

KARTA ROZWIĄZANIA:

ID:	S.03-1
Typ instrumentarium (a do f) ¹	a, b, c, d
Kategoria rozwiązania (A do C) ²	A, B, C
Data aktualizacji wpisu:	21.05
ID i nazwa wyzwania, którego dotyczy proponowane rozwiązanie:	Ochrona jakości powietrza w miastach
Autorzy:	Agnieszka Sobol
Grupa ekspercka:	Środowisko i adaptacja do zmian klimatu

1. Nazwa rozwiązania [200 zn.]:**Integracja planowania z zakresu ochrony powietrza w miastach****2. Zwięzła charakterystyka proponowanego rozwiązania [2000 zn.]:**

Niezbędne jest wyposażenie samorządów w systemowe instrumenty wsparcia programowego, instytucjonalnego i finansowego umożliwiające wdrażanie wypracowywanych lokalnie rozwiązań ochrony powietrza. Konieczne jest wzmocnienie i integracja programów ochrony powietrza (POP) i uchwał antysmogowych z dokumentami szczebla lokalnego oraz w celu zapewnienia spójności z dokumentami krajowymi. Jednym ze strategicznych kierunków jest wskazany w Polityce Energetycznej Państwa 2040 (PEP2040) cel 100% gmin posiadających dokument planowania energetycznego w 2030 roku w relacji do 23% na 2018 rok.

Integracja działań z zakresu ochrony powietrza wymaga zmian legislacyjnych. Aktualne regulacje tworzą bariery prawne dla wprowadzania przez gminy zakazów stosowania pieców na paliwa stałe na etapie opracowania planów zagospodarowania przestrzennego.

Istotna kwestia dotyczy ponadto konieczności uwzględniania w prawodawstwie krajowym (Dz. U 2001 nr 62 poz. 627, tekst jednolity) unijnych wymogów Dyrektywy 2008/50/WE w zakresie możliwości składania skarg do sądów krajowych przez osoby fizyczne i prawne bezpośrednio dotknięte przekroczeniem limitów zanieczyszczenia powietrza.

Ponadto niezbędne jest wzmocnienie wsparcia metodycznego i finansowego przez administrację centralną w zakresie opracowania dokumentów strategicznych z zakresu ochrony powietrza. Szczególnie istotne jest wypracowanie jednolitych minimalnych standardów w zakresie metodologii opracowywania tego typu dokumentów, w tym wskazanie zestawu obligatoryjnych wskaźników.

3. Działania szczegółowe, narzędzia interwencji – szczegółowy opis: [5000 zn.]¹

¹ a) Rozwiązania w zakresie regulacji prawnych, administracyjnych itd.

b) Rozwiązania w zakresie finansowania i programów funduszkowych

c) Dedykowane programy krajowe

d) Wzmacnianie know-how: Rekomendacje, zalecenia, standardy, dobre praktyki, wymiana doświadczeń, szkolenia, pilotaże, programy współpracy itd.

e) Dostosowywanie działań, inwestycji realizowanych przez inne zależne od rządu podmioty krajowe

f) Inne

² A – Regulacje prawne; B – Mechanizmy finansowania; C – Wzmacnianie wiedzy i współpracy

Skuteczność realizacji działań w kierunku ochrony powietrza w miastach zależy jest od integracji działań na wszystkich szczeblach administracji publicznej oraz promocji systemu wsparcia finansowego i pomocy doradczej dla mieszkańców, które są niedostateczne. Wzmocnienie instytucjonalne i uproszczenia procedury, stwarza warunki do zwiększenia zasięgu jego rzeczywistego wykorzystania. Wojewódzkie Programy Ochrony Powietrza i ich zapisy nie znajdują odzwierciedlenia w polityce lokalnej. Również brak koordynacji polityki makroekonomicznej skutkuje obniżeniem efektywności stosowanych instrumentów na poziomie lokalnym (gospodarstwa domowe) i regionalnym (np. wprowadzenie taryf antysmogowych w taryfie nocnej wpłynęło na obniżenie cen ogrzewania prądem, jednak po krótkim okresie stabilnej sytuacji, wprowadzenie rządowej regulacji cen energii elektrycznej spowodowało, iż taryfa antysmogowa nocna wzrosła niewspółmiernie do wszystkich pozostałych taryf.) Niezbędny jest przegląd spójności działań wszystkich szczebli administracji wpływających na politykę ochrony powietrza.

Niezbędna jest spójność opracowywanych dokumentów w zakresie ochrony powietrza na wszystkich szczeblach administracji, zarówno w układzie pionowym jak i poziomym. Wielość dokumentów oraz brak standardów ich wypracowywania prowadzi do sprzecznych kierunków i wzajemnie wykluczających się rozwiązań. Jest to efekt niedostatków w zakresie planowania długoterminowego, braków przełożenia priorytetów rozwojowych na politykę finansową, a także standardów monitoringu i ewaluacji. W rezultacie zmiany w dokumentach wyższych szczebli administracji nie prowadzą do adekwatnych korekt na niższych szczeblach.

Konieczna jest integracja wszystkich dokumentów planistycznych, w tym dokumentów tematycznych z zakresu ochrony powietrza z zapisami strategii rozwoju jako dokumentu strategicznego. Ponadto podczas gdy strategia ma charakter generalny i bardziej opisowy, to w przypadku dokumentów tematycznych, jak POP, plan gospodarki niskoemisyjnej (PNG) powinny mieć one charakter operacyjny, zawierający konkretne zadania, harmonogram, wskazanie podmiotów koordynujących oraz monitoring (zestaw wskaźników i ewaluację). Zapisy tych dokumentów muszą mieć także odzwierciedlenie w wieloletnich planach finansowych i być bezpośrednio powiązane z budżetem. Wskazane jest, aby chroniąc się przed brakiem stabilności finansowej spowodowanej różnymi uwarunkowaniami (m.in. pandemia, koniunkturalność rynkowa, zmiany przepisów) tworzyć tzw. kotwice budżetowe które zapewnią stabilność realizowanej polityki i dadzą zabezpieczenie finansowe dla realizowanych celów.

Kierunek ochrony powietrza oznacza w szczególności konieczność likwidacji tzw. niskiej emisji zanieczyszczeń poprzez ograniczanie wykorzystywania paliw stałych w ogrzewnictwie indywidualnym. PEP2040 zakłada odejście od spalania węgla w gospodarstwach domowych w miastach do 2030 roku, zaś na obszarach wiejskich do 2040 roku. Jednak do 2040 roku w miastach utrzymana zostanie możliwość wykorzystania paliwa bezdymnego, o ile nie jest to sprzeczne z tzw. uchwałami antysmogowymi. Powyższe zapisy PEP2040 wymagają integracji wskazanych celów z dokumentami samorządowymi, a w tym z ustalonymi celami wojewódzkich uchwał antysmogowych oraz dokumentów planistycznych w miastach, w tym POP, PGN, planów zagospodarowania przestrzennego oraz planów rozwoju poszczególnych systemów sieciowych oraz opracowywania przez gminy założeń do planów oraz planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe tzw. plany energetyzacji gmin. Zapisy PEP2040 powinny być także spójne z programami dofinansowania jak „Stop Smog”, „Czyste Powietrze”, czy grantami miejskimi. Zauważyć należy, że wsparcie finansowe ze środków publicznych kotłów na paliwa stałe stoi w sprzeczności z zasadami gospodarności.

Widoczne są potrzeby w zakresie aktywizacji samorządów w zakresie planowania energetycznego poprzez zmianę obowiązku wykonania dokumentów planistycznych w zakresie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Obecne mechanizmy są nieskuteczne, a deficyty nieadekwatne do wagi problemu.

Szczególny problem integracji i koordynacji działań rozwojowych dotyczy sieci ciepłownictwa ze względu na jej specyfikę, która charakteryzuje się rozproszoną strukturą własnościową i dużymi

potrzebami w zakresie kapitalizacji i włączaniu wielu partnerów biznesowych. Potencjał miast w koordynacji tego procesu w oparciu o aktualne możliwości finansowe, organizacyjne i stan wiedzy są niedostateczne. Niezbędne jest zatem zwiększenie udziału miast w planowaniu i organizacji zaopatrzenia w energię elektryczną, paliwa gazowe i ciepło m.in. poprzez ustalanie taryf stawek opłat za przyłączenie i za usługi przesyłowe w celu racjonalizacji procesu inwestycyjnego, kontroli nad kosztami eksploatacji oraz modernizacji systemów ciepłowniczych.

Integracja działań z zakresu ochrony powietrza wymaga zmian legislacyjnych. Aktualne regulacje tworzą bariery prawne dla wprowadzania przez gminy zakazów stosowania pieców na paliwa stałe na etapie opracowania planów zagospodarowania przestrzennego. Niezbędne jest jednoznaczne wskazanie w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennego zapisów z zakresu władztwa planistycznego w tym zakresie (Dz.U. z 2003 nr 80 poz. 717, tekst jednolity). Aktualna interpretacja przepisów jest niejednoznaczna, a orzecznictwo sądowe kwestionujące uchwały samorządów w tym zakresie stanowi ograniczenie kompetencyjne gmin. Zgodnie z nim gminy nie mają kompetencji do wykluczania określonych systemów grzewczych, parametrów ich sprawności, czy konkretnych paliw w planie zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z interpretacją sądów prawo takie przysługuje na mocy ustawy prawo ochrony środowiska sejmikom województwa w ramach uchwał smogowych (Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 576, tekst jednolity). Na możliwości gmin we wprowadzaniu zakazów do planów miejscowych wskazywane są z kolei przepisy art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 nr 80 poz. 717, tekst jednolity) oraz par. 4 pkt 3 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2003 nr 164 poz. 1587). Przepisy te dotyczą zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, które powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów. W związku ze znaczeniem ochrony powietrza wskazane jest wsparcie miast w interpretacji prawa krajowego lub jednoznaczne określenie przepisów w kierunku władztwa planistycznego w zakresie wprowadzanych zakazów.

Istotna kwestia dotyczy ponadto konieczności uwzględniania w prawodawstwie krajowym (Dz. U 2001 nr 62 poz. 627, tekst jednolity) unijnych wymogów Dyrektywy 2008/50/WE w zakresie możliwości składania skarg do sądów krajowych przez osoby fizyczne i prawne bezpośrednio dotknięte przekroczeniem limitów zanieczyszczenia powietrza. Niezbędne jest rozszerzenie interpretacji interesu prawnego zgodnie z wykładnią prawa unijnego, w celu uwzględniania interesu pośredniego. Aktualny stan prawny, wskazany przez Komisję Europejską jako uchybienie, nie zapewnia praw ochrony interesu własnego, w tym uniemożliwia zaskarżenia spójności planów ochrony powietrza z wymogami Dyrektywy. Wskazane jest uzupełnienie ustawy prawo ochrony środowiska w art. 91 o zapisy przyznające osobom fizycznym i prawnym prawo zaskarżenia uchwały sejmiku województwa objętych programem ochrony powietrza (Dz. U 2001 nr 62 poz. 627, tekst jednolity). Ponadto rekomendowane jest wprowadzenie przepisu szczególnego względem art. 90 ustawy o samorządzie województwa który pozwalałby mieszkańcom zaskarżenie uchwał sejmiku województwa objętych POP (Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 576).

Polityka Energetyczna Państwa 2040, (2021), Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Warszawa, <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-energetyczna-polski-do-2040-r-przyjeta-przez-rade-ministrow>

Raport: środowisko i adaptacja do zmian klimatu, 2021, Rzeńca A., Sobol A., Ogórek P. (red.), Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju miast i Regionów (w druku).

4. Podmioty odpowiedzialne za realizację:

Ministerstwo Klimatu i Środowiska

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

5. Wstępny harmonogram i kamienie milowe:

Prace analityczne i opracowanie treści nowych przepisów – w latach 2022-2023;

Wejście w życie nowych regulacji – od 2023 roku.

6. Priorytet/istotność z punktu widzenia wpływu na wyzwanie/rozwiązanie problemu (oczekiwany efekt):

Ochrona jakości powietrza w miastach jest jednym z kluczowych kierunków KPM, którego realizacja wymaga integracji i wysokiej jakości planowania.

7. Odniesienia do diagnoz, dodatkowe materiały źródłowe, literatura:

Plany Gospodarki Niskoemisyjnej (PGN) są powszechnie wykorzystywanym instrumentem w zakresie ograniczania źródeł niskiej emisji oraz transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej. Na podstawie badań OPM IRMiR 96% miast powyżej 5 tys. mieszkańców posiada PGN. Jednocześnie ocena opracowywanych w miastach PGN wskazuje, iż miasta ograniczają swoje działania do wąskiej grupy standardowych rozwiązań. Mankamentem jest koncentrowanie się na tych inwestycjach i działaniach, które są możliwe do sfinansowania ze źródeł zewnętrznych. Brak kompleksowego spojrzenia na specyfikę lokalną oraz rzeczywistych powiązań PGN z innymi dokumentami strategicznymi powoduje, iż spada skuteczność wykorzystania tego instrumentu na rzecz transformacji gospodarki lokalnej. Ponadto opracowywane przez samorządy PGN są bardzo różnej jakości, nie dają możliwości realnej oceny identyfikowanych uwarunkowań oraz oceny skuteczności zastosowanych rozwiązań.

Uchwały antysmogowe stają się coraz powszechniejszym instrumentem realizacji celów ochrony powietrza zarówno na poziomie regionu jak i miast, ale również obszarów funkcjonalnych np. obszarów uzdrowisk. Zgodnie ze stanem na koniec lutego 2021 roku uchwały antysmogowe, których zapisy mają wpłynąć na poprawę jakości powietrza atmosferycznego wprowadzone zostały w 14 z 16 województw w Polsce (bez warmińsko-mazurskiego i podlaskiego).

W zakresie planowania wpisującego się w ochronę powietrza istotne znaczenie mają przepisy ustawy prawo energetyczne, dotyczące obowiązku opracowywania przez przedsiębiorstwa planów rozwoju poszczególnych systemów sieciowych oraz opracowywania przez gminy wskazanych planów energetyzacji gmin (Dz. U. z 2020 r. poz. 833, tekst jednolity). Zgodnie z tymi przepisami, przedsiębiorstwa sieciowe mają obowiązek sporządzania, na okresy nie krótsze niż trzy lata, planów rozwoju dla obszaru swojego działania, uwzględniając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Plany energetyzacji gmin są opiniowane przez samorząd województwa (koordynacja współpracy z innymi gminami) i przez wojewodę (zgodność z polityką energetyczną państwa). Prawo energetyczne przewiduje opracowywanie planów energetyzacji dla obszaru jednej gminy, ale w przypadku budowy systemów przesyłowych przechodzących przez teren wielu gmin, a także na obszarach dużych aglomeracji miejsko-przemysłowych w praktyce dotyczą podejmowanie wspólnych inwestycji energetycznych, obejmujących wiele gmin. Dotyczy to też systemów ciepłowniczych obsługujących kilka gmin, dla których celowe jest utworzenie wspólnego przedsiębiorstwa sieciowego.

Raport: środowisko i adaptacja do zmian klimatu, 2021, Rzeńca A., Sobol A., Ogórek P. (red.), Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju miast i Regionów (w druku).

8. Powiązane akty prawne, identyfikacja obszaru prawnego wymagającego poprawy (odniesienie do istniejącego stanu prawnego):

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych.

Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, (Dz.U. z 2020r., poz. 261, tekst jednolity).

Ustawa z dnia 20 maja 2016r. o efektywności energetycznej, (Dz.U. z 2020, poz. 264, tekst jednolity).

Ustawa z dnia 21 listopada 2008r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (Dz. U. 2008 Nr 223 poz. 1459, tekst jednolity).

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. prawo energetyczne, (Dz.U. z 2020 r. poz. 833, tekst jednolity).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95, tekst jednolity).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, (Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 576, tekst jednolity).

Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz.U. z 2003 nr 80 poz. 717, tekst jednolity).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, (Dz. U 2001 nr 62 poz. 627, tekst jednolity).

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. 2020 poz. 283, tekst jednolity).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, (Dz.U. 2003 nr 164 poz. 1587).

9. Przykłady podobnych rozwiązań w innych krajach (jeśli znane) + krajowe:

Zdecydowane działania planistyczne w zakresie ochrony powietrza związane są z wprowadzeniem lokalnych uchwały antysmogowych. Inicjatywę w tym zakresie podjął Kraków, który jest liderem planowania w zakresie ochrony powietrza. Wprowadzenie zakazu palenia węglem planowane jest także w Skawinie od stycznia 2030 roku. Wymaga to przyjęcia przez Sejmik Województwa Małopolskiego lokalnej uchwały antysmogowej. W ramach uchwały antysmogowej dla Skawiny od 2022 roku zostałyby także wprowadzony zakaz montażu kotłów węglowych w nowych budynkach. Rada Miejska w marcu 2019 roku podjęła uchwałę intencyjną w tej sprawie, jednakże nie weszła ona w życie, ponieważ nie przyjął jej Sejmik Województwa.