

IZBA GOSPODARCZA

SPRZEDAWCÓW POLSKIEGO WĘGLA

ul. Lompy 14, 40-955 Katowice

NIP 634-281-48-03, KRS 0000445236

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA
URZĄD MARSZAŁKOWSKI
WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO
UL. PODGÓRNA 7
65-057 ZIELONA GÓRA

Działając w imieniu Izby Gospodarczej Sprzedawców Polskiego Węgla, z powołaniem na uprawnienia do reprezentacji ww. podmiotu wskazane w załączonym wydruku z KRS, w związku z przystąpieniem przez Zarząd i Sejmik Województwa Lubuskiego do prac nad projektami uchwał w sprawie:

- 1) wprowadzenia a obszarze województwa lubuskiego z wyłączeniem miasta Zielona Góra oraz miasta Gorzów Wielkopolski ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw,
- 2) wprowadzenia na obszarze miasta Zielona Góra ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw;
- 3) wprowadzenia na obszarze miasta Gorzów Wielkopolski ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw.

jak również w związku z prowadzonymi konsultacjami społecznymi w tym zakresie, niniejszym poniżej przedstawiamy uwagi i wnioski do przedstawionych projektów uchwał:

1. brak delegacji ustawowej do wprowadzenia mechanizmów zaproponowanych w projektach uchwał, albowiem ustawa Prawo ochrony środowiska uregulowała już sytuację instalacji o mocy do 1 MW, uznając je za niewpływające na środowisko, przez co przepisy dotyczące ograniczenia eksploatacji tych instalacji nie zostały przez ustawodawcę wprowadzone. Z uwagi na powyższe, uprawnienie wynikające z art. 96 do wydania uchwały sejmiku jest sprzeczne z pozostałymi zapisami ustawy Prawo ochrony środowiska, przez co podstawa ta (delegacja ustawowa) jest wadliwa;
2. sprzeczność uchwał z obowiązującymi przepisami prawa, w tym z:
 - a) art. 2 Konstytucji RP, poprzez naruszenie zasady państwa prawa, zasady sprawiedliwości społecznej, jak również wynikającej z niej zasady proporcjonalności i zaufania obywateli do prawa;
 - b) art. 5 Konstytucji RP, poprzez naruszenie wyrażonej w tym artykule zasady ochrony środowiska z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju;

- c) art. 7 Konstytucji RP, poprzez naruszenie wyrażonej w tym artykule zasady działania władz publicznych na podstawie i w granicach prawa;
 - d) art. 9 Konstytucji RP, poprzez naruszenie wyrażonej w tym artykule zasady obowiązku przestrzegania przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego;
 - e) art. 20 Konstytucji RP, poprzez naruszenie wyrażonej w tym artykule zasady wolności gospodarczej;
 - f) art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, poprzez naruszenie wyrażonej w tym artykule zasady równości wszystkich wobec prawa;
 - g) art. 87 ust. 1 oraz art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, poprzez naruszenie wyrażonej w tych artykułach zasady polegającej na przyjęciu, że w zakresie w jakim źródłem obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są ratyfikowane umowy międzynarodowe, a jeżeli z umowy międzynarodowej to wynika, prawo stanowione przez organizację międzynarodową jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami;
 - h) art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, poprzez naruszenie wyrażonej w tym artykule zasady hierarchii źródeł prawa i wynikającej z niej konieczności zgodności aktów niższych z aktami wyższej rangi;
 - i) Rozporządzeniem Komisji (UE) 2015/1185 z dnia 24 kwietnia 2015 roku w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe, oraz
 - j) Rozporządzeniem 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.
 - k) Ustawą Prawo budowlane;
 - l) Ustawą Prawo energetyczne;
3. Niejasność zapisów uchwał oraz możliwość ich różnej interpretacji, w tym:
- a) brak należytego określenia adresatów uchwały, w tym nieuwzględnienie sytuacji prawnej i faktycznej osób które nie są właścicielami instalacji i nie mają wpływu na możliwość ich wymiany np. najemcy domów lub budynków którzy korzystają (eksploatują) instalacje, ale nie są ich właścicielami i nie mają możliwości ich wymiany;
 - b) niejasność w zakresie terminu stosowania uchwały oraz zakresu jej stosowania w czasie, gdyż milcząco pominięta została kwestia instalacji posiadających 5 klasę, dlatego nie jest jasne czy tego rodzaju instalacje zostały przez uchwałę dopuszczone do stosowania bezterminowo. Z literalnej treści uchwały zdaje się wynikać, że nie zostały dopuszczone do stosowania, co byłoby sytuacją niedorzeczną.
4. Nieuzasadnione niedopuszczenie montowania elektrofiltrów, a jednocześnie uprzywilejowanie i de facto nakazanie adresatom uchwały wymiany obecnych instalacji lub całego systemu i zmiany sposobu ogrzewania na ogrzewanie sieciowe lub gazowe;
5. Nieuzasadnione zakazanie stosowania instalacji z ręcznym podawaniem paliwa;
6. Wprowadzenie uchwały wyeliminuje z eksploatacji węgiel kamienny sortymentu miałowego;
7. Brak dokonania aktualnych szczegółowych badań i analiz stopnia i skutków zanieczyszczenia, na całym obszarze i terenie, na którym wprowadzana jest uchwała;

8. Brak dokonania szczegółowych prognoz ekonomicznych wprowadzenia uchwały oraz brak uwzględnienia wszystkich kosztów jakie zmuszeni będą ponieść adresaci uchwały;
9. Brak uregulowania w uchwale gwarancji dofinansowania dla adresatów uchwały.

Uzasadnienie

BRAK DELEGACJI USTAWOWEJ DO WPROWADZENIA MECHANIZMÓW ZAPROPONOWANYCH W UCHWALE ORAZ SPRZECZNOŚĆ UCHWAŁY Z OBOWIĄZUJĄCYMI PRZEPISAMI PRAWA

W pierwszej kolejności Izba podnosi zarzut braku delegacji ustawowej do wydania tego rodzaju zakazów i nakazów. Należy wskazać, że wbrew nadanej uchwale nazwie, jest ona dużo dalej idąca, aniżeli tylko wprowadzająca ograniczenia w zakresie eksploatacji instalacji w których następuje spalanie paliw. Istotnym bowiem jest, że jest to de facto uchwała powodująca konieczność wymiany dotychczas użytkowanych instalacji, gdyż nie wprowadza się ograniczeń lub zakazów, ale mechanizmy wprowadzone za pomocą tej uchwały, wpływają na całkowitą zmianę nie tyle sposobu eksploataowania, ale na zmianę przedmiotu eksploataowania.

Zgodnie z treścią art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska, 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. Uchwała określać ma rodzaje podmiotów lub instalacji, dla których wprowadza się ograniczenia lub zakazy, nadto rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania lub których stosowanie jest zakazane na obszarze, o którym mowa w pkt 1, lub parametry techniczne lub rozwiązania techniczne lub parametry emisji instalacji, w których następuje spalanie paliw, dopuszczonych do stosowania na tym obszarze. Ponadto uchwała może określać sposób lub cel wykorzystania paliw, który jest objęty ograniczeniami określonymi w uchwale. Delegacja ustawowa wyrażona zatem w art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska, nie upoważnia sejmiku województwa do nakazania wymiany instalacji na inne, a jedynie upoważnia do ograniczenia eksploatacji instalacji, ale jedynie instalacji już istniejących.

Dokonując analizy przepisu, w pierwszej kolejności należy ustalić krąg adresatów ewentualnego aktu prawa miejscowego. W tym zakresie istotną kwestią jest, że art. 96 wprost wyłącza spod jego działania, trzy grupy instalacji:

- a) dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia zintegrowanego;
- b) dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia na prowadzenie gazów lub pyłów do powietrza
- c) dla których wymagane jest dokonanie zgłoszenia

W pierwszej grupie znajdują się instalacje, których funkcjonowanie, ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w niej działalności, może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości. Szczegółowe informacje w tym zakresie określają rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, niemniej nie ulega wątpliwości, że w grupie tej znajdują się duże instalacje, o znacznym stopniu emisji.

Pozwolenie na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza wymagają pozostałe instalacje za wyjątkiem szczegółowo wymienionych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie przypadków,

w których wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza z instalacji nie wymaga pozwolenia, którymi są instalacje:

1. do których nie stosuje się przepisów w sprawie standardów emisyjnych, w przypadku gdy spełniony jest przynajmniej jeden z poniższych warunków:
 - a) gazy lub pyły są wprowadzane z instalacji do powietrza w sposób niezorganizowany, bez pośrednictwa przeznaczonych do tego celu środków technicznych lub za pośrednictwem wentylacji grawitacyjnej;
 - b) żadna z substancji wprowadzanych z instalacji do powietrza nie jest objęta poziomami dopuszczalnymi lub wartościami odniesienia w powietrzu;
 - c) instalacja stosowana jest wyłącznie do badania, rozwoju lub testowania nowych produktów lub procesów technologicznych przez okres nie dłuższy niż dwa lata.
2. do których nie stosuje się przepisów w sprawie standardów emisyjnych, w przypadku gdy żadna z substancji wprowadzanych do powietrza z wszystkich tych rodzajów instalacji położonych na terenie jednego zakładu nie powoduje przekroczenia 10 % dopuszczalnych poziomów substancji w powietrzu albo 10 % wartości odniesienia, uśrednionych dla 1 godziny
3. energetyczne, o nominalnej mocy cieplnej do:
 - a) 5 MW – opalane węglem kamiennym
 - b) 10 MW - opalane koksem, biomasą, olejem napędowym, olejem opałowym, benzyną, biopaliwami ciekłymi lub opalane koksem, biomasą, olejem napędowym, olejem opałowym, benzyną, biopaliwami ciekłym oraz węglem kamiennym, z tym że nominalna moc cieplna wprowadzona w węglu kamiennym nie przekracza 5 MW;
 - c) 15 MW - opalane paliwem gazowym lub opalane paliwem gazowym oraz węglem kamiennym, koksem, biomasą, olejem napędowym, olejem opałowym, benzyną, biopaliwami ciekłymi, z tym że nominalna moc cieplna wprowadzona w węglu kamiennym nie przekracza 5 MW, a nominalna moc cieplna wprowadzona w węglu kamiennym, koksie, biomasie, oleju napędowym, oleju opałowym, benzynie, biopaliwach ciekłych, nie przekracza 10 MW.
4. Instalacje inne niż energetyczne - o nominalnej mocy cieplnej do 1 MW, opalane węglem kamiennym, koksem, biomasą, olejem napędowym, olejem opałowym, benzyną, biopaliwami ciekłymi, paliwem gazowym, z których:
 - a) wprowadzane do powietrza gazy lub pyły pochodzą wyłącznie ze spalania tych paliw lub
 - b) wprowadzane do powietrza gazy lub pyły pochodzące z prowadzonych w tych instalacjach procesów innych niż spalanie paliw nie powodują przekroczenia 10 % dopuszczalnych poziomów substancji w powietrzu albo 10 % wartości odniesienia, uśrednionych dla 1 godziny;
5. Instalacje do produkcji szkła - o wydajności mniejszej niż 1 Mg na dobę.
6. Instalacje do suszenia, brykietowania lub mielenia węgla - o mocy przerobowej mniejszej niż 30 Mg surowca na godzinę.
7. Instalacje do produkcji wapna palonego - o wydajności mniejszej niż 10 Mg na dobę.
8. Instalacje do spawania - obejmujące nie więcej niż 3 stanowiska spawalnicze.
9. Instalacje do chowu lub hodowli zwierząt - z wyłączeniem instalacji zaliczonych do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 60 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. Nr 199, poz. 1227, z późn. zm.).
10. Instalacje do powlekania, do których nie stosuje się przepisów w sprawie standardów emisyjnych z instalacji i w których zużywa się mniej niż jedną tonę powłok⁸)w ciągu roku.
11. Zbiorniki materiałów sypkich - o pojemności mniejszej niż 50 m³.
12. Instalacje do przetwórstwa owoców lub warzyw - o zdolności produkcyjnej mniejszej niż 50 Mg na rok.
13. Instalacje do suszenia owoców, warzyw, zboża, innych płodów rolnych lub leśnych.
14. Instalacje do przechowywania owoców, warzyw, zboża, innych płodów rolnych lub leśnych.

15. Młyny spożywcze.
16. Instalacje stosowane w gastronomii.
17. Instalacje do produkcji węgla drzewnego.
18. Instalacje do przesyłu, przeładunku lub magazynowania paliw płynnych.
19. Instalacje do oczyszczania ścieków.
20. Instalacje do odprowadzania gazu składowiskowego do powietrza.
21. Zbiorniki bezodpływowe kanalizacji lokalnej.
22. Dygestoria.
23. Garaże.

Część z powyżej wymienionych instalacji, mimo że nie wymaga uzyskania pozwolenia, wymaga jednak zgłoszenia. Kwestię obowiązku zgłoszenia również regulują przepisy wykonawcze w postaci rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie rodzajów instalacji, których eksploatacja wymaga zgłoszenia, które określa instalacje podlegające zgłoszeniu, na zasadzie ogólnego wskazania z wyłączeniem szczegółowo wymienionych instalacji. Zgodnie z treścią rozporządzenia, zgłoszenia z uwagi na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza wymagają instalacje, które mogą negatywnie oddziaływać na środowisko, a z których emisja nie wymaga pozwolenia, z wyjątkiem:

1. **instalacji energetycznych - o nominalnej mocy cieplnej do 1 MW;**
2. **instalacji innych niż energetyczne - o nominalnej mocy cieplnej do 0,5 MW;**
3. instalacji do suszenia owoców, warzyw, zboża, innych produktów rolnych lub leśnych - o wydajności do 30 Mg na godzinę;
4. instalacji do przechowywania owoców, warzyw, zboża, innych produktów rolnych lub leśnych - w ilości do 50 Mg;
5. instalacji do chowu lub hodowli zwierząt niezaliczonych do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 60 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. Nr 199, poz. 1227, z późn. zm.);
6. instalacji stosowanych w gastronomii - przystosowanej do obsługi do 500 osób na dobę;
7. instalacji do oczyszczania ścieków;
8. zbiorników bezodpływowych kanalizacji lokalnej;
9. dygestoriów - wykorzystywanych do celów laboratoryjnych;
10. garaży;
11. instalacji innych niż wymienione w pkt 1-10, do których nie stosuje się przepisów w sprawie standardów emisyjnych, w przypadku gdy spełniony jest przynajmniej jeden z poniższych warunków:
 - a. gazy lub pyły są wprowadzane z instalacji do powietrza w sposób niezorganizowany, bez pośrednictwa przeznaczonych do tego celu środków technicznych lub za pośrednictwem wentylacji grawitacyjnej,
 - b. żadna z substancji wprowadzanych z instalacji do powietrza nie jest objęta poziomami dopuszczalnymi lub wartościami odniesienia w powietrzu.

Należy wskazać, że faktyczne zdefiniowanie tych pojęć dla przeciętnego obywatela może okazać się nader trudne, z uwagi na skomplikowaną materię i fachowe słownictwo.

Mając na względzie powyższe należy uznać, że właśnie do tych wyżej wskazanych jedenastu rodzajów instalacji, będzie miała zastosowanie uchwała sejmiku województwa mazowieckiego, wydana na podstawie art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska. Tym samym pod jej regulację, podlegać będą małe podmioty, użytkujące instalacje o małych mocach, w tym w szczególności podmioty prywatne, wykorzystujące instalacje dla potrzeb swych gospodarstw domowych, gdyż to właśnie domowe instalacje, a więc przykładowo piece węglowe,

posiadają nominalną moc cieplną do 1 MW, lub np. rolnicy posiadający instalację do przechowywania/suszenia owoców, warzyw, zboża, innych płodów rolnych lub leśnych do 50 ton.

Co jednak najistotniejsze, z przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska oraz z wydanych do niej rozporządzeń normujących kwestie pozwoleń i zgłoszeń wynika, że to właśnie te instalacje, które objęte byłyby działaniem aktów wydanych na podstawie art. 96 ustawy, według ustawodawcy, uznane zostały za instalacje niezagrożające i nieoddziałujące negatywnie na środowisko. Mimo tak skonstruowanych przepisów ustawy, regulacje wynikające z art. 96 upoważniają do wprowadzania w stosunku do tych najmniejszych instalacji, ograniczeń i zakazów na podstawie aktów prawa miejscowego. W związku z powyższym, mając na uwadze cel tego upoważnienia, który płynie z lektury pozostałych przepisów ustawy, należy uznać, że upoważnienie to dotyczy jedynie możliwości uchwalenia przez sejmik wojewódzki uchwały antysmogowej, wyłącznie o charakterze incydentalnym, a nie systemowym i o nieograniczonym czasowo zasięgu. Gdyby bowiem przyjąć inną interpretację i wykładnię tego upoważnienia, doszłoby do sprzeczności między art. 96 ustawy, a pozostałymi jej przepisami.

W tym zakresie pojawia się zasadniczy problem przedmiotowej uchwały, mianowicie ocena oddziaływania na środowisko pojedynczej instalacji niewymagającej zgłoszenia, jako jednostkowego źródła emisji, z oceną oddziaływania na to środowisko, wszystkich instalacji niewymagających zgłoszenia, jako całości. Nie ulega wątpliwości, że ustawowe regulacje, poza tymi określającymi pozwolenia zintegrowane, dotyczą instalacji jako pojedynczego źródła emisji, a przez to obowiązków jego właściciela lub użytkownika. Stąd też w ujęciu globalnym, instalacja o małej mocy, uznana została przez ustawodawcę za nieoddziałującą negatywnie na środowisko, dlatego też w odniesieniu do nich ustawodawca nie wprowadza ograniczeń i nakazów, w tym standardów emisyjnych. Niemniej, jak wynika z szeregu badań i analiz chemicznych, pojedyncze instalacje, w tym instalacje zamontowane w gospodarstwach domowych, jako całość, mają znaczny wpływ na środowisko i mogą być uznane za negatywnie na nie oddziałujące. Wydaje się zatem, że temu służyć ma wprowadzony art. 96 ustawy, a więc ograniczeniu negatywnego oddziaływania na środowisko lub zdrowie ludzkie, działalności małych instalacji, ujętych jako całość a przez to jako jedno źródło emisji. Jest to jednak ujęcie globalne, i choć co do zasady jest słuszne z perspektywy konieczności ochrony środowiska, to jednak godzi w prawa przyznane podmiotom korzystającym z tych instalacji jako jednostkom.

Prawa i obowiązki są określone jednostkowo, a nie w ujęciu globalnym, i tylko w takim zakresie należy je rozpatrywać i oceniać ich zgodność z Konstytucją. Jeżeli bowiem ustawa wyraźnie uprzywilejowała daną jednostkę (tu instalację, będącą we władaniu lub własności konkretnej osoby), to nie można tego prawa pominąć i nie respektować, z uwagi na globalne ujęcie problemu, a w szczególności nie można tego rodzaju działań realizować w drodze aktów najniższej rangi, a więc aktów prawa miejscowego.

Konieczność uregulowanie tego rodzaju kwestii i globalnego problemu jakim jest szkodliwość tzw. niskiej emisji, wymaga działań systemowych i zmiany szeregu ustaw. Wskazać przy tym należy, że od wielu lat, grupy skupione wokół branży węglowej, naukowcy oraz podmioty zajmujące się ochroną środowiska, wskazują na konieczność ustawowego i odgórnego uregulowania standardów emisyjnych, również dla instalacji niewymagających zgłoszenia, jak również parametrów technicznych takich instalacji. Tego rodzaju działań nie można jednak zastąpić działaniami oddolnymi, w postaci wydawania aktów prawa miejscowego, gdyż z uwagi na obecne brzmienie przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska, działania takie powinny być uznane za sprzeczne z normami i zasadami konstytucyjnymi, takimi jak zasada państwa prawa, ograniczaniu praw jednostek w drodze ustawy, decentralizacji oraz pomocniczości.

Dodatkowo należy wskazać, że w przedmiotowej sprawie, tego rodzaju działania polegające na scedowaniu kompetencji prawodawczych na szczebel najniższy, w ramach którego tak istotne kwestie dotyczące praw i obowiązków jednostek mogą być w sposób zupełnie różnorodny regulowane przez konkretne samorządy, może również być uznane za naruszenie konstytucyjnej zasady państwa jednolitego. O ile bowiem zasada państwa

jednolitego nie godzi w ustanawianie w ramach aktów prawa miejscowego, różnego terytorialnie prawa, o tyle różnorodność ta może dotyczyć jedynie regulowania kwestii o charakterze wykonawczym i nie może dotyczyć udzielenia generalnego upoważnienia ustawowego, do ograniczenia praw i wolności jednostki. Takie działanie w dalszej kolejności skutkuje naruszeniem zasady równości wobec prawa.

Dalej wskazać należy, że jak wynika z ustawy Prawo ochrony środowiska, ustawodawca w zakresie wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów, wprowadził i ustalił standardy jakości środowiska, czyli tzw. standardy emisyjne. Ustawodawca wskazał przy tym, że eksploatacja instalacji lub urządzenia nie powinna powodować przekroczenia standardów emisyjnych.

Ustawodawca w dalszej części ustawy wskazał wyraźnie, że standardy emisyjne wprowadzane są jedynie dla części instalacji, ze względu na potrzebę ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów. Tym samym ustawodawca nie uznał, że w stosunku do wszystkich instalacji koniecznym jest wprowadzenie standardów emisji, ale jedynie w stosunku do tych instalacji, które uznaje za oddziałujące negatywnie na środowisko, lub które potencjalnie mogą negatywnie oddziaływać na środowisko.

W ramach delegacji ustawowej, w rozporządzeniu z dnia 4 listopada 2014 r. w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów, określono że standardy emisyjne określa się dla źródeł spalania paliw o nominalnej mocy cieplnej nie mniejszej niż 1,0 MW, innych niż:

1. źródła, w których produkty spalania są wykorzystywane bezpośrednio do ogrzewania, suszenia lub każdej innej obróbki przedmiotów lub materiałów;
2. źródła do oczyszczania gazów odlotowych przez spalanie, które nie są eksploatowane jako niezależne źródła;
3. źródła do regeneracji katalizatorów w krakowaniu katalitycznym;
4. źródła do konwersji siarkowodoru w siarkę;
5. reaktory używane w przemyśle chemicznym;
6. źródła do opalania baterii koksowniczych;
7. nagrzewnice Cowpera;
8. źródła stosowane do napędu pojazdu, statku lub statku powietrznego;
9. turbiny gazowe i silniki gazowe usytuowane na platformach morskich;
10. silniki Diesla;
11. kotły odzysknicowe w instalacjach do produkcji masy celulozowej;
12. źródła, w których są spalane lub współspalane odpady stałe inne niż biomasa lub odpady płynne.

Tym samym ustawodawca uznał, że instalacje do 1 MW, nie wymagają określania warunków ich eksploatacji, poprzez wprowadzanie standardów emisji. Powyższa norma wynika bezpośrednio z ustawy Prawo ochrony środowiska, oraz rozporządzeń ja doprecyzowujących.

W związku z powyższym, uchwalenie uchwał antysmogowych dla województwa lubuskiego oraz miasta Zielona Góra i miasta Gorzów Wielkopolski jest de facto wprowadzeniem standardów emisyjnych dla adresatów tak wydanego aktu. Tym samym sejmik województwa lubuskiego dokona, w drodze aktu prawa miejscowego, zmiany regulacji wynikającej z aktu wyższego rzędu, czyli ustawy, poprzez ustalenie standardów emisyjnych w stosunku do tych instalacji, wobec których ustawodawca nie uznał że jest to konieczne, z uwagi na brak negatywnego oddziaływania ich na środowisko. Tym samym, uchwały te, ustanawiając standardy emisyjne w stosunku do każdej, nawet najmniejszej instalacji, niezależnie od jej mocy, podmiotów ją użytkujących oraz celu

w jakim jest eksploatowana, wprowadzą normę niezgodną z wolą ustawodawcy wyrażoną w ustawie Prawo ochrony środowiska oraz odpowiednich rozporządzeniach.

Podsumowując powyższe kwestie, uprawnionym jest stwierdzenie, że art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska nie może mieć i nie ma charakteru upoważnienia do wprowadzenia norm systemowych mających zastosowanie w dłuższej perspektywie czasu i obowiązujących bez względu na wystąpienie szczególnych i wyjątkowych okoliczności, gdyż tego rodzaju sytuacje są już wyczerpująco uregulowane w ustawie, poprzez wyłączenie ich spod regulacji standardów emisji.

W tym miejscu należy wskazać, że ustawodawca wskazał również w innym przepisie ustawy Prawo ochrony środowiska na możliwość wprowadzenia przepisów incydentalnych i tymczasowych obejmujących analogiczną jak art. 96 materię. Ustawodawca w art. 92 ustawy przewidział bowiem obowiązek podejmowania przez władze samorządowe, w tym przez sejmik województwa, planu działań krótkoterminowych, a to w przypadku ryzyka wystąpienia w danej strefie przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu. Artykuł 92 ustawy, w szczególności opisuje obowiązki i prawa władz w tym zakresie oraz procedury jakie powinny te podmioty podjąć, celem zapobieżenia zanieczyszczeniu powietrza. Na podstawie tegoż artykułu, wydano odpowiednie akty wykonawcze w postaci Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych, w którym między innymi przewidziano możliwość ustanowienia obowiązków stosowania określonych rodzajów paliw lub rozwiązań technicznych instalacji, a nawet wprowadzenie całkowitego zaprzestania ich eksploatacji. Niemniej jednak tego rodzaju przewidziane w rozporządzeniu obowiązki, co do zasady nie dotyczą zwykłych użytkowników, w tym w szczególności podmiotów prywatnych, korzystających z instalacji na potrzeby gospodarstwa domowego, ale dotyczą podmiotów korzystających ze środowiska w rozumieniu ustawy. Co prawda rozporządzenie w swym załączniku przewiduje możliwość wprowadzenia czasowego zakazu palenia w kominkach, ale jedynie wtedy, gdy nie stanowią one jedyne źródła ogrzewania mieszkań w okresie grzewczym.

Powyższe okoliczności świadczące o uzupełnianiu się przepisów, dodatkowo przemawiają za tym, że art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska jest upoważnieniem do wydania uchwały o charakterze incydentalnym, doraźnym i tymczasowym, nie zaś przepisów systemowych i ogólnych kompleksowych rozwiązań, zmieniających nieodwracalnie sytuację mieszkańców w zakresie eksploatacji instalacji do spalania paliw stałych.

W tym miejscu na należy również wskazać, że podmiotom podlegającym obowiązywaniu uchwały antysmogowej, zakładającym nowe instalacje lub modernizujących je, nie można nakazać stosowania konkretnych rozwiązań technologicznych, gdyż kwestia ta również została już unormowana przez ustawodawcę, który nie wprowadził konkretnych obowiązków i nakazów, a jedynie wskazał kierunki działań uznając, że technologia stosowana w nowo uruchamianych lub zmienianych w sposób istotny instalacjach i urządzeniach powinna spełniać wymagania, przy których określaniu uwzględnia się w szczególności:

1. stosowanie substancji o małym potencjale zagrożeń;
2. efektywne wytwarzanie oraz wykorzystanie energii;
3. zapewnienie racjonalnego zużycia wody i innych surowców oraz materiałów i paliw;
4. stosowanie technologii bezodpadowych i małodpadowych oraz możliwość odzysku powstających odpadów;
5. rodzaj, zasięg oraz wielkość emisji;
6. wykorzystywanie porównywalnych procesów i metod, które zostały skutecznie zastosowane w skali przemysłowej;
7. (uchylony);
8. postęp naukowo-techniczny.

Są to jednak jedynie powinności i zalecenia, a nie konkretne obowiązki czy też nakazy. Tym samym, nie można byłoby uznać za zgodne z Konstytucją i ustawami, wydanie przez sejmik województwa aktu prawa miejscowego, wyznaczającego obowiązki bardziej szczegółowo i restrykcyjnie, w stosunku do tego co już zostało uregulowane w ustawie.

W ocenie IGSPW treść projektu uchwał sprzeczna jest z obowiązującymi przepisami prawa, tj. z:

1. art. 2 Konstytucji RP, poprzez naruszenie zasady państwa prawa, zasady sprawiedliwości społecznej, jak również wynikającej z niej zasady proporcjonalności i zaufania obywateli do prawa;
2. art. 5 Konstytucji RP, poprzez naruszenie wyrażonej w tym artykule zasady ochrony środowiska z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju;
3. art. 7 Konstytucji RP, poprzez naruszenie wyrażonej w tym artykule zasady działania władz publicznych na podstawie i w granicach prawa;
4. art. 9 Konstytucji RP, poprzez naruszenie wyrażonej w tym artykule zasady obowiązku przestrzegania przez Polskę wiążącej ją prawa międzynarodowego;
5. art. 20 Konstytucji RP, poprzez naruszenie wyrażonej w tym artykule zasady wolności gospodarczej;
6. art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, poprzez naruszenie wyrażonej w tym artykule zasady równości wszystkich wobec prawa;
7. art. 87 ust. 1 oraz art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, poprzez naruszenie wyrażonej w tych artykułach zasady polegającej na przyjęciu że w zakresie w jakim źródłem obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są ratyfikowane umowy międzynarodowe, a jeżeli z umowy międzynarodowej to wynika, prawo stanowiące przez organizację międzynarodową jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami;
8. art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, poprzez naruszenie wyrażonej w tym artykule zasady hierarchii źródeł prawa i wynikającej z niej konieczności zgodności aktów niższych z aktami wyższej rangi.

Należy wskazać, że obecne brzmienie i kształt ustawy Prawo ochrony środowiska, jest wynikiem transponowania do polskiego porządku prawnego przepisów Unii Europejskiej w zakresie oceny i zarządzania jakością powietrza zawartych w Dyrektywie 2008/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (CAFE) (Dz. Urz. UE L. 152 z 11.06.2008, STR.1), zwanej dalej „Dyrektywą CAFE”.

Wskazana Dyrektywa reguluje w znacznej części kwestie dotyczące drobnego pyłu zawieszzonego PM_{2,5} oraz PM₁₀ (zwanego dalej pyłem PM_{2,5} i PM₁₀), który w przeważającej części odpowiada za tzn. niską emisję pochodzącą w największym stopniu z gospodarstw domowych i innych niskich zabudowań, stąd też pochodzi jego nazwa. Nie ulega wątpliwości, że tego rodzaju zanieczyszczenie powietrza jest szczególnie niebezpieczne i uciążliwe, gdyż zanieczyszczenia wyemitowane zostają na niskiej wysokości, co uniemożliwia szybkie ich rozprzestrzenianie się w wyższych partiach powietrza i sprzyja ich osiadaniu.

Poza powyżej wymienionymi kwestiami, dyrektywa CAFE, uzupełniona o inne Dyrektywy, zawiera również regulacje dotyczące innych substancji, takich jak benzen, dwutlenek azotu, tlenki azotu, dwutlenek siarki, ołów, tlenek węgla oraz ozon. W szczególności Dyrektywa reguluje kwestie wprowadzenia mechanizmów i systemów dotyczących ochrony powietrza i zarządzania jego jakością w strefach i aglomeracjach.

Jak wynika z jej treści, podstawowym celem Dyrektywy CAFE jest:

- a) zdefiniowanie i określenie celów dotyczących jakości powietrza, wyznaczonych w taki sposób, aby unikać, zapobiegać lub ograniczać szkodliwe oddziaływanie na zdrowie ludzi i środowisko jako całość;
- b) ocena jakości powietrza w państwach członkowskich na podstawie wspólnych metod i kryteriów;

- c) uzyskiwanie informacji na temat jakości powietrza, pomocnych w walce z zanieczyszczeniami powietrza i uciążliwościami oraz w monitorowaniu długoterminowych trendów i poprawy stanu powietrza wynikających z realizacji środków krajowych i wspólnotowych;
- d) zapewnienie, aby informacja na temat jakości powietrza była udostępniana społeczeństwu;
- e) utrzymanie jakości powietrza, tam gdzie jest ona dobra, oraz jej poprawę w pozostałych przypadkach;
- f) promowanie ścisłej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie ograniczania zanieczyszczenia powietrza.

W ramach art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska, przyznano sejmikom wojewódzkim szerokie kompetencje do określania w ramach aktów prawa miejscowego (uchwał), ograniczeń i nakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Z upoważnienia ustawowego wynika, że celem wprowadzanych ograniczeń i zakazów, ma być zapobieżenie negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko. Ustawodawca daje bowiem możliwość uregulowania w ramach aktów prawa miejscowego, takich kwestii jak granice obszaru obowiązywania ograniczeń i zakazów, rodzaje podmiotów lub instalacji których mogą dotyczyć, określenie rodzaju lub jakości paliw dopuszczonych do stosowania bądź których stosowanie będzie zakazane, jak również możliwość określenia parametrów technicznych, rozwiązań technicznych lub parametrów emisji instalacji, w których następuje spalanie paliw dopuszczonych do stosowania. Ponadto sejmik województwa może określić sposób lub cel wykorzystania paliw, okres obowiązywania ograniczeń oraz obowiązki podmiotów objętych uchwałą w zakresie kontroli realizacji aktu prawa miejscowego. Tym samym w ramach wydawania aktu prawa miejscowego w oparciu o art. 96 ustawy, ustanawiane zostaną de facto standardy emisji substancji do powietrza, których sama ustawa nie reguluje.

Wskazać ponadto należy, że jak wynika z wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98 oraz z dnia 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04, **Konstytucja w art. 2 wyraża zasadę demokratycznego państwa prawnego**. Normy tego artykułu, jako podstawa kontroli, mają znaczenie również dla tych zasad, które nie zostały odrębnie wyrażone w Konstytucji, niemniej mieszczą się w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Dotyczy to głównie zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa i wynikający z niej obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa prawnego, ochrony praw nabytych i interesów w toku, zakaz wstecznego działania prawa oraz nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, w tym przestrzeganie zasady dostatecznej określoności przepisów prawa oraz ustanawiania odpowiedniej vacatio legis.

Zasada legalizmu nakłada natomiast na organy ustawodawcze obowiązek formułowania przepisów w stanowionych ustawach w zgodności z przepisami Konstytucji i ustaw. Poza tym każde naruszenie przez organ władzy państwowej obowiązujących go zakazów i nakazów zawartych w szczegółowych unormowaniach konstytucyjnych, w szczególności podjęcie decyzji władczej z przekroczeniem kompetencji określonych w Konstytucji lub ustawach, zawsze stanowi implicite także naruszenie takich ogólnych zasad konstytucyjnych, jak zasada demokratycznego państwa prawnego i zasada legalizmu (tak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97 oraz z dnia 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06).

Z analizy art. 2 Konstytucji wynika również, że **prawo do sprawiedliwego traktowania odnoszone do sfery stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi**, choćby ujętymi ogólnie, podlega szczególnej ochronie. Państwo ma obowiązek stać na straży sprawiedliwości społecznej poprzez zaniechanie stanowienia przepisów prawa, które stałyby w sprzeczności, bądź godziłyby w tę zasadę (Por. wyrok TK z dnia 24 kwietnia 2002 r., sygn. P 5/01).

Jak podnosi w swoich licznych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny, na treść zasady sprawiedliwości społecznej składa się cały szereg wartości, które muszą być chronione i realizowane przez państwo. Zasada sprawiedliwości społecznej zakazuje m.in. wprowadzania niesprawiedliwych różnicowań podmiotów prawa. Zakaz ten wyrażony został również w art. 32 ust. 2 Konstytucji. W wypadku stwierdzenia naruszenia zasady równości Trybunał orzekłby jednocześnie naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej, a ściślej – wynikającego z tej zasady – zakazu wprowadzania niesprawiedliwych różnicowań podmiotów prawa (tak wyrok TK z dnia 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, z dnia 29 maja 2007 r., sygn. P 8/06 oraz z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. P 7/08).

„W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, iż ogólne zasady wynikające z art. 2 Konstytucji powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o akty prawne ograniczające wolności i prawa obywatelskie oraz nakładające obowiązki wobec państwa. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, „naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań” (tak TK w wyroku z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02), a do taki właśnie charakter ograniczający wolności i prawa, ma uchwalona uchwała antysmogowa.

Jak wskazano powyżej, z Konstytucji wypływa również zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, która opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą za sobą pociągnąć. Zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa może znajdować się w kolizji z innymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi, dla których realizacji w pewnych sytuacjach konieczne jest wprowadzenie zmian na niekorzyść jednostki. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, lecz także niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych. Zasada ochrony zaufania wyznacza sytuację prawną nie tylko obywateli, lecz także chroni przed ingerencją władzy państwowej inne podmioty stosunków prawnych. Z tego względu, jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, adekwatny wydaje się termin: zasada ochrony zaufania jednostki (a nie tylko obywatela) do państwa i stanowionego przez nie prawa (wyrok TK z 20 stycznia 2011 r., Kp 6/09).

Jak wskazuje wyraźnie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, oraz z dnia 8 grudnia 2009 r. sygn. K 7/08, naruszeniem zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, byłoby uchwalenie ustawy, w której używane pojęcia są wzajemnie sprzeczne lub też umożliwiają dowolną ich interpretację.

Odnosząc się do dalszych zasad należy podnieść, że zasada państwa prawnego, a zwłaszcza wynikające z niej zasady: zaufania obywatela do państwa, pewności prawa oraz ochrony praw nabytych nakazują, by zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była zasadniczo z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniej *vacatio legis*. Ustawodawca może z nich zrezygnować, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki. Sytuacja prawna osób dotkniętych nową regulacją winna być poddana takim przepisom przejściowym, by mogły mieć one czas na dokończenie przedsięwzięć podjętych na podstawie wcześniejszej regulacji, w przeświadczeniu, że będzie ona miała charakter stabilny. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa nakazuje ustawodawcy należyte zabezpieczenie „interesów w toku”, a zwłaszcza należytą realizację uprawnień nabytych na podstawie poprzednich przepisów (tak orzekł Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniach z dnia 2 marca 1993 r., sygn. K 9/92 oraz z dnia 15 lipca 1996 r., sygn. K 5/96, z dnia 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00 i z dnia 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04).

Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą (wyrok z 19 marca 2007 r., K 47/05). Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i

zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny (tak wyrok TK z dnia 19 grudnia 2008 r., sygn. K 19/07).

W wyroku z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/0923, podsumowującym dorobek orzecznicy, Trybunał Konstytucyjny orzekający w pełnym składzie podkreślił, że: „Norma konstytucyjna nakazująca zachowanie odpowiedniej określoności regulacji prawnych ma charakter zasady prawa. Nakłada to na ustawodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. Tym samym stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu”.

Odnosząc się do zasad, którymi winien kierować się prawodawca, należy wskazać, że zasada odpowiedniej określoności prawa przejawia się przede wszystkim w tym, że odnosi się ona – jako jedna z dyrektyw prawidłowej legislacji – do wszelkich regulacji kształtujących pozycję prawną jednostki. Zasady przyzwoitej legislacji obejmują bowiem między innymi wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Poprawność przepisu oznacza jego prawidłową konstrukcję z punktu widzenia językowego i logicznego i jest warunkiem podstawowym, pozwalającym na ocenę przepisu w aspekcie pozostałych kryteriów – jasności i precyzyjności. Jasność przepisu oznacza jego klarowność i zrozumiałość dla adresatów, którzy mają prawo oczekiwać od racjonalnego ustawodawcy tworzenia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw (tak Trybunał Konstytucyjny wskazał w wyroku z dnia 11 grudnia 2009 r., sygn. Kp 8/09).

Jak wynika z obszernego w tym zakresie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, prawodawca musi kierować się trzema podstawowymi zasadami, aby można było uznać stworzone prawo za zgodne z wymaganiami wynikającymi z zasady prawidłowej legislacji. Pierwszą z zasad jest obowiązek polegający na tym aby każdy przepis prawa, a zwłaszcza ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa, był sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji mu podlega. Drugą zasadą jest konieczność konstruowania przepisów na tyle precyzyjnych, aby zapewniona była ich jednolita wykładnia i stosowanie. Ostatnią zasadą jest natomiast obowiązek tworzenia tylko takich przepisów, aby zakres ich zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (Por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, dnia 27 listopada 2006 r., sygn. K 47/04, dnia 22 stycznia 2013 r., sygn. P 46/09 oraz z dnia 29 lipca 2014 r., sygn. P 49/13). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że rola wyżej wskazanych zasad w ocenie konstytucyjności danego przepisu, zależy od takich czynników, jak rodzaj regulowanej materii, kategoria adresatów, do których przepisy są kierowane, a przede wszystkim stopień ingerencji proponowanych regulacji w konstytucyjne wolności i prawa (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. K 19/06).

Trybunał Konstytucyjny wyraźnie w swych orzeczeniach stwierdza, że stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych jest naruszeniem art. 2 albo art. 84 Konstytucji, wymagających ustawowej określoności w nakładaniu ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków. Trybunał podkreślał również konieczność precyzyjnego ograniczenia w ustawach korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, wynikającego z wykładni art. 31 ust. 3 Konstytucji (Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, z dnia 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02 oraz z dnia 19 września 2006 r., sygn. K 7/05).

Zgodnie zatem z zasadami przyświecającymi tworzeniu prawa, prawo powinno być proste i umożliwić adresatom jego stosowanie, a nie wprowadzać w błąd. Ponadto każdy adresat przepisów ma prawo znać

definicję prawną danego zjawiska użytą w przepisie, stąd określając ją, nie można się odwoływać do pojęć, które są dla niego trudno dostępne albo wręcz niedostępne. Natomiast jeśli przepisy mają być przepisami bezwzględnie obowiązującymi, to każdy obywatel ma prawo móc do nich dotrzeć bez szczególnego trudu.

Jak wskazuje Prof. Jan Błeszyński, cywilista, specjalista prawa autorskiego, „Podstawową cechą prawa musi być jednoznaczność, pewność zasad obowiązujących w sytuacji, która jest przez nie regulowana. Inaczej prawo nie ma szansy, aby być regulatorem stosunków społecznych. Jeśli jest nieczytelne, niejednoznaczne i nie koresponduje z czytelnym celem społecznym, to po pierwsze, stan prawny staje się wątpliwy, a po drugie, decyzja co do interpretacji aktu prawnego przesuwana jest na tego, kto je stosuje.”

Według wykładni projektu uchwał, obowiązywać będą one, a tym samym bezpośrednimi adresatami nakazów i zakazów z nich wynikających, będą podmioty eksploatujące instalacje, przy czym przez eksploatację rozumie się używanie, korzystanie z instalacji. Autorzy projektu uchwał pominęli jednak niezwykle ważną kwestię, jaką jest sytuacja prawna i konsekwencje prawne oraz sankcje, jakie wynikać będą dla osób niebędących właścicielami instalacji. Mowa tu o najemcach, dzierżawcach lub użytkownikach zależnych, którzy nie będą mieli żadnego wpływu oraz finansowych możliwości na zmianę i dostosowanie instalacji do nowych wymogów. Niemniej również w i takim przypadku, dla takich osób, uchwały przewidują obowiązek ich przestrzegania.

Należy również podnieść i poddać pod rozważenie problem całkowitego braku adresata uchwał, gdyż kwestią dyskusyjną jest możliwość zakwalifikowania do adresatów uchwały osób prywatnych, tj. osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, posiadających instalację niewymagającą uzyskania pozwolenia. Zgodnie bowiem z treścią Prawa ochrony środowiska, ustawa określa zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów. Natomiast za podmiot korzystający ze środowiska, ustawa uznaje:

- a) przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646) oraz przedsiębiorcę zagranicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 649), a także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
- b) jednostkę organizacyjną niebędącą przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców,
- c) osobę fizyczną niebędącą podmiotem, o którym mowa w lit. a, korzystającą ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia;

Ustawa jedynie wyjątkowo określa obowiązki osób fizycznych, nieuznanych za korzystających ze środowiska, jednakże w takim zakresie ustawodawca wyraźnie wskazuje, że przepis takich osób również dotyczy. Sytuacja taka występuje w art. 363, 364 i 368 oraz art. 378 ust 3 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Należy podnieść, że opisane w uchwale terminy i zakresy jej stosowania, są tak złożone i niejednoznaczne, że powodują liczne wątpliwości oraz niepewność co do zakresu oraz terminu wprowadzanych obowiązków. Powyższe jest sytuacją niedopuszczalną, gdyż wszystkie akty prawne winny być jasne i zrozumiałe nie tylko w zakresie swej treści właściwej, ale także w zakresie przepisów przejściowych i wprowadzających.

Odnosząc się dalej do treści uchwał, należy również zwrócić uwagę, że szczególne unormowanie w Konstytucji znalazła kwestia ochrony prawa własności. Zasady i przesłanki dopuszczalnych ingerencji w sferę

prawa własności wyznaczają art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji, określające wymogi podstawy ustawowej dla takich ingerencji, konstytucyjny zakaz naruszania istoty prawa własności oraz norma wskazująca maksymalną granicę takiej ingerencji i przesłanki materialne, w postaci określonych wartości, których ochrona może usprawiedliwiać ingerencję w sferę prawa własności. Przepis art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Niemniej w każdym przypadku ustawowych ograniczeń prawa własności należy badać, czy nie naruszają one zasady proporcjonalności, poprzez ustalenie czy są one odpowiednie z punktu widzenia zamierzonego celu, nadto czy ich wprowadzenie jest niezbędne oraz czy są tak dobrane, aby były dla uprawnionego jak najmniej uciążliwe.

Dalej wskazać należy, że nie ulega wątpliwości, że podstawową zasadą obowiązującą w stanowieniu aktów prawa miejscowego jest ich hierarchiczność. **Akty prawa miejscowego jako akty podstawowe, muszą mieścić się w granicach ustawowego upoważnienia,** a jednocześnie nie mogą być sprzeczne zarówno z ustawą, w której zawarta jest delegacja ustawowa i na podstawie której zostały wydane, jak również z Konstytucją oraz innymi aktami ustawodawczymi, które bezpośrednio lub pośrednio dotyczą tej samej materii. Wskazać należy, że obowiązek zgodności i hierarchicznego podporządkowania aktów prawa miejscowego, przejawia się nie tylko w zakresie zgodności ściśle rozumianej treści aktu z ustawą i Konstytucją, ale również w zakresie zgodności z celem ustawy, jaki przyświecał wydaniu upoważnienia ustawowego. (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 1998 r. sygn. U 7/98).

Z procesem stanowienia prawa, w tym również z ustanawianiem upoważnień ustawowych do wydawania aktów prawa miejscowego, ściśle związane jest przestrzeganie wynikającej z Konstytucji, zasady proporcjonalności. Odnosząc się do wymogów płynących z zasady demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, **Trybunał Konstytucyjny podkreślał wielokrotnie, że zasada proporcjonalności wywodzona z art. 2 Konstytucji wymaga należytego wyważenia celu legislacyjnego i środka użytego do jego realizacji.** Ze wskazanej zasady wynika nakaz stosowania przez ustawodawcę skutecznych środków prawnych, tj. takich, które mogą doprowadzić do realizacji celów zamierzonych przez ustawodawcę. Środki zgodne z zasadą proporcjonalności, to przy tym środki niezbędne, czyli takie środki, które chronią określone wartości w sposób niemożliwy do osiągnięcia za pomocą innych środków. Przesłanka niezbędności wymaga skorzystania ze środków możliwie najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu w wyniku ustanowienia danego uregulowania (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 października 2012 r., sygn. P 27/11). Natomiast zasada proporcjonalności płynąca również z art. 31 ust. 3 Konstytucji oznacza, że nie ma innej możliwości osiągnięcia zamierzonego celu, niż ograniczenie praw konstytucyjnych jednostki.

Z dorobku orzecznictwa konstytucyjnego wynika, że z zasady proporcjonalności Trybunał Konstytucyjny wywiódł trzy powiązane między sobą obowiązki prawodawcy. **Za pierwszy należy uznać obowiązek przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest ona niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana.** **W dalszej kolejności zasadą jest kształtowanie danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych celów.** **Za trzeci obowiązek ustawodawcy uznano, zachowanie proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami bądź niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli.** **Zasada ta kładzie szczególny nacisk na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia.** **Obowiązek stosowania powyższych zasad oznacza, że spośród możliwych środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia założonych celów, a zarazem jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu** (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2011 r., sygn. SK 2/10, z dnia 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09 i z dnia 23 maja 2012 r., sygn. P 11/10)

Odnosząc się dalej do treści projektu uchwał, wskazać należy że w ich treści wprowadza zapisy, poprzez odwołanie do przepisów unijnych oraz normy PN-EN 303-5:2012, dotyczące spełniania przez instalacje parametrów dotyczących minimalnego poziomu sezonowej efektywności energetycznej oraz norm emisji zanieczyszczeń. Parametry te zostały szczegółowo opisane w:

1. Załączniku Nr II do Rozporządzenia Komisji (UE) 2015/1185 z dnia 24 kwietnia 2015 roku w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe, oraz
2. Załączniku Nr II do 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.
3. Normie PN-EN 303-5:2012;

W Rozporządzeniu Komisji (UE) 2015/1189 wskazano, że od dnia 1 stycznia 2020 r. kotły na paliwo stałe muszą spełniać wymogi określone w pkt 1 i 2 załącznika II do tego Rozporządzenia. Natomiast w Rozporządzeniu Komisji (UE) 2015/1185 wskazano że od dnia 1 stycznia 2022 r. emisje cząstek stałych (PM), tlenku węgla (CO) oraz tlenków azotu (NOx) z miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe nie mogą przekraczać wartości określonych w tym Rozporządzeniu oraz, że od tego samego dnia miejscowe ogrzewacze pomieszczeń na paliwo stałe muszą spełniać wymogi dotyczące sezonowej efektywności energetycznej określone również w Załączniku II do tego Rozporządzenia.

W żadnym z zapisów unijnych rozporządzeń, nie wskazano aby dopełnienie norm emisyjnych oraz norm sezonowej efektywności energetycznej, musiało wiązać się z całkowitą wymianą instalacji. Komisja nie podaje bowiem w tym zakresie obowiązkowych rozwiązań technicznych, a jedynie uznaje i wskazuje:

- 1) w Rozporządzeniu Komisji (UE) 2015/1185 że „Zużycie energii przez miejscowe ogrzewacze pomieszczeń na paliwo stałe można obniżyć, stosując istniejące niechronione prawem rozwiązania techniczne, bez zwiększania łącznych kosztów zakupu i obsługi tych produktów” oraz że „Emisje z miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe można bardziej obniżyć, stosując istniejące niechronione prawem rozwiązania techniczne bez zwiększenia łącznych kosztów zakupu i obsługi tych produktów”
- 2) w Rozporządzeniu Komisji (UE) 2015/1189 że „Zużycie energii i emisje kotłów na paliwo stałe można zmniejszyć przez zastosowanie istniejących, niezastrzeżonych technologii bez zwiększenia łącznych kosztów zakupu i eksploatacji tych produktów.” oraz że „Wymogi dotyczące ekoprojektu nie powinny mieć wpływu na funkcjonalność lub przystępność ekonomiczną kotłów na paliwo stałe z punktu widzenia użytkowników, a także nie powinny mieć negatywnego wpływu na zdrowie, bezpieczeństwo lub środowisko.”

Wydaje się zatem z treści rozporządzeń unijnych, że dla osiągnięcia celów obniżenia emisji i zużycia energii, władze Unii Europejskiej preferują wykorzystanie wpraw dostępne technologie, tak aby nie generować kosztów zakupu instalacji. Natomiast w uchwałach, założeniem ich twórców zdaje się jest całkowita wymiana instalacji.

Wskazać dalej należy, że z przedstawionych projektów wynika również, że kotłów centralnego ogrzewania nie będzie można zaopatrzyć w elektrofiltry celem spełnienia warunków uchwał i obniżenia emisji.

Wyjaśniamy w tym miejscu, że uchwały dopuszczają wyłącznie eksploatację instalacji, które spełniają minimalne standardy emisyjne wskazane w nich szczegółowo. Jak wynika z powyższego, sejmik użył zwrotu „dopuszcza się wyłącznie eksploatację instalacji” spełniających minimalne standardy. Oznacza to że wprost w uchwale nie nakazano jej adresatom wymiany instalacji na nowe, a jedynie ogólnie sformułowano obowiązek

używania instalacji o danych parametrach. Teoretycznie więc z tego zapisu wynika, że montaż elektrofiltrów byłby dopuszczalny. Niemniej jednak możliwość tę wykluczają dalsze zapisy uchwały.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że możliwość montażu elektrofiltrów celem spełnienia norm emisyjnych uchwały wyklucza zapis, zgodnie z którym aby wykazać przestrzeganie uchwały, należy przedstawić odpowiednie dokumenty z badań lub dokumentacji technicznej urządzenia, czy też instrukcji dla instalatorów i użytkowników. Oznacza to że adresat uchwały – użytkownik instalacji aby uwolnić się od odpowiedzialności za nieprzestrzeganie uchwały, będzie musiał przedstawić odpowiednie certyfikaty dla instalacji. Aby je natomiast uzyskać, użytkownik będzie zmuszony dokonać zakupu nowego kotła z certyfikatem. Tym samym możliwość montażu elektrofiltrów do już istniejących i użytkowanych kotłów centralnego ogrzewania oraz pozostałych instalacji, została wyłączona.

Tak wprowadzone zatem ograniczenie w montażu elektrofiltrów jest zupełnie niezrozumiałe i nielogiczne, jak bowiem wynika z badań nad elektrofiltrami, obniżają one emisję do poziomu nawet niższego niż wynika to z uchwały antysmogowej. Jednocześnie ich zamontowanie nie powoduje konieczności wymiany całego kotła, modernizacji lub przebudowy kotłowni i ciągu kominowego. Co również istotne, wspomniane elektrofiltry są ogólnie dostępne i znacznie mniej kosztowne niż zakup (nawet z dofinansowaniem) i montaż nowego kotła klasy 5 lub zgodnego z Ekoprojektem.

Powyższe świadczy zatem jednoznacznie, że cele jakie zakłada uchwała dotyczące ograniczenia emisji i stosowania instalacji spełniających minimalne standardy emisji, mogą być osiągnięte za pomocą innych środków niż przewiduje to Sejmik Województwa. Do osiągnięcia tych celów nie jest bowiem konieczna wymiana całej instalacji, ale doposażenie już istniejących instalacji w rozwiązania techniczne które dadzą te same efekty. Powyższych jednak okoliczności i możliwości technicznych, przy uchwalaniu uchwały Sejmik nie wziął pod uwagę, czym jednoznacznie naruszył przepisy obowiązującego prawa, doprowadzając w sposób nieuzasadniony do uprzywilejowania pewnej grupy podmiotów tj. producentów i sprzedawców dopuszczonych do użytkowania kotłów, nadto zmuszając użytkowników do wymiany instalacji i poniesienia znacznie wyższych kosztów niż byłoby to w przypadku dopuszczenia stosowania innych rozwiązań technicznych takich jak elektrofiltry.

W tym miejscu należy również wskazać, że wprowadzone przez uchwałę zakazy dotyczące braku możliwości instalacji elektrofiltrów, są równoznaczne z dyskryminacją niektórych producentów, mimo iż opracowali i stworzyli oni rozwiązania techniczne (tu elektrofiltry) zgodne z przepisami unijnymi i osiągnęli najwyższą klasę emisji. Ponadto tego rodzaju wprowadzony przez uchwałę zakaz powoduje zahamowanie rozwoju innowacyjności oraz rozwoju technicznego w zakresie instalacji do spalania paliw stałych oraz rozwiązań technicznych umożliwiających obniżenie emisji.

Z powyższych zapisów wynika jasno, że według założeń ekoprojektu, celem ograniczenia emisji, należy w pierwszej kolejności wykorzystać rozwiązanie techniczne mniej kosztowne i ingerujące w system ogrzewania pomieszczeń, a więc w pierwszej kolejności należy wykorzystać np. systemu filtrujące. W przypadku braku takich rozwiązań i możliwości, można dopiero rozważyć możliwość wymiany kotłów na nowe. Podobnie rzecz się miała w przypadku wprowadzania ograniczeń emisyjnych w autach, gdzie nie zabroniono korzystania z paliwa, ale wprowadzono nakaz montowania katalizatorów samochodowych, a policja uzyskała uprawnienia do kontrolowania poziomu zanieczyszczeń spalin samochodowych. Tego rodzaju rozwiązania można byłoby wprowadzić w przypadku eksploatacji kotłów, piecyków i kominków, niemniej zaproponowane przepisy uchwały, z punktu widzenia władz niejako ułatwią kontrolę przepisów, gdyż oczywistym jest, że fizycznie łatwiej będzie skontrolować dokumentację, niż dokonać kontroli dymu wydobywającego się z kominów. Nie można jednak z uwagi na ułatwienia kontroli, nakazać mieszkańcom wymiany instalacji, w przypadku gdy jest możliwość osiągnięcia tego samego celu za pomocą innych, tańszych dla mieszkańców środków. Takie działanie zaproponowane przez władze samorządowe w projekcie uchwały, jest sprzeczne z zasadą proporcjonalności, płynącą z Konstytucji.

Ponadto należy również podnieść, że wprowadzone uchwałą zapisy powodują naruszenie zasady równego traktowania podmiotów i równości wobec prawa. Jak wynika bowiem z ustawy Prawo ochrony środowiska, podmioty i instalacje negatywnie oddziałujące na środowisko mają obowiązek przedsięwziąć środki i działania które to negatywne oddziaływanie na środowisko, będą ograniczać. Żadne z zapisów ustawy nie nakazują wymiany lub budowy nowych instalacji wobec takich podmiotów. Najczęściej bowiem wykorzystywanym rozwiązaniem i nakazywanym w decyzjach administracyjnych, jest ograniczenie negatywnego oddziaływania na środowisko poprzez zamontowanie systemów filtrujących. Tym samym w stosunku do dużych podmiotów, bo najczęściej są to fabryki, kotłownie, elektrownie itp., wprowadza się możliwość ograniczenia emisji poprzez montaż elektrofiltrów, podczas gdy w stosunku do mniejszych podmiotów, a w szczególności osób fizycznych, możliwość ograniczenia emisji w ten sposób, została bezpodstawnie wyłączona. Powyższe jednoznacznie potwierdza, że zapisy uchwały naruszają zasadę równego traktowania podmiotów wobec prawa.

Jak wynika z powyższych okoliczności, niewątpliwym jest, że przepisy prawa miejscowego zajmującego najniższe miejsce w hierarchii aktów prawnych, muszą być zgodne z aktami prawnymi wyższego rzędu, w tym z prawem unijnym, w którego skład wchodzi Rozporządzenia Komisji Europejskiej. Jeżeli zatem przepisy Dyrektywy oraz Rozporządzeń unijnych, na które powołuje się i bazuje projekt uchwały, nie nakazują wymiany instalacji oraz nie ograniczają montażu filtrów czy też korzystania z instalacji z ręcznym podawaniem paliwa, to nieuprawnionym jest wprowadzanie takich nakazów w przepisach prawa miejscowego.

Istotnym również jest, że przepisy wskazanych wyżej unijnych aktów prawnych, przewidują wyłączenia w zakresie ich stosowania. W Rozporządzeniu Komisji (UE) 2015/1185 wskazano bowiem, że rozporządzenie nie ma zastosowania do:

1. miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe przeznaczonych do spalania wyłącznie biomasy nieдрzewnej;
2. miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe przeznaczonych wyłącznie do użytku na zewnątrz;
3. miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe, których bezpośrednia moc cieplna wynosi mniej niż 6 % łącznej bezpośredniej i pośredniej mocy cieplnej przy nominalnej mocy cieplnej;
4. miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe, które nie są zmontowane fabrycznie ani nie są dostarczane jako prefabrykowane komponenty lub części przez jednego producenta i muszą być zmontowane na miejscu;
5. produktów do ogrzewania powietrznego;
6. pieców do saun.

W Rozporządzeniu Komisji (UE) 2015/1189 wskazano natomiast, że nie ma ono zastosowania do:

1. kotłów wytwarzających energię cieplną wyłącznie na potrzeby zapewnienia ciepłej wody użytkowej;
2. kotłów przeznaczonych do ogrzewania i rozprowadzania gazowych nośników ciepła, takich jak para lub powietrze;
3. kotłów kogeneracyjnych na paliwo stałe o maksymalnej mocy elektrycznej 50 kW lub większej;
4. kotłów na biomasę nieдрzewną.

Włączeń takich nie ma natomiast w projekcie przedmiotowej uchwały. Oznacza to zatem, że również i w tym aspekcie, projekt uchwały antysmogowej bardziej rygorystycznie normuje prawa i obowiązki mieszkańców, niż wynika to z przepisów Rozporządzeń unijnych, mających bezpośrednie działanie w sferze prawnej każdego obywatela Państwa członkowskiego.

BRAK WYKONANIA SZCZEGÓŁOWYCH POMIARÓW, BADAŃ I ANALIZ NA CAŁYM TERENIE OBOWIĄZYWANIA UCHWAŁY

Wskazać również należy, że uchwała wprowadza zakazy na terenie całego województwa lubuskiego, mimo że przed przystąpieniem do jej opracowania nie wykonano szczegółowych i całościowych pomiarów w przestrzeni kilku ostatnich lat, nie wykonano też badań czy też analiz obejmujących całe województwo. Co prawda w uzasadnieniu uchwały dużą część poświęcono na wyniki, jednakże wyniki, a zarazem pomiary dokonywane były raptem w kilkunastu do kilkudziesięciu miejscach w województwie, tam gdzie znajdują się stacje pomiarowe.

Istotnym również jest, że wbrew temu co ogólnie wskazuje się jako argumenty za uchwałą antysmogową, do przekroczenia norm nie dochodzi w całym województwie, ale ewentualnie na części jego obszaru. Planowane natomiast zakazy dotyczyć będą wszystkich mieszkańców i wszystkich instalacji, których eksploatacja ma miejsce na terenie województwa. Z punktu widzenia celu oraz obecnej sytuacji gdzie stan powietrza w województwie nie jest tak zły jak np. na obszarze Krakowa i okolic, wprowadzenie ogólnego zakazu jest nieadekwatne i nieproporcjonalne tym bardziej, że doprowadzi on do konieczności wymiany instalacji na nowe. Jednocześnie jest to niesprawiedliwe społecznie, gdyż mieszkańcy mieszkający na terenach niezagrożonych, również będą musieli ponosić te same konsekwencje, co osoby generujące znaczne zanieczyszczenia, w tym przede wszystkim będą musieli ponosić koszty ekonomiczne tego rodzaju wprowadzonych przepisów.

EKONOMICZNE ASPEKTY WPROWADZENIA UCHWAŁY

Wskazać dalej należy, że skutkiem wydania uchwał antysmogowych dla województwa będzie konieczność dostosowania instalacji do nowo wprowadzonych unormowań prawnych. Powyższe z pewnością wiązać się będzie nie tylko w koniecznością jednorazowego wydatkowania większych sum pieniędzy przez objęte działaniem aktu podmioty, ale również wiązać się będzie z koniecznością zwiększenia w przyszłości finansów na eksploatację instalacji, w tym na zakup paliw które będą mogły być spalane w nowo zainstalowanych kotłach. Mając bowiem na względzie wskazaną na wstępie regulację dyrektywy CAFE, wprowadzającą konieczności ograniczenia niskiej emisji, tego rodzaju akty prawa miejscowego wydane na podstawie art. 96 ustawy, dotkną w szczególności podmioty wykorzystujące w swych instalacjach najtańsze paliwo na rynku, jakim jest węgiel kamienny.

Projekt uchwały skupia się wyłącznie na kotłach zupełnie pomijając kwestię paliw do tych kotłów, natomiast parametry emisyjne instalacji do spalania węgla to wypadkowa parametrów technicznych kotła i stosowanego w nim paliwa.

Kocioł 5 klasy jak również kocioł zgody z Ekoprojektem, aby spełniać kryteria graniczne emisyjności dla tej klasy przewidziane – zgodnie z PN-EN 303-5:2012 powinien współpracować z dedykowanym paliwem: kaloryczność min. 28MJ/kg, wilgoć Wr max. 11%, popiół Ar 2-7%, części lotne min. 30%. Polska Norma nie mówi nic o spiekalności, która musi być niska w przypadku kotłów węglowych z automatycznym podajnikiem. Praktyka pokazuje, iż większość producentów kotłów 5 klasy w dokumentacji techniczno-ruchowej zaleca stosowanie paliwa o parametrach jak w PN-EN 303-5:2012 lub wyższych i o spiekalności poniżej 10 RI (Roga Index). Szacujemy, że polskie górnictwo produkuje zaledwie około 250 tys./rok takich sortymentów, Przy obecnym rynku na paliwa do kotłów z automatycznym podajnikiem na poziomie 2 mln ton/rok.

Jeżeli użytkownicy kotłów będą spełnić postanowienia uchwały, zmuszeni będą spalać w swoich kotłach 5 klasy węgiel importowany. W przypadku uchwały w proponowanym wariantcie bezpośrednio zyskają importerzy węgla, straci zaś polskie górnictwo, które stopniowo z rynku węgla opałowego będzie wypierane. Warto przy tym zauważyć, że dla polskiego górnictwa, rynek węgla opałowego stanowi zbyt dla około 20%

wydobywanego węgla co generuje aż 35% jego przychodów. Brak jest należytego uzasadnienia uchwały. Nie wyjaśniono i nie uwzględniono kosztów i strat dla producentów i dystrybutorów węgla, związanych ze znacznym ograniczeniem rynków zbytu, łączących się z tym zwolnień pracowników, zakończenia działalności gospodarczych przez część podmiotów, które to koszty i straty nie będą wartością ujmowaną jedynie jednorazowo, ale skutki w tym zakresie będą istniały przez wiele lat.

Alternatywnie, w kotłach 5 klasy i Ekoprojekt spalane będą paliwa o parametrach niższych niż zalecane przez producenta, ale takie jakie w znakomitej większości oferują krajowi producenci: kaloryczność min. 22MJ/kg, wilgoć Wr max. 20%, popiół Ar 6-12%, RI max. 40. Spalanie takiego węgla w ww. kotłach spowoduje emisję porównywalną ze spalaniem tego samego węgla w kotle 3 klasy. Czyli w rezultacie poniesione przez budżet i obywateli koszty na wymianę kotłów nie przyniosą zamierzonego efektu. **Dlatego też wnioskujemy o postawienie minimalnych kryteriów emisyjności dla kotłów wprowadzanych do obrotu na poziomie 3 klasy wg. PN-EN 303-5:2012.** Od 01.01.2020 dyrektywa ekoprojekt automatycznie podniesie to kryterium. Będzie to stopniowa gradacja, która i tak pozwoli na drastyczne zmniejszenie emisji pyłów z ponad 400 mg/m³ w przypadku kotła pozaklasowego, do 150 mg/m³ dla kotła 3 klasy.

Przedstawiając uchwałę, zestawia się koszty ekonomiczne (koszty zewnętrzne) związane z zanieczyszczeniem powietrza z mocno zaniżonymi kosztami wprowadzenia uchwały w życie.

Warto zauważyć, że cena kotła 5 klasy i zgodnego z Ekoprojektem (10 000 – 13 000 brutto) to cena ponad dwukrotnie wyższa od kotła 3 klasy (5 000 -6 000 brutto) i 5 krotnie wyższa od ceny kotła pozaklasowego (2 000 – 3000 brutto), która to stanowi punkt odniesienia dla 80% z ogrzewających swe gospodarstwa domowe mieszkańców. Ponadto stosując kotły 5 klasy, przy braku odpowiedniego paliwa, efekt będzie taki jakbyśmy zastosowali kotły klasy 3. Biorąc pod uwagę wpływ kotłów na jakość powietrza, przy braku na rynku paliw odpowiednio wysokiej jakości, niezasadne jest wyprzedzanie daty 01 stycznia 2020 z wprowadzaniem kotłów 5 klasy na rynek. Wysoka cena kotłów 5 klasy, bez znaczącego wsparcia finansowego ze strony budżetu Państwa czy budżetów lokalnych, w znaczący sposób zmniejszy konkurencyjność cenową ogrzewania za pomocą węgla wobec innych paliw, na czym ucierpią producenci węgla, jego dystrybutorzy i producenci kotłów na węgiel.

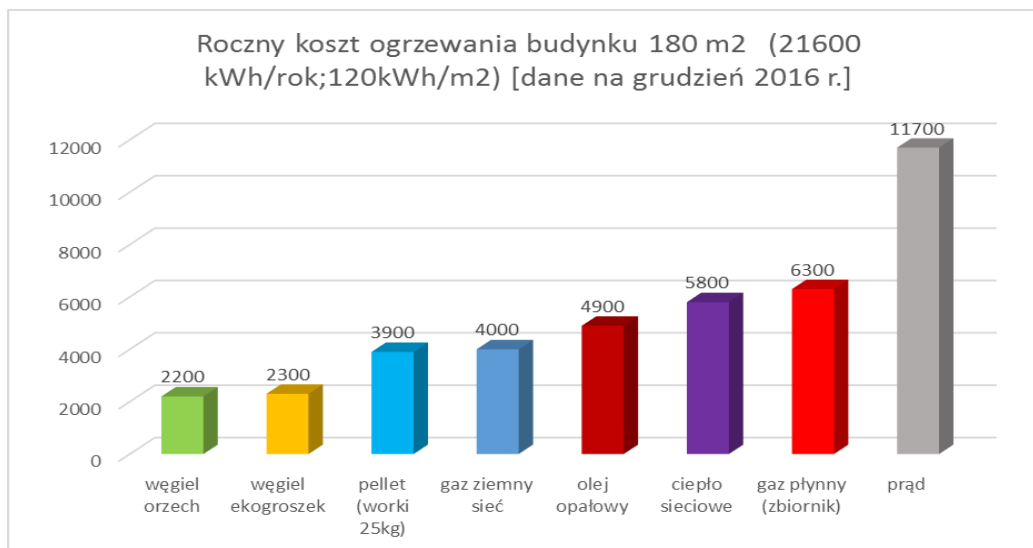
Wróćmy jednak do kosztów globalnych. Autorzy projektu uchwały w ogóle nie przedstawiają do niej uzasadnienia, a tym samym nie prezentują i nie oszacowują kosztów wymiany kotłów i dostosowania instalacji do treści uchwały.

Autorzy uchwały, nie biorą także pod uwagę okoliczności, że koszty jednorazowe związane z instalacją kotła mogą wynieść do 80% wartości samego kotła, jak również nie biorą pod uwagę konieczności dostosowania istniejącej instalacji do nowego kotła 5 klasy (koszty te mogą stanowić nawet wielokrotność wartości samego kotła). Zakładając zatem te dodatkowe koszty, inwestycja związana z dostosowaniem się adresatów uchwały do jej warunków, może pochłonąć nie 10 tys. złotych, a nawet 30 tys. złotych.

Również istotną, a zupełnie nieuregulowaną i pominiętą, pozostaje kwestia obiektywnej niemożliwości zmiany instalacji i dostosowania jej do ograniczeń i zakazów wynikających z uchwały. W wielu bowiem przypadkach, z uwagi na brak dostępu odpowiedniej infrastruktury, w tym sieci ciepłowniczych oraz chociażby instalacji gazowych, czy też bariery urbanistyczne i budowlane, szczególnie w starszym budownictwie, w tym także wskazywana przez producenta kotła MPM – DS II, konieczność montażu kosztownego wkładu kominowego kwasoodpornego lub ceramicznego, dostosowanie instalacji będzie niemożliwe lub powodować będzie konieczność poniesienia ogromnych kosztów, niewspółmiernych do zamierzonego, jednostkowo ocenianego celu.

Do powyższego należałoby jeszcze dodać koszt dostosowania instalacji grzewczej w przypadku zmiany paliwa, mogący sięgać 20-30 tys. złotych dla przeciętnego domu. Zakładając, że tylko co 6 gospodarstwo domowe zdecyduje się na zmianę paliwa na gaz, i że co trzecie z nich będzie wymagało dostosowania instalacji kosztem 20.000 zł – daje nam to dodatkowy koszt na poziomie 0,75 mld. Pomijamy tu już potencjalnie ogromne i zbyt trudne dla nas do oszacowania koszty związane z gazyfikacją wsi czy uciepłowieniem miast.

Autor projektu uchwał zupełnie pominął także wzrost kosztów paliwa dla mieszkańców. Koszt ogrzania domu 180m² dla różnych paliw obrazuje powyższy diagram. Przy obecnych cenach koszt ogrzania domu węglem typu orzech jest zbliżony do kosztu ogrzania takiego samego domu ekogroszkiem (wyższą cenę za tonę ekogroszku rekompensuje wyższa sprawność kotła). Jednakże, zakładając, że 1/5 z obecnych kotłów węglowych zostanie zamieniona (po równo) na: ogrzewanie pelletem, gazem ziemnym sieciowym, olejem opałowym, ciepłem sieciowym, gazem płynnym czy prądem) – wygeneruje to dodatkowy koszt dla mieszkańców w wysokości 0,351 mld rocznie. Im większa liczba użytkowników zdecyduje się na odejście od węgla na rzecz innych paliw tym wyższy będzie dodatkowy koszt ogrzewania domów.



Niewątpliwie zatem wejście w życie uchwał spowoduje wzrost cen ogrzewania, w tym wyższe koszty zakupu instalacji, wyższe koszty dostosowania instalacji i budynku, wyższe koszty zakupu paliwa. Z uwagi bowiem na de facto ograniczenie możliwości używania instalacji jedynie do kotłów na pellety oraz węgiel sortymentu groszek, należy spodziewać się znacznego wzrostu cen tych paliw oraz instalacji do nich, z uwagi na z jednej strony ograniczenie podaży surowca na rynku w porównaniu do popytu, a z drugiej strony z uwagi na realia ekonomiczne i zasady rządzące handlem, gdzie w przypadku konieczności zakupu jednego rodzaju towaru i braku możliwości wyboru produktów, ceny takiego towaru wzrastają, gdyż mieszkańcy z uwagi na zamontowanie pieców na jeden rodzaj paliwa, celem ogrzania pomieszczeń, będą zmuszeni kupić dany rodzaj paliwa, bo w przeciwnym razie nie będą mieli czym ogrzać domów.

Wyżej opisany schemat i nadchodzące realia rynku, potwierdza sytuacja jaka zaistniała w Krakowie, a którą opisuje autor artykułu prasowego, zamieszczonego na stronie internetowej www.polskieradio.pl zatytułowanego „Walka ze smogiem podbija ceny pieców gazowych w Krakowie”, z którego wyraźnie wynika, że:

„– Drożące piece gazowe to cena za walkę ze smogiem i efekt zapowiedzi wprowadzenia zakazu palenia węglem - tłumaczy Witold Śmiątek, pełnomocnik prezydenta Krakowa ds. poprawy jakości powietrza.

– Bardzo nieprzyjemną rzeczą, która wystąpiła ze względu na wzmożone zainwestowanie wymianą pieców i instalacji jest fakt, że radykalnie w stosunku do innych regionów wzrosły ceny pieców gazowych. Takie są prawa rynku gdy popyt spotyka z podażą. I jak jest nadmierne zainteresowanie pewnymi dobrami, to te dobra rosną w cenę, bo ludzie chcą to kupić – tłumaczy Witold Śmiątek.

Zapotrzebowanie na kotły gazowe rośnie, ale nie są to duże wzrosty. W skali roku popyt wzrośnie o kilkanaście procent. Ceny kotłów gazowych mogły wzrosnąć, ale zdaniem Janusza Starościka, prezesa Stowarzyszenia Producentów i Importerów Urządzeń Grzewczych, nie powinny być to tak duże wzrosty cen.

– Nie sądzę, żeby w rzeczywistości tego typu podwyżki cen miały miejsce. Gdybyśmy takie sygnały otrzymali, to myślę, że to byłaby kwestia incydentalna. Byłoby to bardzo szybko przez producentów sprawdzone, bo jak mówi Janusz Starścik takie podwyżki nie są absolutnie w ich interesie.

Problem widzą jednak i władze Krakowa i osoby zrzeszone w Polskim Alarmie Smogowym.

– Drożej sprzedawane są nie tylko piece gazowe, ale też rosną ceny usług wymiany instalacji – dodaje Andrzej Guła, lider Polskiego Alarmu Smogowego. Jak dodaje, problem jest i to spory, i potrzebne są duże zmiany systemowe.

Jego zdaniem, nowe rozwiązania grzewcze będą droższe w całej Polsce - stąd miasta powinny ogłosić przetarg dla firm, które będą wymieniać mieszkańcom piece węglowe i podłączać je do nowych źródeł ciepła.

– W ramach otwartego przetargu można uzyskać dużo lepsze warunki zakupu. Dzięki temu można by zapobiegać takiej sytuacji, kiedy my kupujemy efekt ekologiczny bardzo drogo. My przepłacamy w tej chwili za ten efekt ekologiczny. Sposobem na rozwiązanie tego problemu byłaby otwarta procedura przetargowa – tłumaczy Guła.

Zanim takie rozwiązanie wejdą w życie, Polski Alarm Smogowy chce zainteresować sprawą drożących pieców i instalacji w Krakowie Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Paweł Ratyjski z Urzędu tłumaczy, że taki wniosek jeszcze nie wpłynął do urzędu - ale jeśli wpłynie, to urząd się sprawie przyjrzy.

– Każda skarga, która płynie z rynku do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest dogłębnie analizowana zgodnie z przepisami prawa antymonopolowego. Są to bardzo specyficzne sytuacje, w których UOKiK może interweniować np. zmowa cenowa dotycząca określania między sobą pewnego minimalnego pułapu cen, jak nadużywanie pozycji dominującej przed przedsiębiorców.

– Jednak co do zasady rynkiem rządzą mechanizmy popytu i podaży, czyli działa ta "niewidzialna ręka rynku" – podkreśla Paweł Ratyjski .

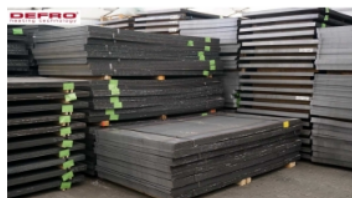
Włodarze Krakowa zapowiadają, że ciągu najbliższych 3 lat zainwestowanych zostanie ponad 220 mln zł na walkę ze smogiem. A zakaz palenia węglem w piecach chcą też wprowadzić Wrocław i Katowice."

Podobnie o podwyżce cen kotłów informował na swojej stronie internetowej, jeden z wiodących ich producentów, firma DEFRO Sp. z o.o. sp. k. z Warszawy, co potwierdza niżej przedstawiona informacja źródłowa.

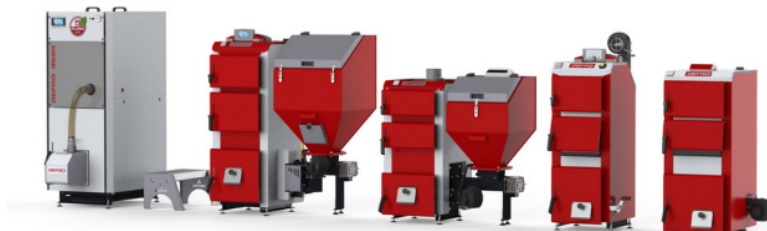
AKTUALNOŚCI

ZMIANA CEN 1 KWARTAŁ 2017

© dodano: 07.12.2016



W związku z podwyżkami cen stali jesteśmy zmuszeni poinformować Państwa o planowanej zmianie cen katalogowych produktów DEFRO, która nastąpi na początku pierwszego kwartału 2017 roku.



SZYBKI KONTAKT

WSZYSTKIE KONTAKTY

DEFRO

Czynne: Pon - Pt w godzinach 08:00 - 16:00

☎ 41 303 80 85

✉ biuro@defro.pl

☎ 41 303 91 31

INFOLINIA DEFRO

Czynne: Pon - Pt w godzinach 06:00 - 22:00

☎ 509 702 720

✉ serwis@defro.pl

☎ 509 577 900

☎ 41 303 80 85 wew. 3

DYSTRYBUTORZY POLSKA

ZAGRANICA

Wybierz województwo



Należy zatem zwrócić uwagę, aby wprowadzając w życie uchwały regulujące kwestię kotłów i paliw nie wpędzić najuboższych mieszkańców w ubóstwo energetyczne (drogie kotły, drogie paliwo, znikome wsparcie). Średnie wydatki na energię dla 4-osobowego gospodarstwa domowego w Polsce to 1 370 EUR vs. 2 840 EUR średnio w całej UE. Średnie dochody dla takiego gospodarstwa domowego w Polsce to 14,8 tys. EUR wobec 47,5 tys. EUR średnio w EU. Polacy średnio już teraz wydają na energię 12% swego budżetu domowego, wobec 6% średnio w UE. Gospodarstwa wydające na energię powyżej 10% budżetu w większości krajów UE klasyfikowane są jako ubogie energetycznie, co kwalifikuje je do wsparcia ze strony państwa. Warto więc się zastanowić, czy tak radykalnie walcząc ze smogiem, nie doprowadzimy mieszkańców do skrajnego ubóstwa.

PROPOZYCJA IGSPW

Biorąc powyższe pod uwagę, Izba Gospodarcza Sprzedawców Polskiego Węgla proponuje niemniej skuteczne, za to znacznie mniej radykalne i znacznie tańsze dla województwa i jego mieszkańców rozwiązanie:

1. **dopuszczenie do ogólnego stosowania następujących instalacji**, w których następuje spalanie paliw stałych:
 - a) w przypadku instalacji dostarczających ciepło do systemu centralnego ogrzewania (kotłów CO) - spełniających minimum standard emisyjny zgodny z 3 klasą wg normy PN-EN 303-5:2012, pod względem granicznych wartości emisji zanieczyszczeń;
 - b) w przypadku instalacji które wydzielają ciepło poprzez bezpośrednie przenoszenie ciepła lub bezpośrednie przenoszenie ciepła w połączeniu z przenoszeniem ciepła do innego nośnika (miejscowe ogrzewacze pomieszczeń) – osiągających sprawność cieplną na poziomie co najmniej 80% lub w których emisja pyłu osiąga wartości określone w punkcie 2 lit. a załącznika II do Rozporządzenia 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.

2. **dopuszczenie do ogólnego stosowania w instalacjach w których następuje spalanie paliw stałych, wszelkiego rodzaju rozwiązań technicznych, których instalacja zapewni obniżenie wartości emisji zanieczyszczeń do poziomów zgodnych z uchwałą antysmogową**, w tym:
 - a) w przypadku instalacji dostarczających ciepło do systemu centralnego ogrzewania (kotłów CO) - w szczególności **dopuszczenie do stosowania elektrofiltrów**, które w połączeniu z kotłami klas 3 i 4 wg normy PN-EN 303-5:2012 jak również z kotłami pozaklasowymi, obniżają wartości emisji zanieczyszczeń do poziomu zgodnego z 5 klasą wg normy PN-EN 303-5:2012;
 - b) w przypadku instalacji które wydzielają ciepło poprzez bezpośrednie przenoszenie ciepła lub bezpośrednie przenoszenie ciepła w połączeniu z przenoszeniem ciepła do innego nośnika (miejscowe ogrzewacze pomieszczeń) - w szczególności **dopuszczenie do stosowania elektrofiltrów**, które po zamontowaniu obniżą emisję pyłu do wartości określonych w punkcie 2 lit. a załącznika II do Rozporządzenia 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.
3. **dopuszczenie do ogólnego stosowania modeli instalacji w których następuje spalanie paliw stałych, z ręcznym podawaniem paliwa**, jeżeli zapewniają obniżenie wartości emisji zanieczyszczeń do poziomu dopuszczonego przez uchwałą antysmogową;
4. **zagwarantowanie w treści uchwał wsparcia finansowego dla ich adresatów**, polegające na udzieleniu adresatom bezzwrotnego dofinansowania na dostosowanie instalacji w których następuje spalanie paliw stałych do standardów wskazanych w uchwale antysmogowej, przy czym wsparcie to winno wynosić od 50% do 100% wartości inwestycji dostosowującej instalację, nie mniej jednak niż 5 000 zł w przypadku konieczności wymiany instalacji na nowe.
5. **kierowanie się przy dokonywaniu zmian jak i opracowywaniu projektu uchwał zasadami** zrównoważonego rozwoju, proporcjonalności, sprawiedliwości społecznej, uwzględnienie i dopuszczenie wszystkich możliwych środków i sposobów pozwalających i umożliwiających osiągnięcie celu uchwał, niedyskryminacji części istniejących lub potencjalnych rozwiązań technicznych pozwalających osiągnąć cel uchwały, przy jednoczesnym uprzywilejowaniu rozwiązań tradycyjnych i ułatwiających kontrolę przestrzegania uchwały.
6. **podjęcia działań edukacyjnych, szkoleniowych i informacyjnych**, w tym szkoleń, prelekcji, pokazów, zamieszczenia informacji w prasie oraz na stronach urzędowych, na temat stosowania ekologicznych i nowoczesnych technik palenia węglem i drewnem.


Wskazać należy, że postawienie minimalnych kryteriów emisyjności dla kotłów wprowadzanych do obrotu od 1 maja 2018 roku na poziomie 3 klasy, przy jednoczesnym wprowadzeniu od 01.01.2020 za pośrednictwem dyrektywy ekoprojekt kryterium do klasy 5 dla nowo montowanych instalacji, będzie stopniową gradacją, która i tak pozwoli na drastyczne zmniejszenie emisji pyłów już w pierwszym kroku z 400 mg/m³ w przypadku kotła pozaklasowego, do 150 mg/m³ dla kotła 3 klasy.

Bardzo ważne jest też, aby w prawidłowy i konsekwentny sposób egzekwowano też przepisy dotyczące zakazu spalania śmieci. Według niektórych szacunków w przydomowych kotłach spala się nawet 2 miliony ton śmieci rocznie, głównie plastików, które są podstawowym źródłem smogu i rakotwórczych benzopirenów, zaś zakaz palenia śmieci w wielu często nie jest skutecznie egzekwowany. Nasuwa się pytanie, czy także i te uchwały ze względu na ogromne koszty, nie staną się przepisem równie nieegzekwowalnym, jak zakaz spalania śmieci.

Ponadto o wiele szybszy, bo natychmiastowy i zauważalny, efekt dla środowiska można by osiągnąć eliminując z sektora komunalno-bytowego najbardziej emisyjne paliwa węglowe – nie tylko przewidziane

uchwałą floty i muły, ale także węgiel brunatny. Sortymenty te z powodzeniem można zagospodarować w instalacjach przemysłowych, zaś lukę po nich z korzyścią dla górnictwa węgla kamiennego zastąpi wyższej jakości i mniej emisyjny węgiel kamienny.

Z poważaniem,

Prezes Zarządu

Łukasz Horbacz

Izba Gospodarcza
Sprzedawców Polskiego Węgla
40-955 Katowice, ul.Lompy 14
KRS 0000445236 NIP 6342814803
Regon 243157271

W załączeniu:

1. wydruk z KRS