

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 68 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obowiązkiem władz publicznych jest zwalczanie chorób epidemicznych i zapobieganie negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska, jak również, w myśl art. 74 ust. 2 Konstytucji, ochrona środowiska. Ponadto zgodnie z Konstytucją obowiązkiem władz samorządowych jest podjęcie działań, które ograniczą poziom zanieczyszczenia powietrza oraz ich negatywny wpływ na zdrowie ludzi i na środowisko.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (tzw. dyrektywa CAFE) zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia poziomów dopuszczalnych pyłu PM10 (poziom średnioroczny $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$, i nie więcej niż 35 dni w ciągu roku z przekroczeniem poziomu 24- godzinnego $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$) już od 2005 r. Dla pyłu PM_{2,5} poziom średnioroczny $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ powinien być osiągnięty od 2015 r., a od 2020 r. bardziej restrykcyjna norma $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Natomiast Dyrektywa 2004/107/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu określa, że poziom docelowy stężenia średniorocznego benzo(a)pirenu – $1 \text{ ng}/\text{m}^3$ powinien być osiągnięty od 2013 r.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. z 2012 r. poz. 1031) jest transpozycją ww. przepisów unijnych do prawa polskiego.

Oceny jakości powietrza w województwie mazowieckim wykonywane są corocznie w ramach państwowego monitoringu środowiska przez Mazowiecki Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie, dalej MWIOŚ.

Oceny wykonywane są dla czterech stref: miasto Płock, miasto Radom, aglomeracja warszawska oraz strefa mazowiecka (obejmująca pozostałą część województwa), wyznaczonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 2 sierpnia 2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza (Dz. U. z 2012 r., poz. 914).

Wskazują one na zły stan jakości powietrza w województwie mazowieckim, ze względu na występujące od wielu lat przekroczenia poziomów dopuszczalnych pyłu zawieszonego PM10 i pyłu zawieszonego PM_{2,5} oraz poziomu docelowego benzo(a)pirenu, a w Warszawie także poziomu dopuszczalnego ditlenku azotu.

Zgodnie z wynikami rocznych ocen jakości powietrza, w województwie mazowieckim przekroczenia występowały we wszystkich czterech strefach, w latach 2012–2016.

1. Przekroczenia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM10

Przekroczenia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM10 o okresie uśredniania 24 godziny w województwie mazowieckim występowały we wszystkich czterech strefach, w latach 2012–2016. Przy czym na większości stacji pomiarowych notuje się spadek lub utrzymywanie na tym samym poziomie stężenia tego zanieczyszczenia, jedynie na stacji komunikacyjnej w Warszawie stężenia pyłu PM10 o okresie uśredniania 24 godziny rosną z roku na rok. Również tylko na tej stacji w latach 2014 – 2016 wystąpiło przekroczenie średniorocznego poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM10. Na pozostałych stacjach monitoringowych w województwie poziom średnioroczny PM10 nie był przekraczany.

W 2016 roku poziom dopuszczalny pyłu zawieszonego PM10 o okresie uśredniania 24 godziny został przekroczony o od 1,6% w Płocku do 30% w Żyrardowie.

2. Przekroczenia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM_{2,5}

Przekroczenia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM_{2,5} o okresie uśredniania rok kalendarzowy w województwie mazowieckim występowały we wszystkich czterech strefach, w latach 2012 – 2016, oprócz strefy miasto Płock w 2014 i 2016 roku oraz strefy aglomeracja warszawska w 2015 roku. Na większości stacji pomiarowych notuje się spadek lub utrzymywanie na tym samym poziomie stężenia tego zanieczyszczenia. W strefie aglomeracja warszawska w 2016 roku na stacjach pomiarowych nie zanotowano przekroczenia poziomu dopuszczalnego pyłu PM_{2,5}, jednak modelowanie wykonane w ramach oceny jakości powietrza wykazało obszary przekroczeń i strefa ta została zakwalifikowana również do klasy C. W roku 2016 poziom dopuszczalny pyłu zawieszonego PM_{2,5} o okresie uśredniania rok kalendarzowy został przekroczony o od 2,4% w Radomiu do 8% w Siedlcach.

3. Przekroczenia poziomu docelowego benzo(a)pirenu

Przekroczenia poziomu docelowego benzo(a)pirenu (B(a)P) o okresie uśredniania rok kalendarzowy w województwie mazowieckim występowały we wszystkich czterech strefach, w każdym roku w latach 2012–2016. Stężenia tego zanieczyszczenia z roku na rok nieznacznie obniżają się. W 2016 r. poziom docelowy B(a)P o okresie uśredniania rok kalendarzowy został przekroczony o od 20% na stacji tłowej Guty Duże do 280% w Legionowie i Otwocku.

4. Przekroczenia poziomu dopuszczalnego ditlenku azotu

W strefie aglomeracja warszawska istnieje problem zanieczyszczenia powietrza ditlenkiem azotu (NO₂). W latach 2012–2016 na stacjach pomiarowych: przy ul. Marszałkowskiej oraz na stacji komunikacyjnej przy al. Niepodległości regularnie przekraczany był średnioroczny poziom dopuszczalny NO₂, przy czym na stacji komunikacyjnej stężenia są wyższe i z roku na rok rosną, natomiast przy ul. Marszałkowskiej obniżają się. W pozostałej części województwa stężenia średnioroczne NO₂ dochodzą lub nieznacznie przekraczają 50% poziomu dopuszczalnego. Powyższe wskazuje na odmienne problemy niskiej emisji w Warszawie, w porównaniu z resztą województwa. Głównym problemem Warszawy nie jest emisja niska związana z ogrzewaniem w sektorze bytowo-komunalnym, lecz komunikacja.

Ponadto w 2017 r. dwa razy został ogłoszony alert poziomu III (ryzyko przekroczenia poziomu alarmowego) dla strefy mazowieckiej i części strefy aglomeracji warszawskiej (Warszawa–Wawer) z powodu przekroczenia poziomu informowania pyłu zawieszonego PM₁₀ na stacji pomiarowej Otwock–Brzozowa w dniach 8–12.01.2017 r. oraz 16–19.02.2017 r.

Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) za wartości stężeń pyłu zawieszonego bezpiecznych dla zdrowia i życia uznaje:

- 1) dla PM_{2,5} - średnie stężenie roczne poniżej 10 µg/m³, a średnie stężenie 24-godzinne poniżej 25 µg/m³,
- 2) dla PM₁₀ - średnie stężenie roczne poniżej 20 µg/m³, a średnie stężenie 24-godzinne poniżej 50 µg/m³.

Wiele dowodów naukowych potwierdza, że zarówno długoterminowe, jak i krótkoterminowe narażenie na zanieczyszczenie pyłami zawieszonymi prowadzi do przedwczesnych zgonów, schorzeń układu krążenia i układu oddechowego, w tym zwiększonej liczby przyjęć szpitalnych oraz wizyt na oddziałach ratunkowych w wyniku zawału serca oraz udaru mózgu. Dodatkowo benzo(a)piren ma silne właściwości mutagenne i kancerogenne (jest uważany za przyczynę m.in. raka płuc).

Jako skutki długotrwałego narażenia na pyły zawieszone wymienia się:

- przedwczesne zgony, przede wszystkim związane z chorobami układu krążenia,
- powikłania sercowo-naczyniowe, m. in. zawał serca i udar mózgu,
- gorszy rozwój płuc oraz rozwój przewlekłych chorób układu oddechowego, np. astma u dzieci,
- nowotwory,
- negatywny wpływ okołoporodowy, np. zwiększona umieralność noworodków i niska masa urodzeniowa.

Skutkami zdrowotnymi krótkoterminowego narażenia są:

- przedwczesne zgony, przede wszystkim związane z chorobami układu oddechowego i sercowo-naczyniowego,
- zwiększona liczba hospitalizacji oraz przyjęć na Szpitalnych Oddziałach Ratunkowych (SOR), na skutek ostrych schorzeń układu sercowo-naczyniowego, tj. zawałów serca i udarów mózgu oraz w związku z powikłaniami oddechowymi, np. napadami astmy,
- zwiększenie częstości występowania objawów takich jak kaszel, świsty oskrzelowe i duszności,
- negatywny wpływ na płuca, zwłaszcza u dzieci i osób z chorobami układu oddechowego takimi jak astma.

Najbardziej narażone na zwiększone ryzyko zdrowotne związane z ekspozycją na cząstki drobne i cząstki o większej średnicy są osoby ze schorzeniami układu sercowo-naczyniowego i oddechowego (w tym z astmą), osoby w podeszłym wieku, dzieci oraz osoby uboższe. Jak wskazują wyniki badań, kobiety w ciąży, noworodki oraz pacjenci z pewnymi obciążeniami zdrowotnymi jak cukrzyca, ulegają również złemu wpływowi pyłu zawieszonego PM_{2,5} na zdrowie.

Zgodnie z badaniami WHO średnie stężenie roczne pyłu zawieszonego PM_{2,5} na poziomie 35 µg/m³ jest związane z wyższym o 15%, długoterminowym ryzykiem umieralności w stosunku do wartości 10 µg/m³. Redukcja stężeń pyłu zawieszonego PM_{2,5} z poziomu 35 µg/m³ do 25 µg/m³ wpłynie na zmniejszenie ryzyka przedwczesnej umieralności o 6%. Redukcja taka wpłynie również na warunki zdrowotne mieszkańców Mazowsza, powodując mniejszą zapadalność na różne schorzenia.

Wartość bezpieczna dla zdrowia i życia, przypadku benzo(a)pirenu, to średnie roczne stężenie na poziomie 1 ng/m³ (wartość docelowa wskazana w prawie unijnym). Jak wskazują pomiary dokonywane na stacjach monitoringowych MWIOŚ wartość ta przekroczona jest w zależności od stanowiska dwu- lub trzykrotnie.

W województwie mazowieckim w wyniku ekspozycji mieszkańców na wysokie stężenia pyłu zawieszonego PM_{2,5} obserwuje się rocznie około 4 tysięcy zgonów oraz ponad 45 tysięcy utraconych przez całą populację lat życia (zgodnie z szacowaniem według metodyki WHO).

Po wprowadzeniu zakazu palenia węglem w Dublinie w roku 1990 i związaną z tym szybką i znaczącą poprawą jakości powietrza, liczba zgonów zmniejszyła się rocznie o ok. 360 (8% wszystkich zgonów).

Coraz większa liczba dowodów, jaką dysponują epidemiolodzy, wskazuje na związek zanieczyszczeń powietrza z niską wagą urodzeniową, liczbą poronień, wcześniactwem jak również częstością występowania wad wrodzonych u noworodków. W trwającym dwanaście lat projekcie, prowadzonym przez grupę prof. dr hab. Wiesława Jędrychowskiego (Collegium Medicum UJ), przebadano grupę kilkuset kobiet z Krakowa oraz ich dzieci, poczynając od drugiego lub trzeciego trymestru ciąży.

Wyniki tych badań wyraźnie pokazują, że ekspozycja matki na pył zawieszony i WWA w czasie ciąży, ma wpływ na wagę urodzeniową, wzrost i obwód główki noworodka. Jest to powodem słabszego rozwoju intelektualnego oraz słabszej odporności w późniejszym wieku, np. zwiększone ryzyko występowania astmy i infekcji dróg oddechowych. Natomiast Śląskie Centrum Chorób Serca w Zabrzu przeprowadziło badania nad zachorowalnością związaną z zanieczyszczeniem powietrza, które wykazały zwiększenie w szpitalach liczby pacjentów z zawałami serca i udarami mózgu spowodowanymi wysokim stężeniem pyłów w powietrzu.

Ponadto zanieczyszczenie powietrza generuje wysokie koszty ekonomiczne (tzw. koszty zewnętrzne), w szczególności:

- wydatki na opiekę zdrowotną, ponoszone bezpośrednio przez ludzi chorujących z powodu zanieczyszczenia powietrza, jak również wydatki w ramach państwowego systemu opieki zdrowotnej,
- koszty wynikające z mniejszej produktywności, w tym absencji w pracy,
- koszty związane z przedwczesną umieralnością oraz
- straty materialne wynikające z przyspieszonej degradacji zabytków.

Ponadto skutkiem ekonomicznym złej jakości powietrza na Mazowszu może być zmniejszenie ruchu turystycznego, szczególnie w sezonie grzewczym, gdy stężenia pyłu zawieszzonego bywają bardzo wysokie, ale również mogą mieć wpływ na zmniejszenie atrakcyjności regionu wśród potencjalnych inwestorów.

Oszacowane koszty ekonomiczne związane ze złą jakością powietrza spowodowaną emisją pyłu zawieszzonego PM_{2,5} wyznaczone dla województwa mazowieckiego według metodyki stosowanej przez WHO – przyjmując za IIASA (International Institute for Applied Systems Analysis) koszt związany ze zgonem jednej osoby w przedziale od 1,09 do 2,22 mln euro – mogą wynieść od 18 do 36,5 mld zł /rok. Natomiast sumaryczne nakłady inwestycyjne na wymianę źródeł ogrzewania, które poniosą mieszkańcy do roku 2023 związane z wdrożeniem niniejszej uchwały zostały oszacowane na kwotę od 4,5 mld zł przy wymianie bezklasowych kotłów na paliwo stałe na kotły retortowe, poprzez 6 mld zł przy wymianie kotłów bezklasowych na kotły gazowe wraz z instalacją zewnętrzną do 11 mld zł, jeżeli do kosztów wymiany pieca doliczy się koszty wymiany wewnętrznej instalacji centralnego ogrzewania. Część z tych kosztów, niezależnie od wprowadzenia uchwały, i tak zostałyby poniesiona, na wymianę kotłów po zakończeniu ich żywotności oraz instalację ogrzewania w nowych budynkach. Koszty kotłów spełniających wymagania uchwały zostały przyjęte jako średnio 3,3 razy wyższe od kosztu kotłów pozaklasowych.

Dyrektiva CAFE zobowiązuje państwa członkowskie, by w przypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych, dla których termin wejścia w życie minął, plany ochrony powietrza określały odpowiednie działania w ten sposób, by okres ich niedotrzymania był jak najkrótszy. W myśl art. 91 ust 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, z późn. zm.), zwanej dalej ustawą POŚ, dla stref ochrony powietrza, w których poziom substancji w powietrzu przekracza poziom dopuszczalny, zarząd województwa, opracowuje projekt uchwały w sprawie programu ochrony powietrza, mającego na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji. W przypadku stref, dla których programy ochrony powietrza zostały uchwalone, a standardy jakości powietrza są nadal przekraczane, zarząd województwa jest obowiązany opracować projekt aktualizacji programu w terminie 3 lat od dnia wejścia w życie uchwały sejmiku województwa w sprawie programu ochrony powietrza. Określa w nim dodatkowo działania ochronne dla grup ludności wrażliwych na przekroczenie, obejmujących w szczególności osoby starsze i dzieci. Prowadzone działania naprawcze przewidziane

w uchwalonych programach ochrony powietrza dla stref województwa mazowieckiego niestety nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, a poziomy dopuszczalne zanieczyszczeń w powietrzu nadal są przekraczane. Dlatego też, w aktualizacji programów ochrony powietrza, przyjętej przez Sejmik Województwa Mazowieckiego w czerwcu 2017 r., wprowadzono jako jedno z działań koniecznych do wdrożenia na Mazowszu w celu osiągnięcia jakości powietrza spełniającej co najmniej dopuszczalne normy, podjęcie uchwały „antysmogowej” na obszarze całego województwa mazowieckiego.

Tym samym, realizując zapisy programów ochrony powietrza dla województwa mazowieckiego i kierując się zasadą praworządności, Sejmik Województwa Mazowieckiego postanowił wprowadzić ograniczenia i zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Biorąc pod uwagę, że w województwie mazowieckim występują przekroczenia norm jakości powietrza, zastosowanie regulacji określonych w uchwale jest środkiem adekwatnym do celu, jakim jest doprowadzenie stężeń zanieczyszczeń, szczególnie pyłów, do poziomów co najmniej równych poziomom dopuszczalnym zgodnych z obowiązującym prawem.

Na podstawie rocznej oceny jakości powietrza dokonywanej przez MWIOŚ, na podstawie art. 89 ustawy POŚ, wszystkie strefy ochrony powietrza w województwie mazowieckim zaliczono do stref, w których przekroczone zostały poziomy dopuszczalne pyłu zawieszonego PM10 i poziom docelowy benzo(a)pirenu. Ponadto, od roku 2011, po rozpoczęciu pomiarów pyłu zawieszonego PM2,5, również w tym zakresie corocznie (oprócz aglomeracji warszawskiej w 2015 r.) we wszystkich strefach województwa mazowieckiego występowały przekroczenia poziomu dopuszczalnego o okresie uśredniania rok kalendarzowy. Zgodnie z analizami przygotowanymi na potrzeby oceny jakości powietrza dla województwa mazowieckiego, na ponadnormatywne poziomy benzo(a)pirenu narażonych jest ponad 70% mieszkańców województwa. W przypadku pyłu PM2,5, ponad 91% mieszkańców Mazowsza narażonych jest na stężenie średnioroczne powyżej 10 µg/m³ wskazywane przez WHO jako stanowiące zagrożenie dla zdrowia.

Niniejsza uchwała stosownie do postanowień art. 96 ust. 1 POŚ jest podejmowana w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi oraz środowisko. Wprowadza ograniczenia i zakazy w zakresie jakości paliw oraz eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw.

Uchwała powinna określać, zgodnie z art. 96 ust. 6 pkt 1 ustawy POŚ, granice obszaru, na którym wprowadza się ograniczenia lub zakazy. Niniejsza uchwała dotyczy całego obszaru województwa mazowieckiego w jego granicach administracyjnych. Dla obszaru wszystkich gmin wprowadzana jest jednolita regulacja określająca wymagania dla instalacji i paliw dopuszczonych do stosowania. Jest to uzasadnione w szczególności tym, że pomiary jakości powietrza prowadzone na przestrzeni ostatnich lat przez MWIOŚ w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska, wskazują na występowanie w województwie mazowieckim wysokich poziomów stężeń zanieczyszczeń w powietrzu. Na wszystkich stałych stanowiskach pomiarowych rejestrowane były przekroczenia poziomu docelowego benzo(a)pirenu, a na licznych stanowiskach odnotowywano przekroczenia poziomów dopuszczalnych pyłów zawieszonych.

Wdrożone uchwałą przepisy pozwolą na osiągnięcie oczekiwanego efektu ekologicznego przy proporcjonalnie najniższych kosztach i w najszybszym możliwym terminie.

W celu określenia zakresu uchwały zgodnie z art. 96 ust. 1 ustawy POŚ, modelem CALMET/CALPUF przeprowadzono symulację rozkładów stężeń zanieczyszczeń (pyłów zawieszonych PM10 i PM2,5, benzo(a)pirenu oraz ditlenku azotu) dla dwóch wariantów

emisyjnych dla całego województwa oraz dla trzech miast (stref): aglomeracji warszawskiej, Płocka i Radomia.

Założenia wariantów emisyjnych dla całego województwa:

- 1) W ramach wariantu pierwszego założono całkowitą likwidację emisji z ogrzewania opartego o paliwa stałe (węgiel, drewno) na całym terenie województwa mazowieckiego. Pozostałe rodzaje emisji, tj.: punktowa, liniowa oraz napływ z obszarów województw sąsiadujących z województwem mazowieckim pozostały na niezmienionym poziomie, wg inwentaryzacji za 2015 r. Ogrzewanie indywidualne paliwami stałymi w tym wariantcie zastąpiono w 50% ogrzewaniem z sieci ciepłowniczych oraz w 50% ogrzewaniem gazowym. Jest to wariant teoretyczny więc nie brano pod uwagę, czy w danej gminie istnieje sieć ciepłownicza lub gazowa.
- 2) W wariantcie drugim założono wymianę bezklasowych kotłów opalanych paliwami stałymi na kotły spełniające wymagania Rozporządzenia Komisji (UE) 2015/1189 z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe w całym województwie mazowieckim. Pozostałe rodzaje emisji, tj.: punktowa, liniowa oraz napływ z obszarów województw sąsiadujących z województwem mazowieckim również pozostały na niezmienionym poziomie, wg inwentaryzacji za 2015 r.

Wynik analizy wskazał, że stężenia zanieczyszczeń typowych dla ogrzewania indywidualnego, czyli pyłów zawieszonych oraz benzo(a)pirenu, w obu wariantach dla całego województwa, obniżyłyby się poniżej odpowiednich poziomów dopuszczalnych i docelowego w całym województwie mazowieckim, oprócz aglomeracji warszawskiej.

Założenia wariantów emisyjnych dla Warszawy, Płocka i Radomia:

- 1) Wariant pierwszy zakłada likwidację paliw stałych (zakaz stosowania w ogrzewaniu indywidualnym węgla i drewna) jedynie w Warszawie, Płocku i Radomiu, natomiast napływ z województwa nie uwzględnia ograniczenia w stosowaniu źródeł ciepła oraz rodzaju i jakości paliw, tzn. założono, że emisja powierzchniowa w województwie poza tymi trzema miastami jest taka jak w 2015 r.
- 2) W ramach wariantu drugiego założono całkowitą likwidację paliw stałych (węgla i drewna) w Warszawie, Płocku i Radomiu oraz wymianę bezklasowych kotłów opalanych paliwami stałymi na kotły spełniające wymagania Rozporządzenia Komisji (UE) 2015/1189 z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe w pozostałej części województwa.

W wariantcie pierwszym dla miast stężenia pyłów zawieszonych PM10 i PM2,5 oraz benzo(a)pirenu w aglomeracji warszawskiej, nie spadłyby poniżej poziomów dopuszczalnych/docelowych. W wariantcie drugim dla miast stężenia tych zanieczyszczeń spadłyby poniżej poziomów kryterialnych w Płocku i Radomiu, ale nie osiągnęłyby odpowiednich wartości w Warszawie, gdzie w szeroko rozumianej centralnej części miasta, w emisji zanieczyszczeń, przeważa komunikacja i żadne rozwiązania ukierunkowane na zmniejszenie emisji zanieczyszczeń z ogrzewania indywidualnego nie wpłyną na poprawę jakości powietrza w tym obszarze. Natomiast na obrzeżach aglomeracji, zarówno obniżenie poziomu lokalnej emisji powierzchniowej (związanej z gospodarką komunalną) jak i napływowej (z sąsiednich gmin) spowoduje, że tam jakość powietrza poprawiłaby się w znacznym stopniu.

Oczekiwany efekt ekologiczny w postaci osiągnięcia poziomów dopuszczalnych i docelowego stężeń zanieczyszczeń uzyskano by w analizowanych wariantach (oprócz wariantu drugiego dla miast). Jakość powietrza w całym województwie, z wyjątkiem Warszawy (gdzie do osiągnięcia dobrej jakości powietrza niezbędne są działania zmniejszające emisję zanieczyszczeń z komunikacji), uległaby znacznej poprawie – zostałyby osiągnięte cele dotyczące jakości powietrza, wyznaczone w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy, aby unikać, zapobiegać lub ograniczać szkodliwe oddziaływanie na zdrowie ludzi i środowiska jako całości.

Zakładając całkowitą likwidację paliw stałych w gospodarce komunalnej (ogrzewaniu indywidualnym) należy rozważyć możliwości techniczne i finansowe zbudowania bądź rozbudowania we wszystkich gminach województwa sieci ciepłowniczych lub/i gazowych. W poszczególnych powiatach i gminach województwa mazowieckiego (w szczególności porównując gminy miejskie z gminami wiejskimi) występuje bardzo zróżnicowana sytuacja pod względem wyposażenia w infrastrukturę techniczną. Brak sieci ciepłowniczej i/lub gazowej w gminach lub ich słaby rozwój oraz brak środków finansowych na ich rozbudowę powoduje, że w najbliższych 10–15 latach nie ma technicznych możliwości, aby zakazać używania w gospodarce komunalnej paliwa stałego.

Wprowadzenie zakazu spalania paliw stałych obejmowałoby również spalanie drewna i innej biomasy, a więc spowodowałoby konieczność likwidacji miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń (kominków), co mogłoby spowodować duże społeczne niezadowolenie.

Natomiast wprowadzenie zakazu spalania paliw stałych w trzech największych miastach województwa, tj.: aglomeracji warszawskiej, Płocku i Radomiu (które mają rozwinięte sieci gazowe i ciepłownicze oraz środki finansowe, aby je dalej rozwijać) byłoby nałożeniem większych obowiązków dla mieszkańców tych miast niż dla mieszkańców reszty województwa, mimo braku różnicy w efekcie ekologicznym, a więc byłby to brak równości mieszkańców województwa wobec nakładanych obowiązków.

Formułując zapisy uchwały antysmogowej wzięto pod uwagę uwarunkowania techniczne, finansowe, prawne oraz efekt ekologiczny i w związku z tym nie przyjęto rozwiązana zakazującego spalania paliw stałych w ogrzewaniu indywidualnym, w całym województwie mazowieckim lub tylko w aglomeracji warszawskiej, Płocku i Radomiu.

Po analizie wyników symulacji w wariantach emisyjnych oraz analizie możliwości technicznych i finansowych zdecydowano, że najlepszym rozwiązaniem zarówno z punktu widzenia ekologicznego, jak i medycznego (poprawa jakości powietrza wiąże się bezpośrednio z polepszeniem zdrowia mieszkańców), jest przyjęcie uchwały z zapisami nakazującymi wymianę bezklasowych kotłów na paliwo stałe na kotły spełniające wymagania rozporządzenia Komisji (UE) 2015/1189 z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe.

Wprowadzanie jedynie punktowych regulacji dla części gmin lub wyłączenie części obszaru województwa z niniejszej uchwały doprowadziłoby do braku skuteczności regulacji. Zwłaszcza, że na jakość powietrza wpływa nie tylko lokalna emisja zanieczyszczeń, ale również ich napływ ze źródeł zlokalizowanych w obszarach sąsiadujących. Bez regulacji dla całego obszaru województwa istnieje również ryzyko pogorszenia jakości powietrza ze względu na powstawanie nowych źródeł emisji.

Zgodnie z art. 96 ust. 6 pkt 2 ustawy POŚ uchwała sejmiku województwa określa rodzaje podmiotów lub instalacji, dla których wprowadza się ograniczenia lub zakazy, o których mowa w ust. 1. W § 2 uchwały wskazano instalacje, dla których wprowadza się

ograniczenia i zakazy w zakresie ich eksploatacji. Przez pojęcie instalacji należy rozumieć określenie użyte w art. 3 pkt 6 ustawy 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. Zgodnie z art. 96 ust. 1 ustawy POŚ, uchwałą objęte są tylko te instalacje, w których następuje spalanie paliw. 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 uchwale doprecyzowano, że dotyczy ona instalacji, w których następuje spalanie paliw stałych.

W uchwale wymieniono przykładowy katalog instalacji, w których następuje spalanie paliw, gdzie wskazane zostały piece, kominki i kotły, w tym kotły wchodzące w skład zestawów zawierających kocioł na paliwo stałe, ogrzewacze dodatkowe, regulatory temperatury i urządzenia słoneczne. Wskazanie katalogu ma na celu uczynienie uchwały regulacją przejrzystą dla podmiotów określonych w § 7. W uchwale wymieniono kocioł, kominek i piec, gdyż są to instalacje, w których najczęściej następuje spalanie paliw w celu dostarczania ciepła do systemu centralnego ogrzewania lub do systemu ogrzewania wody użytkowej (kocioł) lub wydzielania ciepła (kominek i piec) poprzez bezpośrednie przenoszenie ciepła ewentualnie połączone z przenoszeniem ciepła do cieczy lub z systemem dystrybucji gorącego powietrza. Katalog ten nie jest zamknięty, ponieważ na rynku instalacji pojawiają się różne produkty, a ich producenci używają dla nich różnych nazw. Rodzaje instalacji, które zostały objęte ograniczeniami są zdefiniowane ze względu na ich cechy rodzajowe i przy wykorzystaniu pojęć o charakterze generalnym.

W § 3 uchwały wskazano rodzaj podmiotów (adresatów), dla których wprowadza się ograniczenia. Są to podmioty eksploatujące instalacje określone w § 2 uchwały. Adresatów uchwały nie zróżnicowano z punktu widzenia posiadania przez nich tytułu prawnego do instalacji. Zróżnicowanie takie w nieuprawniony sposób mogłoby uprzywilejowywać osoby, których tytuł prawny do instalacji jest sporny, niejasny lub, które nie posiadają żadnego tytułu prawnego względem osób, które tytuł prawny do instalacji posiadają. Dla założonych celów uchwały istotny jest sposób eksploatacji instalacji.

W myśl art. 96 ust. 6 pkt 3 ustawy POŚ uchwała sejmiku województwa określa rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania lub których stosowanie jest zakazane na obszarze, na którym wprowadza się ograniczenia, lub parametry techniczne lub rozwiązania techniczne lub parametry emisji instalacji, w których następuje spalanie paliw, dopuszczonych do stosowania na tym obszarze.

Niniejszą uchwałą wprowadzono zakaz stosowania paliw, które są najgorszymi paliwami według kryteriów jakościowych – mułów i flotokonzentratów węglowych oraz mieszanek produkowanych z ich wykorzystaniem, węgla brunatnego oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem tego węgla, węgla kamiennego w postaci sypkiej o uziarnieniu 0–3 mm oraz paliw zawierających biomasę o wilgotności w stanie roboczym powyżej 20%. Paliwa te charakteryzują się wysoką emisją zanieczyszczeń powstałych w trakcie spalania, zwłaszcza pyłu i benzo(a)pirenu zawartego w pyłe. Muły i floty węglowe w praktyce mają zróżnicowane parametry wartości opałowej, wilgotności, zawartości popiołu, siarki i innych zanieczyszczeń. W Polsce nie obowiązują w chwili obecnej żadne normy jakościowe dla paliw węglowych, jak również brak jest jednolitego systemu certyfikacji paliw węglowych dostępnych w sprzedaży. Z tego względu posłużono się parametrem uziarnienia 0–3 mm,

charakterystycznym dla odpadu węglowego sprzedawanego pod nazwą handlową muł węglowy oraz dla flotokoncentratu.

Parametry wilgotności biomasy, o których mowa w uchwale, odpowiadają wartościom uzyskiwanym poprzez sezonowanie drewna przez dwa sezony i są zgodne z postulatami branży producentów kominków i pieców oraz wartościami zalecanymi w instrukcjach i dokumentacjach technicznych nowoczesnych kotłów na drewno.

Uchwałą wprowadzono również ograniczenia w zakresie parametrów technicznych i parametrów emisji z instalacji poprzez odniesienie do wymagań minimalnych poziomów sezonowej efektywności energetycznej i norm emisji zanieczyszczeń dla sezonowego ogrzewania pomieszczeń określonych w rozporządzeniu Komisji (UE) 2015/1189 z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe oraz w rozporządzeniu Komisji (UE) 2015/1185 z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe.

Rozporządzenie Komisji (UE) 2015/1189 wyznacza następujące wymagania dla kotłów na paliwa stałe:

- sezonowa efektywność energetyczna nie może być mniejsza niż 75% dla kotłów o znamionowej mocy cieplnej do 20 kW lub nie może być mniejsza niż 77% dla kotłów o znamionowej mocy cieplnej przekraczającej 20 kW;
- emisje cząstek stałych (PM) nie mogą przekraczać 40 mg/m³ w przypadku kotłów z automatycznym podawaniem paliwa oraz 60 mg/m³ w przypadku kotłów z ręcznym podawaniem paliwa;
- emisje organicznych związków gazowych (OGC) nie mogą przekraczać 20 mg/m³ w przypadku kotłów z automatycznym podawaniem paliwa oraz 30 mg/m³ w przypadku kotłów z ręcznym podawaniem paliwa;
- emisje tlenku węgla (CO) nie mogą przekraczać 500 mg/m³ w przypadku kotłów z automatycznym podawaniem paliwa oraz 700 mg/m³ w przypadku kotłów z ręcznym podawaniem paliwa;
- emisje tlenków azotu (NO_x), wyrażone jako ekwiwalent dwutlenku azotu, nie mogą przekraczać 200 mg/m³ w przypadku kotłów na biomasę oraz 350 mg/m³ w przypadku kotłów na paliwa kopalne.

Natomiast rozporządzenie Komisji (UE) 2015/1185 wyznacza niżej wymienione wymagania dla miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń:

- sezonowa efektywność energetyczna nie może być niższa niż:
 - 79% dla ogrzewaczy z zamkniętą komorą spalania wykorzystujących pelet,
 - 65% dla ogrzewaczy z zamkniętą komorą spalania wykorzystujących inne paliwo niż pelet i dla kuchenek,
 - 30% dla ogrzewaczy z otwartą komorą spalania;
- emisje cząstek stałych (PM) nie mogą przekraczać:
 - 20 mg/m³ dla ogrzewaczy z zamkniętą komorą spalania wykorzystujących pelet,
 - 40 mg/m³ dla ogrzewaczy z zamkniętą komorą spalania wykorzystujących inne paliwo niż pelet i dla kuchenek,
 - 50 mg/m³ dla ogrzewaczy z otwartą komorą spalania;
- emisje organicznych związków gazowych (OGC) nie mogą przekraczać:
 - 60 mgC/m³ dla ogrzewaczy z zamkniętą komorą spalania wykorzystujących pelet,

- 120 mgC/m³ dla ogrzewaczy z zamkniętą komorą spalania wykorzystujących inne paliwo niż pelet, dla kuchenek i dla ogrzewaczy z otwartą komorą spalania;
- emisje tlenku węgla (CO) nie mogą przekraczać:
 - 300 mg/m³ dla ogrzewaczy z zamkniętą komorą spalania wykorzystujących pelet,
 - 1 500 mg/m³ dla ogrzewaczy z zamkniętą komorą spalania wykorzystujących inne paliwo niż pelet i dla kuchenek,
 - 2 000 mg/m³ dla ogrzewaczy z otwartą komorą spalania;
- emisje tlenków azotu (NO_x) nie mogą przekraczać:
 - 200 mg/m³ dla ogrzewaczy z otwartą komorą spalania oraz z zamkniętą komorą spalania i kuchenek wykorzystujących biomasę,
 - 300 mg/m³ dla ogrzewaczy z zamkniętą komorą spalania i kuchenek wykorzystujących węgiel i dla ogrzewaczy z otwartą komorą spalania.

Z przepisów ww. rozporządzeń wynika, że wprowadzone parametry sezonowej efektywności energetycznej i norm emisji zanieczyszczeń dla sezonowego ogrzewania pomieszczeń powinny być spełnione dla wszystkich rodzajów paliw dopuszczonych do stosowania w instrukcji użytkowania instalacji.

W przypadku kotłów, których eksploatacja rozpocznie się przed wejściem w życie uchwały, możliwe jest stosowanie kotłów, które spełniają wymagania klasy 5 według normy PN-EN 303-5:2012. Kotły te charakteryzują się zbliżonymi parametrami emisji jak w przypadku kotłów spełniających wymagania ekoprojektu, różnią się głównie brakiem badań emisji pyłu przy pracy z minimalnym obciążeniem oraz brakiem wymagań dla emisji tlenków azotu. Instalacja takich kotłów była wspierana w ramach dotychczasowych programów ograniczania niskiej emisji. W związku z tym eksploatacja istniejących kotłów klasy 5 będzie możliwa do końca ich żywotności.

W ramach opracowania dokumentacji do określenia założeń niniejszej uchwały przeprowadzona została analiza efektów dla wariantów regulacji ograniczających emisję z sektora indywidualnego ogrzewania.

Dla każdego z wariantów określono zmianę wielkości emisji w strefach jakości powietrza, a także określono zmiany w wysokości stężeń na terenie województwa. Analizy wykazały, że bez uregulowania emisji z kotłów na poziomie województwa, kontynuowanie dotychczasowych działań, nie przyniesie wystarczającego efektu w postaci dotrzymania norm jakości powietrza. Osiągnięcie norm dla pyłu zawieszonego PM₁₀, pyłu zawieszonego PM_{2,5} oraz poziomu docelowego benzo(a)pirenu wymaga zastosowania nowoczesnych kotłów i ogrzewaczy pomieszczeń na paliwa stałe o emisji na poziomie wymagań ekoprojektu. Wdrożenie tego wariantu, ograniczy łączną emisję pyłu zawieszonego PM₁₀ oraz PM_{2,5} ze źródeł powierzchniowych na obszarze województwa o ok. 97%, a benzo(a)pirenu o ok. 91%, a stężenia pyłu zawieszonego PM₁₀ i PM_{2,5} w stosunku do 2015 r. zostaną zredukowane blisko dwukrotnie, a stężenia benzo(a)pirenu trzykrotnie. Jednak mimo tak znaczących redukcji stężeń zanieczyszczeń, dojście do odpowiednich norm jakości powietrza w aglomeracji warszawskiej będzie wymagało podjęcia działań dodatkowych, ograniczających emisję z komunikacji.

Koszt wdrożenia regulacji ograniczającej stosowanie kotłów i ogrzewaczy pomieszczeń niespełniających wymagań ekoprojektu oszacowano w analizie na poziomie od 4,5 do 6 mld zł do roku 2023. To koszty związane z wymianą obecnie stosowanych instalacji na nowoczesne kotły lub ogrzewacze pomieszczeń na paliwa stałe spełniające wymagania ekoprojektu lub inne źródła ogrzewania (np. gaz, sieć ciepłownicza). Część tych kosztów zostałaby poniesiona niezależnie od wprowadzanej uchwały w wyniku zakupu do 2023 roku

nowych instalacji niespełniających wymagań w zakresie emisji zanieczyszczeń. Jednocześnie oszacowane zaoszczędzone koszty zewnętrzne związane z poprawą jakości powietrza w wyniku wdrożenia uchwały to około 5 mld zł rocznie.

W tym miejscu należy wskazać, że rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe (Dz. U. z 2017 r., poz. 1690), wprowadza ograniczenia dotyczące wprowadzania do obrotu i do użytkowania kotłów o znamionowej mocy cieplnej nie większej niż 500 kW. Zgodnie z tym rozporządzeniem od 1 lipca 2018 r. nie będzie możliwe wprowadzanie do obrotu kotłów z rusztem awaryjnym spełniających wymagania emisyjne niższe niż określone w tym rozporządzeniu, tj. wskazane w Polskiej Normie PN-EN 303-5:2012 dla klasy 5.

Uchwała sejmiku województwa, zgodnie z art. 96 ust. 7 ustawy POŚ, może także określać sposób lub cel wykorzystania paliw, który jest objęty ograniczeniami określonymi w uchwale, okres obowiązywania ograniczeń lub zakazów w ciągu roku oraz obowiązki podmiotów objętych uchwałą w zakresie niezbędnym do kontroli realizacji uchwały. Niniejsza uchwała nie wskazuje sposobu i celu wykorzystania paliw, który jest objęty ograniczeniami, co oznacza, że obejmuje wszystkie instalacje, które wydzielają lub dostarczają ciepło, zarówno instalacje wykorzystywane w celach grzewczych, jak również w celach przygotowania żywności i innych. Przebieg procesu spalania i emisja zanieczyszczeń związana ze stosowaniem paliw stałych jest identyczna bez względu na cel stosowania paliw. Celem wprowadzanej regulacji jest ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza i z tego względu nie może ona przewidywać wyjątków dla procesów, które tę emisję również powodują. Ponadto poprzez objęcie ograniczeniami wszystkich instalacji, w których następuje spalanie paliw, niezależnie od celu stosowania tych paliw, wyeliminowane zostaną ewentualne luki i możliwości obejścia przepisów.

W przypadku wykorzystania paliw nie tylko do celów grzewczych, ale również funkcji dodatkowych (np. przygotowanie żywności czy ogrzewanie wody użytkowej), wyeliminowane zostaną wątpliwości czy uchwała ma zastosowanie w tym zakresie.

Ponadto brak podstaw do wyłączenia spod zakresu uchwały wykorzystywania instalacji innych niż wyraźnie dopuszczone, na cele związane z wykonywaniem usług gastronomicznych lub innych (oprócz przypadków wskazanych w art. 96 ust. 8 ustawy POŚ). Takie wyłączenie byłoby sprzeczne z zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wykorzystywanie instalacji innych niż wyraźnie dopuszczone na cele związane z wykonywaniem usług gastronomicznych lub innych przez przedsiębiorców charakteryzuje się tą samą cechą co przygotowanie żywności przez podmioty nie świadczące usług gastronomicznych. Jest to emisja zanieczyszczeń do atmosfery. Jednocześnie brak podstaw do stwierdzenia, że wyłączenie usług gastronomicznych byłoby uzasadnione. Biorąc pod uwagę cel niniejszej uchwały należy przyznać pierwszeństwo zasadom sprawiedliwości społecznej, o której mowa w art. 2 Konstytucji oraz zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska – art. 68 ust. 4 Konstytucji, nad zasadą swobody prowadzenia działalności gospodarczej, o której mowa w art. 22 Konstytucji. Nie byłoby uzasadnione wyłączenie z zakresu uchwały osób prowadzących działalność gospodarczą, jeżeli wymaga się poddania ograniczeniom wskazanym w niniejszym akcie także od osób niezamożnych, które nie prowadzą działalności gospodarczej, co więcej stopień zanieczyszczenia powietrza na Mazowszu uzasadnia podjęcie działań zdecydowanych, gdyż obecnie tylko takie mogą wpłynąć na ograniczenie negatywnych dla zdrowia skutków degradacji środowiska. Ograniczenia określone niniejszą uchwałą są podejmowane w granicach upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 96 ustawy POŚ. Są niezbędne ze względu na ważny interes publiczny, jakim jest

wskazane w § 1 uchwały zapobieganie negatywnemu wpływowi zanieczyszczeń na ludzi i środowisko.

Uchwała nie wprowadza szczególnych okresów obowiązywania ograniczeń w ciągu roku. Ze względu na konieczność zmniejszenia całorocznej emisji zanieczyszczeń zasadne jest aby ograniczenia obowiązywały przez cały rok. Poza tym wyznaczone w uchwale poziomy emisji zanieczyszczeń określone są w ramach procedury badawczej instalacji niezależnej od pory roku.

Zgodnie z art. 96 ust. 7 pkt 3 ustawy POŚ określono obowiązki podmiotów objętych uchwałą w zakresie niezbędnym do kontroli realizacji uchwały. Zobowiązano podmioty eksploatujące instalacje do wykazania spełniania wymagań określonych w niniejszej uchwale poprzez przedstawienie dokumentów potwierdzających ich spełnienie. Katalog dokumentów, które mogą być wykorzystane w tym celu pozostaje otwarty. W szczególności może to być dokumentacja techniczna urządzenia lub instrukcja dla instalatorów i użytkowników.

Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z § 58 Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 21 października 2008 r. w sprawie zasadniczych wymagań dla maszyn (Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1228, z późn. zm.), maszyna wprowadzana do obrotu lub oddawana do użytku musi być wyposażona w instrukcje. Instrukcje te powinny zawierać między innymi ogólny opis maszyny, rysunki, schematy, opisy i objaśnienia niezbędne do użytkowania, konserwacji i naprawy maszyny oraz sprawdzenia prawidłowości jej działania, jak również opis zastosowania maszyny zgodnego z jej przeznaczeniem. Zgodnie zaś z wymaganiami określonymi w punkcie 2 lit. a) załącznika II do rozporządzenia Komisji (UE) 2015/1189 oraz w punkcie 3 lit. a) załącznika II do rozporządzenia Komisji (UE) 2015/1185, w instrukcji obsługi dla instalatorów i użytkowników kotła lub ogrzewacza pomieszczeń konieczne jest zamieszczenie informacji o sezonowej efektywności energetycznej i emisji zanieczyszczeń oraz instrukcji dotyczących właściwego sposobu eksploatacji kotła na paliwo stałe oraz wymogów jakościowych dotyczących paliwa zalecanego i dowolnego innego odpowiedniego paliwa.

Na podstawie art. 96 ust. 8 ustawy POŚ, niniejsza uchwała nie dotyczy instalacji, dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia zintegrowanego albo pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, albo dokonanie zgłoszenia, a więc dotyczy instalacji o mocy do 1 MW.

W celu realizacji niniejszej uchwały wymagane jest wsparcie ze strony organów gmin, posiadających kompetencje m.in. w zakresie zaopatrzenia mieszkańców w ciepło, kształtowania polityki przestrzennej, udzielania dotacji mieszkańcom do wymiany kotłów opalanych paliwami stałymi i udzielania pomocy społecznej oraz ze strony organów powiatów, które posiadają kompetencje w zakresie wydawania pozwoleń na budowę, przyjmowania zgłoszeń i wydawania pozwoleń na użytkowanie.

Zarząd Województwa Mazowieckiego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014–2020 na działanie 4.3.1 Ograniczanie zanieczyszczeń powietrza i rozwój mobilności miejskiej, kwotę 111 mln Euro między innymi na dofinansowanie do wymiany starych kotłów na paliwa stałe. Środki te udostępniane za pośrednictwem gmin stanowią narzędzie wsparcia dla mieszkańców, którzy będą dokonywali likwidacji ogrzewania starymi kotłami na paliwa stałe i zastosują ogrzewanie niskoemisyjne.

Uchwała Sejmiku Województwa Mazowieckiego w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa mazowieckiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw jest aktem prawa miejscowego i stanowi źródło prawa powszechnie obowiązującego na obszarze województwa, co umożliwi uwzględnienie

zapisów uchwały w toku rozstrzyganych spraw. W prowadzonych postępowaniach administracyjnych, między innymi w oparciu o ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073) i ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, z późn. zm.), możliwe będzie wiążące ustalenie warunków dla poszczególnych inwestycji w zakresie dopuszczalnych rodzajów paliw ze względu na wymogi ochrony powietrza, a obowiązek ten będzie egzekwowany przy podejmowaniu działań inwestycyjnych.

Zadania kontrolne w zakresie przestrzegania przepisów wprowadzonych niniejszą uchwałą będą prowadzić w szczególności:

- Straże gminne, na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 706, z późn. zm.),
- wójt, burmistrz i prezydent miasta oraz upoważnieni pracownicy urzędów miejskich i gminnych lub funkcjonariusze straży gminnych, na podstawie art. 379 ustawy Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, z późn. zm.),
- Policja, w oparciu o art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2016 r. poz. 1782, z późn. zm.),
- Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, w oparciu o art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. 2016 r. poz. 1688, z późn. zm.).

W przypadku naruszenia przepisów uchwały przewidziano sankcje, które określa art. 334 ustawy POŚ. Stanowi on, że „Kto nie przestrzega ograniczeń, nakazów lub zakazów, określonych w uchwale sejmiku województwa przyjętej na podstawie art. 96, podlega karze grzywny”, która zgodnie z art. 24 Kodeksu wykroczeń, wynosi od 20 zł do 5.000 zł, przy czym w postępowaniu mandatowym można nałożyć grzywnę w wysokości do 500 zł, a jeżeli natomiast czyn wyczerpuje znamiona wykroczeń określonych w dwóch lub więcej przepisach ustawy 1.000 zł (art. 96 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia). Do nakładania mandatów na podstawie art. 334 ustawy POŚ na gruncie aktualnego stanu prawnego uprawniona jest Policja oraz Inspektorzy Inspekcji Ochrony Środowiska.

Dodatkowo należy wskazać, że zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy Prawo budowlane obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli okresowej, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego przewodów kominowych.

Termin wejścia uchwały w życie został ustalony na listopad 2017 roku, aby w pierwszej kolejności ograniczyć powstawanie nowych nieekologicznych źródeł emisji. Od dnia wejścia w życie uchwały, wszystkie nowo instalowane kotły na paliwa stałe powinny spełniać wymagania w zakresie sezonowej sprawności i emisji zanieczyszczeń określone w rozporządzeniu Komisji UE 2015/1189. Kotły spełniające te wymagania są dostępne już obecnie u wielu producentów.

Ponadto od 1 stycznia 2020 roku zgodnie z rozporządzeniem Komisji UE 2015/1189 nie będzie możliwe wprowadzanie do sprzedaży kotłów niespełniających wymagań określonych w tym rozporządzeniu. Natomiast rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe (Dz. U. z 2017 r., poz. 1690) wprowadza ograniczenia dotyczące wprowadzania do obrotu i do użytkowania kotłów o znamionowej mocy cieplnej nie większej niż 500 kW. Zgodnie z tym rozporządzeniem od 1 lipca 2018 r. nie będzie też możliwe wprowadzanie do obrotu kotłów z rusztem awaryjnym spełniających wymagania emisyjne niższe niż określone w tym rozporządzeniu, tj. wskazane w Polskiej Normie PN-EN 303-5:2012 dla klasy 5.

Dla kotłów pozaklasowych, niespełniających żadnych norm emisji, których rozpoczęcie eksploatacji (w rozumieniu § 1 ust. 2 uchwały) nastąpiło przed dniem wejścia w życie uchwały, przewidziano odpowiednio długi okres przejściowy na dostosowanie się do wymogów uchwały, tj. do 1 stycznia 2023 roku. W tym okresie dla wielu użytkowanych instalacji będzie następował naturalny proces końca żywotności i wymiany na instalacje spełniające wymagania ekoprojektu.

W przypadku kotłów, których eksploatacja rozpoczęła się (w rozumieniu § 1 ust. 2 uchwały) przed dniem wejścia w życie niniejszej uchwały, a jednocześnie spełniają podstawowe wymagania w zakresie emisji zanieczyszczeń na poziomie klasy 3 lub klasy 4 według normy PN-EN 303-5:2012, okres przejściowy został wydłużony do 10 lat, tj. do 1 stycznia 2028 roku. Instalacje te charakteryzują się znacznie niższą emisją zanieczyszczeń w stosunku do powszechnie używanych kotłów pozaklasowych, stąd wyznaczony okres przejściowy pozwoli na wydłużenie możliwości ich eksploatacji, co przekłada się na pozytywne skutki ekonomiczne, społeczne oraz ekologiczne.

Po wejściu w życie uchwały, nie będzie możliwe rozpoczęcie eksploatacji instalacji niespełniających wymagań określonych w § 5 i § 6 uchwały. W związku z tym, wyeliminowana zostanie możliwość spalania paliw stałych w kotłach, piecach i kominkach powodujących największe zanieczyszczenie powietrza.

W przypadku ogrzewaczy pomieszczeń również zastosowany został okres przejściowy. Wymagania dla nowo instalowanych ogrzewaczy pomieszczeń zaczną obowiązywać od dnia wejścia w życie uchwały. Na rynku są już obecnie dostępne produkty, spełniające wymagania określone w rozporządzeniu Komisji UE 2015/1185. Wymagania ekoprojektu w stosunku do ogrzewaczy pomieszczeń na paliwa stałe wprowadzanych do sprzedaży zaczną obowiązywać od 1 stycznia 2022 roku. Dla ogrzewaczy pomieszczeń, których eksploatacja rozpocznie się przed dniem wejścia w życie uchwały przewidziany został również odpowiednio długi okres przejściowy na dostosowanie się do wymogów uchwały, tj. do 1 stycznia 2023 roku. Dla ogrzewaczy pomieszczeń, których eksploatacja rozpoczęła się przed dniem wejścia w życie uchwały przewidziano możliwość ich stosowania w przypadku braku zgodności z wymaganiami określonymi w rozporządzeniu Komisji (UE) 2015/1185. Dopuszczono możliwość eksploatacji po 1 stycznia 2023 roku tych miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń, które zostaną wyposażone w urządzenie redukujące emisję pyłu do poziomu określonego w rozporządzeniu Komisji (UE) 2015/1185. Uwzględniono przy tym fakt, że zgodnie z § 132 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422), budynek, który ze względu na swoje przeznaczenie wymaga ogrzewania, powinien być wyposażony w instalację ogrzewczą lub inne urządzenia ogrzewcze, niebędące piecami, trzonami kuchennymi lub kominkami, co oznacza, że kominek lub piec nie może być głównym źródłem ogrzewania budynku. Stosowane są one zazwyczaj ze znacznie mniejszą intensywnością niż kotły a jednocześnie wymiana tych instalacji na nowe spełniające wymagania ekoprojektu, jest często bardzo utrudniona a czasami nawet niemożliwa.

Ponadto w uchwale przewidziano kilkumiesięczny okres przejściowy dla zakazu stosowania najgorszych jakościowo paliw, co jest związane z tym, że mieszkańcy zdążyli się już przygotować do sezonu grzewczego 2017/2018.

W postępowaniu, którego przedmiotem jest podjęcie uchwały w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa mazowieckiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw – zgodnie z art. 96 ust. 5 ustawy POŚ zapewniony został udział społeczeństwa, a zgodnie z art. 96 ust. 2 projekt uchwały

przekazano do zaopiniowania właściwym wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast oraz starostom.

Konsultacje społeczne przeprowadzone zostały w dniach 20 lipca – 18 sierpnia 2017 r. Informacja o toczącym się postępowaniu, którego przedmiotem było podjęcie uchwały wprowadzającej ograniczenia i zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw oraz o możliwości składania uwag i wniosków do projektu uchwały została umieszczona:

- 1) na stronie internetowej Województwa Mazowieckiego,
- 2) na tablicy ogłoszeń przy ul. Jagiellońskiej 26,
- 3) w dzienniku „Rzeczpospolita”.

Informacje o konsultacjach zamieszczono również w kilku gazetach o zasięgu wojewódzkim (m.in. Gazeta Wyborcza, Newsweek) oraz lokalnym (m.in. Tygodnik Płocki, Tygodnik Ostrołęcki). Przeprowadzono również kampanię informacyjną w lokalnych rozgłośniach radiowych, internecie oraz w pociągach Kolei Mazowieckich.

Ponadto, jednym z elementów konsultacji społecznych projektu uchwały były spotkania z samorządowcami, przedstawicielami organizacji społecznych i zainteresowanymi mieszkańcami, zorganizowane na przełomie lipca i sierpnia w Siedlcach, Radomiu, Ostrołęce, Ciechanowie, Płocku i Warszawie, na których szeroko zaprezentowano założenia projektu niniejszej uchwały.

W toku konsultacji społecznych, w wyznaczonym terminie wpłynęło ponad 2.200 uwag i wniosków, a także głosów poparcia mieszkańców województwa mazowieckiego oraz innych podmiotów zainteresowanych wprowadzanymi regulacjami. Ponadto mieszkańcy, za pośrednictwem organizacji pozarządowej, złożyli apel w sprawie jak najszybszego uregulowania spraw zanieczyszczenia powietrza, który podpisało ponad 13.000 osób.

W toku opiniowania projektu uchwały przez organy samorządu powiatowego i gminnego przekazano 81 opinii: w tym 40 opinii pozytywnych (w tym 27 bez uwag), 19 opinii negatywnych (w tym 6 bez uwag) oraz 22 opinie z uwagami, bez jednoznacznego stanowiska.

W pozostałych 270 przypadkach opinia nie została wydana, co zgodnie z art. 96 ust. 4 ustawy POŚ oznacza akceptację projektu uchwały.

Dodatkowo przedstawiono projekt uchwały do zaopiniowania właściwym powiatowym inspektorom nadzoru budowlanego. Opinie i uwagi złożyło 7 spośród 42 organów nadzoru budowlanego.

Uwagi i wnioski, które wpłynęły po wyznaczonym terminie, zgodnie z art. 41 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 2017 r. poz. 1405), pozostawiono bez rozpoznania.

Na skutek przeprowadzonych konsultacji społecznych oraz opiniowania, do projektu uchwały przedstawionego do konsultacji wprowadzono modyfikacje. Najważniejsze z nich to:

- 1) uszczegółowienie i doprecyzowanie definicji rodzaju instalacji, których dotyczą wprowadzane ograniczenia;
- 2) doprecyzowanie rodzajów paliw zakazanych do stosowania w instalacjach;
- 3) usunięcie zapisów odnoszących się do eksploatacji kotłów z automatycznym podawaniem paliwa oraz możliwościami technicznymi lub ekonomicznymi podłączenia obiektu budowlanego do centralnej sieci ciepłowniczej lub sieci gazowej;
- 4) usunięcie z katalogu dokumentów potwierdzających spełnienie wymagań określonych w uchwale dokumentacji z badań;

- 5) wprowadzenie kilkumiesięcznego okresu przejściowego dla zakazu stosowania określonych rodzajów paliw;
- 6) usunięcie wymagania dotyczącego osiągnięcia przez miejscowe ogrzewacze pomieszczeń odpowiedniej sprawności cieplnej.

W związku z tym, że niniejsza uchwała jest aktem prawa miejscowego, stosownie do Regulaminu konsultowania projektów aktów prawa miejscowego z Mazowiecką Radą Działalności Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, stanowiącego załącznik do uchwały Nr 176/10 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 8 listopada 2010 r. (zmienionej uchwałą Nr 160/11 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 24 października 2011 r.) projekt uchwały został skonsultowany z Mazowiecką Radą Działalności Pożytku Publicznego. Rada zdecydowała się poprzeć i rekomendować uwzględnienie uwag przygotowanych przez Stowarzyszenie Warszawa bez Smogu.

Zgodnie z art. 42 i art. 43 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 2017 r. poz. 1405, z późn. zm.) po przyjęciu przez Sejmik Województwa Mazowieckiego przedmiotowej uchwały, zostanie do niej dołączone i podane do publicznej wiadomości uzasadnienie zawierające informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa.

Poza uwagami i opiniami złożonymi w trybie konsultacji, wpłynęły dwie petycje w sprawie podjęcia tzw. „uchwały antysmogowej”. Petycje złożyło Stowarzyszenie „NaprawMy” oraz mieszkańcy gminy Izabelin. Zostały one rozpatrzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1123), a przekazane uwagi przeanalizowane podczas prac nad projektem niniejszej uchwały.

Podsumowując, Sejmik Województwa Mazowieckiego w celu ochrony zdrowia mieszkańców oraz ograniczenia negatywnego oddziaływania zanieczyszczeń na środowisko, wprowadza dla obszaru województwa ograniczenia i zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Niniejsza uchwała stanowi realizację zapisów zaktualizowanych programów ochrony powietrza dla województwa mazowieckiego jako jedno z działań koniecznych do wdrożenia w celu osiągnięcia na Mazowszu jakości powietrza spełniającej dopuszczalne normy. Rozwiązania zaproponowane w uchwale, tzn. zakaz ogrzewania pomieszczeń najgorszymi jakościowo paliwami stałymi (fotami, mułami, węglem brunatnym, itp.), a jednocześnie nie wprowadzenie zakazu stosowania paliw stałych w ogóle oraz terminy przejściowe na wymianę kotłów już funkcjonujących mają doprowadzić do jak najszybszego osiągnięcia wymaganego efektu ekologicznego (obniżenia stężeń zanieczyszczeń w powietrzu przynajmniej do poziomów dopuszczalnych i docelowych), przy jak najniższych nakładach.

Uchwała zostanie opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. Nadzór nad niniejszym aktem prawnym sprawuje Wojewoda Mazowiecki.