



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X KADENCJA**

Warszawa, dnia 24 lutego 2021 r.

Druk nr 331

**KOMISJA NADZWYCZAJNA
DO SPRAW KLIMATU**

**KOMISJA SAMORZĄDU
TERYTORYALNEGO
I ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ**

KOMISJA ZDROWIA

**Pan
Tomasz GRODZKI
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 76 ust. 1 Regulaminu Senatu Komisja Nadzwyczajna do spraw Klimatu, Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisja Zdrowia wnoszą o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw.

Do reprezentowania komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest pan senator Stanisław Gawłowski.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodnicząca Komisji
Zdrowia
(-) Beata Małecka-Libera

Przewodniczący Komisji
Nadzwyczajnej do spraw Klimatu
(-) Stanisław Gawłowski

Przewodniczący Komisji
Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
(-) Zygmunt Frankiewicz

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw

Art. 1. W ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, 1378, 1565, 2127 i 2338) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 14 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Polityka ochrony środowiska jest prowadzona również za pomocą wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska, a w zakresie ochrony powietrza także za pomocą Krajowego Programu Ochrony Powietrza, o którym mowa w art. 91c.”;

2) po art. 85 dodaje się art. 85a. w brzmieniu:

„Art. 85a. 1. Na finansowanie ochrony powietrza przeznaczają się corocznie środki publiczne w wysokości nie niższej niż 0,5% Produktu Krajowego Brutto z roku poprzedniego.

2. Środki, o których mowa w ust. 1, obejmują w szczególności:

- 1) wydatki budżetowe w części budżetu państwa, której dysponentem jest minister właściwy do spraw klimatu;
- 2) wydatki budżetowe w dziale „ochrona środowiska” w innych częściach budżetu państwa;
- 3) środki ujęte w planie finansowym Funduszu Ochrony Powietrza, którym mowa w art. 421n.”;

3) w art. 86 w ust. 1 pkt 4a otrzymuje brzmienie:

„4a) poziomy informowania dla niektórych substancji w powietrzu, z uwzględnieniem, że dla pyłu zawieszonego PM10 poziom informowania nie jest wyższy, niż dwukrotność poziomu dopuszczalnego a poziom alarmowy nie jest wyższy, niż trzykrotny;”;

4) art. 91c otrzymuje brzmienie:

„Art. 91c. 1. Krajowy Program Ochrony Powietrza wyznacza cele i kierunki działań dotyczące:

- 1) wymiany źródeł ciepła na ekologiczne, w tym podłączenia i budowy sieci ciepłowniczych;

- 2) zwiększenia efektywności energetycznej, w rozumieniu art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, tym przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2020 r. poz. 22, 284, 412 i 2127 oraz z 2021 r. poz. 11);
- 3) zastosowania odnawialnych źródeł energii w rozumieniu ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2020 r. poz. 261, 284, 568, 695, 1086 i 1503), w szczególności w zakresie energetyki obywatelskiej;
- 4) edukacji ekologicznej i zdrowotnej.

2. Załącznikiem do programu jest roczny plan finansowy obejmujący wskazanie źródeł i wysokości wydatków oraz wysokości środków, o których mowa w art. 85a, przeznaczanych na finansowanie ochrony powietrza.

3. Plan finansowy, o którym mowa w ust. 2, aktualizuje się co rok. Do aktualizacji planu finansowego przepisy ust. 4 i 5 stosuje się odpowiednio.

4. Projekt programu opracowuje minister właściwy do spraw klimatu.

5. Program opracowany przez ministra właściwego do spraw klimatu jest przyjmowany przez Radę Ministrów w drodze uchwały.”;

5) w art. 400a:

a) w ust. 1 po pkt 21 dodaje się pkt 21a w brzmieniu:

„21a) finansowanie Krajowego Programu Ochrony Powietrza na podstawie planu finansowego, o którym mowa w art. 91c ust. 2 i 3;”;

b) po ust. 2 dodaje się ust 3 w brzmieniu:

„3. Minister właściwy do spraw klimatu określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki udzielania pomocy publicznej na realizację Krajowego Programu Ochrony Powietrza ze środków pozostających w dyspozycji Narodowego Funduszu oraz wojewódzkich funduszy, uwzględniając konieczność zapewnienia przejrzystości udzielania tej pomocy oraz zapewnienia zgodności udzielanej pomocy z warunkami jej dopuszczalności.”;

6) w tytule VII w dziale II dodaje się rozdział 7 w brzmieniu:

„Rozdział 7

Fundusz Ochrony Powietrza

Art. 421n. 1. Fundusz Ochrony Powietrza działa w celu finansowania realizacji zadań związanych ochroną powietrza.

2. Fundusz Ochrony Powietrza jest państwowym funduszem celowym.

3. Dysponentem Funduszu Ochrony Powietrza jest minister właściwy do spraw klimatu.

3. Zarządzanie Funduszem Ochrony Powietrza powierza się Narodowemu Funduszowi.

4. Koszty obsługi Funduszu Ochrony Powietrza oraz koszty obsługi zadań finansowanych z tego Funduszu są finansowane z budżetu państwa, z części pozostającej w dyspozycji ministra właściwego do spraw klimatu.

5. Bank Gospodarstwa Krajowego prowadzi obsługę bankową Funduszu Ochrony Powietrza.

6. Przychodami Funduszu są:

- 1) środki budżetu państwa w części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw klimatu;
- 2) środki przekazane przez Narodowy Fundusz;
- 3) środki przekazane przez wojewódzkie fundusze;
- 4) środki ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji, o których mowa w ustawie z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych;
- 5) środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, w tym z funduszy pomocowych Unii Europejskiej;
- 6) wpływy z innych tytułów.

Art. 421o. Środki Funduszu Ochrony Powietrza przeznacza się wsparcie inwestycji związanych z ochroną powietrza, w szczególności określonych w Krajowym Programie Ochrony Powietrza.

Art. 421p. 1. Narodowy Fundusz sporządza roczny plan finansowy Funduszu Ochrony Powietrza, z uwzględnieniem trybu i terminów określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 138 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

2. Roczny plan finansowy zatwierdza dysponent Funduszu Ochrony Powietrza.

3. Narodowy Fundusz sporządza sprawozdanie z wykonania rocznego planu finansowego Funduszu Ochrony Powietrza i przekazuje je do ministra właściwego do spraw klimatu.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2020 r. poz.1426, z późn. zm.¹⁾) po art. 26f dodaje się art. 26f¹ i art. 26f² w brzmieniu:

„Art. 26f¹. 1. Od podstawy obliczenia podatku, ustalonej zgodnie z art. 26 ust. 1, odlicza się wydatki poniesione faktycznie w roku podatkowym na pokrycie wyższych kosztów ogrzewania w odniesieniu do kosztów ogrzewania na dotychczasowym poziomie udziału w dochodzie rozporządzalnym dla osób i gospodarstw domowych, przez podatnika, o którym mowa w art. 3 ust. 1, w związku z zastosowaniem w budynku mieszkalnym niskoemisyjnego źródła ogrzewania.

2. Do zeznania, o którym mowa w art. 45, składanego za rok, w którym po raz pierwszy dokonuje się odliczenia, o którym mowa w ust. 1, podatnik dołącza oświadczenie o zastosowaniu w budynku mieszkalnym niskoemisyjnego źródła ogrzewania, według określonego wzoru, oraz kopie faktur potwierdzających wyższe wydatki poniesione w związku z zastosowaniem w budynku mieszkalnym niskoemisyjnego źródła ogrzewania.

3. Wydatki, o których mowa w ust. 1, dotyczą wyższych kosztów ogrzewania poniesionych łącznie przez oboje małżonków. Jeżeli małżonkowie podlegają odrębnemu opodatkowaniu – odliczeń dokonuje się, zgodnie z wnioskami zawartymi w zeznaniach rocznych, bądź od dochodu każdego z małżonków, w proporcji wskazanej we wniosku, bądź od dochodu jednego z małżonków.

4. Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, tryb i sposób obliczania wyższych kosztów ogrzewania, o których mowa w ust. 1, oraz wzór oświadczenia, o którym mowa w ust. 2, wraz z objaśnieniem sposobu jego wypełnienia.

5. Odliczenie, o którym mowa w ust. 1, przysługuje przez okres następnych pięciu kolejnych lat podatkowych, począwszy od dnia 1 stycznia roku, w którym wprowadzono to odliczenie.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2020 r. poz. 1291, 1428, 1492, 1565, 2122, 2123 i 2127.

6. Podatnik korzystający z odliczenia, o którym mowa w ust. 1, zobowiązany jest do użytkowania niskoemisyjnego źródła ogrzewania budynku mieszkalnego, jako podstawowego źródła ogrzewania, minimum przez cały okres korzystania z odliczenia.

Art. 26f². 1. Od podstawy obliczenia podatku, ustalonej zgodnie z art. 26 ust. 1, odlicza się wydatki poniesione faktycznie w roku podatkowym na pokrycie udziału własnego w wydatkach związanych z planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne.

2. Do zeznania, o którym mowa w art. 45, składanego za rok, w którym dokonuje się odliczenia podatnik dołącza oświadczenie o poniesieniu wydatków, o którym mowa w ust. 1, według określonego wzoru, oraz kopie faktur potwierdzających te wydatki.

3. Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, wzór oświadczenia, o którym mowa w ust. 2, wraz z objaśnieniem sposobu jego wypełnienia.

4. Odliczenie, o którym mowa w ust. 1 nie dotyczy osób, którym przyznano zasiłek celowy, o którym mowa w art. 39 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 i 2369).”.

Art. 3. W ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2020 r. poz. 833, 843, 1086, 1378 i 1536) art. 19 i art. 20 otrzymują brzmienie:

„Art. 19. 1. Rada gminy określa, w drodze uchwały, plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Plan sporządza się dla obszaru gminy co najmniej na okres 15 lat i aktualizuje co najmniej raz na 3 lata.

2. Plan, o którym mowa w ust. 1, jest zgodny z programem ochrony powietrza, o którym mowa w art. 91 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, o ile został uchwalony przez sejmik województwa, oraz uwzględnia uchwały sejmiku województwa wydane na podstawie art. 96 ust. 1 tej ustawy.

3. Projekt uchwały, o której mowa w ust. 1, zwany dalej „projektem uchwały”, opracowuje wójt (burmistrz lub prezydent miasta).

4. W postępowaniu, którego przedmiotem jest opracowanie projektu uchwały stosuje się odpowiednio przepisy działu III rozdziału 3 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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 283, 284, 322, 471 i 1378).

5. Projekt uchwały określa:

- 1) opis aktualnego stanu zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, w tym pełną ewidencję źródeł ciepła na terenie gminy;
- 2) docelowe zapotrzebowanie na energię, o której mowa w pkt 1, i docelowy stan jakości powietrza;
- 3) docelowe standardy emisji instalacji i urządzeń wytwarzających ciepło;
- 4) docelowe standardy efektywności energetycznej budynków;
- 5) wykorzystanie lokalnych zasobów paliw i energii, z uwzględnieniem energii elektrycznej i ciepła wytwarzanych w instalacjach odnawialnego źródła energii, energii elektrycznej i ciepła użytkowego wytwarzanych w kogeneracji oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych;
- 6) środki poprawy efektywności energetycznej w rozumieniu art. 6 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej;
- 7) wykaz przedsięwzięć zmierzających do podniesienia standardów jakości powietrza, w tym racjonalizujących użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych;
- 8) zakres współpracy z innymi gminami.

6. Przedsiębiorstwa energetyczne udostępniają nieodpłatnie wójtowi (burmistrzowi lub prezydentowi miasta) plany, o których mowa w art. 16 ust. 1, w zakresie dotyczącym terenu tej gminy oraz propozycje niezbędne do opracowania projektu uchwały.

7. Projekt uchwały podlega opiniowaniu przez samorząd województwa w zakresie koordynacji współpracy z innymi gminami oraz w zakresie zgodności z polityką energetyczną państwa.

8. Osoby i jednostki organizacyjne zainteresowane zaopatrzeniem w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy mają prawo składać wnioski, zastrzeżenia i uwagi do projektu uchwały.

9. Sporządzenie planu, o którym mowa w ust. 1, stanowi podstawę do ubiegania się o jego dofinansowanie, za pośrednictwem Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz właściwego wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, ze środków Funduszu Ochrony Powietrza, o którym mowa w art. 421n ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.

Art. 20. Uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe jest aktem prawa miejscowego.”.

Art. 4. W ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2133 oraz z 2021 r. poz. 11) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 6 dodaje się ust. 12 w brzmieniu:

„12. Jeżeli w lokalu mieszkalnym zastosowano niskoemisyjne źródła ogrzewania, osobie uprawnionej do dodatku mieszkaniowego przyznaje się proekologiczny dodatek wyrównawczy, stanowiący część dodatku mieszkaniowego.”;

2) w art. 9 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, wysokość proekologicznego dodatku wyrównawczego, o którym mowa w art. 6 ust. 12, biorąc pod uwagę wysokość wzrostu wydatków w przeciętnym miesięcznym dochodzie rozporządzalnym na 1 osobę w gospodarstwie domowym z tytułu zastosowania w lokalu mieszkalnym niskoemisyjnego źródła ogrzewania.”.

Art. 5. W ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 i 2369) w art. 39 po ust. 4 dodaje się ust. 5–7 w brzmieniu:

„5. Zasiłek celowy może być przyznany również na pokrycie wkładu własnego w zakresie wydatków związanych z planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2020 r. poz. 833, 843, 1086, 1378 i 1536).

6. Zasiłek celowy, o którym mowa w ust. 1, jest przyznawany jednorazowo, na wniosek i nie podlega zwrotowi.

7. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, w porozumieniu z ministrem właściwym do energii, określi w drodze rozporządzenia, wzór wniosku, o którym mowa w ust. 6 wraz z objaśnieniem sposobu jego wypełnienia, mając na względzie zapewnienie jednolitej formy składanych wniosków.”.

Art. 6. W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.²⁾) w art. 116 w ust. 2 dodaje się pkt 4 w brzmieniu:

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2019 r. 1622, 1649, 2020 i 2473 oraz z 2020 r. poz. 284, 374, 568, 695, 1175 i 2320.

„4) realizację programu, o którym w art. 91c ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, 1378, 1565, 2127 i 2338).”.

Art. 7. W ustawie z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. z 2020 r. poz. 136, 284 i 2320) w art. 49:

1) w ust. 6 dodaje się pkt 13 i 14 w brzmieniu:

„13) realizację programu, o którym w art. 91c ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska;

14) finansowanie badań i rozwoju w zakresie łagodzenia zmian klimatu i adaptacji do skutków tych zmian w dziedzinie aeronautyki i transportu lotniczego.”;

2) po ust. 6a dodaje się ust. 6b w brzmieniu:

„6b. Co najmniej połowę środków pieniężnych, o których mowa w ust. 6 przeznaczają się na cele wymienione w ust. 6 pkt 8 i 13.”.

Art. 8. 1. Tworzy się Fundusz Ochrony Powietrza.

2. Plan finansowy Funduszu Ochrony Powietrza na rok 2021 Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej sporządza w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 9. Obowiązujące w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy plany zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe zachowują moc do czasu wejścia w życie nowych planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, wydanych na podstawie art. 19 ustawy zmienianej w art. 3 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż na okres, na który zostały sporządzone.

2. W przypadku przystąpienia do sporządzania projektów założeń do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe lub projektów planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 10. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Celem projektowanej ustawy jest nowelizacja ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, 1378, 1565, 2127 i 2338), zwanej dalej również „POŚ”, polegająca na wprowadzeniu systemowych rozwiązań organizacyjnych i finansowych zapewniających skuteczne działania państwa i samorządów dla poprawy jakości powietrza na terenie całej Polski.

Jak wynika z danych m.in. dotyczących przedwczesnej umieralności, zła jakość powietrza, stała się poważnym zagrożeniem bezpieczeństwa zdrowotnego Polaków. Za bezpieczeństwo obywateli odpowiada państwo, które nie może ograniczać swojej odpowiedzialności wyłącznie do regulacji prawnych i ich egzekucji, ale powinno też dążyć do zapewnienia odpowiedniego wsparcia dla skutecznej realizacji przyjętych celów.

Dla zapewnienia Polakom bezpiecznego dla ich zdrowia czystego powietrza konieczne są znaczące nakłady finansowe. Nie mogą one jednak zależeć od bieżącej koniunktury politycznej. Dlatego też niezbędne w tym zakresie są regulacje rangi ustawowej, które zapewnią skuteczność przyjętych rozwiązań. Celem ustawy jest skuteczna poprawa jakości powietrza na terenie kraju, a w szczególności na obszarach o najwyższych stężeniach zanieczyszczeń powietrza, a także na obszarach o wyjątkowych walorach klimatycznych oraz tych, na których występują duże skupiska ludności. Poprawa jakości powietrza powinna nastąpić co najmniej do stanu niezagrażającego zdrowiu ludzi, zgodnie z wymogami prawodawstwa Unii Europejskiej, a w perspektywie do roku 2030 do celów wyznaczonych przez Światową Organizację Zdrowia.

Poziom zanieczyszczenia powietrza w wielu polskich miastach należy do najwyższych w Europie. Wynikają z tego poważne zagrożenia zdrowotne. Corocznie notuje się 25–35 tys. przedwczesnych zgonów spowodowanych przez choroby, których źródłem jest zły stan atmosfery. Rozwiązanie tego problemu wymaga zarówno dodatkowych regulacji prawnych i nakładów finansowych, jak i zdecydowanego egzekwowania prawa oraz zwiększenia powszechnej świadomości istniejących zagrożeń.

Analiza dotychczas przeprowadzonych ocen jakości powietrza wskazuje, że stan jakości powietrza w Polsce systematycznie się poprawia. Zmienił się także udział poszczególnych

źródeł mających wpływ na stan jakości powietrza. Początkowo obserwowano największy wpływ sektora energetyki i przemysłu, a znacznie mniejszy sektora transportu i sektora bytowo-komunalnego. Jednakże w wyniku stosowania rozwiązań techniczno-technologicznych i prawnych wpływ sektora przemysłu na zanieczyszczenie powietrza uległ znacznemu zmniejszeniu. Mimo znacznej redukcji emisji w obszarze sektora przemysłu standardy jakości powietrza nadal nie są dotrzymane. Wyniki ocen rocznych, przeprowadzanych przez Inspekcję Ochrony Środowiska, jednoznacznie wskazują, że za nieodpowiedni stan jakości powietrza w Polsce odpowiada w pierwszej kolejności zjawisko tzw. niskiej emisji, pochodzącej z sektora bytowo-komunalnego oraz z transportu.

Udział źródeł odpowiedzialnych za przekroczenie poziomu dopuszczalnego pyłu PM10 w skali kraju wg stanu na rok 2013 przedstawiał się następująco:

- 88,21% - indywidualne ogrzewanie budynków,
- 5,77% - ruch pojazdów (w tym intensywny ruch pojazdów w centrach miast),
- 2,98% - emisja wtórna zanieczyszczeń pyłowych z powierzchni odkrytych dróg i ulic,
- 1,84% - przemysł,
- 1,17% - napływ transgraniczny,
- 0,03% - źródła nieantropogeniczne.

W sektorze bytowo-komunalnym stosowane są często paliwa złej jakości oraz spalane są odpady w nieprzystosowanych do tego celu instalacjach grzewczych. Te nieodpowiednie praktyki i zachowania wynikają z niedostatecznej świadomości społeczeństwa o wpływie jego działań na stan jakości powietrza i związanych z tym skutkach zdrowotnych, a także ze względów ekonomicznych. Coraz częściej jednak uaktywniają się ruchy obywatelskie na rzecz poprawy jakości powietrza i walki z zanieczyszczeniami. Ich uczestnicy podnoszą coraz mocniej kwestie szkód na zdrowiu oraz związanych z nimi kosztów finansowo-społecznych, a także obywatelskiego prawa do czystego powietrza.

Przeprowadzone analizy wskazują na występowanie barier i ograniczeń, które uniemożliwiają osiągnięcie pełnego efektu ekologicznego programów ochrony powietrza. Dotyczy to zwłaszcza rozwiązań systemowych, prawnych, technicznych, finansowych, organizacyjnych oraz społecznych. Bez wyeliminowania tych barier nie będzie możliwe osiągnięcie poprawy stanu jakości powietrza w Polsce.

Największy wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzi obserwuje się w rejonach zurbanizowanych. Najbardziej narażone są grupy wrażliwe, tj.: dzieci, osoby starsze oraz ludzie z chorobami dróg oddechowych. Problemy zdrowotne wywołane ekspozycją na zanieczyszczenia powietrza powodują zwiększone koszty opieki zdrowotnej. Wydatki ponoszone każdego roku na leczenie chorób związanych z zanieczyszczeniami powietrza są przenoszone ostatecznie na obywateli, pracodawców i budżet państwa. Zanieczyszczone powietrze ma również negatywny wpływ na kondycję ekosystemów oraz niszczenie materiałów.

Z raportu Światowej Organizacji Zdrowia „Ambient Air Pollution Database 2016” wynika, że 33 z 50 najbardziej zanieczyszczonych miast Europy znajduje się w Polsce. Natomiast raport Światowej Organizacji Zdrowia z 2015 r. „Economic cost of the health impact of air pollution in Europe” wykazuje, że w 2010 roku zanieczyszczenia powietrza w Polsce przyczyniły się do śmierci 48 544 Polaków, co z kolei wygenerowało koszty w wysokości 101, 826 mld dolarów. Szacuje się, że zanieczyszczenie powietrza pyłem zawieszonym PM_{2,5} odpowiada za blisko 0,5 mln przedwczesnych zgonów w Europie (ponad 400 tys. w 28 krajach UE), w tym za blisko 80% zgonów spowodowanych chorobami układu oddechowego i rakiem płuc.

Pomimo dobrze zdefiniowanych skutków zdrowotnych jakie niosą za sobą zanieczyszczenia powietrza, co potwierdzają przytoczone dowody naukowe, Polska ma najmniej restrykcyjne przepisy w zakresie poziomów informowania społeczeństwa o ryzyku przekroczenia poziomu alarmowego dla pyłu zawieszonego. Konieczność informowanie społeczeństwa o ryzyku wystąpienia sytuacji smogowej w większości państw europejskich następuje już w przypadku osiągnięcia stężeń poniżej 100 µg/m³ (Włochy 50 µg/m³, Finlandia 50 µg/m³, Węgry i Szwajcaria 75 µg/m³). Jedynie w Słowacji (100 µg/m³) oraz w Wielkiej Brytanii (101 µg/m³) poziomy te są nieznacznie wyższe. Wysokie wartości poziomów informowania o złej jakości powietrza stwarzają dodatkowe obciążenie dla zdrowia mieszkańców Polski i województwa śląskiego, gdyż informacja ta jest przekazywana zbyt późno. Analizy Światowej Organizacji Zdrowia wskazują, że dotrzymanie obowiązujących w Europie norm nie gwarantuje w wystarczający sposób ochrony zdrowia ludzi. Ocena populacyjna na obszarach miejskich z uwzględnieniem zalecanych przez WHO poziomów dla Europy pokazuje, że odsetek ludności Europy narażonej na krótkookresowe stężenia pyłu PM₁₀ powyżej zalecanych poziomów wynosi ponad 60%, zaś w przypadku

długookresowego narażenia na pył PM_{2,5} – powyżej 90%. Niemniej jednak konieczne jest podjęcie wszelkich niezbędnych działań, które pozwolą na maksymalne ograniczenie ekspozycji ludzi na przekraczane stężenia zanieczyszczeń powietrza.

Corocznie w Polsce dokonywana jest ocena jakości powietrza pod kątem jego zanieczyszczenia 12 substancjami: dwutlenkiem siarki, dwutlenkiem azotu, tlenkiem węgla, benzenem i ozonem, pyłem zawieszonym PM₁₀ i PM_{2,5} oraz zanieczyszczeniami oznaczanymi w pyłe PM₁₀: ołowiem, arsenem, kadmem, niklem i benzo(a)pirenem. Pomimo stałej poprawy jakości powietrza w Polsce istotnym problemem nadal pozostają: w sezonie zimowym - ponadnormatywne stężenia pyłu zawieszonego PM₁₀ i PM_{2,5} oraz benzo(a)pirenu, a w sezonie letnim – zbyt wysokie stężenia ozonu troposferycznego. Ponadto obserwowane są pojedyncze przypadki występowania ponadnormatywnych stężeń dwutlenku azotu, których główną przyczyną jest oddziaływanie emisji związanej z intensywnym ruchem pojazdów w centrum miast oraz oddziaływanie emisji związanej z ruchem pojazdów na głównych drogach leżących w pobliżu stacji pomiarowych.

Czynnikami wpływającym na stan jakości powietrza są również niekorzystne warunki meteorologiczne (stany bezwietrzne, niska temperatura, mgła). Ma to znaczenie szczególnie w przypadku niskich źródeł emisji, np. palenisk domowych, lokalnych kotłowni i komunikacji samochodowej. Ponadto, w przypadku niektórych miast polskich, istotny wpływ na poziom zanieczyszczenia powietrza mają warunki topograficzne, tj. usytuowanie źródeł emisji np. w dolinach górskich lub nieckach rzek, utrudniające rozpraszanie zanieczyszczeń, oraz koncentracja przemysłu w aglomeracjach lub w ich bezpośrednim sąsiedztwie, jak to ma miejsce w Aglomeracji Krakowskiej oraz Górnos Śląskiej.

Najważniejszym celem działań w zakresie ochrony powietrza jest ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza w sposób pozwalający na osiągnięcie poprawy jego jakości i dotrzymania standardów określonych prawem. W szczególności konieczny jest spadek ryzyka zdrowotnego wynikającego z narażenia na występujące w powietrzu substancje szkodliwe dla zdrowia, tj. pył zawieszony PM₁₀ i PM_{2,5}, benzo(a)piren oraz ozon.

2. Różnice między dotychczasowym a proponowanym stanem prawnym

Podstawowe elementy systemu ochrony powietrza, wprowadzone ustawą POŚ, obejmują:

- system oceny jakości powietrza, w tym:

- poziomy substancji w powietrzu,
- podział obszaru kraju na strefy,
- obowiązek pomiarów poziomów substancji w powietrzu,
- klasyfikację stref;
- przygotowanie i realizację programów ochrony powietrza;
- pozwolenia na wprowadzanie substancji lub energii do środowiska obejmujące:
- pozwolenia zintegrowane,
- pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza;
- system zgłoszeń niektórych instalacji;
- standardy emisyjne z poszczególnych technologii;
- postępowanie kompensacyjne;
- obowiązek wykonywania pomiarów emisji zanieczyszczeń;
- środki finansowo-prawne ochrony środowiska obejmujące opłaty za wprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza;

W Polsce dopuszczalny poziom pyłu PM10 wynosi 50 $\mu\text{g}/\text{m}$ (wartość średniodobowa) oraz 40 $\mu\text{g}/\text{m}$ (wartość średnioroczna). Natomiast wartość poziomu alarmowego w krajach UE jest różna a wynika z faktu, że przepisy unijne (dyrektywa 2008/50/WE) w odniesieniu do pyłów drobnych PM10 przewidują jedynie poziom dopuszczalny (50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ oraz 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$), nie określają natomiast poziomu alarmowego.

Zgodnie z ustawą – Prawo ochrony środowiska już w przypadku ryzyka przekroczenia tego poziomu wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego powinien niezwłocznie powiadomić społeczeństwo o tym fakcie oraz poinformować właściwe organy o konieczności podjęcia stosownych działań. Od 2012 r. w polskim prawie – oprócz poziomu dopuszczalnego dla pyłów PM10 funkcjonują jeszcze poziom informowania (200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$) oraz poziom alarmowy (300 $\mu\text{g}/\text{m}^3$). Zmiana w prawie polskim nastąpiła w 2012 roku wraz z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu. Wcześniejsze rozporządzenie z dnia 3 marca 2008 roku w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu ustanawiało poziom alarmowy dla PM 10 na poziomie 200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Ponieważ prawo Unii Europejskiej nie narzuca jednolitych

poziomów informowania i alarmowych dla stężenia pyłu PM10, każdy kraj może przyjąć własne lub może ich nie przyjmować wcale. Większość państw europejskich, w trosce o zdrowie swoich obywateli, takie limity wprowadziło. Polska dołączyła do tej grupy państw, ale limity obowiązujące w naszym kraju są przeciętnie dwukrotnie, a czasem nawet czterokrotnie wyższe niż w innych państwach.

Ważnym krokiem na drodze do poprawy jakości powietrza w Polsce jest uchwalona we wrześniu 2015 r. nowelizacja POŚ, określana jako tzw. ustawa antysmogowa. Upoważniła ona sejmiki wojewódzkie do wprowadzenia dodatkowych regulacji służących redukcji zanieczyszczeń. Władze samorządowe mogą określić w drodze uchwały, jakie paliwa i w jakiego rodzaju kotłach mogą być wykorzystywane na danym terenie. Wcześniejsze przepisy w tej sprawie nie były wystarczająco precyzyjne, co uniemożliwiało ich praktyczne stosowanie. Na przykład przyjęta w 2013 roku uchwała sejmiku województwa małopolskiego w sprawie programu ochrony powietrza została zakwestionowana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie i Naczelny Sąd Administracyjny.

Zgodnie z obecną treścią art. 96 POŚ 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.

Zgodnie z art. 96 ust. 6 pkt 1 ustawy POŚ uchwała powinna określać granice obszaru, na którym wprowadza się ograniczenia lub zakazy.

W myśl art. 96 ust. 6 pkt 2 POŚ uchwała sejmiku województwa określa rodzaje podmiotów lub instalacji, dla których wprowadza się ograniczenia lub zakazy, o których mowa w ust. 1 i wskazuje instalacje, dla których wprowadza się ograniczenia w zakresie ich eksploatacji.

Przez pojęcie instalacji należy rozumieć określenie użyte w art. 3 pkt 6 POŚ, oznaczające stacjonarne urządzenie techniczne lub zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu lub budowle niebędące urządzeniami technicznymi, ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję, obejmuje więc te instalacje, w których następuje spalanie paliw stałych, na skutek czego produkują ciepło i dostarczając je do instalacji centralnego ogrzewania, wydzielają bezpośrednio do otoczenia lub do innego nośnika.

Zgodnie z art. 96 ust. 6 pkt 3 POŚ uchwala powinna również określać rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania lub których stosowanie jest zakazane na określonym obszarze, lub parametry techniczne lub rozwiązania techniczne lub parametry emisji instalacji, w których następuje spalanie paliw, dopuszczonych do stosowania na tym obszarze. Przez pojęcie paliwa należy rozumieć zgodnie z art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 220, z późn. zm.) - paliwa stałe, ciekłe i gazowe będące nośnikami energii chemicznej.

W odniesieniu do zagadnienia jakości powietrza a w szczególności finansowania zadań związanych z poprawą jego stanu uwzględnić także należy także transponowane do prawa krajowego regulacje dot. polityki klimatycznej, zawarte w ustawie z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. 2017 r. poz. 568 i 1089).

Oprócz przepisów rangi ustawowej kwestie związane z jakością powietrza uregulowane są rozporządzeniami Ministra Środowiska:

- z dnia 2 sierpnia 2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza (Dz. U. poz. 914);
- z dnia 14 sierpnia 2012 r. w sprawie krajowego celu redukcji narażenia (Dz. U. poz. 1030);
- z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. poz. 1031);
- z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (Dz. U. poz. 1169);
- z dnia 10 września 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu przekazywania informacji dotyczących zanieczyszczenia powietrza (Dz. U. poz. 1034);
- z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (Dz. U. poz. 1028);
- z dnia 13 września 2012 r. w sprawie sposobu obliczania wskaźników średniego narażenia oraz sposobu oceny dotrzymania pułapu stężenia ekspozycji (Dz. U. poz. 1029);

- z dnia 13 września 2012 r. w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu (Dz. U. poz. 1032);

- z dnia 30 października 2014 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów wielkości emisji oraz pomiarów ilości pobieranej wody (Dz. U. poz. 1542);

- z dnia 4 listopada 2014 r. w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz z urządzeń spalania lub współspalania odpadów (Dz. U. poz. 1546).

Kwestie dotyczące oceny oddziaływania na środowisko zostały określone przepisami 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. Istotne jest także to, że ustawa z dnia 10 października 2014 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1395) wprowadziła zasady kontrolowania jakości paliwa stałego rozumianego jako: węgiel kamienny i paliwa wytworzone z węgla kamiennego zawierające co najmniej 90% węgla kamiennego. Wprowadzone zmiany do ww. ustawy nie dotyczą sprzedaży tych produktów do energetyki zawodowej i przemysłowej oraz elektrociepłowni, a jedynie do odbiorców indywidualnych.

Zgodnie z przepisami ustawy paliwa stałe wprowadzane do obrotu powinny spełniać wymagania jakościowe ze względu na ochronę środowiska, wpływ na zdrowie ludzi oraz interesy konsumentów. Nowe przepisy wprowadzają zakaz obrotu paliwami stałymi przywiezionymi z terytorium państwa trzeciego do Polski, które nie spełniają wymagań jakościowych. Rozszerza się także funkcjonowanie Systemu Monitorowania i Kontrolowania Jakości Paliw, który do tej pory obejmował wyłącznie paliwa transportowe, o stałe paliwa energetyczne, w tym węgiel kamienny. Zadaniem Systemu będzie m.in. kontrola jakości węgla kamiennego u sprzedawców. Systemem zarządza Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W nowelizacji ustawy przewidziano także kary za prowadzenie działalności niezgodnie z wymaganiami. Ustawa zawiera trzy delegacje dla ministra właściwego ds. gospodarki do wydania rozporządzeń w sprawie:

- wymagań jakościowych dla paliw stałych,
- sposobu pobierania próbek paliw stałych,
- metod badań jakości paliw stałych.

ISTOTA PROPONOWANYCH ROZWIĄZAŃ

Problem likwidacji smogu dotyczy bardzo trudnych obszarów: ciepłownictwa, indywidualnych gospodarstw domowych, transportu i tzw. sektora non-ETS (sektory nieobjęte systemem handlu uprawnieniami do emisji). Dotychczasowe działania, aczkolwiek przyniosły poprawę, to nie jest ona wystarczająca w stosunku do oczekiwań. Dziś mamy pełną świadomość, że przeprowadzenie zmian skutecznych jest możliwe wyłącznie kompleksowo, wprowadzając jednocześnie precyzyjne ustawowo umocowane regulacje jak i gwarantując na poziomie budżetu państwa warunki finansowe dla ich wprowadzenia i wyegzekwowania.

Działania nieskoordynowane, np. zakazy stosowania niektórych paliw lub kotłów przy fragmentarycznym wsparciu na wymianę źródeł ciepła na niskoemisyjne jest nieskuteczne. Konieczny jest jednoczesny program wsparcia podniesienia efektywności energetycznej budynków i łagodzenia kosztów bardziej ekologicznych paliw. Nie jest to jednak wyłącznie kwestia finansowa. Wprawdzie rośnie świadomość społeczna kosztów zdrowotnych smogu ale i kosztów dla gospodarki a mimo to, skuteczne przełamanie barier dla zmian w sposobie ogrzewania budynków wymaga szerokich i konsekwentnych działań finansowych, organizacyjnych, prawnych i edukacyjnych ze strony Państwa.

Ustawa zawiera tzw. mapę drogową dla osiągnięcia jakości powietrza odpowiadającej standardom zdrowotnym wymaganym przez UE i rekomendowanym WHO.

W projektowanej ustawie przewiduje się zapewnienie finansowania ochrony powietrza środkami publicznymi. W związku z tym, projekt przewiduje, iż coroczna kwota przeznaczana na ochronę powietrza obliczana będzie w ujęciu procentowym (jej wysokość nie będzie mogła być niższa, niż 0,5% Produktu Krajowego Brutto z roku poprzedniego).

W Polsce, tak jak we wszystkich krajach UE dopuszczalny poziom pyłu PM10 wynosi 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (wartość średniodobowa) oraz 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (wartość średnioroczna). Natomiast wartość poziomu alarmowego w krajach UE jest różna a wynika z faktu, że przepisy unijne (dyrektywa 2008/50/WE) w odniesieniu do pyłów drobnych PM10 przewidują jedynie poziom dopuszczalny (50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ oraz 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$), nie określają natomiast poziomu alarmowego. Ponieważ prawo Unii Europejskiej nie narzuca jednolitych poziomów informowania i alarmowych dla stężenia pyłu PM10, każdy kraj może przyjąć własne lub może ich nie przyjmować wcale. Większość państw europejskich, w trosce o zdrowie swoich obywateli, takie limity wprowadziło. Polska dołączyła do tej grupy państw, ale limity

obowiązujące w naszym kraju są przeciętnie dwukrotnie, a czasem nawet czterokrotnie wyższe niż w innych państwach. Z uwagi na stan powietrza w Polsce i rolę jaką pełni informowanie społeczeństwa w projekcie ustawy, w delegacji ustawowej dla ministra właściwego do spraw klimatu proponowany jest znacząco niższy górny limit poziomu informowania i poziomu alarmowego.

Projektowaną ustawą podnosi rangę Krajowego Programu Ochrony Powietrza (KPOP) – proponuje się aby przyjmowany był on w drodze uchwały Rady Ministrów. KPOP wyznaczać ma cele i kierunki działań w zakresie:

- wymiany źródeł ciepła na ekologiczne, w tym podłączenia i budowa sieci ciepłowniczych,
- zwiększenia efektywności energetycznej, w tym termomodernizacji budynków,
- zastosowania OZE, zwłaszcza w zakresie energetyki obywatelskiej,
- edukacji ekologicznej i zdrowotnej.

Załącznikiem do KPOP jest plan finansowy obejmujący wskazanie źródeł i wysokości wydatków oraz wysokości środków przeznaczanych na finansowanie ochrony powietrza w danym roku.

Projekt KPOP opracowuje minister właściwy do spraw klimatu.

Jak dotąd, zgodnie z KPOP w latach 2014–2020 na działania związane z ochroną powietrza zostały zaplanowane środki finansowe pochodzące ze źródeł:

- 1) Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej - ok. 5,8 mld zł, 2) Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej - ok. 3,1 mld zł,
- 3) Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020 - suma środków przeznaczonych na ochronę środowiska ok. 101,567 mld zł (24,215 mld EUR), przy wkładzie krajowym wynoszącym ok. 3,055 mld zł (728, 402 mln EUR),
- 4) Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2009-2014 – ok. 95,367 mln zł (22, 782 mln EUR),
- 5) Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego na lata 200-2014 – ok. 302,216 mln zł (72,052 mln EUR).

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że znaczące środki na ochronę powietrza zaplanowane zostały również w ramach Polityki Spójności na lata 2014-2020 w 16 Regionalnych Programach Operacyjnych, np. w RPO WSL na budowę i przebudowę infrastruktury służącej do produkcji i dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych

przeznaczono 67 913 372 euro, a na realizację celu związanego ze zwiększeniem efektywności energetycznej w sektorze publicznym i mieszkaniowym przeznaczono 227 255 818 euro.

Znaczące środki publiczne na ten cel wydatkowane są również przez samorzady a także budżet państwa (np. premia termomodernizacyjna, redystrybuowana przez BGK) .

Obecnie ustawowym źródłem finansowania są przewidziane w art. 49 i 50 ustawy o handlu emisjami środki uzyskane ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji, które stanowią dochód budżetu państwa.

Potencjalne źródła finansowania działań po roku 2020: w ramach polityki klimatycznej 2020-2030:

- Instrument określony w konkluzjach Rady Europejskiej z października 2014 r. - fundusz na potrzeby inwestycyjne w najmniej zamożnych państwach UE - Fundusz Modernizacyjny, który będzie zasilany ze sprzedaży 2% łącznej puli uprawnień w systemie ETS. Środki uzyskane w ten sposób mają być podzielone pomiędzy państwa członkowskie o wskaźniku PKB/mieszkańca poniżej 60% średniej UE. Państwa członkowskie odpowiedzialne będą za zarządzanie swoją częścią środków przy udziale Europejskiego Banku Inwestycyjnego przy selekcji projektów. Środki te można będzie przeznaczać na projekty mające na celu modernizację sektora energii i wspieranie efektywności energetycznej, co przy zapewnieniu efektu synergii pośrednio wpłynie również na poprawę jakości powietrza,
- Środki pochodzące ze sprzedaży uprawnień do emisji. Polska wynegocjowała znaczącą ilość pozwoleń do sprzedaży na aukcjach. Zalecenia, zawarte w dyrektywie 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. U. L 275 z 25.10.2003, s. 32; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 7, s. 631, z późn. zm.), dotyczące reinwestycji przychodów z aukcji w działania na rzecz ochrony klimatu powinny być realizowane za pomocą specjalnego mechanizmu wykorzystującego instytucje posiadające doświadczenie w tego typu inwestycjach na zasadzie projektowej.

Obecnie procedowana w UE reforma ETS sprawi, że przychody z uprawnień do emisji CO² będą, tak jak to jest dotychczas, wpływały do budżetu. Jednakże w przyszłości może to być dla Polski nawet 100 mld zł, czyli dużo więcej niż obecnie. Do Polski należy też decyzja,

jak je wydać. Liczni eksperci rekomendują przeznaczenie tych pieniędzy na skorelowaną z polityką klimatyczną poprawę jakości powietrza; m.in efektywność energetyczną w budynkach, ciepłownictwo i kogenerację oraz rozwój niskoemisyjnego transportu. Działania te wpisują się w przepisy dyrektywy ETS i wytyczne dotyczące Funduszu Modernizacyjnego. Nie ma więc przeszkód by uzgodnić te kierunki z Komisją Europejską.

W zależności od cen uprawnień, Polska w latach 2021-2030 mogłaby uzyskać z aukcji ETS ok. 40-100 mld zł. Będzie też dysponowała dwoma dodatkowymi mechanizmami wsparcia niskoemisyjnej modernizacji: derogacjami dla energetyki (20-40 mld zł) oraz Funduszem Modernizacyjnym (8-20 mld zł).

W dyrektywie ETS jest wymóg, aby co najmniej 50 proc. wpływów z aukcji CO² przeznaczyć na inwestycje w redukcję emisji. Reforma ETS pozwoli by zwiększone środki były przeznaczane na kompleksowy program działania na rzecz poprawy jakości powietrza i stały się głównym źródłem finansowania tego programu.

Projektowana ustawa zakłada utworzenie państwowego funduszu celowego – Fundusz Ochrony Powietrza, zwany dalej również „Funduszem”, którego dysponentem będzie minister właściwy do spraw klimatu. Zarządzanie Funduszem powierzono Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Narodowy Fundusz, w ramach zadań związanych z zarządzaniem Funduszem, sporządza roczny plan finansowy Funduszu, z uwzględnieniem trybu i terminów określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 138 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Roczny plan finansowy podlega zatwierdzeniu przez dysponenta Funduszu. Z wykonania rocznego planu finansowego Narodowy Fundusz sporządza sprawozdanie i przekazuje je do ministra właściwego do spraw klimatu, jako dysponenta Funduszu.

Zadania zarządzającego Funduszem uzupełnia Bank Gospodarstwa Krajowego, który w ramach obsługi bankowej prowadzi rachunek bankowy Funduszu oraz wykonuje inne czynności z zakresu obsługi bankowej Funduszu.

Proponuje się, że przychodami Funduszu będą:

- środki budżetu państwa w części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw klimatu,
- środki przekazane przez Narodowy Fundusz,
- środki przekazane przez wojewódzkie fundusze,

- środki ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji, o których mowa w ustawie z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych,
- środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, w tym z funduszy pomocowych Unii Europejskiej oraz
- wpływy z innych tytułów.

W projekcie wskazuje się cele, na które mają być przeznaczane środki Funduszu.

Zmiany w innych ustawach

Zmiany do ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne mają na celu podniesienie do rangi prawa miejscowego Gminnych Planów Zaopatrzenia w Energię. Plany te zawierać będą obligatoryjnie pełną inwentaryzację źródeł ciepła z terenu gminy i docelowy stan jakości powietrza z listą koniecznych inwestycji. Plan będzie stanowił podstawę do ubiegania się przez gminę o wsparcie finansowe na jego realizację w ramach KPOP.

Skuteczność proponowanych rozwiązań warunkowana jest zapewnieniem finansowego wsparcia państwa nie tylko nakładów inwestycyjnych lecz także bieżących kosztów droższego, ekologicznego ogrzewania. Nowym rozwiązaniem będzie pomoc finansowa dla gospodarstw domowych umożliwiająca ponoszenie wyższych kosztów ogrzewania niskoemisyjnego. Wsparcie będzie mieć zarówno charakter socjalny, skierowany do najuboższych jak i ulg podatkowych mających na celu wyrównanie ewentualnych wyższych kosztów ogrzewania ekologicznego. Projektowana ustawa wprowadza zmiany w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, których celem jest zachęcenie właścicieli do zastosowania w budynku mieszkalnym niskoemisyjnego źródła ogrzewania. Ponadto należy mieć na uwadze, że są gospodarstwa domowe, których nie stać, aby płacić więcej za ogrzewanie. Spalając śmieci, gospodarstwa domowe płacą za 1GJ energii 8–10 zł. Palenie węglem dobrej jakości kosztuje ok. 30 zł za 1 GJ. Jeżeli chodzi o gaz, są to koszty rzędu ok. 50 zł. Wyzwaniem jest więc kwestia ubóstwa energetycznego, a trzeba wiedzieć, że problem ten dotyczy ok. 8–9 procent społeczeństwa. Nowelizacja ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych oraz z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej przewiduje wsparcie socjalne dla osób, które zdecydują się na wymianę źródła ciepła na niskoemisyjne.

W art. 7 projektu ustawy przewidziana została regulacja uzupełniająca katalog celów na które przeznaczają się środki pieniężne uzyskane z aukcji uprawnień do emisji ogólnych

w danym roku kalendarzowym, o których mowa w art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. W dodawanym ust. 6b przewiduje się, że co najmniej połowę środków pieniężnych, o których mowa w tymże ust. 6 przeznacza się na realizację programu, o którym w art. 91c ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska oraz finansowanie badań i rozwoju w zakresie łagodzenia zmian klimatu i adaptacji do skutków tych zmian w dziedzinie aeronautyki i transportu lotniczego.

3. Założenia aktów wykonawczych

Projekt przewiduje wydanie pięciu aktów wykonawczych.

W pierwszym przypadku minister właściwy do spraw klimatu zgodnie z art. 400a ust. 3 nowelizowanej ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki udzielania pomocy publicznej na realizację Krajowego Programu Ochrony Powietrza ze środków pozostających w dyspozycji Narodowego Funduszu oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, uwzględniając konieczność zapewnienia przejrzystości udzielania tej pomocy oraz zapewnienia zgodności udzielanej pomocy z warunkami jej dopuszczalności.

Drugi akt wykonawczy wydaje minister właściwy do spraw finansów publicznych, zgodnie z dodawanym art. 26f¹ ust. 4 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. Minister określi, w drodze rozporządzenia, tryb i sposób obliczania wyższych kosztów ogrzewania w odniesieniu do kosztów ogrzewania na dotychczasowym poziomie udziału w dochodzie rozporządzalnym dla osób i gospodarstw domowych, przez podatnika, o którym mowa w art. 3 ust. 1 tej ustawy, w związku z zastosowaniem w budynku mieszkalnym niskoemisyjnego źródła ogrzewania oraz wzór oświadczenia o zastosowaniu w budynku mieszkalnym niskoemisyjnego źródła ogrzewania wraz z objaśnieniem co do sposobu jego wypełnienia.

Trzeci akt wykonawczy wydaje minister właściwy do spraw finansów publicznych, na podstawie art. 26f² ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. minister właściwy do spraw środowiska. Akt ten dotyczy wprowadzenia wzoru oświadczenia o poniesieniu wydatków, o którym mowa w ust. 1 tego przepisu, wraz z objaśnieniem sposobu jego wypełnienia.

Czwarty akt wykonawczy wydaje minister właściwy do spraw energii na podstawie upoważnienia wynikającego z art. 6 ust. 13 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych. Akt ten określi wysokość proekologicznego dodatku wyrównawczego stanowiącego część dodatku mieszkaniowego. Minister określi wysokość dodatku biorąc pod uwagę wysokość wzrostu wydatków w przeciętnym miesięcznym dochodzie rozporządzalnym na 1 osobę w gospodarstwie domowym z tytułu zastosowania w lokalu mieszkalnym niskoemisyjnego źródła ogrzewania.

Piąty akt wydaje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego na podstawie w art. 39 po ust. 7 z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Akt ten dotyczy wprowadzenia wzoru wniosku o przyznanie zasiłku celowego na pokrycie wkładu własnego w zakresie wydatków związanych z gminnym planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne w sprawie opłaty emisyjnej, mając na uwadze zapewnienie jednolitości wniosków składanych przez uprawnione podmioty.

4. Konsultacje

Projekt ustawy zostanie poddany konsultacjom społecznym i ocenie skutków regulacji.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.