pekao SA oraz Bank Pocztowy. Należy zapewnić **finansowanie programu ze środków Funduszu Spójności**.

#### OCENA

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

## » ULGA TERMOMODERNIZACYJNA

Ulga termomodernizacyjna, która pozwala odliczyć od przychodu wydatki na działania termomodernizacyjne w domach jednorodzinnych (np. ocieplenie budynku, wymiana kotła), działa od roku 2019. Z ulgi skorzystało **208 500 podatników, z czego najwięcej w województwie śląskim – 33 540**. Średnia kwota odliczenia to 15 065 zł – taką kwotę kosztów średnio zgłaszano do odliczenia. Jest ona zatem dużo niższa niż przysługujący limit 53 tys. zł.

Ulga powinna być dostępna również na inwestycje **przeprowadzane przez właścicieli mieszkań w budownictwie wielorodzinnym**, np. wymiana źródła ciepła, stolarki okiennej, itp. Należy zadbać o **szeroką promocję ulgi**, szczególnie wśród właścicieli domów ogrzewanych za pomocą starych kotłów na węgiel i drewno, które nie spełniają wymogów uchwał antysmogowych. Korzystanie z ulgi powinno być możliwe jedynie dla osób, które albo posiadają źródło ciepła **zgodne z docelowymi wymogami uchwały antysmogowej**, albo w ramach inwestycji, na którą przysługuje ulga, będą źródło grzewcze wymieniać na zgodne z uchwałą.

## OCENA

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

## » LIKWIDACJA KOTŁÓW NA PALIWA STAŁE W BUDOWNICTWIE WIELORODZINNYM

Kotły i piece na paliwo stałe funkcjonują również w budownictwie wielorodzinnym. Niestety ani Program Czyste Powietrze, ani ulga termomodernizacyjna nie oferują wsparcia dla mieszkań w budownictwie wielorodzinnym. **Wsparciem rządowym nie są objęci właściciele mieszkań prywatnych, którzy chcą w obrębie swojego lokalu wymienić źródło grzewcze.**

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska powinien **uruchomić program wspierający wymianę źródeł na paliwa stałe w budynkach wielorodzinnych**, gdzie beneficjentami byłiby właściciele mieszkań. Wsparcie dla jednostek samorządu terytorialnego nie powinno się ograniczać do kamienic będących w 100% własnością komunalną, ale zostać rozszerzone na kamienice o własności mieszanej.

## OCENA

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

## » WĘGIEL I BIOMASA – ZUŻYCIE I NORMY

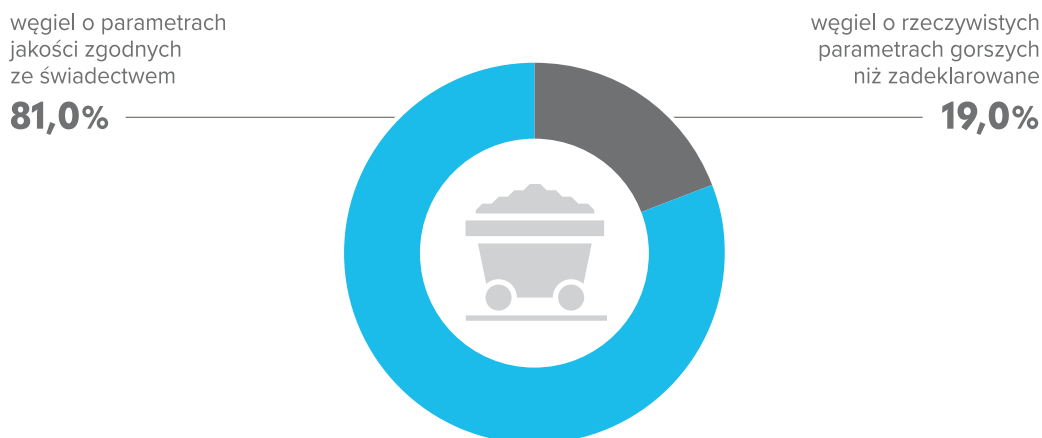
W 2019 r. tzw. drobne podmioty (głównie gospodarstwa domowe) zużyły ponad 10 mln ton węgla i choć była to najniższa wartość od wielu lat, to jednak **polski sektor gospodarstw domowych spala najwyższą ilość węgla w Unii Europejskiej, aż 87% spalane jest właśnie w Polsce.** Przez ostatnie 10 lat w gospodarstwach domowych spalano rocznie niemal taką samą ilość biomasy co węgla. Od 2014 r. odnotowujemy znaczny spadek zużycia biomasy, jednak jej ilość wciąż utrzymuje się na wysokim poziomie. Najniższa wartość osiągnięta w 2019 r. wyniosła blisko 10 mln ton drewna, przewyższając tym samym ilość węgla o ponad ponad milion ton.

W 2018 roku zostały przyjęte pierwsze normy jakości węgla – są one jednak niewystarczające gdyż wciąż pozwalają na sprzedaż węgla o **wysokiej zawartości popiołu, wilgoci czy siarki.** Od 2019 Inspekcja Handlowa prowadzi kontrolę przestrzegania tych przepisów. Kontrole te wskazują na znaczny problem ze zgodnością świadectw jakości węgla z rzeczywistą jakością sprzedawanego opału. W 2020 r. niemal jedna piąta (19%) badanych próbek węgla miała parametry gorsze, niż zadeklarowano na świadectwie. **Oznacza to, że co piąty konsument wprowadzany był w błąd.** Wciąż nie zostały przyjęte obowiązkowe normy jakości dla pelletu biomasowego, mimo że zużycie tego paliwa rośnie, a kotły spalające je są dotowane ze środków publicznych.



## RYSUNEK 3

## WYNIKI KONTROLI ŚWIADECTW JAKOŚCI WĘGLA Z RZECZYWISTĄ JAKOŚCIĄ SPRZEDAWANEGO OPAŁU



**Należy niezwłocznie zastrzyć normy dla węgla**, szczególnie jeśli chodzi o dopuszczalną zawartość wilgoci, popiołu i siarki, które są znacznie wyższe niż propozycje ekspertów. **Dotyczy to szczególnie tzw. ekogroszku**, a więc paliwa przeznaczonego do kotłów 5. klasy oraz ekoprojektu. **Obecne parametry ekogroszku nie gwarantują dotrzymania wyznaczonych standardów emisyjnych w kotłach 5. klasy i ekoprojektu, a więc kotłach dopuszczonych do użytkowania przez uchwały antysmogowe.** Należy utrzymać kontrole Inspekcji Handlowej u przedsiębiorców zajmujących się sprzedażą węgla w Polsce przynajmniej w istniejącym zakresie lub zwiększyć ich częstotliwość. **Należy jak najszybciej przyjąć obowiązkowe normy regulujące wymagania jakościowe dla pelletu.**

## OCENA

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

## » INWENTARYZACJA KOTŁÓW

Wciąż brakuje danych dotyczących tego czym ogrzewane są budynki w Polsce. Próbą uporządkowania sytuacji w skali całego kraju jest **Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków (CEEB)**, za której rozwój i wdrożenie jest odpowiedzialny Główny Urząd Nadzoru Budowlanego (GUNB). Zbieranie danych w CEEB ma rozpocząć się w lipcu 2021 i potrwa rok. Nie jest jednak pewne ile danych uda się w ten sposób pozyskać.

Konieczne jest przeprowadzenie **ogólnopolskiej kampanii** informującej o powszechnym obowiązku złożenia deklaracji o źródłach ciepła/spalania paliw w ramach Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków. Brak takiej kampanii może skutkować niskim odsetkiem budynków/instalacji, które zostaną zarejestrowane w bazie po upływie 12 miesięcy od jej uruchomienia.

## OCENA

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

## » REGULACJE DLA KOTŁÓW NA PALIWA STAŁE

Przyjęcie standardów emisyjnych dla kotłów na paliwa stałe (węgiel i drewno) w latach 2017 i 2019 było niewątpliwie **jedną z najważniejszych regulacji w zakresie rozwiązania problemu niskiej emisji**. Przed ich przyjęciem w Polsce **sprzedawano rocznie od 150 do 200 tysięcy pozaklasowych kotłów na paliwa stałe (tzw. kopciuchów)**, charakteryzujących się bardzo wysoką emisją zanieczyszczeń. W konsekwencji jakiegokolwiek działania dotującego montaż ekologicznych źródeł ciepła nie mogły przynieść porządnego efektów.

**W 2020 roku Inspekcja Handlowa objęła kontrolami łącznie 658 modeli kotłów** – pod względem zgodności z obowiązującymi przepisami, zarówno unijnymi, jak i krajowymi. **Aż 284 modele z wszystkich badanych 658 miały wady formalne (np. oznakowanie, dokumentacja), a 11 z 48 badanych laboratoryjnie nie spełniało obowiązujących poziomów emisji szkodliwych substancji (takich jak pył, tlenek węgla czy tlenki azotu) lub wymogów efektywnościowych.**

Problemem pozostaje handel używanymi „kopciuchami”. W tym zakresie konieczne jest **doprecyzowanie regulacji prawnych i wzmożone kontrole Inspekcji Handlowej**. Należy również kontynuować kontrole nowych kotłów wprowadzanych na rynek.

## OCENA

**PRACE ZAAWANSOWANE.** Wprowadzono normy emisyjne dla nowych kotłów, a przepisy są kontrolowane. Wciąż istnieją luki prawne dotyczące sprzedaży urządzeń używanych.

# TRANSPORT

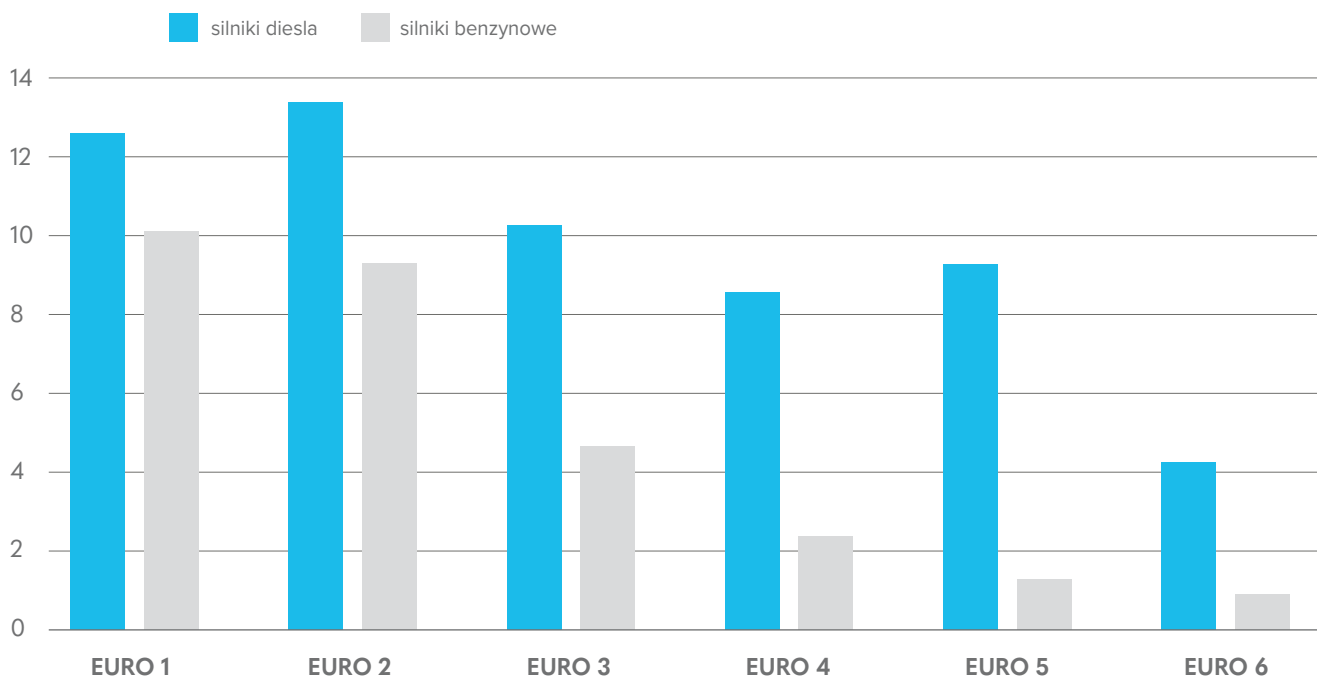
**Emisje z transportu ciągu ostatnich 15 lat wzrosły**, co oznacza brak lub nieskuteczność polityki i strategii w obszarze zanieczyszczeń komunikacyjnych. **Liczba pojazdów** na 1000 mieszkańców w Warszawie, Poznaniu, Wrocławiu, Krakowie i aglomeracji śląskiej **wzrosła o 30-40% w ciągu ostatnich 10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

## » STREFY CZYSTEGO TRANSPORTU

Istniejące przepisy dotyczące **Stref Czystego Transportu (SCT)** charakteryzuje szereg poważnych wad, przez które SCT nie mogą służyć jako narzędzie do poprawy jakości powietrza w miastach. Przepisy dotyczące SCT **uniemożliwiają władzom lokalnym ograniczanie ruchu tylko tych aut, które emitują najwięcej zanieczyszczeń**. Kolejną wadą obecnie istniejących przepisów SCT jest fakt, że dotyczą wyłącznie ośrodków liczących powyżej 100 tys. mieszkańców. Uniemożliwia to wykorzystanie tego narzędzia przez np. kurorty turystyczne, w których stan powietrza jest szczególnie ważny. Równie ważnym aspektem jest wyłączenie mieszkańców SCT spod jej rygorów, przez co przepisy nie obejmują większości ruchu samochodowego.

## WYKRES 1

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



Aby SCT zostały skutecznym narzędziem do redukcji emisji komunikacyjnych w miastach należy przeprowadzić szereg zmian w prawie. Wymagania dla pojazdów powinny być **powiązane z normami emisji spalin EURO**. Tworzone przez gminy SCT powinny dotyczyć **wszystkich poruszających się po niej pojazdów** i móc być wyznaczone na obszarze całego miasta, a nie tylko śródmieścia.

## OCENA

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

## » IMPORT SAMOCHODÓW

W 2020 roku Polacy **sprowadzili** prawie **850 tys. pojazdów** zagranicą a ich wiek wyniósł **średnio 12 lat**. Mieszkańcy Niemiec, Belgii czy Francji zaczynają systematycznie pozbywać się starszych samochodów, szczególnie diesli m.in. dlatego, że pojazdy te nie mogą wjeżdżać do wielu miast w tych krajach (Strefy Czystego Transportu). Konsekwencją jest napływ tych samochodów do Polski. Stare pojazdy z silnikiem Diesla stanowią zaś największe źródło NO<sub>2</sub> w powietrzu. Niestety podatek akcyzowy stosowany obecnie w Polsce na sprowadzane auta nie zniechęca do kupna samochodów, które emitują najwięcej – wielkość akcyzy zależy tylko od pojemności silnika, a nie od emisji zanieczyszczeń.

W celu ograniczenia emisji ze starych pojazdów należy stworzyć systemowe rozwiązanie, które wprowadziłoby **większą akcyzę za import pojazdów starszych niż dziesięcioletnie**, ze szczególnym **uwzględnieniem pojazdów z silnikiem Diesla**. Podatek akcyzowy powinien mieć formułę, która preferencyjnie traktowałaby pojazdy emitujące mniej szkodliwych substancji.

## OCENA

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

## » KONTROLA STANU TECHNICZNEGO POJAZDÓW

W Polsce od lat trwa szkodliwa praktyka usuwania filtrów cząstek stałych (DPF). **Reklamy oferujące usługę wycinania filtrów DPF są powszechne** – łatwo można je znaleźć w internecie czy na przydrożnych banerach. Niestety **w obecnym stanie prawnym takie usługi nie są zabronione**. Ponadto, **stacje diagnostyczne**, które powinny wykrywać fakt usunięcia DPF **nie posiadają odpowiednich narzędzi**, aby bez żadnych wątpliwości stwierdzić wystąpienie nielegalnych modyfikacji. W przypadku wykrycia karą jest mandat 500 zł, co jest mniejszym kosztem niż wymiana filtra DPF.

Do prawa należy wprowadzić **kary za nielegalne modyfikowanie pojazdów** (usuwanie i dezaktywacja DPF) oraz zwiększyć kary za poruszanie się takimi pojazdami. Dodatkowo należy wprowadzić **nowe zasady badania stanu technicznego** pojazdów, tak aby badanie emisji spalin było rejestrowane, zaś normy, jakie powinien spełniać badany samochód, były dopasowane do norm obowiązujących w jego roku produkcji.

## OCENA

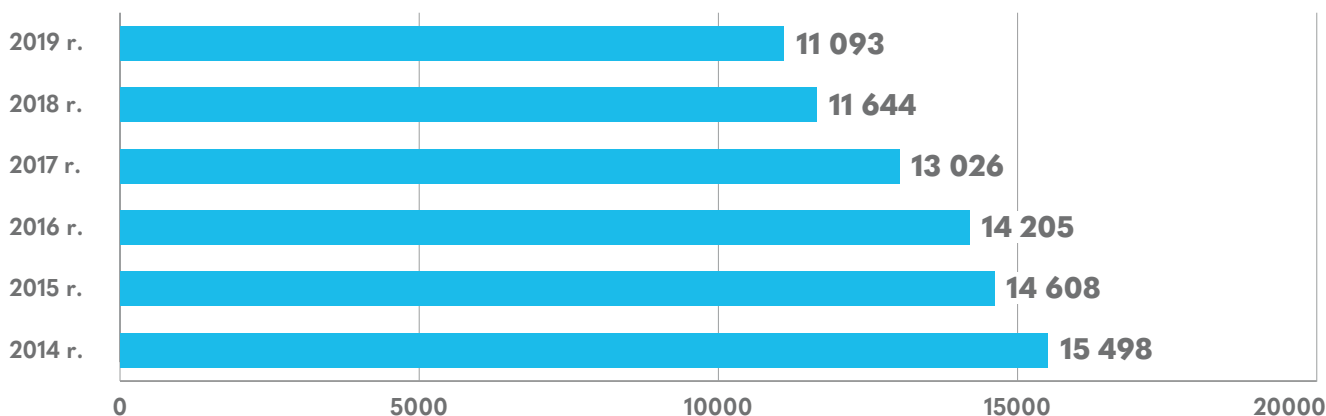
**POSTĘP NIEDOSTATECZNY.** Brak prac nad rozwiązaniami umożliwiającymi systemowe wykrywanie wycinki filtrów DPF. Prowadzone są jedynie okazjonalne akcje sprawdzania emisyjności pojazdów przez policję.

## » TRANSPORT PUBLICZNY

**Codziennie do stolic regionów wjeżdżają setki tysięcy aut** – do Warszawy 500 tys. aut, do Wrocławia – 240 tys., do Poznania – 170 tys., do Krakowa – 160 tys. Zredukowanie tej liczby byłoby możliwe, gdyby istniała **wygodna alternatywa dla użytkowania aut** – obecnie ludzie często muszą korzystać z samochodów, ponieważ w ich miejscowości albo nie ma transportu zbiorowego, albo jeździ on za rzadko i nie pozwala na wygodne dotarcie do pracy. Ważnym elementem w obszarze rozwoju transportu publicznego jest powstanie tzw. funduszu pekaesowego, z którego subwencionowany ma być transport zbiorowy uruchamiany przez gminy czy powiaty. Niewiele samorządów posiada jednak w swoich kadrach urzędników, którzy potrafiliby zorganizować transport publiczny bez pomocy z zewnątrz, co może być znacznym utrudnieniem dla samorządowców w budowaniu sieci połączeń publicznych. Rozwój transportu publicznego jest niezwykle ważny ponieważ, długość działających linii autobusowych systematycznie się zmniejsza.

## WYKRES 2

## LICZBA DZIAŁAJĄCYCH LINII AUTOBUSOWYCH W POLSCE W LATACH 2014-2019



Poprawa atrakcyjności przewozów zbiorowych, czyli zmniejszenie liczby samochodów na ulicach miast i podniesienie jakości powietrza, wymaga **zmian w ustawie o transporcie publicznym**. Nowelizacja powinna wskazywać okresy, kiedy obowiązkowo mają być ogłoszone i rozstrzygnięte zamówienia na wykonywanie usług transportowych. Powiaty powinny mieć obowiązek organizacji transportu w swoich granicach. Należy stworzyć plan obsługi komunikacyjnej miast powiatowych i większych węzłów komunikacyjnych przez samorząd wojewódzki. Gminom i powiatom należy udostępnić możliwość korzystania z zespołów doradczych, które pomagałyby w naprawie lub w utworzeniu sieci połączeń publicznych.

**OCENA**

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

# PRZEMYSŁ

## » GOSPODARKA PRZESTRZENNA

Pierwotną przyczyną wielu problemów dotyczących zakładów przemysłowych jest w chaos przestrzenny. Według danych za rok 2019 **pokrycie miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (MPZP) wynosi zaledwie 31,2% powierzchni kraju**. Zatem podstawę planowania dla prawie 70% terenów w Polsce stanowi obecnie decyzja administracyjna o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (decyzja WZ). Chaos przestrzenny wpływa negatywnie na jakość powietrza nie tylko ze względu na niewłaściwą lokalizację zakładów przemysłowych, ale również z powodu niekontrolowanej zabudowy kanałów przewietrzających czy ujemnego oddziaływania na ruch drogowy w miastach.

Skuteczna gospodarka przestrzenna umożliwiająca zmniejszenie wpływu zakładów przemysłowych na jakość powietrza wymaga wznowienia prac legislacyjnych nad Kodeksem urbanistyczno-budowlanym. Same decyzje o warunkach zabudowy powinny być zlikwidowane lub powiązane treścią studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. MPZP muszą być obowiązkowe, a lokalizacja zakładów przemysłowych powinna się odbywać wyłącznie w oparciu o MPZP.

### OCENA

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

## » ODDZIAŁYWANIA ZAPACHOWE

Źródłem bardzo wielu konfliktów dotyczących funkcjonowania zakładów przemysłowych są emisje odorów. **Mimo upływu ponad 15 lat od powstania ustawy umożliwiającej wprowadzenie rozporządzenia regulującego kwestie oddziaływania zapachowego żaden dokument nie został po dziś dzień uchwalony.**

Zmniejszenie oddziaływanie zapachowego jest możliwe poprzez **opracowanie i przyjęcie kompleksowej regulacji dotyczącej standardów zapachowych jakości powietrza**, metodyki jej pomiaru oraz nakazu jej uwzględniania przy podejmowaniu wszelkich decyzji dotyczących istniejących i planowanych zakładów przemysłowych.

### OCENA

**PRACE NIEROZPOCZĘTE.**  
Emisje odorantów nadal pozostają nieuregulowane.

## » STANDARDY JAKOŚCI POWIETRZA I STANDARDY EMISYJNE

W Polskim prawie stosunkowo wąsko określone zostały wiążące standardy emisyjne dla zakładów przemysłowych. Dotyczą one przede wszystkim podstawowych grup zanieczyszczeń – pyłu, tlenków azotu, dwutlenku siarki, tlenku węgla. **W odniesieniu do innych substancji standardy emisyjne ustalone są w sposób wybiórczy.**

Należy poszerzyć katalog wiążących standardów emisyjnych o **substancje szkodliwe i uciążliwe**; standardy te powinny dotyczyć jak najszerszego kręgu instalacji przemysłowych. Obowiązujące standardy emisyjne powinny być stopniowo zaostrzane.

### OCENA

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

## » WYKLUCZENIE SPOŁECZEŃSTWA Z UDZIAŁU W POSTĘPOWANIACH

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

Uniknięcie konfliktów społecznych i nadmiernej emisji jest wyłącznie możliwe poprzez **dopuszczenie przedstawicieli społeczności lokalnych** i organizacji ekologicznych do udziału **w postępowaniach dotyczących pozwoleń emisyjnych.**

### OCENA

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

## » INSPEKCJA OCHRONY ŚRODOWISKA I INNE ORGANY KONTROLNE

W ostatnich latach kompetencje Inspekcji Ochrony Środowiska zostały poszerzone. **Problemem pozostają nadal kwestie kadrowo-finansowe**, gdyż brakuje pracowników z długoletnim doświadczeniem i solidną, interdyscyplinarną wiedzą. Praktyka pokazuje, że nawet w **przypadku zawiadomień o istotnych nieprawidłowościach prowadzone są kontrole zapowiadane, przez co kontrolowany podmiot może się do nich odpowiednio przygotować** (np. poprzez czasową zmianę techniki produkcji).

Skuteczne kontrole wymagają wzmocnienia roli Inspekcji Ochrony Środowiska jako organu ścigania w sprawach o przestępstwa przeciwko środowisku. **Należy znacząco zwiększyć liczbę niezapowiedzianych kontroli interwencyjnych w zakładach przemysłowych odpowiedzialnych za emisję szkodliwych i uciążliwych zanieczyszczeń do powietrza.**



## OCENA

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

## » ODPOWIEDZIALNOŚĆ KARNA

W zdecydowanej większości przestępstw i wykroczeń powiązanych z oddziaływaniem na środowisko **nie jest możliwe zidentyfikowanie pokrzywdzonego**. W 2019 r. zostały **wszczęte zaledwie 134 postępowania** o przestępstwo zanieczyszczenia środowiska (art. 182 kodeksu karnego), **w tym tylko 29 przestępstw zostało stwierdzonych, a zaledwie 14 wykrytych**. Nawet w przypadku wykrycia przestępstwa kara przewidziana przez ustawodawcę za wykroczenie przeciwko ochronie środowiska jest niska. Nawet bardzo poważne uchybienia, takie jak prowadzenie działalności bez wymaganego prawem pozwolenia, stanowią wyłącznie wykroczenie.

Skuteczne ściganie przestępstw i wykroczeń związanych z oddziaływaniem na środowisko wymaga **zmiany kwalifikacji części czynów zabronionych z wykroczeń na przestępstwa**. Jednocześnie należy przyznać organizacjom ekologicznym uprawnienia pokrzywdzonego w sprawach o przestępstwa i wykroczenia przeciwko środowisku.

## OCENA

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

# NAJWAŻNIEJSZE REKOMENDACJE

## NISKA EMISJA

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

## TRANSPORT

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

## PRZEMYSŁ

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



EUROPEJSKIE  
CENTRUM  
CZYSTEGO  
POWIETRZA

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



**polski  
alarm  
smogowy**

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

**Frank Bold**

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