



REKOMENDACJE

- analiza uwarunkowań dotyczących obowiązków jst związanych z wdrażaniem tzw. uchwały antysmogowej

*wypracowano przez działający w ramach Śląskiego Związku Gmin i Powiatów
Zespół roboczy ds. wdrażania przepisów tzw. uchwały antysmogowej*

wersja 1.5 z 20 sierpnia 2021 r.

Spis treści:

- 1. WSTĘP**
- 2. KONTROLA JAKO NARZĘDZIE EGZEKWOWANIA UCHWAŁY ANTYSMOGOWEJ.**
 - 2.1. PODSTAWY PRAWNE.**
 - 2.2. PODMIOTY UPRAWNIONE DO KONTROLI.**
 - 2.3. PRZESŁANKI PROWADZENIA KONTROLI.**
 - 2.4. KTO PONOSI ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA EKSPLOATACJĘ URZĄDZENIA?**
 - 2.5. SYTUACJA BRAKU STRAŻY MIEJSKIEJ/GMINNEJ.**
 - 2.6. PROTOKÓŁ POKONTROLNY – ZAŁĄCZNIK DO REKOMENDACJI.**
 - 2.7. KARA I OKOLICZNOŚCI ŁAGODZĄCE.**
 - 2.8. KONTROLA POWTÓRNA.**
 - 2.9. UCHWAŁA A PROBLEM UBÓSTWA ENERGETYCZNEGO. PROGRAMY WSPARCIA.**
- 3. ZALECENIA OGÓLNE, DOBRE PRAKTYKI I POMYSŁY.**

1. WSTĘP

Niewątpliwie dzień 7 kwietnia 2017 r. zapisał się w województwie śląskim jako dzień niemal historyczny, wyczekiwany z niecierpliwością przez wielu mieszkańców i środowiska (w tym samorządowe) aktywnie uczestniczące w pracach nad śląską uchwałą antysmogową, które wykazywały często ogromną determinację, aby podjąć ten jakże istotny krok w kierunku poprawy jakości powietrza w regionie. Już wówczas pojawiały się głosy, że uchwała potrzebuje konsekwentnych i zdecydowanych działań zarówno na szczeblach samorządowych, jak i na szczeblu rządowym, w kierunku wymagań stawianych paliwom stałym i urządzeniom, w których byłyby one spalane. Dziś wszystkie wspomniane narzędzia, w mniej lub bardziej oczekiwanej postaci funkcjonują, a sami jesteśmy w przededniu upływu pierwszego z terminów określonych w uchwale, związanego z wyłączeniem z eksploatacji najstarszych instalacji grzewczych (1 stycznia 2022 r.).

Jako samorządowcy jesteśmy zatem pełni oczekiwań, a zarazem obaw, czy po 1 stycznia 2022 r. odczujemy inną, lepszą rzeczywistość w kwestii jakości powietrza na naszej ulicy, mieście, czy szerzej – w regionie. Czy przepisy uchwalone ponad cztery lata temu przez Sejmik Województwa Śląskiego z wielkimi nadziejami, znajdą swe odbicie w śląskiej – dodajmy: naznaczonej, podobnie jak na całym świecie, piętnem pandemii COVID-19 – codzienności?

Z pewnością realizacja regionalnej uchwały antysmogowej przez ostatnie cztery lata mniej lub bardziej, ale jednak posunęła się do przodu, a szczegółowe analizy w tym zakresie będzie można przeprowadzić właśnie po upływie pierwszego z wskazanych terminów tj. po 1 stycznia 2022 r., kiedy z eksploatacji powinny zostać usunięte najstarsze, najbardziej emisyjne urządzenia grzewcze. Stąd dziś niejako przedwczesne wydają się głosy organizacji zajmujących się szeroko pojętą troską o czyste powietrze, dotyczące pilnej potrzeby nowelizacji uchwały, sprowadzającej się między innymi do skrócenia terminów wejścia w życie ograniczeń w zakresie eksploatacji poszczególnych instalacji, a w konsekwencji podwyższenia celów redukcji emisji zanieczyszczeń pyłowych z sektora komunalno-bytowego, określonych w *Programie ochrony powietrza dla województwa śląskiego*.

Nie jest tajemnicą, że intensywność i rozmach działań na rzecz wdrażania w/w uchwały determinuje dostępność środków publicznych na powyższy cel (w atrakcyjnej wysokości, powszechnie i łatwo dostępne dla mieszkańców, które będą jednocześnie adekwatne do rosnących w szybkim tempie cen rynkowych rzeczowej branży). Niewątpliwie pozytywnym przykładem są wprowadzone w tym celu mechanizmy usprawnionego ostatnio programu „Czyste Powietrze” oraz funkcjonowania ulgi termomodernizacyjnej, a także realizacja programów typu „Stop Smog”, dedykowanych gospodarstwom pozostającym w najtrudniejszej sytuacji materialnej, dla których problem ubóstwa energetycznego jest szczególnie dotkliwy i powszechny.

Nie ulega również wątpliwości, że nawet najlepiej skonstruowane prawo, pozbawione luk i martwych zapisów nie zagwarantuje sukcesu, bez skutecznego systemu kontroli egzekwowania przepisów, która w przypadku uchwały antysmogowej sprowadzać się będzie przede wszystkim do oceny przez podmioty

kontrolujące wykorzystywanych urządzeń grzewczych i stosowanego paliwa oraz zastanego stanu gospodarowania odpadami komunalnymi, wykluczającego proceder spalania odpadów. Powyższe, odpowiedzialne zadanie przypisane zostało włodarzom gmin, a w następstwie udzielonych upoważnień pracownikom podległych im urzędów i jednostek organizacyjnych w postaci straży gminnych i miejskich, którzy z całą odpowiedzialnością będą musieli stanąć na pierwszej linii działań w kierunku uskutecznienia oddziaływania uchwały. Stąd pojawiła się idea wspólnego wypracowania niniejszych rekomendacji dla gmin, opierających się o dotychczasowe – ponad czteroletnie doświadczenia przedstawicieli samorządów zrzeszonych w Śląskim Związku Gmin i Powiatów oraz zaproszonych do prac Zespołu ekspertów – w zakresie działań przygotowujących do stosowania uchwały antysmogowej oraz napotykanych jak dotąd przeszkód, a także przewidywanych trudności, które mogą pojawić się po 1 stycznia 2022 r.

Opracowanie to stanowi próbę wypracowania jednolitego dla gmin modelu podejścia i działania podmiotów zaangażowanych w egzekwowanie uchwały, ale także próbę skutecznej odpowiedzi na konkretne zastane sytuacje, podyktowane choćby brakiem funkcjonowania na terenie gminy formacji w postaci straży gminnej / miejskiej, czy też egzekwowania wszelkich opóźnień wdrażania terminów, niezawinionych bezpośrednio przez indywidualnych mieszkańców czy przez inne funkcjonujące w gminach podmioty. Jednocześnie należy podkreślić, że opracowanie ma wyłącznie formę rekomendacji, a zawarte w nim informacje odzwierciedlają stan prawny na dzień 31 lipca 2021 r. A zatem dokument ten z założenia nie ma charakteru nakazowego i nie może być więc wskazywany jako podstawa prawna podejmowanych działań. Podejmowana więc przez przedstawicieli poszczególnych jst ścieżka działania, będąca odpowiedzią na konkretną sytuację, każdorazowo wymaga uwzględnienia lokalnych czynników, które z perspektywy opracowujących ten dokument mogły być niedostrzegalne, a tym samym nie zostały w niniejszym opracowaniu uwzględnione.

Piotr Kuczera

Przewodniczący
Śląskiego Związku Gmin i Powiatów

2. KONTROLA JAKO NARZĘDZIE EGZEKWOWANIA ZAPISÓW UCHWAŁY.

2.1. Podstawy prawne.

Podstawy prawne kontroli przestrzegania przepisów antysmogowych

Uwarunkowania prawne dla ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami zostały wprowadzone zarówno w prawie Unii Europejskiej, jak i w aktach prawa krajowego. Zasadniczym celem ochrony środowiska w zakresie stanu jakości powietrza jest ograniczenie zanieczyszczeń przedostających się do powietrza. W tym celu ustawodawca przygotował szereg rozwiązań, które stanowią podstawę prawną m.in. kontroli wdrażania postanowień uchwały antysmogowej. W województwie śląskim najbardziej istotnymi aktami prawnymi, stanowiącymi podstawę prawną tej kontroli są:

- ustawa Prawo ochrony środowiska art. 379 ust.1,2, Art. 96a ust 1 pkt. 2, art. 332, 334, art. 363 ust.1,
- uchwała Sejmiku Województwa Śląskiego Nr VI/21/12/2020 z dnia 22 czerwca 2020 r. w sprawie przyjęcia „Programu ochrony powietrza dla województwa śląskiego”,
- uchwała Sejmiku Województwa Śląskiego Nr V/36/1/2017 z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa śląskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (tzw. uchwała antysmogowa).

Na tej podstawie należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na **art. 379 ust. 1-2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska** (Dz. U. 2020 r. poz. 1219 t.j., dalej: p.o.ś.). Ustawodawca przesądził, że właściwymi organami do sprawowania kontroli nad przestrzeganiem i stosowaniem przepisów o ochronie środowiska są marszałek województwa, starosta oraz wójt (burmistrz lub prezydent miasta), w zakresie objętym właściwością tych organów (ust. 1). Aby ustalić właściwość organu wykonawczego gminy należy zwrócić szczególną uwagę na **art. 378 ust. 3 p.o.ś.**, w którym określono właściwość rzeczową wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jedynie w stosunku do osób fizycznych niebędącymi przedsiębiorcami. Oznacza to zatem, że brak jest wyraźnej podstawy prawnej zezwalającej organowi wykonawczemu gminy na przeprowadzanie kontroli u przedsiębiorcy (patrz ppkt *Podstawa prawna prowadzenia kontroli przedsiębiorców*).

W tym miejscu warto podkreślić, że wymienione w **art. 379 ust. 1 p.o.ś.** organy nie są zobligowane do samodzielnego przeprowadzania kontroli, bowiem mogą upoważnić do wykonywania funkcji kontrolnych pracowników podległych im urzędów marszałkowskich, powiatowych, miejskich lub gminnych lub funkcjonariuszy straży gminnych (**ust. 2**). Innymi słowy mówiąc kontrolę u osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami mogą przeprowadzić:

- wójt, burmistrz, prezydent - na podstawie **art. 378 ust. 3 p.o.ś. w zw. z art. 379 ust. 1 p.o.ś.**;
- upoważniony funkcjonariusz straży gminnej lub miejskiej – na podstawie **art. 379 ust. 2 p.o.ś.**;
- upoważniony pracownik urzędu gminnego lub miejskiego - na podstawie **art. 379 ust. 2 p.o.ś.**;

- funkcjonariusz Policji tylko w przypadku kontroli interwencyjnej – na **podstawie art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji** (Dz. U. 2020 r. poz. 360, dalej: u.p.).

Istotną kwestią jest nałożenie na kierownika kontrolowanego podmiotu lub kontrolowanej osoby fizycznej obowiązku umożliwienia przeprowadzenia działań kontrolnych (**art. 379 ust. 6 p.o.ś.**). Wśród czynności, do których uprawniony jest podmiot kontrolujący wymienia się w szczególności:

- prawo do wstępu wraz z rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem przez całą dobę na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których prowadzona jest działalność gospodarcza, a w godzinach od 6 do 22 - na pozostały teren,
- prawo do przeprowadzania badań lub wykonywania innych niezbędnych czynności kontrolnych,
- prawo do żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwania osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego,
- żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli.

Warto zauważyć, że o istocie powyższego obowiązku świadczy regulacja z **art. 225 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny** (Dz. U. 2020 r. poz. 1444 t.j., dalej: k.k.). Ustawodawca postanowił, że osoba udaremniająca lub utrudniająca wykonanie czynności służbowej, w związku z przeprowadzaniem kontroli w zakresie ochrony środowiska lub osobie przybranej jej do pomocy, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Na kanwie regulacji prawa ochrony środowiska należy zwrócić również uwagę na **art. 334 p.o.ś.**, w którym została przewidziana odpowiedzialność z tytułu niewykonania obowiązków wynikających z przepisów prawa miejscowego, czyli z tzw. uchwały antysmogowej. Odpowiedzialność z tego tytułu będą mogły ponosić osoby korzystające ze środowiska, naruszające standardy wynikające z przepisów prawa miejscowego. Karę stanowi grzywna orzekana w granicach określonych w **art. 24 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń** (Dz. U. 2021 r. poz. 281).

Istotne uprawnienia organów wykonawczych gminy zostały przewidziane również w **art. 363 ust. 1**. W pierwszym przypadku wójt (burmistrz, prezydent miasta) może, w drodze decyzji, nakazać osobie fizycznej, której działanie negatywnie oddziałuje na środowisko, wykonanie w określonym czasie czynności zmierzających do: ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia; przywrócenia środowiska do stanu właściwego. Przepis może mieć zastosowanie w przypadku, gdy osoba uporczywie eksploatująca instalację niezgodną z wymogami uchwały antysmogowej była wielokrotnie karana grzywną i nie przynosi to rezultatu w postaci zaprzestania eksploatacji i wymiany źródła ciepła.

Uzupełnieniem powyższej kompetencji jest natomiast **art. 368 ust. 2 p.o.ś**, zgodnie z którym wójt (burmistrz, prezydent miasta) może, w drodze decyzji, wstrzymać użytkowanie instalacji lub urządzenia, jeżeli osoba fizyczna nie dostosowała się do wymagań decyzji, o której mowa w **art. 363 p.o.ś**.

Podstawa prawna żądania okazania certyfikatu jakości paliwa

Odnosząc się do kwestii prawa żądania okazania dokumentów mających związek z problematyką kontroli warto zwrócić szczególną uwagę na kwestię certyfikatów jakości paliwa. Instytucja świadectwa jakości paliwa stałego uregulowana została w **art. 6c ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw**, (Dz. U. 2021 r. poz. 133, dalej: u.s.m.k.). Ustawodawca w **ust. 1** stwierdził, że przedsiębiorca w momencie wprowadzania do obrotu paliwa stałego, w rozumieniu **art. 2 ust. 1 pkt 4a lit. a i b u.s.m.k.**, wystawia dokument (świadectwo jakości) potwierdzający spełnienie przez paliwo stałe wymagań jakościowych określonych w przepisach wydanych na podstawie **art. 3a ust. 2 u.s.m.k.** Świadectwo jakości przechowywane jest przez przedsiębiorcę, przez okres 2 lat, licząc od dnia jego wystawienia. Warto w tym miejscu zauważyć, że zgodnie z **art. 6c ust. 2 u.s.m.k.** kopia świadectwa jakości poświadczona za zgodność z oryginałem przez przedsiębiorcę wprowadzającego do obrotu paliwo stałe jest przekazywana każdemu podmiotowi / osobie, która nabywa paliwo stałe.

W praktyce oznacza to, że przedsiębiorca w momencie sprzedaży paliwa stałego, wystawia świadectwo jakości z indywidualnym numerem. Kopia tego świadectwa, poświadczona za zgodność z oryginałem przez przedsiębiorcę, jest przekazywana każdemu podmiotowi, który nabywa paliwo stałe. Przyjąć należy, że przedsiębiorca powinien przekazać kopię świadectwa jakości każdemu nabywcy. Zarówno pierwszemu jak i kolejnemu nabywcy, aż do końcowego użytkownika, niezależnie od liczby podmiotów w łańcuchu dostaw. Natomiast obowiązek wystawiania świadectwa jakości i przekazania nabywcy jego potwierdzonej za zgodność z oryginałem kopii nie jest uzależniony od wartości transakcji ani masy zbywanych paliw stałych.

O istocie obowiązków nałożonych na przedsiębiorcę przesądza regulacja z **art. 35a pkt 9 u.s.m.k.** Ustawodawca określił, że karze pieniężnej podlega przedsiębiorca wprowadzający do obrotu paliwo stałe, który wbrew obowiązkowi:

- nie wystawia świadectwa jakości albo
- wystawia świadectwo jakości, w którym wartości parametrów paliwa stałego są niezgodne ze stanem faktycznym, albo
- nie przekazuje kopii świadectwa jakości podmiotowi, który nabywa paliwo stałe.

Karę w wysokości od 10 000,00 zł do 100 000,00 zł wymierza wojewódzki inspektor inspekcji handlowej, na podstawie **art. 35d ust. 1 pkt 1 u.s.m.k.**, w związku z **art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej** (Dz. U. 2020 r. poz. 1706, dalej: u.i.h.).

Tytułem uzupełnienia należy wskazać, że zgodnie z **art. 379 ust. 3 pkt 4 p.o.ś.** organ kontrolujący może żądać okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli. Wydaje się więc, że w tym zakresie mieści się prawo żądania okazania kopii świadectwa jakości paliwa. Niemniej wobec braku obowiązku zachowania kopii świadectwa, a także sankcji za brak jego posiadania, żądanie może okazywać się bezskuteczne.

Podstawa prawna kontroli przeprowadzanej przez Policję

Szczególną sytuacją jest kontrola przeprowadzana przez Policję. Wówczas kontrola może być dokonywana wyłącznie w sytuacji podejrzenia popełnienia wykroczenia, którym jest np. naruszenie przepisów tzw. uchwały antysmogowej (**art. 334 p.o.ś.**) lub spalanie odpadów (art. 191 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 o odpadach (Dz. U. 2021 r. poz. 779). Wówczas podstawą przeprowadzenia kontroli przez funkcjonariuszy Policji jest **art. 1 ust. 2 pkt 4 u.p.**, który stanowi, że do podstawowych zadań Policji należy wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców.

Podstawa prawna decyzji nakazującej wymianę urządzenia

Podstawą prawną decyzji nakazującej wymianę urządzenia są art. 104 § 1 i 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2021 r. poz. 735 t.j.), art. 363 ust. 1 w zw. z art. 362 ust. 2 p.o.ś. oraz w związku z § 8 ust. 2 pkt 1 ppkt a uchwały nr V/36/1/2017 Sejmiku Województwa Śląski z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa śląskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. U. Woj. Śl. 2017 r. poz. 2624).

Podstawa prawna przeprowadzenia kontroli u przedsiębiorców

Jak już na wstępie zostało wskazane, w obowiązujących przepisach prawa brak jest jednoznacznej podstawy prawnej umożliwiającej przeprowadzenie kontroli u przedsiębiorców w kontekście realizacji postanowień uchwały antysmogowej. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że zapisy uchwały obejmują instalacje o mocy do 1 MW, w związku z czym dotyczą także kotłów o mocy w przedziale 500 kW-1 MW, dla których nie ma żadnych przepisów prawnych odnośnie norm emisyjnych jakie powinny spełniać. Uchwała wskazuje w § 3 rodzaj podmiotów, dla których wprowadza się ograniczenia. Są nimi podmioty eksploatujące instalacje określone w § 2 uchwały. Zgodnie z **art. 96 ust. 8 p.o.ś.** uchwała nie ma zastosowania do instalacji, dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia zintegrowanego albo pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, albo dokonanie zgłoszenia, a więc instalacje o mocy >1 MW. Wobec powyższego, wyznacznikiem podmiotów obowiązanych do przestrzegania nie jest ich status prawny (tj. osoba fizyczna, osoba prawna), lecz moc instalacji.

Nie ulega wątpliwości, że przedsiębiorca spełniając powyższą przesłankę jest zobligowany do realizacji przepisów wynikających z uchwały antysmogowej. Co prawda w p.o.ś. brak jest przepisu przesądzającego o możliwości przeprowadzenia kontroli przez organ wykonawczy gminy u przedsiębiorcy, jednakże należy zauważyć, że jednym ze sposobów weryfikacji przestrzegania przepisów uchwały

antysmogowej może być wykorzystanie **art. 9u ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach** (Dz. U. 2021 r. poz. 888, dalej: u.c.p.g.). W niniejszym przepisie przesądzone, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Istotny jest w tym kontekście **art. 5 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g.**, zgodnie z którym właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez zbieranie powstałych na terenie nieruchomości (w tym także przedsiębiorcy) odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie i odrębnych przepisach. Organ wykonawczy gminy może więc skontrolować przedsiębiorcę w zakresie wytwarzanych odpadów komunalnych, w rozumieniu **art. 3 ust. 1 pkt ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach** (Dz. U. 2021 r. poz. 779 t.j.).

Uznać należy, że przeprowadzając kontrolę w zakresie nielegalnego spalania odpadów komunalnych przez przedsiębiorcę lub gospodarowania nimi, organ może zweryfikować urządzenie do spalania paliw, rodzaj stosowanego paliwa. W razie powzięcia informacji o niestosowaniu się do uchwały antysmogowej, organ wykonawczy powinien wystąpić, zgodnie z **art. 379 ust. 5 p.o.ś.**, do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podjęcie odpowiednich działań. Zgodnie bowiem z **art. 2 ust. 1 pkt 1 i 17 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska** (Dz. U. 2021 r. poz. 1070 t.j.), zadaniem Inspekcji Ochrony Środowiska jest kontrola przedsiębiorców oraz współdziałanie w zakresie ochrony środowiska z innymi organami kontroli, organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości, innymi organami administracji państwowej i organami samorządu terytorialnego.

Należy również zauważyć, że zgodnie z **art. 60 ust. 1 p.p.** w razie powzięcia wiadomości o wykonywaniu działalności gospodarczej niezgodnie z przepisami ustawy, a także w razie stwierdzenia zagrożenia życia lub zdrowia, niebezpieczeństwa powstania szkód majątkowych w znacznych rozmiarach lub bezpośredniego zagrożenia środowiska w wyniku wykonywania tej działalności, wójt, burmistrz lub prezydent miasta niezwłocznie zawiadamia właściwe organy tj. w omawianym przypadku jest to Inspekcja Ochrony Środowiska. W przypadku braku możliwości zawiadomienia wójt, burmistrz lub prezydent miasta może nakazać, w drodze decyzji, wstrzymanie wykonywania działalności gospodarczej na czas niezbędny, nie dłuższy niż 3 dni.

Zasady przeprowadzenia kontroli u przedsiębiorców

Zasady prowadzenia kontroli u przedsiębiorcy zostały określone w **ustawie z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców** (Dz. U. 2021 r. poz. 162 t.j., dalej: p.p.). W pierwszej kolejności ustawodawca przewidział obowiązek zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli, z zastrzeżeniem sytuacji, określonych w przepisie (**art. 48 p.p.**). Jeśli zajdzie okoliczność przeprowadzenia kontroli bez uprzedniego zawiadomienia przedsiębiorcy, zgodnie z **art. 48 ust. 10 p.p.**, w protokole kontroli należy zamieścić uzasadnienie braku takiego zawiadomienia.

Kontrolę wszczyna się nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. Jeżeli kontrola nie zostanie wszczęta

w terminie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, wszczęcie kontroli wymaga ponownego zawiadomienia. Czynności kontrolne powinny być wykonane w sposób sprawny i możliwie niezakłócający funkcjonowania przedsiębiorcy. W przypadku gdy przedsiębiorca wskaże na piśmie, że wykonywane czynności zakłócają w sposób istotny działalność gospodarczą przedsiębiorcy, konieczność podjęcia takich czynności uzasadnia się w protokole kontroli (**art. 52 p.p.**). Kontrola co do zasady przeprowadzana jest w siedzibie przedsiębiorcy lub miejscu wykonywania działalności gospodarczej oraz w godzinach pracy lub w czasie faktycznego wykonywania działalności gospodarczej, w obecności przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej (**art. 50, 51 p.p.**). Warto zauważyć, że co do zasady brak jest możliwości prowadzenia więcej niż jednej kontroli równocześnie, z wyłączeniem przypadków, gdy m.in. przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia, przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska (**art. 54 p.p.**). Ponadto zgodnie **art. 55 p.p.** maksymalny czas trwania wszystkich kontroli organu kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym wynosi dla:

- mikroprzedsiębiorców - 12 dni roboczych,
- małych przedsiębiorców - 18 dni roboczych,
- średnich przedsiębiorców - 24 dni roboczych,
- pozostałych przedsiębiorców - 48 dni roboczych.

Czas trwania wszystkich kontroli nie jest jednak brany pod uwagę w przypadku, gdy m.in. przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia lub przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska.

Ustawodawca przewiduje również zakaz przeprowadzania kontroli przez ten sam organ, gdy ma ona dotyczyć przedmiotu kontroli objętego uprzednio zakończoną kontrolą przeprowadzoną przez ten sam organ. Od zakazu można odstąpić w przypadku, gdy m.in. ponowna kontrola ma na celu przeciwdziałanie zagrożeniu życia lub zdrowia, ponowna kontrola jest niezbędna do przeprowadzenia postępowania w celu sprawdzenia wykonania zaleceń pokontrolnych organu lub wykonania decyzji lub postanowień nakazujących usunięcie naruszeń prawa, w związku z przeprowadzoną kontrolą (**art. 58 p.p.**).

2.2. PODMIOTY UPRAWNIONE DO KONTROLI.

Krąg podmiotów uprawnionych do przedmiotowej kontroli określa art. 379 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (dalej także ustawa), które stanowią:

- ust. 1 *Marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów.*
- ust. 2 *Organy, o których mowa w ust. 1, mogą upoważnić do wykonywania funkcji kontrolnych pracowników podległych im urzędów marszałkowskich, powiatowych, miejskich lub gminnych lub funkcjonariuszy straży gminnych.*

Dyspozycja cyt. ust. 2 stanowi "(...) w zakresie objętym właściwością tych organów", zatem przedmiotem kontroli podlegać będą wszelkie sprawy pozostawione w kompetencji organów przez ustawę, zatem także przepisów wydanych na podstawie art. 96 ustawy. Uprawnionymi pozostawać będą w przedmiotowym zakresie pracownicy samorządowi (w tym strażnicy miejscy/gminni) działający w imieniu marszałka województwa, starosty oraz wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Kontrole prowadzić mogą także ww. organy (uznane jako oczywiste – WIOŚ).

Odmiennej natomiast kwestią pozostają uprawnienia w zakresie realizowania czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenie (art. 334 w zw. z art. 361 ustawy). Zgodnie z dyspozycją art. 379 ust. 4 ustawy *Wójt, burmistrz lub prezydent miasta, starosta, marszałek województwa lub osoby przez nich upoważnione są uprawnieni do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia przeciw przepisom o ochronie środowiska.* Zatem pracownicy samorządowi (z wyjątkiem strażników straży miejskich/gminnych, o tych podmiotach niżej) zostali wyposażeni do występowania w roli oskarżyciela publicznego (art. 17 k.p.w.) z pominięciem stosowania przez nich postępowania mandatowego w rozumieniu przepisów k.p.w. Mogą zatem prowadzić czynności wyjaśniające w sprawie o wykroczenie (art. 54 k.p.w.), występować przed sądem w roli oskarżyciela publicznego (art. 17 §3 k.p.w. w zw. z art. 379 ust. 4 ustawy), nie mają zaś kompetencji do stosowania postępowania mandatowego (jw.).

Strażnicy miejscy/gminni poza kompetencją oskarżyciela publicznego w przedmiotowych sprawach (art. 17 §3 k.p.w. w zw. z art. 12 ust. 1 pkt 5 ustawy o strażach gminnych), na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy o strażach gminnych w zw. z §2 pkt 7 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. *w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego*, **posiadają dodatkowo uprawnienia do stosowania postępowania mandatowego.**

Zgodnie z dyspozycją art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* w zw. z art. 3 ustawy *o strażach gminnych*, zadania powyższe na terenie obejmującym sąsiadujące gminy (w ramach jednego województwa) może realizować wspólna straż, powołana zgodnie i na zasadach określonych w przywołanym powyżej art. 3 ustawy o strażach gminnych. Straż taka obejmie swoim zasięgiem terytorialnym sąsiadujące gminy, które ją powołały. **Istnieje także prawna możliwość zawarcia odrębnych porozumień**

pomiędzy Burmistrzami/Wójtami/Prezydentami Miast na wykorzystywanie strażników na terenach gminnych w określonym zakresie.

W przypadku Policji, uwzględniając art. 17 §1 k.p.w i art. 95 §1 k.p.w., podmiot ten posiada pełną kompetencję do reagowania na wykroczenie w art. 334 ustawy. Do kontroli przestrzegania przepisów ustawy uprawnionymi pozostają także organy Inspekcji Ochrony Środowiska (w zakresie podmiotowo-przedmiotowym wskazanym poniżej).

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. *o Inspekcji Ochrony Środowiska* do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska należy: kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, z późn. zm.) w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska.

Jednocześnie przez podmiot korzystający ze środowiska należy rozumieć (art. 3 pkt 20 ustawy):

- a) przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 424) 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. z 2019 r. poz. 1079, 1214, 1495 i 1655), 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;

Przy tym, zgodnie z dyspozycją art. 2 ust. 1a ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. *o Inspekcji Ochrony Środowiska* „Do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska należy również ściganie przestępstw przeciwko środowisku określonych w Kodeksie karnym oraz wykroczeń określonych w Kodeksie wykroczeń i ustawach wymienionych w ust. 1, w tym wnoszenie i popieranie aktów oskarżenia.”

Dodatkowo, w oparciu o art. 10b ust. 1 pkt 5 i ust. 2 pkt 5 cyt. powyżej ustawy o Inspekcji, za wykroczenie określone w art. 334 ustawy mogą oni nakładać grzywny w drodze postępowania mandatowego. Ponadto, zgodnie z art. 14 tejże ustawy *W sprawach o wykroczenia przeciwko środowisku organom Inspekcji Ochrony Środowiska przysługuje uprawnienie oskarżyciela publicznego także wtedy, gdy wniosek o ukaranie za wykroczenie złożył inny uprawniony oskarżyciel.* Zatem organy te w omawianym zakresie pozostają uprawnione zarówno do kontroli (ograniczenia podmiotowe jw.), jak również występowania w roli oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia, w tym stosowania postępowania mandatowego za wykroczenia.

2.3. PRZESŁANKI PROWADZENIA KONTROLI.

Prawo kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, skonstruowane i postrzegane zgodnie z dostępnymi komentarzami w kategorii obowiązku, zostało zdefiniowane w art. 379 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z ust. 1 przytoczonego artykułu *Marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów*. Bardzo szeroko zdefiniowany zakres przedmiotowy, obejmuje przepisy dotyczące ochrony środowiska, w tym uchwały antysmogowe, które stanowiąc akt prawa miejscowego, zawierają przepisy o ochronie środowiska powszechnie obowiązujące na terenie danego województwa.

Jak to zostało zaznaczone na wstępie, sprawowanie kontroli rozumiane jest tutaj jako imperatyw tj. obowiązek, a nie jedynie uprawnienie organu. Organ bowiem podejmując działania kontrolne pełni bardzo ważne funkcje w zakresie zapewnienia przestrzegania zapisów ochrony środowiska.

Poza określonym zakresem przedmiotowości, katalogu podmiotów uprawnionych do podejmowania czynności kontrolnych, art. 379 nie precyzuje szczegółowych przesłanek do podejmowania czynności kontrolnych, do których w kontekście przestrzegania uchwały antysmogowej na terenie województwa śląskiego należałoby zaliczyć:

- 1) kontrole będące następstwem wdrażania działań naprawczych dla określonej strefy jakości powietrza województwa śląskiego, zdefiniowanej obowiązującym Programem ochrony powietrza, sprowadzających się między innymi do prowadzenia minimalnej ilości kontroli w ciągu roku, w zakresie przestrzegania przepisów ograniczających używanie paliw lub urządzeń do celów grzewczych oraz zakazu spalania odpadów,
- 2) kontrole stanowiące odpowiedź na ogłaszany poziom ostrzegania określony Planem działań krótkoterminowych (PDK), stanowiącym integralną część Programu ochrony powietrza, których intensywność zależy od liczby mieszkańców danej gminy, a które muszą zostać przeprowadzone w ciągu każdej doby trwania poziomu II i III. Częstotliwość tego rodzaju kontroli jest trudna do określenia i mimo intensywnych działań na rzecz poprawy jakości, które podejmowane są na przestrzeni ostatnich lat, zależna przede wszystkim od warunków atmosferycznych, czego dobitnym przykładem jest okres zimowy w pierwszej połowie 2021 roku, podczas którego bardzo często przekraczany był poziom dopuszczalny, informowania, a nawet alarmowy dla pyłu zawieszonego PM10,
- 3) kontrole będące następstwem zawiadomień o przypuszczalnych nieprawidłowościach. Grupę tę będą stanowiły wszelkie zgłoszenia dokonywane przy pomocy dostępnych środków techniki, między innymi zgłoszenia telefoniczne, dokonywane bezpośrednio w siedzibie organu/jednostki, pisemne, przy wykorzystaniu ścieżki elektronicznej np. maile, faksy.

Będą to również zgłoszenia przyjmowane wskutek funkcjonowania specjalnie do tego celu przygotowanych aplikacji, służących do zgłaszania przez mieszkańców problemów zaobserwowanych w przestrzeni publicznej, umożliwiających efektywną komunikację pomiędzy mieszkańcami, a samorządem.

Podobnie jak w przypadku ogłaszanych poziomów ostrzegania PDK, ilość tego rodzaju kontroli jest trudna do przewidzenia. Z całą pewnością można spodziewać się intensyfikacji zgłoszeń w okresie grzewczym, a ponadto w okresie wiosenno-letnim w godzinach wieczornych, co prawdopodobnie związane będzie z przygotowywaniem ciepłej wody użytkowej przez mieszkańców.

4) kontrole planowane w oparciu o dane i informacje, którymi dysponuje dany organ/jednostka. Realizacja tego rodzaju kontroli w okresie zimowym, a zatem w okresie kumulacji „problemów smogowych” może okazać się bardzo utrudniona. Przeszkodę, zwłaszcza na terenie mniejszych gmin stanowić mogą niedostateczne zasoby ludzkie (brak straży gminnych/miejskich), bez zapewnienia których prowadzenie kontroli planowanych będzie często odkładane w czasie.

Kontrole takie mogą być prowadzone między innymi w oparciu o:

- doświadczenia i obserwacje dzielnicowych straży miejskiej/gminnej,
- ocenę wywiązywania się właścicieli posesji z obowiązku prawidłowego gospodarowania odpadami (np. obecność odpowiednich pojemników na odpady),
- dotychczasowe doświadczenia i wyniki podejmowanych kontroli, wykorzystanie bazy danych, którymi dysponują straże gminne/miejskie,
- dane pozyskane z Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (CEEB).

5) kontrolne powtórne (rekontrole), będące następstwem i kontynuacją wcześniej podejmowanych działań, stanowiące niezwykle istotny element w procesie skutecznego wdrażania uchwały antysmogowej, obligujące kontrolowanego do podjęcia określonych działań, w ściśle wskazanej perspektywie czasowej, których niewykonanie skutkować będzie wdrożeniem adekwatnego do zastanej sytuacji mechanizmu sankcyjnego.

2.4. KTO PONOSI ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA EKSPLOATACJĘ URZĄDZENIA?

Uchwała antysmogowa wprowadziła do porządku prawnego termin *podmiotów eksploatujących instalację*. Wykładnia zastosowanego pojęcia, w pierwszej kolejności powinna odnieść się do par. 2 uchwały antysmogowej, która doprecyzowuje pojęcie *instalacji*. W świetle powyższego dotyczy to podmiotów eksploatujących instalacje, w których następuje spalanie paliw stałych w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku Prawo energetyczne, w szczególności kocioł, kominek i piec, jeżeli:

- dostarczają ciepło do systemu centralnego ogrzewania lub
- wydzielają ciepło lub
- wydzielają ciepło i przenoszą je do innego nośnika.

W tym kontekście należy również zwrócić uwagę na art. 3 pkt 3 p.o.ś., który przez pojęcie *eksploatacji instalacji lub urządzenia* definiuje sytuację użytkowania instalacji lub urządzenia oraz utrzymywanie ich w sprawności. Natomiast w art. 3 pkt 42a p.o.ś. określono, że przez pojęcie *użytkownika urządzenia* rozumie się podmiot uprawniony na podstawie określonego tytułu prawnego do władania urządzeniem w celu jego eksploatacji zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska.

Mając więc na uwadze powyższe regulacje stwierdzić należy, że **eksploatującym instalację jest każdy podmiot uprawniony na podstawie określonego tytułu prawnego do władania urządzeniem w celu jego eksploatacji, zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska**. Definicja nie odnosi się więc do statusu prawnego podmiotu (tj. osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej), lecz dotyczy ona kwestii użytkowania konkretnych urządzeń wskazanych w par. 2 uchwały antysmogowej.

Warto również zauważyć, że zgodnie art. 96 ust. 6 pkt 2 p.o.ś. obligatoryjnym elementem uchwały jest określenie rodzajów podmiotów lub instalacji, dla których wprowadza się ograniczenia lub zakazy. Z powyższego wynika, że adresaci obowiązków wynikających z uchwał antysmogowych mogą być skonkretyzowani w dwojaki sposób. Z jednej strony – przez wskazanie konkretnych kategorii osób (np. mieszkańców określonych obszarów) lub przez określenie rodzajów instalacji objętych takimi zakazami lub ograniczeniami.¹ W przypadku przedmiotowej uchwały antysmogowej postanowiono doprecyzować jedynie kwestię instalacji, co do których zastosowanie będą mieć postanowienia uchwały.

Uznać zatem należy, że intencją uchwałodawcy było **objęcie nakazami lub zakazami wszystkich podmiotów – niezależnie od statusu prawnego – użytkujących instalacje wskazane w par. 2 uchwały antysmogowej**.

¹ K. Gruszecki [w:] Prawo ochrony środowiska. Komentarz, wyd. V, Warszawa 2019, art. 96.

2.5. SYTUACJA BRAKU STRAŻY MIEJSKIEJ/GMINNEJ.

W przypadku braku straży gminnej/miejskiej istnieją dwa warianty realizacji na terenie gminy kontroli urządzeń grzewczych:

I. Poprzez upoważnionych na podstawie art. 379 ust. 2 ustawy p.o.ś. pracowników urzędów miast / gmin.

W ramach tych kontroli pracownicy urzędu uprawnieni są, zgodnie z ww. przepisem art. 379 p.o.ś., do wejścia na teren nieruchomości, oględzin urządzenia grzewczego i jego otoczenia, weryfikacji dokumentów potwierdzających zakup paliwa, w tym certyfikatu jakości paliwa oraz dokumentacji techniczno-ruchowej urządzenia grzewczego.

W przypadku podejrzenia spalania niedozwolonych substancji lub paliw kontrolujący pobiera próbę paliwa i/lub popiołu, celem przekazania do badań laboratoryjnych lub, w przypadku drewna, dokonuje pomiaru jego wilgotności.

Z uwagi na brak uprawnień do wymierzania kary pieniężnej, w przypadku stwierdzenia stanu niezgodnego z przepisami, a także przy braku uwarunkowań uzasadniających tymczasowe odstąpienie od ukarania z zakresu przestrzegania przepisów uchwały antysmogowej, wytworzona podczas kontroli dokumentacja (protokół, dokumentacja fotograficzna) stanowi podstawę dla wystąpienia z wnioskiem o ukaranie do odpowiednich organów (Policja / sąd w przypadku osób fizycznych, WIOŚ w przypadku przedsiębiorców).

W sytuacji niewpuszczenia kontrolujących na teren nieruchomości przez właściciela, należy wezwać na miejsce Policję i ponownie podjąć próbę kontroli nieruchomości w asyście Policji lub zaplanować ponowny termin kontroli uprzednio zwróciwszy się do właściwej jednostki Policji o wsparcie.

W celu zapewnienia prawidłowej realizacji działań kontrolnych przez gminę, w tym wynikających z Planu Działań Krótkoterminowych, rekomenduje się:

- 1) zapewnienie odpowiedniej liczby pracowników delegowanych do przeprowadzania kontroli (zakładając, że kontrolę przeprowadza dwóch pracowników),
- 2) odpowiednie przygotowanie wyznaczonych pracowników do zadań kontrolnych poprzez przeszkolenie z zakresu pobierania prób popiołu/paliwa oraz rodzajów urządzeń grzewczych, a także wyposażenie w sprzęt do pobierania prób popiołu/paliwa, w tym sprzęt ochronny (rękawice, okulary, czujnik czadu) oraz pomiaru wilgotności drewna,
- 3) w przypadku braku sprzętu pozwalającego na elektroniczne przygotowanie protokołu i jego wydrukowanie w miejscu kontroli, zapewnienie samokopiujących formularzy protokołów kontroli,

- 4) sporządzenie harmonogramu dyżurów w dni wolne od pracy wyznaczonych pracowników delegowanych do przeprowadzania kontroli na wypadek wystąpienia II lub III poziomu ostrzegania z PDK.
-
- II. Poprzez zawarcie na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy z dnia z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1795 ze zm.) porozumienia o utworzeniu wspólnej straży przez gminy sąsiadujące na obszarze jednego województwa. Zgodnie z art. 3 ust 2 ww. ustawy, porozumienie określa w szczególności zasięg terytorialny działania wspólnej straży, sposób finansowania wspólnej straży, radę gminy, która nada regulamin wspólnej straży i może ją rozwiązać, wójta / burmistrza / prezydenta miasta, któremu wspólna straż będzie podlegać.

2.6. PROTOKÓŁ POKONTROLNY – ZAŁĄCZNIK DO REKOMENDACJI.

Dokument protokołu kontrolnego stanowi rekomendację dla wszystkich podmiotów kontrolujących w tym pracowników jednostek samorządu terytorialnego. Został wypracowany przez zespół specjalistów w oparciu o dobre praktyki i doświadczenie gromadzone przez podmioty kontrolujące w okresie ostatnich czterech lat. Jego treść jest fakultatywna i stanowi jedynie rekomendację mającą na celu uwypuklenie najistotniejszych faktów do udokumentowania w czasie kontroli, co zapewni np. w przypadku pracowników gmin, prawidłowe jego wykorzystanie przy sporządzaniu wniosku o ukaranie do sądu (zakres działań pracowników jako oskarżycieli publicznych). Treść protokołu może ewoluować, zmieniać się i dostosowywać do potrzeb podmiotów kontrolujących, niezależnie i autonomicznie.

2.7. KARA I OKOLICZNOŚCI ŁAGODZĄCE.

Niewątpliwie naruszenie przepisów uchwały antysmogowej stanowi wykroczenie i podlega karze grzywny. Zgodnie z art. 334 ustawy Prawo ochrony środowiska *Kto nie przestrzega ograniczeń, nakazów lub zakazów, określonych w uchwale sejmiku województwa przyjętej na podstawie art. 96, podlega karze grzywny.*

Tak sformułowany zapis stwarza możliwości egzekwowania wymagań stawianych między innymi przez śląską uchwałę antysmogową, u której podstaw uchwalenia leży właśnie przywołany art. 96 POŚ.

O tym, jaka może być wysokość grzywny, informuje z kolei art. 24 Kodeksu wykroczeń (k.w.) § 1. *Grzywnę wymierza się w wysokości od 20 do 5.000 złotych, chyba że ustawa stanowi inaczej.*

Należy pamiętać, że choć potencjalnie grzywna może wynieść do 5.000 zł (tyle może wymierzyć sąd), to jednak przy postępowaniu mandatowym, wysokość kary może wynieść do 500 zł, o czym mówi art. 96 § Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (k.p.w.). W sytuacji zaś gdy jeden czyn sprawcy wyczerpuje znamiona kilku wykroczeń, grzywna w ramach mandatu karnego może wynieść maksymalnie 1.000 zł (art. 96 § 1 w związku z art. 9 § 1 k.p.w.). Z kolei art. 38 k.w. dotyczy przypadków kilkukrotnego karania za podobne wykroczenia popełniane przez sprawcę umyślnie (recydywa wielokrotna), i tak *Ukaranemu co najmniej dwukrotnie za podobne wykroczenia umyślne, który w ciągu dwóch lat od ostatniego ukarania popełnia ponownie podobne wykroczenie umyślne, można wymierzyć karę aresztu, choćby było zagrożone karą łagodniejszą.*

Poza przywołanymi tutaj karami w postaci grzywny czy też kary aresztu, bądź innymi karami z katalogu, który określa art. 18 k.w., zgodnie z art. 41 *W stosunku do sprawcy czynu można poprzestać na zastosowaniu pouczenia, zwróceniu uwagi, ostrzeżeniu lub na zastosowaniu innych środków oddziaływania wychowawczego.*

Kiedy zatem można odstąpić od nałożenia mandatu i poprzestać na pouczeniu w kontekście realizacji, a raczej braku realizacji uchwały antysmogowej?

Zasady wymierzania kary, sięgające daleko dalej, aniżeli przepisy samej uchwały, definiuje art. 33 k.w. § 1 *Organ orzekający wymierza karę według swojego uznania, w granicach przewidzianych przez ustawę za dane wykroczenie, oceniając stopień społecznej szkodliwości czynu i biorąc pod uwagę cele kary w zakresie społecznego oddziaływania oraz cele zapobiegawcze i wychowawcze, które ma ona osiągnąć w stosunku do ukaranego, oraz § 2 Wymierzając karę, organ orzekający bierze pod uwagę w szczególności rodzaj i rozmiar szkody wyrządzonej wykroczeniem, stopień winy, pobudki, sposób działania, stosunek do pokrzywdzonego, jak również właściwości, warunki osobiste i majątkowe sprawcy, jego stosunki rodzinne, sposób życia przed popełnieniem i zachowanie się po popełnieniu wykroczenia.*

Ponadto § 3 przywołanego artykułu dodatkowo wskazuje na brane pod uwagę okoliczności łagodzące:
Jako okoliczności łagodzące uwzględnia się w szczególności:

- 1) działanie sprawcy wykroczenia pod wpływem ciężkich warunków rodzinnych lub osobistych;*
- 2) działanie sprawcy wykroczenia pod wpływem silnego wzburzenia wywołanego krzywdzącym stosunkiem do niego lub do innych osób;*
- 3) działanie z pobudek zasługujących na uwzględnienie;*
- 4) prowadzenie przez sprawcę nienagannego życia przed popełnieniem wykroczenia i wyróżnianie się spełnianiem obowiązków, zwłaszcza w zakresie pracy;*
- 5) przyczynienie się lub staranie się sprawcy o przyczynienie się do usunięcia szkodliwych następstw swego czynu.*

Przede wszystkim samo pouczenie stosuje się wyłącznie do czynów o małej szkodliwości społecznej. Wykroczenia same w sobie nie są nacechowane dużą szkodliwością społeczną (w przeciwieństwie do przestępstw), toteż w stosunku do sprawców wykroczeń można zastosować pouczenie.

Za popełnienie wykroczenia są przewidziane kary, jednakże upomnienie może zostać zastosowane gdy osoba podejmująca czynności wobec sprawcy wykroczenia stwierdzi, że ten środek będzie wystarczającą reakcją na zachowanie sprawcy. By jeszcze lepiej to zrozumieć należałoby w tym miejscu przywołać samą definicję wykroczenia i zasad odpowiedzialności, którą formułuje art. 1 k.w.:

§ 1 Odpowiedzialności za wykroczenie podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia pod groźbą kary aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 5000 złotych lub nagany

oraz

§ 2 Nie popełnia wykroczenia sprawca czynu zabronionego, jeżeli nie można mu przypisać winy w czasie czynu.

A. Umowa jest, ale gazu brakuje.

Przykładem wpisującym się w powyższy kanon może być sytuacja, w której kontrolowany zainteresowany zmianą dotychczasowego źródła ciepła w swoim budynku, poczynił liczne starania w kierunku podłączenia do infrastruktury sieciowej, gazowej czy też ciepłowniczej, co udokumentowane zostało odpowiednio wcześniej zawarciem umowy przyłączeniowej z właściwym przedsiębiorstwem energetycznym, natomiast samo przyłączenie nastąpi w terminie, który naruszy termin przewidziany na wymianę takiego urządzenia uchwałą antysmogową. W takich okolicznościach kolizja wspomnianych terminów nie została spowodowana przez zainteresowanego (zawiniona), zatem umożliwienie przez niego realizacji inwestycji bez wykorzystania kary wydaje się racjonalne i społecznie akceptowalne. Ponadto przemawia za tym również spodziewany efekt ekologiczny, który finalnie inwestycja będzie generować, znacznie wyższy aniżeli miałoby

to miejsce w przypadku np. dostosowania się mieszkańca do uchwały i dalszego wykorzystywania kotła opalanego węglem klasy 5.

Przywołana okoliczność, co zostało zresztą podkreślone, obowiązkowo wymaga udokumentowania, które w sposób jednoznaczny pozwoli ocenić kontrolującemu dotychczasowe zaangażowanie kontrolowanego w sprawę (pobranie i złożenie wniosku o określenie warunków przyłączenia; pobranie i złożenie wniosku o zawarcie umowy przyłączeniowej do sieci; zawarcie umowy), który decyzji o potencjalnej likwidacji źródła ciepła nie pozostawił na przysłowiowy ostatni moment.

Rekomenduje się zatem w zaistniałych okolicznościach wykorzystanie podczas kontroli, w oparciu o art. 33 k.w. środka w postaci pouczenia, z jednoczesnym wyznaczeniem terminu ponownej kontroli, która pozwoli na ocenę wywiązania się przez kontrolowanego z pierwotnych zobowiązań we wskazanym terminie.

B. Chęci są, brakuje siły roboczej.

Nieco innym przykładem może być sytuacja, kiedy osoba zainteresowana wymianą/likwidacją dotychczasowego źródła ciepła, poniosła już część kosztów inwestycyjnych z tym związanych np. zadatkowała środki finansowe na ten cel, bądź dokonała już części zakupów inwestycyjnych, co potrafi właściwie udokumentować (zapłacony rachunek, faktura), natomiast skutek przedłużającej się usługi montażowej po stronie wykonawcy wejdzie w kolizję z terminami określonymi uchwałą antysmogową.

Zbliżająca się perspektywa wejścia w życie pierwszego z terminów śląskiej uchwały antysmogowej niewątpliwie intensyfikuje działania przedstawicieli wielu środowisk w ten proces zaangażowanych. Dotyczy to także mieszkańców jak również potencjalnych usługodawców tj. instalatorów urządzeń grzewczych, projektantów, a nawet producentów, których rynek również jest ograniczony, a możliwości przerobowe w ostatnim czasie poddawane wymagającej próbie. Konsekwencją mogą być liczne przypadki nieterminowej realizacji usług, na co dodatkowo wpływ ma i prawdopodobnie w najbliższym czasie nadal mieć będzie niepewna sytuacja związana z pandemią COVID-19.

Przytoczona okoliczność sumarycznie sprowadza się do tego, że podmiot eksploatujący dotychczasową instalację nie wywiąże się z obowiązku uchwałowego w sposób terminowy, niemniej wobec kontrolującego będzie mógł się wykazać, że zawinienie nie leży po jego stronie. Niemniej z zastrzeżeniem, że okoliczność powyższa zostanie w sposób jednoznaczny, bezdyskusyjny i nie rodzący podejrzeń udokumentowana (przesunięcie terminu realizacji wymiany źródła ciepła przez wykonawcę). Podobnie, jak to miało miejsce w lit. a, rekomenduje się wykorzystanie mechanizmu pouczenia i ponownej kontroli w uzgodnionym terminie, uwzględniającym z jednej strony konieczny termin wymiany źródła ciepła przez instalatora, z drugiej wykluczającym możliwe ryzyko kalkulacji po stronie kontrolowanego, sprowadzające się finalnie do wniosku, że bardziej opłacalnym jest jeden mandat w sezonie grzewczym, aniżeli inwestycja w wymianę źródła ciepła.

C. Jestem w programie dofinansowań i czekam...

Odrębną grupę i to niewątpliwie niemałą będą stanowiły osoby, które przystąpiły do programów realizowanych przez samorządy pozwalających na współfinansowanie inwestycji związanych z wymianą czy też likwidacją źródeł ciepła, a które wskutek przedłużających się procedur administracyjnych nie będą mogli oczekiwać realizacji przedsięwzięcia w terminie. Pomijając fakt, że programy takie często uruchamiane są zbyt późno i stanowią chaotyczną odpowiedź na zapotrzebowanie społeczne tu i teraz, to tego typu sytuacje wymagają szczegółowej oceny kontrolującego. Należy mieć na uwadze, że już na starcie wiele z nich nie jest dedykowana dla osób, które muszą podjąć inwestycję w pierwszym z terminów określonym uchwałą.

Niewątpliwie ofertę taką będą stanowiły odrębne programy adresowane do osób mniej zamożnych, czy wręcz ubogich energetycznie, często mniej zaradnych życiowo np. program Stop Smog, gdzie rola samych beneficjentów jest jednak mocno zredukowana i często sprowadza się do udostępnienia nieruchomości oraz wymaganego minimalnego wkładu własnego, natomiast sam ciężar realizacyjny spoczywa na pracownikach samorządu. W konsekwencji, w przypadku wystąpienia opóźnień samego projektu, nieracjonalne byłoby przypisywanie winy i wyciąganie konsekwencji karnych wobec eksploatującego taką instalację, wobec braku potwierdzenia przez niego zawinienia. Pożądaną praktyką w opisanej sytuacji wydaje się poprzedzenie decyzji kontrolującego, konsultacją z podmiotem odpowiedzialnym za wdrażanie przedmiotowego programu np. pracownikiem gminy, celem potwierdzenia, że taka sytuacja wobec kontrolowanego faktycznie ma miejsce. Po uwiarygodnieniu powyższych okoliczności rekomenduje się poprzestać na pouczeniu i przeprowadzeniu ponownej kontroli.

D. Ubóstwo na drodze uchwały.

Liczne przypadki kontroli będą dotyczyły osób ubogich, które brak zmiany źródła ciepła zgodnego z uchwałą antysmogową będą uzasadniały trudną sytuacją materialną. Taka okoliczność stawia w niewygodnej sytuacji kontrolujących i stanowi poważne wyzwanie wizerunkowe: karanie osób dotkniętych ubóstwem może zostać uznane za bezdusność, natomiast brak reakcji będzie skutkował zarzutem o nieskuteczność podejmowanych kontroli. Dodatkowa trudność związana jest z trafną i niebudzącą wątpliwości oceną sytuacji majątkowej osoby popełniającej wykroczenie: czy taka osoba rzeczywiście boryka się z problemem ubóstwa, czy też powoływanie się na brak pieniędzy stanowi wygodną wymówkę i próbę ucieczki przed karą.

1. W przypadku, gdy popełniający wykroczenie powołuje się na trudną sytuację materialną, ale w ocenie kontrolującego stanowi to tylko wymówkę (o czym świadczą obiektywne fakty, a kontrolowany nie jest w stanie uwiarygodnić swojej trudnej sytuacji materialnej) na osobę popełniającą wykroczenie należy nałożyć mandat karny, a w razie odmowy jego przyjęcia skierować wniosek o ukaranie do sądu. Sąd ma niezbędne narzędzia, by ustalić rzeczywistą sytuację materialną popełniającego wykroczenie.

2. W przypadku, gdy kontrolujący ujawnia wykroczenie, ale osoba kontrolowana wyraża skruchę i wskazuje na swoją trudną sytuację materialną (co nie budzi wątpliwości kontrolującego), kontrolujący może nałożyć karę w drodze mandatu karnego (w razie odmowy jego przyjęcia skierować wniosek o ukaranie do sądu) lub udzielić pouczenia. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że w opisywanej sytuacji sprawa wymiany kotła nie zostanie rozwiązana, przestarzałe źródło ciepła nadal nie będzie spełniać wymogów uchwały antysmogowej, a kopcący komin pozostanie problemem dla sąsiadów, co będzie rzucać cień na skuteczność działań kontrolnych. Reakcja na wykroczenie nie kończy więc sprawy, tylko powinna skutkować szybkim kontaktem ze strony osób upoważnionych przez prezydenta/burmistrza/wójta, które powinny pomóc rozwiązać problem osobie ubogiej, która narusza zapisy uchwały antysmogowej. Taką osobą świadczącą wsparcie może być zatrudniony w urzędzie doradca energetyczny, pracownik urzędu zajmujący się niską emisją w gminie lub pracownik Ośrodka Pomocy Społecznej.

Biorąc pod uwagę, że około 10 proc. mieszkańców woj. śląskiego wpisuje się w kategorię osób ubogich energetycznie, trzeba się liczyć z tym, że opisana powyżej sytuacja może występować dość często. Dlatego przed 1 stycznia 2022 roku należy odpowiednio przygotować się do wsparcia osób ubogich. Być może warto w tej sprawie zorganizować wspólne spotkanie urzędników, pracowników OPS, strażników miejskich/gminnych.

Ubóstwo to chyba największe wyzwanie na drodze skutecznego wdrażania uchwały antysmogowej. Z całą pewnością osoby podejmujące kontrolę wdrażania uchwały antysmogowej zderzą się z sytuacją, kiedy tych środków będzie brakować, jak ma to miejsce w przypadku gospodarstw ubogich, a często również gospodarstw ubogich energetycznie. Należy zauważyć, że pojęcia te, choć zbieżne, inaczej są definiowane, prawie zawsze zaś, będą stawiały osobę podejmującą kontrolę w wymagającej i trudnej sytuacji, sprowadzającej się do podjęcia decyzji, o karaniu bądź niekaraniu.

Mając na uwadze okoliczności prowadzenia kontroli i czas, który się temu przeznacza wydaje się, że niemożliwym jest w tym przypadku taka ocena sytuacji przez kontrolującego, która pozwoliłaby na jednoznaczność podejmowanej decyzji. Fundamentów na których “budowane” jest przecież ubóstwo może być bardzo wiele np. niskie dochody i brak możliwości ich podniesienia, zły stan zdrowia, niezaradność życiowa i brak wsparcia ze strony osób bliskich. Jednocześnie nie można wykluczyć, że kontrolowany będzie świadomie kreował wizerunek osoby ubogiej, celem uniknięcia potencjalnych sankcji karnych. Wobec powyższego, rekomenduje się, by rozstrzygnięcie w zakresie karania takich osób pozostawić w gestii sądów powszechnych, które zobligowane będą każdorazowo do zbadania wszystkich okoliczności towarzyszących sprawie, które często osobie podejmującej kontrolę nie są znane.

Niniejsze opracowanie przedstawia tylko kilka przypadków z którymi prawdopodobnie będzie można się zetknąć z chwilą podjęcia egzekwowania realizacji uchwały antysmogowej na terenie województwa śląskiego. Dodatkowo pojawiają się okoliczności, które na chwilę obecną trudno jest skategoryzować. Należy podkreślić, że każdorazowo sytuacja wymaga podejścia indywidualnego przez kontrolującego i często jego

szerszego spojrzenia na wszystkie okoliczności towarzyszące, które najpełniej zostaną mu przedstawione. Stąd błędem byłoby uogólnianie potencjalnie zastanych sytuacji i w konsekwencji ścieżek dalszego postępowania. Z całą pewnością przyzwolenie na wszelkie „odstępstwo” od terminów określonych w uchwale antysmogowej musi zostać potwierdzone udokumentowanymi i jednoznacznymi argumentami. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że odstępstwo od realizacji działań w terminach określonych uchwałą jest zagrożone sankcją karną.

Stąd potwierdzeniem zastanej sytuacji powinna być obowiązkowa pozycja protokołu pokontrolnego, dotycząca wskazania dnia przeprowadzenia przez kontrolującego ponownej kontroli, która potwierdzi bądź nie, realizację przez kontrolowanego wcześniejszych zaleceń i zobowiązań.

2.8. KONTROLA POWTÓRNA.

Jak już wspomniano w pkt. 2.3, kontrolne powtórne (rekontrole) stanowią niezwykle istotny element w procesie skutecznego wdrażania uchwały antysmogowej, obligujące kontrolowanego do podjęcia ściśle określonych działań we wskazanym przedziale czasowym, z których powinien zostać rozliczony. Termin ponownej kontroli należy wyznaczyć:

- w przypadku wystąpienia okoliczności uzasadniających odstąpienie od nałożenia mandatu/wystąpienia z wnioskiem o ukaranie – z uwzględnieniem dokumentów uzasadniających odstąpienie od nałożenia kary,
- w pozostałych przypadkach – uwzględniając niezbędny czas na rozpoznanie sytuacji na rynku, zamówienie urządzenia i umówienie wykonawcy wymiany.

Po upływie wyznaczonego czasu należy przeprowadzić rekontrolę, na tych samych zasadach i w tym samym zakresie co pierwsza kontrola.

Dopuszcza się odstąpienie od przeprowadzenia ponownej kontroli, jeżeli z danych z CEEB wynikać będzie, że wymiana urządzenia grzewczego została już zrealizowana, pod warunkiem, że informację do bazy CEEB wprowadzi podmiot uprawniony inny niż właściciel/zarządzający budynkiem lub lokalem.

Ponadto, nie wyklucza się przeprowadzenia większej liczby kontroli danej nieruchomości, w przypadku wpływających skarg, dotyczących np. podejrzenia spalania odpadów lub paliw niezgodnych z uchwałą antysmogową.

2.9. UCHWAŁA A PROBLEM UBÓSTWA ENERGETYCZNEGO. PROGRAMY WSPARCIA.

Ubóstwo energetyczne to problem w zaspokojeniu potrzeb gospodarstwa domowego w zakresie ogrzewania i energii elektrycznej. Większość definicji tego zjawiska skupia się na powiązaniu niskich dochodów gospodarstwa i wysokich kosztów energii, które zwykle są wynikiem niskiego standardu energetycznego budynku.

W Polsce zjawisko to zwykle omawia się w kontekście fatalnej jakości powietrza w sezonie grzewczym, za co odpowiada głównie niska emisja. Szacuje się, że ubóstwo energetyczne dotyka w województwie śląskim około 10% gospodarstw domowych. Dominują wśród nich osoby: utrzymujące się ze świadczeń społecznych (zwłaszcza z renty), mieszkające samotnie na wsi, w stosunkowo dużych budynkach wybudowanych w latach 1946-1980.

W tym miejscu warto podkreślić ważną rzecz - ubóstwo energetyczne jest problemem, ale biorąc pod uwagę jego skalę i stale spadający poziom należy przyznać, że w kontekście zanieczyszczeń powietrza to problem marginalny. To nie ubodzy energetycznie są odpowiedzialni za zimowy smog w Polsce. Zdecydowana większość przestarzałych kotłów węglowych ogrzewa domy, których mieszkańcy mogą pozwolić sobie na lepsze, bardziej ekologiczne źródło ciepła.

Problem ubóstwa energetycznego w Polsce przed kilkoma laty prześwietlili eksperci Instytutu Badań Strukturalnych. Jeśli chodzi o możliwe rozwiązania, prowadzące do zmniejszenia skali ubóstwa energetycznego zaproponowali trzy instrumenty:

- zasiłek celowy dla złagodzenia przejawów ubóstwa energetycznego;
- doradztwo i drobne usprawnienia energooszczędne;
- termomodernizację w celu usunięcia przyczyn ubóstwa energetycznego (narzędzie najdroższe, lecz najskuteczniejsze).

Wśród rekomendowanych rozwiązań znalazło się także wypracowanie mechanizmu skutecznego identyfikowania gospodarstw ubogich energetycznie, by można było do nich dotrzeć ze wsparciem. To zadanie powinny pełnić Ośrodki Pomocy Społecznej. (źródło: https://ibs.org.pl/app/uploads/2018/01/IBS_Policy_Paper_01_2018_pl.pdf)

Jak czytamy w Polityce Energetycznej Polski do 2040 r. „aktualnie problem ubóstwa energetycznego nie jest zdefiniowany ustawowo, co utrudnia określenie rozwiązań systemowych dla zaadresowania kompleksowego wsparcia odbiorców najbardziej potrzebujących. Dotychczas stosowany dodatek energetyczny wspiera tzw. odbiorców wrażliwych, jednakże ani on, ani funkcjonujące programy wsparcia nie stanowią wyczerpującej odpowiedzi na problem”.

Narzędziami, które mają rozwiązać problem niskiej emisji i zmniejszyć poziom ubóstwa energetycznego w Polsce są powszechna termomodernizacja budynków mieszkalnych powodująca znacznie zmniejszenie zapotrzebowania na ciepło oraz zapewnienie ekologicznego i dostępnego finansowo źródła ciepła. Poniżej prezentujemy ogólnopolskie programy wsparcia, które wspomagają wymianę starych źródeł ciepła i docieplanie budynków. Niestety praktyka pokazuje, że w obecnym kształcie programy te z różnych powodów, nie są powszechnie dostępne dla osób najuboższych, borykających się z ubóstwem energetycznym. Cały czas trwają prace nad modyfikacją form wsparcia, by trafiły do najbardziej potrzebujących. Bartłomiej Orzeł, Pełnomocnik Premiera ds. Czystego Powietrza w trakcie panelu dyskusyjnego Polskiego Alarmu Smogowego „Rozmowy o Czystym Powietrzu – jak szybko pokonać niską emisję?” (22 czerwca 2021 r.) zadeklarował, że w Programie „Czyste Powietrze” od 1 stycznia 2022 roku zostanie otwarta ścieżka dla osób najuboższych.

Program „Czyste Powietrze”

Rządowy Program „Czyste Powietrze” ruszył w 2018 roku. Jego celem jest poprawa jakości powietrza oraz zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych poprzez wymianę źródeł ciepła i poprawę efektywności energetycznej budynków mieszkalnych jednorodzinnych.

Z Programu „Czyste Powietrze” mogą skorzystać właściciele lub współwłaściciele jednorodzinnych budynków mieszkalnych (lub wydzielonych w nich lokali mieszkalnych z wyodrębnioną księgą wieczystą). Jednocześnie dochód roczny wnioskodawcy nie może przekraczać kwoty 100 000 zł. Program przewiduje dwie formy dofinansowania: dotację oraz dotację na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego.

Nabór wniosków w Programie „Czyste Powietrze” prowadzony jest w trybie ciągłym poprzez:

- serwis gov.pl – całkowicie online z użyciem kwalifikowanego podpisu elektronicznego lub podpisu zaufanego;
- Portal Beneficjenta Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach (<https://portal.wfosigw.katowice.pl/>) – w tym przypadku konieczne jest wydrukowanie wypełnionego wniosku, podpisanie i dostarczenie w postaci papierowej wraz z załącznikami do katowickiego WFOŚiGW.

Dopuszczalne jest także złożenie wniosku tylko w formie papierowej. W tym przypadku zaleca się jednak wypełnienie wniosku, korzystając z aktywnego formularza, ze względu na samoliczące się pola.

Dotacja w ramach programu „Czyste Powietrze” może wynieść do 30 000 zł dla podstawowego poziomu dofinansowania i 37 000 zł dla podwyższonego poziomu dofinansowania. Aby skorzystać z podwyższonego poziomu dofinansowania przeciętny miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego nie może przekraczać kwoty 1564 zł w gospodarstwie wieloosobowym lub 2189 zł w gospodarstwie jednoosobowym.

Aby sprawdzić, jak dużą dotację można otrzymać, warto skorzystać z kalkulatora dotacji. Wystarczy kliknąć poniższy link, wybrać rodzaj przedsięwzięcia oraz kwotę, która zostanie na nie przeznaczona, a kalkulator automatycznie obliczy jakie dofinansowanie można otrzymać z Programu „Czyste Powietrze”:
<https://www.czystepowietrze.gov.pl/kalkulator-dotacji/>.

Osoby zainteresowane pozyskaniem dotacji na wymianę kotła czy termomodernizację budynku mogą skorzystać również z kredytu na sfinansowanie takich inwestycji. Alior Bank, BNP Paribas Bank Polska, Bank Ochrony Środowiska, Bank Poczty, Bank Polskiej Spółdzielczości i zrzeszone Banki Spółdzielcze, Credit Agricole Bank Polska, Santander Consumer Bank oraz Banki Spółdzielcze SGB – to banki, które jako pierwsze chcą wprowadzić ścieżkę kredytową w programie „Czyste Powietrze”. Łącznie to kilka tysięcy placówek, w których Polacy będą mogli skorzystać z nowego kredytu antysmogowego. Uruchomienie podobnej oferty rozważają kolejne banki. (źródło: <https://czystepowietrze.gov.pl/osiem-bankow-zglosilo-sie-do-programu-czyste-powietrze-2/>)

W ramach Programu można zrealizować między innymi zakup i montaż nowego źródła ciepła (np. pompy ciepła czy kotła gazowego); demontaż starego źródła ciepła na paliwo stałe; zakup i montaż ocieplenia przegród budowlanych, okien, drzwi zewnętrznych, drzwi/bram garażowych (w tym również demontaż); zakup i montaż mikroinstalacji fotowoltaicznej; zakup i montaż wentylacji mechanicznej z odzyskiem ciepła; dokumentację dotyczącą powyższego zakresu: audyt energetyczny (pod warunkiem wykonania ocieplenia przegród budowlanych), dokumentację projektową, ekspertyzy.

Zakup i montaż kotła na węgiel w ramach programu „Czyste Powietrze” będzie możliwy tylko do końca 2021 roku. Planując wymianę źródła ciepła warto pamiętać, że stopniowo następować będzie ograniczanie wykorzystywania paliw stałych w ogrzewnictwie indywidualnym. Polityka Energetyczna Polski zakłada odejście od spalania węgla w gospodarstwach domowych w miastach do 2030 r., zaś na obszarach wiejskich do 2040 r.

Szczegóły dot. programu „Czyste Powietrze” dostępne są pod linkiem: <https://czystepowietrze.gov.pl/>.

Program „Stop Smog”

„Stop Smog” jest programem wspierającym wymianę przestarzałych źródeł ciepła oraz termomodernizację budynków wśród osób najuboższych. Wnioskodawcy w Programie (gmina, związek międzygminny, powiat, związek metropolitalny w województwie śląskim) mogą uzyskać do 70% dofinansowania kosztów inwestycji. Pozostałe 30% to ich wkład własny, dzięki czemu mieszkańcy mogą otrzymać w formie bezzwrotnej dotacji do 100% kosztów przedsięwzięcia. Średni koszt realizacji niskoemisyjnych inwestycji w jednym budynku, a w przypadku budynku o dwóch lokalach – w jednym lokalu, nie może przekroczyć 53 000 zł.

Ostatecznym beneficjentem Programu są osoby, których nie stać na wymianę pieca i ocieplenie domu. Program określa, że są to osoby, których przeciętny miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego nie przekracza 175% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 125% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym. Co jednak istotne, wnioskodawcą w Programie jest gmina – skorzystać więc mogą tylko ci mieszkańcy, których gmina przystąpiła do Programu. Stroną porozumienia w imieniu gmin może być także powiat, związek międzygminny lub związek metropolitalny w województwie śląskim. Co ważne, do Programu może przystąpić gmina, na terenie której obowiązuje tzw. uchwała antysmogowa.

W ramach programu można zlikwidować lub wymienić wysokoemisyjne źródła ciepła na niskoemisyjne, przeprowadzić termomodernizację budynków, podłączyć do sieci ciepłowniczej lub gazowej czy zapewnić budynkom dostęp do energii z instalacji OZE.

Aktualny nabór wniosków prowadzony jest od 31 marca 2021 roku do wyczerpania środków alokacji. Szczegółowe informacje nt. Programu „Stop Smog” można uzyskać na stronie internetowej programu (<https://czystepowietrze.gov.pl/stop-smog-2/>) lub pisząc na adres: StopSmog@nfosigw.gov.pl.

Ulga termomodernizacyjna

Ulga termomodernizacyjna jest jednym z narzędzi wspierających wymianę przestarzałych kotłów oraz termomodernizację budynków. Polega na odliczeniu wydatków poniesionych na przedsięwzięcia termomodernizacyjne w domu jednorodzinnym od podstawy obliczenia podatku. Ulgę można łączyć, np. z dotacją z programu „Czyste Powietrze”.

Ulga przysługuje podatnikowi, który jest właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego. Za budynek mieszkalny jednorodzinny uważa się budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielanie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku.

Ulga polega na odliczeniu od podstawy obliczenia podatku (przychodów – w przypadku podatku zryczałtowanego) wydatków poniesionych na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w budynku mieszkalnym jednorodzinnym. Kwota odliczenia nie może przekroczyć 53 000 zł w odniesieniu do wszystkich realizowanych przedsięwzięć termomodernizacyjnych w poszczególnych budynkach, których podatnik jest właścicielem lub współwłaścicielem.

Odliczenia ulgi termomodernizacyjnej dokonuje się w zeznaniu za rok podatkowy, w którym poniesiono wydatek. Kwota odliczenia, która nie znalazła pokrycia w dochodzie (przychodzie) podatnika za

rok podatkowy, podlega odliczeniu w kolejnych latach, nie dłużej jednak niż przez 6 lat, licząc od końca roku podatkowego, w którym poniesiono pierwszy wydatek.

Odliczeniu podlegają wydatki, które są wymienione w załączniku do rozporządzenia Ministra Inwestycji i Rozwoju w sprawie określenia wykazu rodzajów materiałów budowlanych, urządzeń i usług związanych z realizacją przedsięwzięć termomodernizacyjnych (Dz.U. poz. 2489), czyli między innymi: wymiana źródła ciepła na nowe, np. pompę ciepła, kocioł gazowy kondensacyjny, a także przyłącze do sieci ciepłowniczej czy gazowej; wymiana okien i drzwi; ocieplenie przegród budowlanych.

Szczegółowe informacje nt. ulgi termomodernizacyjnej można uzyskać na stronie internetowej <https://czystepowietrze.gov.pl/ulga-termomodernizacyjna-2/>.

Inne źródła finansowania

Oprócz rządowych programów dla osób zainteresowanych wymianą przestarzałych kotłów oraz termomodernizacją budynków programy wsparcia tworzą także samorządy lokalne. Zaletą tych dotacji jest to, że można je łączyć z rządowymi. Aby sprawdzić czy można liczyć na dofinansowanie w swojej miejscowości najlepiej zajrzeć na stronę internetową urzędu lub skontaktować się urzędem gminy, którą się zamieszkuje.

Ponadto dostępne są programy wsparcia oparte na instrumentach finansowych:

- Premia termomodernizacyjna z Funduszu Termomodernizacji i Remontów (BGK) (<https://www.bgk.pl/podmioty-ryнку-mieszkaniowego/modernizacja-i-rewitalizacja/premia-termomodernizacyjna-z-funduszu-termomodernizacji-i-remontow/>);
- EKO kredyt z dopłatami (<https://www.bosbank.pl/klient-indywidualny/pozyczki-i-kredyty/wfos-bgk>);
- EKO kredyt PV (<https://www.bosbank.pl/klient-indywidualny/pozyczki-i-kredyty/ekokredyt-na-fotowoltaike>).

3. ZALECENIA OGÓLNE, DOBRE PRAKTYKI I POMYSŁY.

- 1) Tworzenie programów pomocowych, stanowiących skuteczną odpowiedź na możliwie wyższe koszty eksploatacji instalacji po wymianie źródła ciepła. Jednocześnie będzie to narzędzie przeciwdziałania ucieczkom w mniej efektywne i nieekologiczne źródła ciepła np. z ogrzewania gazowego w węglowe.
- 2) Powszechne praktykowanie na stronach np. urzędów gmin, straży gminnych elektronicznych zegarów odliczających czas pozostały do wymiany kotłów, tym samym ciągły wzrost świadomości społecznej w kwestii konieczności wymiany źródeł ciepła i wytrącenie potencjalnego argumentu niewiedzy, który zapewne będzie wykorzystywany podczas kontroli posesji.
- 3) Czytelny, prosty i zobrazowany przekaz treści uchwały antysmogowej, realizowany np. w postaci ulotek, czy też broszur, których dystrybucja mogłaby zostać połączona z powszechną akcją podatkową od nieruchomości, prowadzoną corocznie przez urzędy gmin.
- 4) Propagowanie i popularyzacja wśród mieszkańców akcji o charakterze informacyjno-edukacyjnym, typu „poddaj się kontroli”, sprowadzających się do działań kontrolnych tzw. „przyjazna kontrola” połączonych z elementami edukacji ekologicznej i budowy świadomości społecznej, będących następstwem zgłoszeń telefonicznych do straży miejskiej/urzędu gminy z prośbą o podjęcie kontroli źródła ciepła.
- 5) Realizacja happeningów, festynów i innych podobnych akcji organizowanych przez jednostki mundurowe bądź urzędy gmin, podczas których problem jakości powietrza i poczucia wzajemnej odpowiedzialności można nagłośnić akcją informacyjną uszytą na miarę przeciętnego, nieświadomego zagrożeń oraz konsekwencji zdrowotnych i ekonomicznych mieszkańca.
- 6) Realizacja programów dofinansowań obejmujących także przedsięwzięcia termomodernizacyjne, których prowadzenie generuje koszty bardzo często wykraczają poza możliwości typowego gospodarstwa domowego, będąc tym samym największą przeszkodą w walce z ubóstwem energetycznym, a co za tym idzie w skutecznym rozwiązywaniu problemów niskiej emisji. Jednocześnie systemowe odejście przez gminy z realizacji dofinansowania do urzędów wykorzystujących paliwo stałe.
- 7) Dystrybucja wśród właścicieli/zarządcy nieruchomości kopii uchwały antysmogowej połączone z pouczeniem o obowiązkach z niej wynikających, doradztwo w zakresie dostępności rozwiązań dotyczących wymiany źródeł ciepła w świetle jej treści.
- 8) Podejmowanie kontroli przy udziale co najmniej dwóch pracowników urzędu gminy/strażników gminnych, celem uniknięcia sytuacji konfliktowych i zapewnienia transparentności prowadzonych działań.
- 9) Opracowanie procedury przeprowadzania kontroli oraz harmonogramu kontroli planowych, w tym minimalnej ilości kontroli wynikających z obowiązującego Programu Ochrony Powietrza.

- 10) Informacja - Dotacja – Kara, jako pomysł na skuteczną walkę z niską emisją. Wiele miast, w tym województwa śląskiego, z większym bądź mniejszym rozmachem, skutecznie od lat realizuje działania informacyjne kierowane do swoich mieszkańców, przypominające o uchwale antysmogowej i konieczności wymiany źródeł ciepła. Również ze środków miejskich finansuje się działania punktów „Czyste Powietrze” upowszechniające program, który wspiera mieszkańców w aplikowaniu o pieniądze na nowe urządzenia grzewcze oraz inne działania termomodernizacyjne, znacząco intensyfikując proces wyłączenia z eksploatacji nieekologicznych źródeł ciepła.
- 11) Utworzenie i utrzymanie przez gminy punktów świadczących wsparcie doradcze w zakresie ubiegania się o dofinansowanie w ramach Programu Czyste Powietrze.
- 12) Prowadzenie przez gminy cyklicznych akcji (przynajmniej raz na pół roku) dotarcia do każdego punktu adresowego w gminie ogrzewanego węglem lub drewnem z informacją o uchwale antysmogowej i dostępnej pomocy dotacyjnej.
- 13) Publikowanie przez gminy informacji o liczbie wymienionych kotłów we własnych zasobach.
- 14) Informowanie o konieczności zarejestrowania źródła ciepła w Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków, bazie która w znaczący sposób ułatwi walkę ze smogiem w Polsce - sprawi, że kopciuchy zatruwające powietrze przestaną być anonimowe i będzie można prowadzić skuteczną kontrolę uchwały antysmogowej.
- 15) Propozycja utworzenia bazy wsparcia z udziałem przedstawicieli samorządów, instytucji publicznych zaangażowanych w problematykę tworzenia i wdrażania uchwały antysmogowej, gdzie dostępna byłaby pomoc merytoryczna w przypadku pojawiających się kwestii wątpliwych i niejasnych. W tym przypadku koordynacja bazą powinna zostać po stronie podmiotu koordynującego również realizację samej uchwały.
- 16) Podjęcie współpracy z kominiarzami, Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego oraz Urzędem Marszałkowskim, z naciskiem na wiodące działania środowiska kominiarskiego oraz Urzędu Marszałkowskiego m. in. w zakresie kolportażu informacji dotyczących terminów i obowiązków wynikających z uchwały. Współpraca powinna opierać się o jedno wspólne porozumienie ze stowarzyszeniami kominiarskim działającym na terenie województwa śląskiego.
- 17) Prowadzenie wspólnej kampanii informacyjnej obejmującej całe województwo, z naczelną rolą Urzędu Marszałkowskiego, jako wiodącego w procesie wdrażania uchwały, w oparciu o jednolity wzór materiałów informacyjnych oraz interpretacje przepisów, kolportowanych do wszystkich gmin województwa.