



Warszawa, 19 grudnia 2012

**EKSPERTYZA PRAWNA DOTYCZĄCA  
WDROŻENIA PROPOZYCJI ZMIAN  
PRZEPISÓW PRAWNYCH  
W ZAKRESIE POPRAWY JAKOŚCI POWIETRZA  
WRAZ Z OCENĄ SKUTKÓW REGULACJI**



**POMOC TECHNICZNA**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



MINISTERSTWO  
OCHRONY ŚRODOWISKA  
I LEŚNICTWA

**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI FUNDUSZ  
ROZWOJU REGIONALNEGO



Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013.



## **WSTĘP**

### **I.**

Prezentowana ekspertyza prawna została przygotowana na podstawie umowy o dzieło numer 248/GDOŚ/DIŚ/2012 zawartej dnia 21 listopada 2012 w Warszawie pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez Generalną Dyрекcyję Ochrony Środowiska a Konsorcjum, w skład którego wchodzi adwokat Michał Basiński, adwokat Zbigniew Barwina oraz spółka Kaczor, Klimczyk, Pucher, Wypiór Adwokaci Spółka partnerska.

### **II.**

Niniejsza ekspertyza prawna została przygotowana i współfinansowana ze środków projektu nr POPT.03.01.00-00-222/11 „Wsparcie funkcjonowania sieci organów środowiskowych i instytucji zarządzania funduszami unijnymi 'Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju' oraz Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska jako koordynatora działań sieci.” współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i realizowanego w ramach Programu Operacyjnego „Pomoc Techniczna 2007-2013, Priorytet 3, Działanie 3.1”.

### **III.**

W ramach przygotowanej opinii prawnej nie została zidentyfikowana niezgodność proponowanych przepisów prawnych z aktami wyższego szczebla ani niespójność z innymi przepisami ochrony środowiska, planowania przestrzennego, prawa budowlanego, ruchu drogowego, itp.

### **IV.**

Przygotowany w punkcie B poniżej projekt ustawy jest zgodny z obowiązującym Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100 poz. 908). Przedstawiony niżej projekt ustawy obejmuje treść przepisów, uzasadnienie wprowadzanych zmian oraz ocenę skutków regulacji.

### **V.**

Autorzy niniejszej ekspertyzy prawnej wyrażają zgodę na wprowadzanie przez Zamawiającego poprawek i modyfikacji do przygotowanego projektu ustawy oraz do wykorzystywania przedmiotowej ekspertyzy prawnej w całości lub we fragmentach.

### **VI.**



Autorzy niniejszej ekspertyzy zobowiązują się do uczestnictwa na spotkaniu Grupy Roboczej Ochrona Powietrza i Energetyka sieci Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju i do udzielenia wyjaśnień na pytania członków Grupy dotyczące niniejszej ekspertyzy prawnej.

#### **VII.**

Zgodnie z warunkami wskazanej wyżej w punkcie I umowy Autorzy niniejszej ekspertyzy nie byli zobligowani do proponowania zmienianych przepisów rangi podustawowej – niemniej jednak w niektórych przypadkach Autorzy zaproponowali od razu i takie zmiany będące konsekwencją planowanych zmian przepisów rzędu ustawowego.

#### **VIII.**

Zaproponowany w punkcie B poniżej projekt ustawy uwzględnia stan prawny obowiązujący na dzień złożenia niniejszej ekspertyzy u Zamawiającego – to jest na dzień 19 grudnia 2012.

#### **IX.**

W ekspertyzie w wybranych miejscach Autorzy posługują się skrótami. Zastosowane skróty oznaczają:

p.o.ś. – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.);

u.p.z.p – ustawa z dnia 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 Nr 80, poz. 717, z późn. zm.)

pr. bud. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, z późn. zm.);

u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591);



## ZAKRES/SPIS TREŚCI:

- A.** Opinia prawna w zakresie zgodności przedstawionych propozycji zmian przepisów prawnych z przepisami wyższego szczebla (konstytucja, ustawy ustrojowe, prawo UE) oraz zgodności z praktyką funkcjonowania innych przepisów z zakresu ochrony środowiska, planowania przestrzennego, prawa budowlanego, ruchu drogowego, itp. wraz z oceną wpływu na inne przepisy (wzajemnej interakcji) – *str. 5 – 50.*
- B.** Kompletny projekt ustawy wprowadzającej proponowane zmiany przepisów do właściwych ustaw – *str. 51 - 73.*
- C.** Ocena skutków regulacji dla zaproponowanych zmian w przepisach prawnych oraz analiza ich wpływu na:
- organy administracji publicznej,
  - podmioty gospodarcze, przedsiębiorczość i konkurencyjność gospodarki,
  - rynek pracy
  - sytuację i rozwój regionalny – *str. 74 - 97.*
- D.** Wyznaczenie przewidywanych wydatków bezpośrednich ze środków publicznych na wdrożenie proponowanych przepisów prawnych – *str. 98 - 104.*
- E.** Wyznaczenie szacunkowych kosztów pośrednich zaniechania wprowadzenia zmian przepisów w zakresie ochrony powietrza – *str. 105 - 110.*



## ANALIZA PRAWNA

- A. Opinia prawna w zakresie zgodności przedstawionych propozycji zmian przepisów prawnych z przepisami wyższego szczebla (konstytucja, ustawy ustrojowe, prawo UE) oraz zgodności z praktyką funkcjonowania innych przepisów z zakresu ochrony środowiska, planowania przestrzennego, prawa budowlanego, ruchu drogowego, itp. wraz z oceną wpływu na inne przepisy (wzajemnej interakcji).**

### **Obowiązek sporządzenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego dla obszarów przekroczeń standardów jakości powietrza**

Projektowane regulacje prawne wprowadzają obowiązek sporządzenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego dla obszarów przekroczeń standardów jakości powietrza. Proponuje się, aby wykonanie tego obowiązku nie miało charakteru bezwzględnego i było uzależnione od uprzedniego „wyznaczenia obszaru przekroczeń standardów jakości powietrza”.

Art. 91e ust. 1 p.o.ś. przewiduje, że na terenach, które spełniają warunki strefy właściwy miejscowo inspektor ochrony środowiska wyznacza obszar przekroczeń standardów jakości powietrza (obszar przekroczeń poziomu substancji w powietrzu). Projektowany przepis wyraźnie precyzuje zakres podmiotowy (tj. wskazuje organ upoważniony do wyznaczenia obszaru przekroczeń standardów jakości powietrza – właściwy miejscowo wojewódzki inspektor ochrony środowiska) oraz zakres przedmiotowy (tj. możliwość wyznaczenia obszaru przekroczeń standardów jakości powietrza). Projektowany przepis uzależnia przy tym, wyznaczenie obszaru przekroczeń poziomu substancji w powietrzu od spełnienia przesłanki „interesu publicznego”. Pojęcie „interesu publicznego” należy do grupy pojęć niedookreślonych. Niemniej jednak używanie tego typu pojęć w przepisach prawa raczej nie wywołuje kontrowersji. Stosowanie ich dopuszcza § 155 ust. 1 zasad techniki prawodawczej (rozporządzenia Prezesa RM z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, Dz.U. Nr 100, poz. 908) oraz zyskuje aprobatę w nauce prawa (M. Zieliński, *Komentarz do § 155*, [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 293 i n.). Niewątpliwie do kategorii „interesu publicznego” zaliczyć należy te wartości, które są wskazywane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w szczególności bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz wolności i praw innych osób (por. np. wyrok TK z 10 października 2001 r., sygn. K 28/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 212). Na marginesie warto wskazać, że pojęcie „interesu publicznego” coraz częściej bywa zastępowane przez określenie „interes społeczny” (W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 119). W obecnym stanie prawnym pojęcia „interes



publiczny” oraz „interes społeczny” traktuje się za synonimy (K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011). Uwaga ta jest o tyle istotna, że na gruncie p.o.ś. pojęcia te używane są zamiennie. W art. 187 ust. 1 p.o.ś., określającym podstawy ustanawiania zabezpieczeń przy wydawaniu pozwoleń na korzystanie ze środowiska, stanowi o „interesie społecznym”, natomiast w art. 422 ust. 2 p.o.ś. określającym cel programu dostosowawczego mowa o „interesie publicznym”. Można zatem postulować ujednoczenie terminologii, jakkolwiek nie można czynić z tego zarzutu niekonstytucyjności.

Art. 91e ust. 2 p.o.ś. nakłada obowiązek zarówno sporządzenia, jak i uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na zasadach określonych w przepisach odrębnych. Przyjęta konstrukcja prawna pozwala w sposób precyzyjny wskazać na przepisy odrębne (tj. ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.). Projektowany przepis wyraźnie określa termin, w którym następuje sporządzenie i uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego. Termin ten jest relatywnie długi i wynosi 3 lata. Biorąc pod uwagę złożoność procedury sporządzenia i uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pożądane było wprowadzenie relatywnie długiego terminu, który zapewni realizację tego obowiązku.

Projektowany art. 91e ust. 3 p.o.ś. zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia do wydania rozporządzenia określającego metodę modelowania, zgodnie z którą wyznacza się obszar przekroczeń poziomu substancji w powietrzu na danym terenie. Upoważnienie to musi spełniać wymogi określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji, który dopuszcza stanowienie rozporządzeń jedynie na podstawie „szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia musi mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (musi „określać organ właściwy do wydania rozporządzenia”), przedmiotowym (musi wskazywać „zakres spraw przekazanych do uregulowania”) oraz treściowym (musi zawierać „wytyczne dotyczące treści aktu”) – (zob. m.in. wyrok TK z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120). Projektowany art. 91e ust. 3 p.o.ś. wyraźnie wskazuje na organ właściwy do wydania rozporządzenia (minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia), zakres spraw przekazanych do uregulowania (metodę modelowania służącą do wyznaczenia obszaru przekroczeń standardów jakości powietrza na danym terenie). Według autorytatywnej opinii Trybunału Konstytucyjnego, „powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) prowadzi do wniosku, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust. 1. W tym sensie wyłączność ustawy nabrała pełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym) bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii” (zob. Wyrok TK z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK



ZU nr 1/A/2007, poz. 3). Upoważnienie do wydania rozporządzenia spełnia zatem wymogi art. 92 ust. 1 Konstytucji. Postulować należy rozważenie możliwości doprecyzowania wytycznych do wydania rozporządzenia, tak by określić sposób i podstawy opracowanego na jego potrzeby modelowania, spełniając równocześnie wymagania określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Projektowany art. 3 pkt 10c zawiera definicję obszaru przekroczeń poziomu substancji w powietrzu. Definicja ta sformułowana jest w sposób jasny i precyzyjny. Odwołuje się do czterech innych pojęć: „metoda modelowania”, „margines tolerancji”, „poziom docelowy” oraz „poziom celu długoterminowego”. Pojęcie „metoda modelowania” służy wyznaczeniu obszaru przekroczeń standardów jakości powietrza na danym terenie i podlega konkretyzacji w drodze rozporządzenia, o którym mowa w projektowanym art. 91e ust. 2 p.o.ś. Natomiast pojęcie „margines tolerancji” zostało zdefiniowane w art. 86 ust. 6 p.o.ś. i podlega konkretyzacji w drodze rozporządzenia. Z kolei pojęcia „poziom docelowy” oraz „poziom celu długoterminowego” zostały zdefiniowane w art. 3 punkt 28 lit b) i lit c) p.o.ś. Projektowane pojęcie nie budzi zatem zastrzeżeń co do jego konstytucyjności, w tym w szczególności zgodności z art. 2 Konstytucji.

Wprowadzane nowych regulacji prawnych w zakresie wyznaczania stref czy obszarów przekroczeń poziomu substancji w powietrzu powinno odbywać się w sposób harmonijny, nawiązujący w miarę możliwości do instytucji i pojęć już zdefiniowanych w p.o.ś. W związku z tym wprowadzając pojęcie obszaru przekroczeń poziomu substancji w powietrzu zasadne wydaje się odniesienie do prowadzonej już obecnie na podstawie art. 89 i 90 p.o.ś. przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska oceny poziomów substancji w powietrzu oraz prowadzonej klasyfikacji stref na podstawie pomiarów lub innych metod oceny.

Tworzenie obszaru przekroczeń poziomu substancji w powietrzu będzie więc możliwe tylko tam, gdzie ocena poziomów substancji w powietrzu daje podstawy do zakwalifikowania do stref, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 1, pkt 4 i pkt 6 p.o.ś., a więc tam gdzie przekraczany jest poziom dopuszczalny powiększony o margines tolerancji, poziom docelowy lub poziom celu długoterminowego. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska wyznaczać będzie jednak obszar przekroczeń poziomu substancji w powietrzu przy użyciu dodatkowych kryteriów, sprecyzowanych w rozporządzeniu. Pozwoli to na wyznaczanie przedmiotowych obszarów w miejscach szczególnie ważnych dla ochrony zdrowia, środowiska, zabytków czy też innych wartości.

Proponuje się, aby wojewódzki inspektor ochrony środowiska musiał, a nie tylko mógł, wyznaczyć obszar przekroczeń standardów jakości powietrza wtedy, gdy będzie za tym przemawiał interes publiczny. Jeżeli wojewódzki inspektor ochrony środowiska zdecyduje o wprowadzeniu obszaru przekroczeń poziomu substancji w powietrzu, to gmina nie będzie miała wyboru i zobligowana będzie do sporządzenia i uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie ma przy tym potrzeby nowelizowania u.p.z.p., albowiem przepis obligujący do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego umieszczony zostanie w p.o.ś., z odwołaniem do zasad i trybu sporządzania planów określonych w u.p.z.p.



### **Obowiązek wskazywania w Miejscowych Planach Zagospodarowania Przestrzennego i decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dopuszczalnego sposobu ogrzewania budynków**

Projektowane regulacje prawne nakładają obowiązek wskazania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i decyzjach o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowaniu terenu dopuszczalnego sposobu ogrzewania budynków.

Art. 15 ust. 2 pkt 6a u.p.z.p. nakłada obowiązek określenia w planie miejscowym wymagań dotyczących dopuszczalnych sposobów ogrzewania dla nowoprojektowanych obiektów budowlanych. Art. 54 pkt 2 lit. f u.p.z.p. ustanawia dodatkowy element decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, która musi określać wymagania dotyczące dopuszczalnych sposobów ogrzewania obiektów budowlanych.

Adresatami proponowanych przepisów są organy właściwe do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowaniu terenu. Przepisy te nie dotyczą wprost sfery gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności człowieka i obywatela. Zostały sformułowane w sposób precyzyjny i nie pozostawiający wątpliwości. Tym samym pozostają w zgodności z Konstytucją, w tym w szczególności z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami: poprawnej (prawidłowej) legislacji i zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Wprowadzane przepisy nie będą miały żadnego wpływu na inne regulacje u.p.z.p. dotyczące zawartości miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Nowa regulacja stanowi jedynie wprowadzenie kolejnego z elementów zawartości tych aktów prawnych i decyzji administracyjnych.

### **Obowiązek uwzględnienia w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, Miejscowych Planach Zagospodarowania Przestrzennego i decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zapisów programów ochrony powietrza i planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe**

Projektowane zmiany nakładają obowiązek uwzględnienia w gminnym Studium, MPZP i decyzjach WZiZT ustaleń obowiązującego w województwie programu ochrony powietrza oraz obowiązującego w gminie planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

Art. 9 ust. 3a u.p.z.p. zobowiązuje właściwy organ (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) do sporządzenia studium z uwzględnieniem ustaleń obowiązującego w gminie planu zaopatrzenia w ciepło, energię i paliwa oraz obowiązującego w województwie programu ochrony powietrza. Sposób sformułowania przepisu przesądza o tym, że weryfikacja studium pod kątem zgodności z planem i programem ma charakter bezwzględny, co oznacza, że sporządzane studium musi być merytorycznie spójne z tymi dokumentami w takim stopniu, aby rozwiązania w nich przyjęte były zachowane. Ewentualny naruszenia w tym zakresie należałoby uznać za wadę stanowiącą





podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie studium przez organ nadzoru w trybie przepisów u.s.g. albo przez sąd administracyjny. Należy przy tym wskazać, że obowiązek określony w art. 9 ust. 3a u.p.z.p. odnosi się do wymienionych w nim planu i programu już istniejących i obowiązujących. Dlatego też, w sytuacji braku któregoś z tych dokumentów obowiązek ten traci charakter bezwzględny i nie powinien prowadzić do wstrzymania prac nad studium do czasu sporządzenia i wejścia w życie planu lub programu. Inny sposób rozumowania mógłby doprowadzić do paraliżu planistycznego w gminach. Zakres przedmiotowy i podmiotowy projektowanego art. 9 ust. 3a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także sposób jego wyrażenia nie budzą wątpliwości z punktu widzenia zasady poprawnej (prawidłowej) legislacji wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Przepis nie odnosi się wprost do sfery gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności człowieka i obywatela.

Konsekwencją przyjęcia art. 9 ust. 3a u.p.z.p. jest zmiana brzmienia art. 11 pkt 4 u.p.z.p.. Polega ona na rozszerzeniu jednego z kolejno następujących po sobie etapów postępowania prowadzonego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium. Zmiana ta polega na nałożeniu obowiązku na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) uwzględnienia ustaleń obowiązującego w województwie programu ochrony powietrza oraz obowiązującego w gminie planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Celowo i prawidłowo zaproponowano taką kolejność czynności, gdyż to właśnie na etapie sporządzania projektu studium można jeszcze uwzględnić określone (prawem przewidziane) wymogi. Naruszenie tej kolejności lub nieuwzględnienie jednego z jej etapów (w tym w szczególności: pominięcie ustaleń obowiązującego w województwie programu ochrony powietrza oraz obowiązującego w gminie planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe) może prowadzić do stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie gminnego studium. Proponowany przepis został prawidłowo sformułowany i nie budzi zastrzeżeń z punktu widzenia zasady poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji). Nie odnosi się wprost do wymienionych w Konstytucji praw i wolności człowieka i obywatela.

Dodatkowo proponuje się nadanie nowego brzmienia art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który nakłada na właściwy organ (wójta, burmistrza albo prezydenta miasta) sporządzający projekt planu miejscowego obowiązek przygotowania tego planu zgodnie z obowiązującym w województwie programem ochrony powietrza oraz obowiązującym w gminie planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

Zgodnie z projektowanym art. 20 ust. 1 u.p.z.p. uchwalenie planu miejscowego przez radę gminy będzie mogło nastąpić po stwierdzeniu, że nie narusza on obowiązującego w województwie programu ochrony powietrza oraz obowiązującego w gminie planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Projektowany art. 56 ust. 2 u.p.z.p. zezwala na odmowę ustalenia lokalizacji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest niezgodne z obowiązującym w województwie programem ochrony powietrza lub obowiązującym w gminie planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Art. 61 ust. 1 pkt 6 u.p.z.p. uzależnia wydanie decyzji o warunkach zabudowy od spełnienia warunku, że decyzja jest zgodna z obowiązującym w



województwie programem ochrony powietrza oraz obowiązującym w gminie planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Projektowany art. 72 ust. 1 pkt 4a p.o.ś. rozszerza wymagania w zakresie ochrony środowiska jakie powinny spełniać studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego o dodatkowy element w postaci konieczności uwzględniania ustaleń obowiązującego w województwie programu ochrony powietrza oraz obowiązującego w gminie planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Zaproponowane przepisy stanowiące kompleksowe uregulowanie obowiązku uwzględnienia w studium, MPZP i decyzjach WZiZT ustaleń obowiązującego w województwie programu ochrony powietrza oraz obowiązującego w gminie planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe zostały ujęte w sposób prawidłowy. Czynią zadość konstytucyjnym wymogom dotyczącym zasady poprawnej legislacji i nie odnoszą się wprost do wyrażonych w Konstytucji praw i wolności człowieka i obywatela.

Wprowadzenie nowych regulacji prawnych spowoduje obowiązek uwzględniania w gminnym studium, MPZP i decyzjach WZiZT (obejmuje decyzję o warunkach zabudowy oraz decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego) zapisów obowiązującego w województwie programu ochrony powietrza oraz obowiązującego w gminie planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

Wprowadzenie przedmiotowego obowiązku nie będzie miało wpływu na funkcjonowanie pozostałych przepisów u.p.z.p. oraz p.o.ś., lecz stanowić będzie kolejny (z wielu obecnych już teraz) wymogów od jakich zależeć będzie poprawność studium i MPZP, a także możliwość wydania pozytywnej decyzji WZiZT.

Wymóg zgodności studium i MPZP z programem ochrony powietrza oraz planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe będzie musiał być już uwzględniany na etapie sporządzania projektu przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, a ponadto rada gminy uchwalając studium czy MPZP musi potwierdzić jego zgodność. Gdy przyjęta uchwała będzie wadliwa, wojewoda w trybie nadzorczym w terminie 30 dni od jej przesłania będzie mógł uchylić tę uchwałę, natomiast po tym czasie stwierdzenia nieważności uchwały dokonać będzie mógł sąd administracyjny.

Ponadto zgodność projektów studium czy MPZP z programem ochrony powietrza badać będzie zarząd województwa w trybie uzgodnień. Przyjęte zmiany tylko więc w nieznacznym sposób uzupełnią zasady i tryb sporządzania aktów planistycznych gmin określonych w u.p.z.p. Jeżeli chodzi natomiast o wydawanie decyzji WZiZT wprowadzono jedynie kolejny warunek, jaki musi być spełniony, aby uzyskać te decyzje. Spowoduje to rozszerzenie zakresu kognicji organu wydającego decyzję WZiZT o konieczność badania planowanej inwestycji pod kątem jej zgodności z programem ochrony powietrza oraz planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.



## **Zamieszczanie informacji o sposobie ogrzewania obiektu w projekcie budowlanym oraz w zawiadomieniu o zakończeniu budowy**

Proponowane regulacje prawne nakładają obowiązek dodania informacji o sposobie ogrzewania obiektu budowlanego do części opisowej projektu budowlanego oraz do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie. Art. 34 ust. 3 pkt 3 lit. c pr. bud. rozszerza dotychczasową zawartość projektu budowlanego o informację o sposobie ogrzewania obiektu budowlanego. Natomiast art. 57 ust. 1 pkt 7a pr. bud. rozszerza zawartość zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie inwestor o informację o sposobie ogrzewania obiektu budowlanego. Przepisy zostały sformułowane w sposób jasny i precyzyjny, nie pozostawiają wątpliwości jakie dokumenty i w jakim trybie należy dołączyć do projektu budowlanego oraz do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie. W razie stwierdzenia braków lub nieścisłości, właściwy organ (organ nadzoru budowlanego) może żądać uzupełnienia tych dokumentów, przy czym organ ten nie może żądać jakichkolwiek innych dokumentów poza wyraźnie wskazanymi w tych przepisach. Tym samym projektowane przepisy nie pozostawiają wątpliwości odnośnie sposobu ich interpretacji, nie naruszają konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności człowieka i obywatela oraz pozytywnie przechodzą test zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego i szczegółowymi zasadami wywodzonymi z art. 2 Konstytucji.

Wprowadzone przepisy nie będą miały wpływu na inne regulacje ustawy pr. bud.. Proponuje się jedynie obowiązek dodania informacji o sposobie ogrzewania obiektu budowlanego w części opisowej projektu budowlanego oraz w zawiadomieniu o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie. Proponowana zmiana doprowadzi więc tylko do przyznania organom architektoniczno-budowlanym kompetencji do zbadania proponowanych rozwiązań dotyczących ogrzewania z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Organy badać będą tę zgodność na podstawie art. 35 ust. 1 pkt. 1 pr. bud., który nie wymaga nowelizacji. Natomiast już po zrealizowaniu inwestycji organy nadzoru budowlanego działając na zasadzie art. 59 ust. 1 pr. bud. w zw. z art. 59a ust. 2 pkt. 1 pr. bud. przeprowadzą kontrolę, w której brana będzie pod uwagę zgodność informacji o sposobie ogrzewania obiektu budowlanego z rzeczywistym stanem faktycznym.

Sugeruje się stosowną zmianę Rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki morskiej w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego poprzez doprecyzowanie §9 ustęp 2 w taki sposób, że opis techniczny projektu architektoniczno-budowlanego obiektu budowlanego powinien zawierać informację o sposobie ogrzewania budynku ze wskazaniem na dokładny zakres i charakter tej informacji.

## **Obowiązek zmiany pozwolenia na budowę przed zmianą rodzaju ogrzewania obiektu**



Proponowane zmiany polegają na rozszerzeniu ustawowej definicji pojęcia przebudowa zawartego w art. 3 pkt 7a pr. bud. o dodatkowy element w postaci „zmiany sposobu ogrzewania obiektu budowlanego”. W konsekwencji zmiana sposobu ogrzewania obiektu budowlanego oznaczać będzie przebudowę obiektu, co będzie prowadzić do konieczności uzyskania pozwolenia na budowę. Należy ponownie podkreślić, że po zakończeniu budowy obiektu budowlanego, obowiązek uzyskania zgody organów na zmianę sposobu ogrzewania będzie wymagało uzyskania nowego pozwolenia na budowę. Zgodnie z art. 35 ust. 1 pr. bud. nowy sposób ogrzewania określony we wniosku o wydanie pozwolenia na budowę musi być zgodny, z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu (organ przeprowadzi badanie tej zgodności, tak jak przy każdym innym wniosku o wydanie pozwolenia na budowę). Przedstawione zmiany obejmują także dodanie art. 35 ust. 4a, na podstawie którego, organ właściwy do wydania pozwolenia na budowę, zobowiązany będzie odmówić wydania takiego pozwolenia, gdy w wyniku dokonanej przebudowy nowy sposób ogrzewania obiektu budowlanego polega na odłączeniu od sieci ciepłowniczej. Zaproponowane przepisy zostały sformułowane precyzyjnie, nie pozostawiają wątpliwości odnośnie zakresu i sposobu ich rozumienia i odpowiadają wymogom określonym w art. 2 Konstytucji. Ewentualne wątpliwości dotyczące ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw przechodzą test proporcjonalności, spełniają przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. są ustanowione w ustawie i konieczne dla ochrony środowiska (stanowią ustawowe narzędzie zapobiegające: po pierwsze, zmianie rodzaju ogrzewania na takie, które powodowałoby wyższą emisję oraz po drugie, odłączeniu budynków od sieci ciepłowniczej).

Nowe przepisy zostaną w sposób zharmonizowany wprowadzone do już istniejącej regulacji pr. bud.. Wskazać trzeba, że zgodnie z proponowaną nowelizacją, gdy obiekt budowlany jest już wykonany, obowiązek uzyskiwania zgody organów na zmianę sposobu ogrzewania wymagać będzie nie zmiany uzyskanego na budowę obiektu pozwolenia (gdyż ono zostało już skonsumowane poprzez zakończenie robót i przystąpienie do użytkowania obiektu), lecz uzyskania nowego pozwolenia na budowę.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 pr. bud. roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29-31. Natomiast zgodnie z art. 3 pkt 7 pr. bud. przez roboty budowlane należy rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego. Choć w art. 29-31 pr. bud. wskazano, że niektóre roboty można prowadzić bez pozwolenia, lecz w oparciu o zgłoszenie (lub nawet jego brak), to jednak co do zasady każda przebudowa obiektu wymaga pozwolenia na budowę (nie dotyczy to tylko zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 11 i 12 pr. bud.: przebudowy sieci elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, cieplnych i telekomunikacyjnych oraz przebudowy dróg, torów i urządzeń kolejowych).

Aby więc wprowadzić obowiązek uzyskania w drodze decyzji zgody organów na zmianę sposobu ogrzewania obiektu, proponuje się rozszerzyć ustawową definicję przebudowy (zawarta



w art. 3 pkt 7a pr. bud.), tak aby rozumieć przez to także zmianę sposobu ogrzewania. Zmiana sposobu ogrzewania od dnia wejścia w życie nowelizacji będzie więc zawsze przebudową obiektu i wymagać będzie wydania pozwolenia na budowę.

Nowy sposób ogrzewania zaproponowany we wniosku o wydanie pozwolenia na budowę będzie musiał być, na podstawie art. 35 ust. 1 pr. bud., zgodny z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu (organ przeprowadzi badanie tej zgodności, tak jak przy każdym innym wniosku o wydanie pozwolenia na budowę). Powyższe koresponduje z pozostałymi zmianami przedmiotowej nowelizacji, albowiem równocześnie proponuje się w u.p.z.p. po pkt. 6) w art. 15 ust. 2 dodać pkt 6a oraz w art. 54 pkt. 2) u.p.z.p. po lit. e) dodać nową lit. f), dzięki czemu w MPZP oraz w decyzjach WZiZT określone będą wymagania dotyczące dopuszczalnych sposobów ogrzewania obiektów budowlanych. Właściwy organ administracji będzie odmawiał wydania decyzji o pozwoleniu na budowę dla zmiany sposobu ogrzewania obiektu budowlanego, gdy w badaniu zgodności propozycji nowego sposobu ogrzewania z MPZP i decyzją WZiZT stwierdzona zostanie niezgodność. Takie działanie organu wynikać będzie z dyspozycji art. 35 ust. 3 pr. bud., zgodnie z którym w razie stwierdzenia naruszeń, właściwy organ nakłada postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin ich usunięcia, a po jego bezskutecznym upływie wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę. Proponuje się ponadto dodanie w pr. bud. nowego art. 35 ust. 4a, dzięki któremu będzie można odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę także wówczas, gdy w wyniku dokonanej przebudowy nowy sposób ogrzewania obiektu budowlanego związany będzie z odłączeniem od sieci ciepłowniczej. Aby możliwe było dodanie tego zastrzeżenia, konieczna jest też zmiana art. 35 ust. 4 pr. bud., który wskazuje na przypadki, gdy właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

### **Obowiązek podłączania budynków do sieci ciepłowniczej**

Proponowane zmiany mają służyć podłączeniu nowopowstających i już istniejących budynków do sieci ciepłowniczej, chyba że jest to technicznie lub ekonomicznie nieuzasadnione. Projektowany art. 35 ust. 2a pr. bud. nakłada na właściwy organ obowiązek ustalenia, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, czy istnieje technicznie i ekonomicznie uzasadniona możliwość przyłączenia obiektu do sieci ciepłowniczej, gdy przewiduje się zapewnienie ogrzewania obiektu budowlanego. Zgodnie z projektowanym art. 35 ust. 3a pr. bud. jeśli zostanie stwierdzona uzasadniona możliwość przyłączenia obiektu do sieci ciepłowniczej, a rozwiązania takiego nie przewiduje projekt budowlany, właściwy organ, w drodze postanowienia, nakłada obowiązek zmiany projektu budowlanego w zakresie sposobu ogrzewania obiektu budowlanego, określając termin tej zmiany. Słusznie projektowany przepis nie określa ścisłego terminu zmiany projektu budowlanego pozostawiając swobodę jego wyznaczenia właściwemu organowi. *Ratio legis* takiej regulacji





wynika z potrzeby dostosowania długości (uelastycznienia) takiego terminu do warunków występujących w danej konkretnej sprawie. Narzucenie ściśle określonego terminu mogłoby bowiem ograniczyć, a nawet uniemożliwić wypełnienie obowiązku zmiany projektu budowlanego w zakresie ogrzewania obiektu budowlanego, a taki przepis mógłby prowadzić do naruszenia art. 2 Konstytucji. Należy przy tym podkreślić, że po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu, organ zobowiązany będzie do wydania decyzji o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę.

Kolejny projektowany art. 61 pkt 3 pr. bud. zobowiązuje właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego do przyłączenia obiektu do sieci ciepłowniczej. Obowiązek ten musi być wykonany po łącznym spełnieniu dwóch przesłanek, tj. po pierwsze, przyłączany obiekt jest ogrzewany oraz po drugie, przyłączenie to jest uzasadnione technicznie i ekonomicznie. Wprowadzenie obowiązku przyłączenia obiektu do sieci ciepłowniczej podlega kontroli przeprowadzanej z urzędu lub na wniosek ich właściciela albo zarządcy. W przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany nie jest przyłączony do sieci ciepłowniczej, a jest to uzasadnione technicznie i ekonomicznie, organ prowadzący kontrolę nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie stwierdzonej nieprawidłowości, określając termin ich usunięcia (chyba, że obiekt jest ogrzewany przy wykorzystaniu innych technik pozwalających na redukcję emisji niskiej).

Istotnym elementem ustawy nowelizującej jest objęcie zakresem obowiązku przyłączenia do sieci ciepłowniczej już istniejących obiektów budowlanych, jeżeli obiekty te są ogrzewane oraz jest to uzasadnione technicznie i ekonomicznie. Przyłączenie musi nastąpić w ściśle określonym terminie, tj. 5 lat od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy. Termin ten został określony precyzyjnie i jest odpowiednio długi, biorąc pod uwagę czas potrzebny na zaprojektowanie i wykonanie takiego przyłączenia. Zbyt krótki termin do wykonania takiego przyłączenia mógłby bowiem naruszać zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Należy przy tym wskazać, że 5-letni termin zostanie wprowadzony przez przepisy przejściowe i końcowe projektowanej ustawy, natomiast obowiązek przyłączenia do sieci ciepłowniczej będzie dostosowany do przepisów ustawy pr. bud.

Nowe przepisy mają na celu wprowadzenie obowiązku przyłączania obiektów budowlanych, które wymagają ogrzewania, do sieci ciepłowniczej przedsiębiorstwa energetycznego, w każdym wypadku, gdy jest to technicznie i ekonomicznie uzasadnione, a więc np. gdy brak jest zaproponowania korzystniejszej technologii ogrzewania obiektu lub budowa infrastruktury przyłączeniowej nie stanowi nadmiernego obciążenia i jest technicznie możliwa.

Powyższy obowiązek w stosunku do nowoprojektowanych obiektów budowlanych proponuje się wprowadzić na etapie kontrolowania przez organ architektoniczno-budowlany przedłożonego przez inwestora projektu budowlanego i wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Projekt ten zgodnie z przedmiotową nowelizacją powinien zawierać dodatkowe informacje o sposobie ogrzewania obiektu budowlanego oraz uzasadnienie dotyczące podłączenia do sieci ciepłowniczej.



W razie stwierdzenia uzasadnionej możliwości przyłączenia obiektu do sieci ciepłowniczej, a rozwiązania takiego nie przewiduje projekt budowlany, właściwy organ nałoży postanowieniem obowiązek zmiany projektu budowlanego w zakresie sposobu ogrzewania obiektu budowlanego, określając termin tej zmiany. Po bezskutecznym upływie określonego terminu, organ wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę.

Natomiast już istniejące obiekty budowlane będą musiały być przyłączone do sieci ciepłowniczej (jeżeli obiekt jest ogrzewany oraz jest to uzasadnione technicznie i ekonomicznie) w terminie 5 lat od dnia wejścia w życie przedmiotowej nowelizacji. Termin ten wprowadzony zostanie przez przepisy przejściowe i końcowe ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z poprawą jakości powietrza, natomiast obowiązek przyłączenia do sieci zostanie nałożony w sposób harmonizujący z układem treści pr. bud. (która przedstawiona jest od fazy projektowania, przez budowę po utrzymanie obiektów budowlanych), a więc w art. 61 pr. bud., znajdującym się w rozdziale 6 dotyczącym utrzymania obiektów budowlanych.

Sprawdzenie spełnienia przedmiotowego wymogu powierzone zostanie służbom nadzoru budowlanego (w pierwszej instancji powiatowemu inspektorowi nadzoru budowlanego), które przeprowadzą z urzędu lub na wniosek właściciela albo zarządcy obiektu kontrolę w zakresie przestrzegania obowiązku określonego w art. 61 pkt 3 pr. bud. W przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany nie jest przyłączony do sieci ciepłowniczej przedsiębiorstwa energetycznego, a jest to uzasadnione technicznie i ekonomicznie, organ prowadzący kontrolę nakaże, w drodze decyzji, usunięcie stwierdzonej nieprawidłowości, określając termin wykonania tego obowiązku.

Sugeruje się stosowną zmianę Rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki morskiej w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego poprzez doprecyzowanie §9 ust. 2 w taki sposób, że opis techniczny projektu architektoniczno-budowlanego obiektu budowlanego powinien zawierać oprócz proponowanej niniejszą nowelizacją informacji o sposobie ogrzewania obiektu, także informację w zakresie tego, czy technicznie i ekonomicznie uzasadniona jest możliwość przyłączenia obiektu do sieci ciepłowniczej przedsiębiorstwa energetycznego, a w szczególności czy brak przyłączenia do sieci uzasadniony jest wprowadzeniem korzystniejszej technologii ogrzewania obiektu. Zmiana rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie nie wydaje się być konieczna ze względu na powiązanie w treści samego pr. bud. niedopełnienia obowiązku dostosowania systemu grzewczego do zasilania z sieci ciepłowniczej z możliwością kontroli tego obowiązku przez organy nadzoru budowlanego.

### **Wprowadzenie środków nadzoru terminowego przygotowania przez gminy założeń do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe**

Proponowany art. 19a prawa energetycznego powierza właściwemu miejscowo wojewodzie nadzór nad obowiązkiem przyjęcia przez samorząd gminny założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. W przypadku stwierdzenia naruszeń, obowiązków



określonych w art. 19 ust. 2 prawa energetycznego, właściwy miejscowo wojewoda wzywa samorząd gminny do usunięcia naruszeń w ściśle określonym terminie 6 miesięcy. W razie bezskutecznego upływu tego terminu właściwy miejscowo wojewoda nakłada na samorząd gminny karę pieniężną w wysokości 10.000 zł za każdy miesiąc opóźnienia. Kara pieniężna naliczana jest za każdy rozpoczęty miesiąc opóźnienia, poczynwszy od dnia następującego po dniu, w którym zgodnie z art. 19 a ust. 2 założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe powinny zostać uchwalone. Wpływy z tytułu kar pieniężnych stanowią dochód budżetu państwa i są wpłacane na rachunek bieżący dochodów właściwego miejscowo wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska. Dodatkowo projektuje się dodanie art. 20a prawa energetycznego, który odsyłałby do odpowiedniego stosowanie art. 19a prawa energetycznego, w przypadku naruszenia przez samorząd gminy obowiązku opracowania przez organ wykonawczy gminy projektu planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

Podstawowy problem konstytucyjny, jaki pojawia się na tle projektowanej regulacji dotyczy możliwości nakładania kar finansowych. Należy wskazać na ugruntowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pogląd, że podstawową cechą samorządu terytorialnego jest samodzielne wykonywanie zadań publicznych, co oznacza, że decyzje są podejmowane przez organy tego samorządu swobodnie, we własnym zakresie, bez odgórnych poleceń, zaś nadzór na działalnością samorządu terytorialnego jest ograniczony do kontroli legalności (art. 171 ust. 1 Konstytucji) – (zob. wyrok TK z 8 maja 2002 r., K 29/00, OTK ZU 2002/3A, poz. 30) Dlatego też, projektowane przepisy powierzają właściwemu miejscowo wojewodzie w ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków (art. 12 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie) możliwość nakładania kar finansowych na samorząd gminny w przypadku stwierdzenia naruszeń, obowiązków określonych w art. 19 ust. 2 oraz art. 20 ust. 1 prawa energetycznego. Istotą nadzoru nad działalnością samorządu gminnego jest ocena legalności (czyli: zgodności z prawem) działań samorządu gminnego (art. 171 ust. 1 Konstytucji oraz art. 85 u.s.g.). W tej sytuacji, aby nie doprowadzić do naruszenia przepisów Konstytucji (w szczególności jej art. 171 ust. 1 konstytucji), należało najpierw wskazać na ustawowe obowiązki, jakie spoczywają na samorządzie gminnym, a następnie, w razie niewykonania tych obowiązków, na możliwe do zastosowania kary. Zaproponowana unormowania prawne przewidują, że w razie stwierdzenia naruszenia obowiązków, nie dochodzi od razu do nałożenia kary. Po stwierdzenia naruszenia właściwy miejscowo wojewoda najpierw wzywa do usunięcia naruszeń w ściśle określonym terminie 6 miesięcy. Termin ten uniemożliwia samorządowi gminnemu wykonanie ciążącego na nim (a nie wykonanego dotychczas) obowiązku. Dopiero w razie niewykonania tego obowiązku po wezwaniu przez organ nadzoru, właściwy miejscowo wojewoda nakłada karę finansową. Kara ta wynosi 10 000 zł. Należy przy tym podkreślić, że niedotrzymanie terminu podstawowego, czy nawet dodatkowego wyznaczonego w trybie nadzoru, nie powoduje uwolnienia się od tego obowiązku. Dlatego też, zaproponowano naliczanie kary za każdy miesiąc opóźnienia. Nałożenie kary nie ma charakteru samoistnego, ale następuje w ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością jednostek samorządu





terytorialnego i ich związków. Zakres podmiotowy i przedmiotowy projektowanych przepisów, a także procedura nałożenia kar nie wywołują wątpliwości. Projektowane przepisy odpowiadają wymogom stawianym aktom normatywnym (zasada prawidłowej legislacji, art. 2 Konstytucji) i nie odnoszą się wprost do sfery gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności człowieka i obywatela. Odpowiadają też wymaganiom określonym w art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji, który zezwala sprawowanie nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego tylko z punktu widzenia legalności (czyli: zgodności z prawem tej działalności), a organami nadzoru nad tą działalnością czyni Prezesa Rady Ministrów o wojewodów.

Wprowadzone przepisy nie będą miały wpływu na inne regulacje ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne. Na mocy art. 12 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Zgodnie z art. 87 u.s.g., organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminy tylko w przypadkach określonych ustawami. W nowelizacji ustawy należy więc ustanowić podstawy prawne dla kompetencji nadzorczych wojewody nad działalnością gminy w zakresie przyjmowania założeń do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Zgodnie z art. 85 u.s.g., nadzór nad działalnością gminy sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem – wojewoda zatem, badając jedynie dochowanie obowiązków wynikających z przepisów prawa – nie wykroczy poza kryterium legalności. Co więcej, wprowadzenie środków nadzorczych wojewody nad działalnością samorządu gminnego w tym zakresie będzie symetryczną regulacją wobec nadzoru wojewody nad przestrzeganiem przez samorząd województwa obowiązku przyjęcia wojewódzkiego planu rozwoju energetyki (który również ma zostać ustanowiony ustawą nowelizującą).

**Obowiązek uzgadniania przez zarząd województwa projektów założeń do gminnych planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe pod względem zgodności z programem ochrony powietrza**

Projektowany art. 19 ust. 5 prawa energetycznego stanowi rozszerzenie dotychczasowego obowiązku opiniowania przez samorząd województwa projektów założeń do gminnych planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, o nowy element, a mianowicie - programy ochrony powietrza przyjmowane zgodnie z art. 91 p.o.ś. W nauce prawa i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego istota opiniowania nie wywołuje kontrowersji. Opiniowanie uważane jest za jedną z najsłabszych form współdziałania podmiotów, niepozostających ze sobą w stosunku nadrzędności i podporządkowania. W praktyce legislacyjnej można wskazać na dwa ujęcia czynności opiniowania. Po pierwsze, opiniowanie uregulowane przez pryzmat działania podmiotu zasięgającego opinię (obowiązek zasięgania opinii), oraz pod drugie, opiniowanie unormowane przez pryzmat działania podmiotu opiniującego (obowiązek wyrażenia opinii). W żadnym jednak razie treść opinii nie może być uważana za wiążącą prawnie podmiot, do którego należy dokonanie



opiniowanej czynności (S. Wronkowska, *Komentarz do § 74 [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 167). Projektowany art. 19 ust. 5 prawa energetycznego spełnia wymogi zasady poprawnej legislacji (wywodzonej z art. 2 Konstytucji) i pozytywnie przechodzi test konstytucyjności.

Wprowadzane przepisy nie będą miały wpływu na inne regulacje ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne dotyczące procesów przygotowywania i uchwalania projektów założeń do gminnych planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Proponowana zmiana stanowi jedynie rozszerzenie zakresu opiniowania przez samorząd województwa projektów założeń do gminnych planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe poprzez uzupełnienie go o kolejny element – programy ochrony powietrza przyjmowane zgodnie z art. 91 p.o.ś..

### **Prowadzenie inwentaryzacji źródeł spalania przy opracowywaniu założeń do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe**

Projektowany art. 19a prawa energetycznego wprowadza obowiązek przeprowadzenia inwentaryzacji źródeł spalania na obszarze gminy, która powinna prowadzić do uzyskania informacji o wielkości emisji źródeł spalania o cieplnej mocy nominalnej mniejszej niż 1 MW oraz wielkości całkowitej zainstalowanej mocy źródeł spalania. Po zakończeniu inwentaryzacji sporządza się sprawozdanie z wykonanej inwentaryzacji stanowiące załącznik do projektu założeń. Projektowany przepis został sformułowany w sposób jasny i precyzyjny i spełnia nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji, przy czym wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Projektowana regulacja nie dotyczy sfery gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności człowieka i obywatela.

Proponowane zmiany nie stoją w sprzeczności z pozostałymi regulacjami ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne. Zgodnie z art. 18 prawa energetycznego, planowanie i organizacja zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy należą do zadań własnych gminy. Przygotowanie projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe jest obowiązkiem samorządu gminnego (zgodnie z inną proponowaną zmianą, od wejścia w życie ustawy nowelizującej, wykonanie tego obowiązku ma podlegać nadzorowi ze strony wojewody).

### **Obowiązek przygotowania i uchwalania planów energetycznych na szczeblu województwa**



Proponowane zmiany nakładają na samorząd województwa obowiązek przygotowywania i aktualizowania planów energetycznych.

Projektowany art. 17 ust. 1 prawa energetycznego stanowi, że do zadań własnych samorządu województwa w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należy planowanie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe oraz energię ze źródeł odnawialnych na obszarze województwa. Zadania te są realizowane poprzez przyjęcie e wojewódzkiego planu rozwoju energetyki, zgodnego z polityką energetyczną państwa, programem ochrony powietrza, celami zawartymi w innych dokumentach planistycznych i strategicznych, w tym w krajowym programie ochrony powietrza, wojewódzkich programach ochrony środowiska i regionalnych programach operacyjnych (art. 17 ust. 2 prawa energetycznego). Samorząd wojewódzki uczestniczy też w planowaniu zaopatrzenia w energię i paliwa na obszarze województwa oraz bada zgodność planów zaopatrzenia w energię i paliwa z polityką energetyczną państwa (art. 17 ust. 3 prawa energetycznego).

Proponowany art. 17a ust. 1 prawa energetycznego nakłada na zarząd województwa obowiązek opracowania projekt wojewódzkiego planu rozwoju energetyki. Projekt planu rozwoju sporządza się dla obszaru województwa co najmniej na okres 15 lat i aktualizuje co najmniej raz na 3 lata (art. 17a ust. 2 prawa energetycznego). Projekt planu rozwoju powinien określać ocenę stanu aktualnego i przewidywanych zmian rozwoju energetyki, w tym energii ze źródeł odnawialnych, ocenę stanu aktualnego i przewidywanych zmian zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła, energii elektrycznej, paliw gazowych oraz energii ze źródeł odnawialnych, wspólne dla całego województwa kierunki działań w celu rozwoju energetyki, możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej, zakres współpracy z innymi województwami (art. 17a ust. 3 prawa energetycznego). Przedsiębiorstwa energetyczne udostępniają nieodpłatnie zarządowi województwa plany rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe lub energię w zakresie dotyczącym terenu tego województwa oraz propozycje niezbędne do opracowania projektu planu rozwoju (art. 17a ust. 4 prawa energetycznego). Projekt planu rozwoju wyklada się do publicznego wglądu na okres 21 dni, powiadamiając o tym w sposób przyjęty zwyczajowo w danym województwie (art. 17a ust. 5 prawa energetycznego). Osoby i jednostki organizacyjne zainteresowane zaopatrzeniem w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze województwa oraz zainteresowane energią ze źródeł odnawialnych na obszarze województwa mają prawo składać wnioski, zastrzeżenia i uwagi do projektu planu rozwoju (art. 17a ust. 6 prawa energetycznego). Sejmik województwa uchwała wojewódzki plan rozwoju energetyki, rozpatrując jednocześnie wnioski, zastrzeżenia i uwagi zgłoszone w czasie wyłożenia projektu planu rozwoju do publicznego wglądu (art. 17a ust. 7 prawa energetycznego). Aktualizacja planu rozwoju energetyki dokonywana jest w trybie przewidzianym dla jego przyjmowania (art. 17a ust. 8 prawa energetycznego).



Zgodnie z art. 17b ust. 1 prawa energetycznego nadzór na przestrzeganiem przez samorząd województwa obowiązku przyjęcia wojewódzkiego planu rozwoju energetyki oraz terminów jego przyjęcia sprawuje właściwy miejscowo wojewoda (art. 17b ust. 2 prawa energetycznego) W przypadku stwierdzenia przez właściwego wojewodę naruszenia przez samorząd województwa obowiązków dotyczących przygotowania i aktualizacji planu wzywa on samorząd województwa do usunięcia naruszeń w terminie 6 miesięcy (art. 17b ust. 3 prawa energetycznego). W razie bezskutecznego upływu tego terminu właściwy wojewoda nakłada na samorząd województwa karę pieniężną w wysokości 50.000 zł za każdy miesiąc opóźnienia. Kara pieniężna naliczana jest za każdy rozpoczęty miesiąc opóźnienia (art. 17b ust. 4 prawa energetycznego). Wpływy z tytułu kar pieniężnych stanowią dochód budżetu państwa (art. 17b ust. 5 prawa energetycznego). Kary pieniężne wpłacane są na rachunek bieżący dochodów właściwego miejscowo wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska (art. 17b ust. 6 prawa energetycznego).

Przepisy zostały ujęte jasno i precyzyjnie, nie kolidują z wymaganiami zasady prawidłowej (poprawnej) legislacji jako jednej z podstawowych zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji. Nie dotyczą sfery gwarantowanych konstytucyjnie praw wolności. Nie naruszają też przepisów dotyczących samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji), ani konstytucyjnych wymogów dotyczących nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego (art. 171 ust. 1 Konstytucji).

Wprowadzone przepisy nie będą miały wpływu na inne regulacje ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne. Ustanowienie dodatkowego obowiązku dla samorządu województwa nie doprowadzi do konfliktu pomiędzy zakresem kompetencji tej jednostki samorządu terytorialnego a samorządem gminnym. Zgodnie z założeniami, przyjęcie wojewódzkiego planu rozwoju energetyki ma należeć do zadań własnych samorządu województwa.

Na mocy art. 12 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Zgodnie z art. 78 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, organy nadzoru mogą wkraczać w działalność województwa tylko w przypadkach określonych ustawami. W nowelizacji ustawy należy więc ustanowić podstawy prawne dla kompetencji nadzorczych wojewody nad działalnością województwa w zakresie przyjmowania wojewódzkiego planu rozwoju energetyki. Zgodnie z art. 79 ustawy o samorządzie województwa, nadzór nad działalnością województwa sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem – wojewoda zatem, badając jedynie dochowanie obowiązków wynikających z ustawy – nie wykroczy poza kryterium legalności.

### **Wprowadzenie możliwości udzielania dotacji z budżetu gminy po wymianie ogrzewania**



Projektowany art. 403 ust. 5a p.o.ś. wprowadza możliwość składania wniosków o udzielenie dotacji z budżetu gminy na zadania z zakresu ochrony środowiska po wykonaniu zadania, umożliwiając rozliczenie dotacji celowej na podstawie dokumentów finansowych wystawionych także przed złożeniem wniosku o dotację. *Ratio legis* takiej regulacji ma prowadzić do zwiększenia zainteresowania wymianą ogrzewania przez osoby, które rozpoczęły wymianę, a dopiero później złożyły wniosek o dotację na ten cel. Przepis został sformułowany w sposób jasny, nie budzący wątpliwości. Odpowiada wymaganiom stawianym przepisom prawa, wynikającym z art. 2 Konstytucji. Dokonując nowelizacji należy mieć na względzie utrwalony w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pogląd dotyczący zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), której istotą nie jest traktowanie wszystkich jednakowo, lecz tylko – równe traktowanie w ramach określonej grupy, wyróżniającej się ze względu na cechę prawnie relewantną. Ponieważ projektowany przepis nie różnicuje sytuacji prawnej poszczególnych osób starających się o dotację na wymianę ogrzewania to należy uznać go za zgodny z konstytucyjną zasadą równości.

Wprowadzane nowych regulacji prawnych dotyczących możliwości udzielania dotacji z budżetu gminy lub powiatu także po dokonaniu zmiany ogrzewania (i bez wcześniejszego składania wniosku) wymaga takiej nowelizacji p.o.ś., która zdeterminuje treść uchwały jednostki samorządu terytorialnego określającej kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Zasad przyznawania dotacji oraz ich rozliczania nie określają bowiem przepisy p.o.ś, lecz właśnie przepisy uchwał danych jednostek samorządu terytorialnego i mogą się one różnić od siebie (niektóre już przewidują możliwość refundacji kosztów zmiany systemu ogrzewania, inne natomiast nie).

Poprzez stosowną nowelizację art. 403 p.o.ś. gminy, które zdecydują się wprowadzić program udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji proekologicznych dotyczących ochrony powietrza, a program ten przewiduje możliwość uzyskania dotacji na zmianę systemu ogrzewania z węglowego na ekologiczne (np. elektryczne, gazowe, olejowe, z miejskiego systemu ciepłowniczego lub pompa ciepła), będą mogły finansować nie tylko wydatki poniesione po złożeniu przez inwestora wniosku o dotację, lecz także koszty dokonanej już zmiany systemu ogrzewania (jeszcze przed złożeniem wniosku).

Proponuje się wprowadzić jednak pewien limit czasowy, którego dotyczyć będzie możliwość refundacji kosztów, a to poprzez dodanie zastrzeżenia, iż dotację otrzymać może wnioskodawca, który poniósł koszty zmiany systemu ogrzewania w danym roku budżetowym lub w roku poprzednim. Ponadto aby możliwa była refundacja, wnioskodawca przedstawić będzie musiał związane z dokonaną wymianą dowody księgowo (np. faktury), wykazujące poniesione koszty.

Z uwagi na wprowadzoną zmianę należy też dać jednostkom samorządu terytorialnego czas na ich implementację, a więc dokonanie korekty treści uchwały określającej kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. Wobec tego w przepisach przejściowych i końcowych ustawy o zmianie niektórych



ustaw związanych z poprawą jakości powietrza proponuje się okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy na dostosowanie do wymogu określonego w art. 403 ust. 5a p.o.ś.

### **Wprowadzenie możliwości traktowania środków finansowych w budżetach gmin przeznaczonych na ochronę środowiska jako niewygasających**

W świetle obowiązujących przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) oraz p.o.ś. niecelowe wydaje się wprowadzenie odrębnej regulacji, umożliwiającej traktowanie jako niewygasających w budżetach gmin środków finansowych pochodzących z opłat tytułem korzystania ze środowiska, a przeznaczonych na realizację zadań własnych tej jednostki samorządu terytorialnego w zakresie jego ochrony.

Za prezentowanym w tej kwestii stanowiskiem przemawia przede wszystkim okoliczność, iż możliwość taką ustawodawca w sposób dostateczny zapewnił już w art. 263 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z treścią tegoż przepisu, znajdującego zastosowanie z mocy art. 403 ust. 3 Prawa ochrony środowiska, rada gminy może w drodze uchwały ustalić wykaz wydatków, które nie wygasną wraz z upływem roku budżetowego.

Swoboda organu stanowiącego co do określenia rodzaju tych wydatków nie jest - z wyjątkiem wskazanym w art. 263 ust. 3 ustawy o finansach publicznych - niczym ograniczona. Wśród nich mogą zatem znaleźć się także i te, które gmina zamierza przeznaczyć na zrealizowanie swoich ustawowo określonych zadań, dotyczących ochrony środowiska.

Niezbędnym jest wszak, by przedmiotowa uchwała odpowiadała wymogom statutowym w powołanej wyżej ustawie, to jest by zawierała plan finansowy tychże wydatków, z podziałem na działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej i z wyodrębnieniem wydatków majątkowych, a także by podjęta została najpóźniej do dnia 31 grudnia danego roku.

Drugim czynnikiem, uzasadniającym brak celowości ingerencji w treść obowiązujących przepisów prawa we wskazanym zakresie, jest likwidacja z dniem 1 stycznia 2010 r., z mocy art. 16 ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 215, poz. 1664), gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w efekcie której opłaty z tytułu korzystania ze środowiska przestały stanowić wyodrębniony, gromadzony na osobnym rachunku bankowym dochód gminy, a stały się jej dochodem ogólnym.

Z powyższych względów postulowanym i pożądanym jest pozostawienie regulacji prawnej, odnoszącej się do wydatków niewygasających w jej dotychczasowym kształcie, jako w pełni odpowiadającym potrzebie zapewnienia przez gminę ochrony środowiska.

Tym samym nie ma potrzeby projektowania nowych unormowań prawnych i oceny ich zgodności z przepisami wyższego rządu.

### **Wskazanie odpowiedzialności w zakresie ograniczenia emisji pochodzącej z sektora komunalnego i transportu na obszarze gminy**





Projektowane zmiany mają służyć ograniczeniu emisji zanieczyszczeń pochodzącej z sektora komunalnego i transportu. W tym celu, proponuje się rozszerzenie przesłanek warunkujących tworzenie, w formie prawa miejscowego, specjalnie przygotowanych programów o nowy element w postaci „ograniczenia emisji substancji do powietrza z określonych źródeł” (art. 84 ust. 1a p.o.ś.). Należy podkreślić, że w przeciwieństwie do programów, o których mowa w art. 84 ust. 1 p.o.ś. opracowywanie tych mających na celu ograniczenie emisji substancji do powietrza z określonych źródeł ma charakter fakultatywny. Zastosowanie do nich znajdują odpowiednio art. 84 ust. 2 – 4 p.o.ś. (na co wskazuje projektowany art. 84 ust. 5 p.o.ś.). Proponuje się także rozszerzenie katalogu instrumentów stosowanych dla zapewnienia jak najlepszej jego jakości o nową przesłankę w postaci ograniczenia emisji substancji do powietrza z określonych źródeł (projektowany art. 85 pkt 4 p.o.ś.).

Najistotniejszą z proponowanych zmian jest projektowany art. 96c p.o.ś., który przyznaje radzie gminy kompetencje do określania, w drodze uchwały, programu ograniczenia emisji substancji do powietrza z określonych źródeł, mającego na celu ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko lub zabytki. W celu zapewnienia spójności proponowanych regulacji należało też rozszerzyć zakres nadzoru sprawowanego przez wojewodę przy pomocy wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o zadań określonych programach o których mowa w art. 96c p.o.ś. (na co wskazuje projektowany art. 96a ust. 1 pkt 2 p.o.ś.). W przypadku niedotrzymania zadań określonych w programach, w których mowa w art. 96c – organ za to odpowiedzialny podlega karze pieniężnej w wysokości od 10.000 zł do 500.000 zł. (projektowany art. 315a ust. 1 pkt 3 p.o.ś.).

Proponowane zmiany zostały ujęte w sposób spójny i logiczny. Ich zakres przedmiotowy i podmiotowy nie budzi zastrzeżeń i odpowiada akceptowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadom wywodzonym z art. 2 Konstytucji. Projektowane zmiany nie dotyczą też sfery gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności człowieka i obywatela.

Program ograniczenia emisji substancji do powietrza z określonych źródeł, jest kolejnym narzędziem, mającym służyć ograniczeniu zanieczyszczeń – w tym przypadku pochodzących z sektora komunalnego i transportu. Wprowadzając go należy opierać się na już uregulowanych w p.o.ś. instrumentach prawnych o tożsamym lub zbliżonym celu. Dlatego też, zgodnie z projektowaną zmianą będzie on stanowić program w rozumieniu art. 84 p.o.ś.

Kompetencja do uchwalenia przedmiotowego programu udzielona została radzie gminy w art. 96c p.o.ś. Projektowana zmiana zakłada, że możliwość jego ustanowienia nie będzie uzależniona od przekroczenia dopuszczalnych poziomów substancji w powietrzu. Zaakcentowano jedynie cel jakiego regulacja ta ma służyć, tj. ograniczenie negatywnego oddziaływania na środowisko lub na zabytki.

Zgodnie z projektowaną nowelizacją, w art. 96c p.o.ś. odstąpiono od wyszczególnienia składników, które wzmiankowana uchwała rady gminy będzie musiała obligatoryjnie zawierać, jak i wskazania, że stanowić będzie ona akt prawa miejscowego. Powyższe wynika bowiem wprost z



art. 84 p.o.ś. i wprowadzanie tych regulacji ponownie w art. 96c p.o.ś. byłoby zbędnym powtórzeniem.

Organem odpowiedzialnym za realizację zadań wymienionych w programach ograniczenia emisji substancji do powietrza z określonych źródeł, zgodnie z art. 26 u.s.g. będzie wójt, burmistrz lub prezydent miasta, jako organ wykonawczy gminy. Dodatkowo, na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 2 u.s.g. do kompetencji tego organu należy określenie sposobu wykonywania uchwał.

Mając na względzie przytoczone powyżej regulacje u.s.g., niecelowym wydaje się nowelizowanie tego aktu normatywnego. Obowiązujące przepisy stanowią dostateczną podstawę do wyznaczenia wójta, burmistrza lub prezydenta miasta jako organu odpowiedzialnego za realizację zadań określonych w programach, o których mowa powyżej. Wprowadzenie odrębnej regulacji we wskazanym zakresie jest zbędne.

Sposób nadzoru nad realizacją przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego najniższego szczebla zadań ustalonych w programach ograniczenia emisji substancji do powietrza z określonych źródeł został uregulowany analogicznie do nadzoru sprawowanego nad przyjmowaniem i wdrażaniem planów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych, o których mowa w art. 91 p.o.ś. i 92 p.o.ś. Proponuje się, aby nadzór ten pełnił wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, zgodnie z procedurą określoną w art. 96a p.o.ś. Efektywność sprawowanego nadzoru zapewnić ma możliwość nakładania przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta kary pieniężnej w wysokości od 10.000 zł do 500.000 zł za niedotrzymanie terminów realizacji zadań określonych w tych programach, na podstawie znowelizowanego art. 315a ust. 1 pkt 3.

### **Standardy emisji dla kotłów o mocy poniżej 1 MW**

Zmiana rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie rodzajów instalacji, których eksploatacja wymaga zgłoszenia, polegająca na wykreśleniu z § 2 ust. 4 pkt 1, zgodnie z którym zgłoszenia nie wymagają instalacje energetyczne o nominalnej mocy cieplnej do 1 MW, nie wymaga zmiany ustawowego upoważnienia do wydania rozporządzenia, które to upoważnienie określone jest w art. 153 p.o.ś.. W szczególności z wytycznych do wydania rozporządzenia nie wynika, że powinno ono obejmować proponowaną do usunięcia materię. Tym samym po zmianie rozporządzenie pozostanie w zgodności z ustawowym upoważnieniem do jego wydania (tj. art. 153 p.o.ś.) oraz będzie spełniać wymogi określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji, który dopuszcza stanowienie rozporządzeń jedynie na podstawie „szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”.

W omawianym zakresie dotyczącym standardów emisji dla kotłów o mocy poniżej 1 MW nie jest konieczna nowelizacja p.o.ś..

Natomiast w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie rodzajów instalacji, których eksploatacja wymaga zgłoszenia, w § 2 ust. 4 powinno się wykreślić pkt. 1,





zgodnie z którym zgłoszenia nie wymagają instalacje energetyczne o nominalnej mocy cieplnej do 1 MW.

Ponadto proponuje się w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 22 kwietnia 2011 r. w sprawie standardów emisyjnych z instalacji wprowadzić i określić standardy emisji dla kotłów i instalacji spalania o mocy mniejszej niż 1 MW (dotychczas, ze względu na § 4 ust. 1 standardy emisyjne ustalono dla stacjonarnych urządzeń technicznych, w których następuje proces spalania paliw w celu wytworzenia wyłącznie energii, o nominalnej mocy cieplnej nie mniejszej niż 1 MW).

Proponuje się równocześnie nowe określenie standardów emisji dla kotłów i instalacji spalania o mocy poniżej 5 MW opalanych węglem i biomasą. Wartości standardów powinny uwzględniać podział na biomasę i węgiel oraz podział na zakresy mocy, np. do 50 kW, 50-150 kW, 150-500 kW i 0,5 – 5 MW. Dla istniejących instalacji spalania i kotłów rozporządzenie w Rozdziale 7 „Przepisy przejściowe i końcowe” powinno natomiast określić pięcioletni okres przejściowy na dostosowanie do nowych regulacji.

#### **Wymagania techniczne w zakresie wielkości emisji zanieczyszczeń dla nowych źródeł spalania małej mocy w gospodarstwach domowych**

Projektowany art. 35 ust. 1 pkt 5 pr. bud. nakłada na właściwy organ obowiązek sprawdzenia zgodność sposobu ogrzewania i parametrów technicznych w tym parametrów emisji kotłów o mocy cieplnej nominalnej powyżej 15 kW instalowanych w budynkach oraz lokalach mieszkalnych z przepisami techniczno-budowlanymi. Obowiązek ten musi być wypełniony przed wydaniem pozwolenia na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego. Zakres podmiotowy tego przepisu dotyczy organu właściwego do wydania pozwolenia na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, a tym samym nie odnosi się wprost do konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności człowieka i obywatela. Zakres przedmiotowy przepisu został sformułowany w sposób jasny i precyzyjny, w szczególności i nie budzi zastrzeżeń, co do jego zgodności z przepisami Konstytucji.

Pr. bud. nie wprowadza definicji „gospodarstwa domowego” – należy zatem odnieść się w ustawie zmieniającej do pojęć już w ustawie zdefiniowanych (żeby uniknąć nadmiernego mnożenia przepisów) – budynków mieszkalnych, lokali mieszkalnych.

Wprowadzone przepisy nie będą miały wpływu na inne regulacje pr. bud.. Są one spójne ze zmianą zaproponowaną w opracowaniu założeń do zmiany przepisów w zakresie ‘Zamieszczenia informacji o sposobie ogrzewania obiektu w projekcie budowlanym oraz w zawiadomieniu o zakończeniu budowy’.

Poprzez wprowadzenie kontroli zgodności parametrów nowo instalowanych kotłów grzewczych o mocy powyżej 15 kW, realizacja obowiązku ustanowionego poprzez nowelizację innych przepisów pr. bud. (dodanie w art. 34 ust. 3 pkt 3 lit. c) oraz w art. 57 ust. 1 pkt 8), będzie sankcjonowana także poprzez przepisy ochrony środowiska.



W zakresie objętym wprowadzeniem opisanej nowelizacji, zgodnie z założeniami, konieczna będzie zmiana także Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. We wskazanym Rozporządzeniu proponuje się wprowadzenie standardów uwzględniających np. podział źródeł spalania ze względu na źródła energii: węgiel, biomasa, etc. - podobnie jak w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 22 kwietnia 2011 r. w sprawie standardów emisyjnych z instalacji.

### **Dobrowolne wymagania jakościowe dla źródeł spalania małej mocy instalowanych w ramach realizacji PONE**

W świetle obowiązujących przepisów p.o.ś. niecelowe wydaje się ustawowe uregulowanie w sprawie wprowadzenia dobrowolnych wymagań jakościowych dla źródeł spalania małej mocy instalowanych w ramach realizacji PONE, które miałyby stanowić narzędzie dla gmin przy formułowaniu zasad udzielania dofinansowania do wymiany urządzeń grzewczych.

Zgodnie z art. 403 ust. 2 prawa ochrony środowiska do zadań własnych gminy należy finansowanie ochrony środowiska, które może polegać na udzielaniu dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji (na rzecz zarówno osób fizycznych, jak i prawnych, przedsiębiorców, wspólnot mieszkaniowych, etc.).

Natomiast szczegółowe zasady (kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania) udzielania opisanych powyżej dotacji ustalane są samodzielnie przez samorząd gminny w drodze uchwały. Nie jest to zatem materia ustawowa. Kwestią tą bowiem zajmują się samorządy gminne na poziomie lokalnym.

Co więcej, wprowadzenie w ustawie dobrowolnych zobowiązań (o ostrzejszych granicznych wartościach emisji w odniesieniu do zanieczyszczeń: CO, NO<sub>x</sub>, OGC, TSP dla kotłów nowo instalowanych), w świetle dobrowolnego charakteru przystąpienia do Programów Ograniczenia Niskiej Emisji (PONE), wydaje się być zbędne. Kwestia ta wyglądałaby zupełnie inaczej, gdyby samo przystąpienie do PONE było obowiązkowe, natomiast dobrowolny charakter zostałby zastrzeżony dla bardziej rygorystycznych wymogów dot. emisji zanieczyszczeń.

Rzecz jasna, nic nie stoi na przeszkodzie, aby dążyć w kierunku krajowego ujednoczenia regulacji (nawet jeśli miałyby mieć one jedynie nieobligatoryjny charakter) np. poprzez wydanie przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska skierowanych do gmin przyjmujących PONE „wytycznych” („rekomendacji”, „zaleceń”, „opinii”) w sprawie możliwości wprowadzenia bardziej restrykcyjnych wartości emisji zanieczyszczeń dot. nowo instalowanych kotłów.

W konsekwencji stwierdzić należy, że tym samym nie ma potrzeby projektowania w omawianym zakresie nowych unormowań prawnych i oceny ich zgodności z przepisami wyższego rzędu oraz z przepisami innych ustaw.

### **Wprowadzenie minimalnych wymagań jakościowych dla paliw stałych**



Proponowane zmiany mają na celu wprowadzenie minimalnych wymagań jakościowych dla paliw stałych. Dokonano tego poprzez ustanowienie w art. 2 ust. 1 pkt 10a ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw definicji legalnej paliwa stałego, a następnie zharmonizowania wprowadzonej definicji z innymi definicjami oraz obowiązującymi mechanizmami służącymi monitorowaniu i kontroli jakości paliw. Wprowadzone zmiany rozszerzają dotychczas obowiązujący system monitorowania i kontrolowania jakości paliw o paliwa stałe (tak należy postrzegać dodanie lub zmianę art. 3 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 4, art. 19 pkt 6, art. 26 pkt 6, art. 29 ust. 1, art. 30b ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. c, art. 62 ust. 6 prawa budowlanego). Z punktu widzenia zgodności z zasadami dotyczącymi tworzenia prawa wywodzonym z Konstytucji, należy postulować doprecyzowanie wytycznych do wydania rozporządzenia, w którym mowa w art. 30b ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, jako niezbędnego elementu składającego się na konstrukcję upoważnienia do wydania rozporządzenia (art. 92 ust. 1 Konstytucji). Przepisy zostały sformułowane w sposób jasny i precyzyjny. Zakres przedmiotowy i zakres podmiotowy, a także wprowadzona definicja i procedury nie budzą zastrzeżeń, co do ich zgodności z zasadą prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji). Przepisy nie odnoszą się do sfery praw wolności człowieka i obywatela wyrażonych w Konstytucji.

Definicja paliw stałych nie została jak dotąd skonstruowana na gruncie żadnego powszechnie obowiązującego aktu prawnego. Tymczasem jest to niezbędne dla zapewnienia możliwości ustalenia i wprowadzenia dla nich wymagań jakościowych.

Biorąc pod uwagę, iż w stosunku do tych paliw, które objęte zostały ustawą o systemie monitorowania i kontrolowania ich jakości, regulacja związana jest z ich określonymi zastosowaniami oraz mając na względzie, iż projektowana zmiana przepisów jest wyrazem dążenia do zapewnienia kontroli nad tymi paliwami stałymi, które dopuszczone zostały do obrotu i sprzedaży w sektorze komunalno-bytowym, zaproponowano objęcie tym terminem węgla, węgla brunatnego, koksu, półkoksu, oznaczonych odpowiednimi kodami klasyfikacji CN oraz brykietu, drewna kawałkowego i pelet stosowanych dla celów opałowych i nabywanych wyłącznie w celu ich zużycia w gospodarstwie domowym.

Ujęcie paliw stałych w opisany wyżej sposób pozwala z jednej strony na zharmonizowanie nowoprowadzonej definicji legalnej z definicjami legalnymi innych paliw, pomieszczonych już w ustawie o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, z drugiej natomiast na osiągnięcie wskazanego wyżej celu proponowanej nowelizacji.

Podkreślenia jedynie wymaga, iż w konsekwencji takiego rozwiązania, przyjęta definicja zastosowanie znajdować będzie jedynie na gruncie tegoż konkretnego aktu prawnego.

Zmiana brzmienia przepisu art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy jest wynikiem rozszerzenia jej zakresu przedmiotowego o paliwa stałe.



W art. 3 ust. 2 pkt 4 zawarto natomiast upoważnienie dla Ministra właściwego do spraw gospodarki do wydania rozporządzenia, w którym określone zostaną szczegółowe wymagania jakościowe dla tych paliw.

Kolejne zmiany, przewidywane do wprowadzenia w przepisach art. 15, 19, 26 i 29 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, są konsekwencją dążenia do umożliwienia prowadzenia uregulowanej w niej kontroli dwutorowo: to jest sprawowania jej u przedsiębiorców przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Inspekcję Handlową, w sposób analogiczny i spójny z tym, w jaki kontrolowane są paliwa ciekłe, a w gospodarstwach domowych poprzez osoby posiadające kwalifikacje mistrza w rzemiośle kominarskim.

Tym ostatnim kompetencja taka została przydana w nowym art. 30b, w którym upoważniono również Ministra właściwego do spraw wewnętrznych do wydania rozporządzenia, precyzującego zasady, tryb i sposób przeprowadzania tejże kontroli.

Ze względu na materię wzmiankowanej wyżej ustawy, zakres przewidzianej w niej postępowania kontrolnego musi być fragmentaryczny i ograniczony jedynie do kryterium jakości paliwa stałego.

Instalacje do spalania tego paliwa będą natomiast kontrolowane na podstawie znowelizowanych przepisów art. 62 pr. bud.

Projektowana zmiana stanowi istotne *novum*. W dotychczasowym stanie prawnym sprawdzeniu podlegał bowiem jedynie stan techniczny przewodów kominowych. Kontrola nie obejmowała natomiast swoim zakresem instalacji jako całości.

Rozszerzenie jej zakresu o te elementy pozwoli na sprawowanie jej w sposób skuteczny i kompleksowy.

### **Uzależnienie wysokości akcyzy na paliwa od jakości paliwa i rodzaju odbiorcy**

Projektowane zmiany polegają na wprowadzeniu nowych lub zmodyfikowaniu dotychczas obowiązujących zasad zwolnień i stawek preferencyjnych w zakresie podatku akcyzowego. Z punktu widzenia ich zgodności z konstytucją należy odpowiedzieć na pytanie, czy projektowane przepisy odpowiadają wymaganiom określonym w art. 217, art. 84 oraz art. 2 Konstytucji.

Należy wskazać, że Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie stoi na stanowisku, że art. 217 Konstytucji i wyliczenie w nim zawarte należy rozumieć jako nakaz uregulowania ustawą wszystkich istotnych elementów stosunku daninowego, m.in. określenie podmiotu oraz przedmiotu opodatkowania. Dodatkowo z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) łączy się wymóg, ażeby prawa i obowiązki jednostki, a w szczególności prawa i obowiązki jednostki wobec państwa, do których zaliczają się również obowiązki podatkowe, były regulowane ustawą (wyrok TK z dnia 6 marca 2002 r. w sprawie o sygn. P 7/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 13). Niezależnie od powyższego trzeba przypomnieć, że powszechny obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, ma podstawę w art. 84 Konstytucji. Zakres tego obowiązku określają każdorazowo ustawy. W art. 84 oraz w art. 217 Konstytucji została sformułowana zasada władztwa podatkowego, zgodnie z którą ustawodawca ma prawo obciążania



podmiotów znajdujących się w polu jego władzy w celu sfinansowania zadań państwa. Przepis art. 87 Konstytucji ustanawia obowiązek ponoszenia przez obywateli ciężarów i świadczeń publicznych, w tym określonych w ustawie podatków. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał na swobodę przysługującą ustawodawcy w kształtowaniu i realizowaniu polityki podatkowej, w wyborze pomiędzy różnymi konstrukcjami zobowiązań podatkowych (tak zwłaszcza w uzasadnieniu orzeczenia z 12 stycznia 1995 r., sygn. K 12/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 2). Swoboda ustawodawcy nie oznacza jednakże dowolności, gdyż wymaga poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych w tym w szczególności art. 217 i art. 2 Konstytucji.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że projektowane zmiany służące zachęceniu do podjęcia wyboru stosowanych paliw opałowych przez podmioty gospodarcze i gospodarstwa domowe zostały zaproponowane w ramach przysługującej ustawodawcy swobody w wyborze konstrukcji zobowiązań podatkowych. Spełniają konstytucyjne wymogi (art. 217 Konstytucji) dotyczące uregulowania w ustawie wszystkich istotnych elementów stosunku daninowego. W szczególności nie odsyłają do uregulowania pozaustawowego (w drodze rozporządzenia) istotnych - z punktu widzenia art. 217 Konstytucji - elementów konstrukcyjnych podatków. Zostały sformułowane w sposób jasny i precyzyjny, a tym samym odpowiadają wymaganiom określonym w art. 2 Konstytucji.

Projektowana nowelizacja ustawy o podatku akcyzowym (dalej „ustawa”) gruntownie zmienia dotychczas obowiązujące zasady zwolnień i stawek preferencyjnych w zakresie tego podatku, kształtując je w sposób uwzględniający ochronę powietrza.

Dzięki wprowadzeniu zaproponowanych zmian, stawki te staną się zróżnicowanym składnikiem cenotwórczym, decydującym selektywnie o wyborze stosowanych paliw opałowych przez podmioty gospodarcze i gospodarstwa domowe.

Założeniem stanowiącym podstawę projektowanej zmiany regulacji w odniesieniu do odbiorców indywidualnych było, by paliwa niskoemisyjne obciążone były niższą akcyzą, niż paliwa stałe. Obciążenie zaś akcyzą tych drugich uzależnione byłoby od ich jakości. Przyjęta konstrukcja powinna motywować gospodarstwa domowe do zużywania paliw niskoemisyjnych (gazu ziemnego, oleju opałowego), zamiast paliw stałych.

Sytuacja podmiotów gospodarczych prowadzących instalacje - w rozumieniu p.o.ś. – po wprowadzeniu proponowanych zmian, będzie ukształtowana odmiennie. Przyjęte instrumenty finansowe będą motywowały je do spalania paliw stałych, w instalacjach objętych odpowiednim pozwoleniem, wydanym na podstawie art. 201 i 220 p.o.ś.

Nowelizacja art. 31a ustawy o podatku akcyzowym zakłada likwidację zwolnienia z akcyzy wyrobów węglowych wykorzystywanych w gospodarstwach domowych. Zgodnie z opisanym na wstępie założeniem, obciążenie akcyzą tych wyrobów ma skierować te gospodarstwa w stronę nośników energii wiążących się z niższą emisją zanieczyszczeń do powietrza. Konsekwentnie w propozycji zmian przyjęto, że zwolnieniem podmiotowym na gruncie tego artykułu należy objąć przedsiębiorców prowadzących instalacje na podstawie pozwolenia zintegrowanego, lub pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, do celów prowadzenia tej instalacji.



Odnotować należy, że wprowadzone zwolnienie dla przedsiębiorców posiadających stosowne pozwolenie będzie drugim tego typu instrumentem zawartym w ustawie. Pierwszy z nich stanowią wymienione w jej art. 31 a ust. 1 pkt 9 systemy prowadzące do osiągnięcia celów dotyczących ochrony środowiska lub do podwyższenia efektywności energetycznej. Wprowadzenie odrębnej regulacji, odnoszącej się do wybranych pozwoleń, wydawanych na gruncie p.o.ś, jest jednak zasadne. W piśmiennictwie poświęconym podatkowi podkreśla się bowiem, że przesłanka z pkt 9 ma nieostry charakter i może budzić wątpliwości interpretacyjne. Dotychczasowa praktyka organów podatkowych i liczne interpretacje podatkowe, wykształciły stosowanie zwolnienia wynikającego z pkt 9 w stosunku do podmiotów objętych Europejskim Systemem Handlu Emisjami (ETS EU) oraz Wspólnotowym Systemem Ekozarządzania i Audytu (EMAS). Dlatego też katalog zwolnień podmiotowych należało uzupełnić o rozwiązanie odnoszące się wprost do pozwoleń wydawanych na gruncie p.o.ś.

Określenie proponowanych zmian stawek akcyzy na wyroby energetyczne nastąpiło także z uwzględnieniem przytoczonych na wstępie założeń, a w przypadku wyrobów węglowych, również na podstawie danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny - bilansów węgla kamiennego i brunatnego (bilanse charakteryzują gospodarowanie paliwami i materiałami, tj. określają poziom i źródła przychodów paliw i materiałów oraz główne kierunki ich wykorzystania (zagospodarowania)) oraz produkcji koksu (Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2012, Warszawa 2012, s. 500 i 505). Posiłkowanie się powyższymi było konieczne, a to z uwagi na fakt, iż dochody z podatku akcyzowego od węgla i koksu przeznaczonych do celów opałowych są klasyfikowane i wykazywane jako łączne dochody od wyrobów węglowych (zob. załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 38, poz. 207 z późn. zm.) bez rozbicia na poszczególne wyroby. Z dostępnych danych statystycznych wynika, że udział procentowy węgla kamiennego objętego pozycją CN 2701 w łącznej wartości wydobycia, importu i eksportu (pomniejszonych o zwiększenie zapasów) wyrobów węglowych, w przeliczeniu na gigadżule (wartość opałowa), kształtował się, w 2011 r., na poziomie 74,37942 %, węgla brunatnego objętego pozycją CN 2702 – 17,35866 %, zaś koksu objętego pozycją CN 2704 - 8,26192 %, przy czym dane dotyczące koksu obejmują wyłącznie produkcję tego wyrobu przez podmioty gospodarcze, w których liczba pracujących przekracza 9 osób. Stawki na wyroby węglowe zróżnicowane zostały w ten sposób, że najwyższą z nich obłożony został węgiel brunatny, najniższą zaś koks- jako paliwo stałe powodujące najmniejszą emisję zanieczyszczeń do powietrza. Mając powyższe na uwadze oraz przy założeniu, że udział procentowy poszczególnych wyrobów węglowych w ich wydobyciu (produkcji), imporcie i eksporcie odzwierciedla udział tych wyrobów w dochodzie budżetu państwa z podatku akcyzowego od wyrobów węglowych proponuje się następujące stawki. Stawka podatku akcyzowego dla węgla objętego pozycją CN 2701 pozostała niezmienną (1,28 zł/1 gigadżul). Dla koksu, objętego pozycją CN 2704 została ona obniżona o połowę, zaś dla węgla brunatnego, objętego pozycją CN 2702- podniesiona o jedną czwartą. Przypominając, iż zmianie uległ katalog zwolnień





podmiotowych przy wyrobach węglowych podkreślić trzeba, że przyjęta konstrukcja powinna zachęcić gospodarstwa domowe do stosowania spośród paliw stałych koksu, jako relatywnie najmniej obciążonego akcyzą. Na marginesie należy zauważyć, że dostępne dane statystyczne nie zawierają szczegółowych danych dotyczących zużycia węgla i koksu na wszystkie grupy podmiotów, którym przysługuje zwolnienie od podatku akcyzowego, co wiązało się z koniecznością dokonania szacunków w oparciu o ogólne dane powołane powyżej. Podobną metodę odnośnie szacowania wielkości podatku akcyzowego od wyrobów węglowych zastosowano podczas prac nad budżetem państwa na rok 2012 (Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres do 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r., Omówienie, Warszawa 2013, s. 43 i n.).

Alternatywę dla stosowania paliw stałych w gospodarstwach domowych ma stanowić m.in. olej opałowy i olej napędowy przeznaczony do celów opałowych. Dlatego też proponowana nowelizacja, „w miejsce” zlikwidowanego zwolnienia wyrobów węglowych wprowadza możliwość skorzystania przez gospodarstwa domowe z preferencyjnych stawek: 232,00 zł/100 litrów i 64,00 zł/1000 kilogramów. Wykorzystanie olejów opałowych i olejów napędowych dla celów opałowych w miejscach innych niż gospodarstwa domowe, będzie wiązało się z zastosowaniem stawek akcyzy w wysokości odpowiednio 911,00 zł/1000 litrów i 1023,50 zł/1000 kilogramów, zatem stanowiących połowę stawki „karnej”, wynikającej z art. 89 ust. 4 pkt. 1 ustawy. Rozwiązanie to ma skierować preferencje przedsiębiorców w kierunku paliw stałych, gdzie opisany wcześniej system zwolnień będzie promował rozwiązania pozwalające na aktywną ochronę powietrza.

Analogiczną konstrukcję przyjęto dla projektu tych zmian ustawy, które odnoszą się do stawek akcyzy na gaz ziemny i pozostałe paliwa gazowe, objęte pozycją CN 2711. Wykorzystanie go w gospodarstwach domowych będzie objęte preferencyjną stawką akcyzy, wynoszącą 1,28 zł/1 gigadżul (GJ). Zużywanie go w innych miejscach obciążone natomiast będzie akcyzą wynoszącą 5,54 zł/1 gigadżul (GJ), czyli stawką określoną jako połowa wartości akcyzy na te paliwa, przewidzianej w przypadku napędu nimi silników spalinowych. Podobnie, jak w przypadku propozycji zmian dotyczących oleju opałowego i oleju napędowego wykorzystywanego do celów opałowych, wyższa stawka akcyzy ma motywować przedsiębiorców do sięgania po paliwo stałe i korzystania z rozwiązań umożliwiających stosowanie zwolnienia z akcyzy na to ostatnie.

W konsekwencji przyjęcia przedstawionej propozycji analogiczne rozwiązanie należało zastosować dla pozostałych paliw opałowych, co zostało dokonane poprzez nowelizację art. 89 ust. 1 pkt 15 ustawy i wprowadzenie do niej art. 89 ust. 1 pkt 16. Pozostałe zaproponowane zmiany są skutkiem wprowadzenia tej ostatniej regulacji.

### **Doprecyzowanie możliwości określenia dopuszczalnych rodzaju i jakości paliw zgodnie z art. 96 ustawy – Prawo ochrony środowiska**

Projektowana zmiana ma na celu doprecyzowanie art. 96 p.o.ś. Zmiana ta jest potrzebna, a może nawet konieczna w świetle sformułowanych w nauce prawa zarzutów dotyczących



niekonstytucyjności art. 96 p.o.ś., który przyznaje sejmikowi województwa możliwość wprowadzenia, w drodze uchwały, ograniczeń w zakresie stosowania paliw z uwagi na konieczność zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub na zabytki. W szczególności wskazuje się, że „delegacja ta została określona zbyt ogólnie, ponieważ nie wynika z niej, czy ograniczenie to może odnosić się do wszystkich użytkowników środowiska, czy też tylko do niektórych ich kategorii” (K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 242). Ponieważ uchwała prowadzi do ingerencji w sferę konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności człowieka i obywatela to można mieć uzasadnione wątpliwości co zgodności art. 96 p.o.ś. z art. 2 Konstytucji (w tym w szczególności z zasadą poprawnej legislacji) w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego „określona w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Są nimi: ustawowa forma ograniczenia, istnienie konieczności jego wprowadzenia w demokratycznym państwie, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją takich wartości jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia społeczeństwa i moralności publicznej, wolności i prawa innych osób. Istotną przesłanką jest zakaz naruszania istoty danego prawa i wolności. Katalog wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanek ograniczenia wolności i praw ma charakter zamknięty i nie może być interpretowany rozszerzająco. Art. 31 ust. 3 Konstytucji wyraża zasadę proporcjonalności, która staje się podstawą określenia granicy wyznaczającej ramy swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego. W razie konfliktu dwóch praw chronionych konstytucyjnie konieczne jest wyważenie chronionych interesów zgodnie z zasadą proporcjonalności”(wyrok TK z 12 lipca 2012 r., sygn. SK 31/10, OTK ZU nr 7A/2012, poz. 80).

Projektowana zmiana ma czynić zadość formułowanym zarzutom dotyczącym niekonstytucyjności art. 96 p.o.ś. i stanowić wykonanie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 98/70/WE z 13.10.1998 r. odnoszącej się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniającej dyrektywę Rady 93/12/ EWG (Dz.Urz. UE L Nr 350, s. 58) oraz dyrektywy Rady 1999/32/WE z 26.4.1999 r. odnoszącej się do redukcji zawartości siarki w niektórych paliwach ciekłych oraz zmieniającej dyrektywę 93/12/EWG (Dz.Urz. UE L Nr 121, s. 13). Proponuje się powierzenie możliwości wprowadzenia przez sejmik województwa ograniczeń w zakresie stosowania paliw z uwagi na konieczność ochrony środowiska lub na zabytków oraz – co stanowi novum - jeżeli zanieczyszczenie powietrza stanowi poważny i groźny problem dla zdrowia ludzkiego i środowiska lub jeśli obawy, że może ono stanowić taki problem są uzasadnione, określić dla terenu województwa bądź jego części rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania albo zakazanych do stosowania. Doprecyzowanie przepisu polega na wskazaniu zawartości merytorycznej uchwały, która powinna określać obszar objęty ograniczeniami, rodzaje podmiotów, do których skierowane są ograniczenia, zakazy, nakazy lub obowiązki określone w uchwale, rodzaje i jakość paliw dopuszczonych do stosowania lub zakazanych do stosowania, obowiązki informacyjno-sprawozdawcze tych podmiotów oraz sposób kontroli realizacji uchwały.





Proponuje się także, aby uchwała mogła określać dodatkowe obowiązki organów administracji publicznej w zakresie niezbędnym do kontroli jej realizacji. Kontrolę w zakresie przestrzegania przed podmioty korzystające ze środowiska ograniczeń, zakazów, nakazów lub obowiązków określonych w uchwale ma sprawować wojewódzki inspektor ochrony środowiska. Do wykonywania zadań kontrolnych przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska przepisy rozdziału 3 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska stosuje się odpowiednio.

Przepis art. 96 p.o.ś. w jego obowiązującym brzmieniu, z uwagi na zbyt ogólne uregulowanie upoważnienia danego sejmikowi województwa budzi wątpliwości co do jego zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jako zbyt daleko ingerujący w sferę wolności i praw jednostki.

Wychodząc naprzeciw powyższym zarzutom, proponowana zmiana art. 96 p.o.ś. ma na celu dookreślenie treści podejmowanej na gruncie tego przepisu uchwały oraz sposobu kontrolowania i egzekwowania wprowadzonych nią ograniczeń przez wyznaczone do tego służby.

Zgodnie z projektem ustawy nowelizującej zmianie ulegnie cały przepis art. 96 p.o.ś. Dotychczasowa regulacja ujęta została w ustępie pierwszym z następującymi modyfikacjami.

Doprecyzowany został przedmiotowej uchwały, poprzez uzależnienie jej wprowadzenia od tego, czy zanieczyszczenie powietrza stanowi poważny i groźny problem dla zdrowia ludzkiego i środowiska lub jeśli obawy, że może ono stanowić taki problem są uzasadnione. Powyższe podyktowane jest podnoszoną na gruncie obowiązującego art. 96 p.o.ś kwestią dokonania tym przepisem niewłaściwej transpozycji m.in. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 98/70/WE z 13.10.1998 r. odnoszącej się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniającej dyrektywę Rady 93/12/ EWG (Dz.Urz. UE L Nr 350, s. 58) oraz dyrektywy Rady 1999/32/WE z 26.4.1999 r. odnoszącej się do redukcji zawartości siarki w niektórych paliwach ciekłych oraz zmieniającej dyrektywę 93/12/EWG (Dz.Urz. UE L Nr 121, s. 13). Dyrektywa 98/70/WE upoważnia państwa członkowskie do wprowadzenia surowszych niż określone nią wymagań jakościowych w odniesieniu do paliw spalinowych na określonych obszarach terytorium państw członkowskich. Możliwość taka została uregulowana jako odstępstwo uzasadnione ochroną zdrowia ludności w określonej aglomeracji lub środowiska w określonej strefie ekologicznie wrażliwej, jeżeli zanieczyszczenie powietrza lub wód gruntowych stanowi poważny i groźny problem dla zdrowia ludzkiego i środowiska lub jeśli obawy, że może stanowić ono taki problem, są uzasadnione. Użyte dotychczas pojęcie „negatywne oddziaływanie na środowisko lub zabytki” jest zakresowo szersze niż sformułowanie „poważny i groźny problem”. Nie wydaje się przy tym zasadne, aby sejmik województwa miał tak szerokie kompetencje w zakresie ustalania rodzajów i jakości paliw dopuszczonych lub zakazanych do stosowania.

Na mocy znowelizowanego ustępu pierwszego art. 96 p.o.ś. sejmik województwa będzie miał nie tylko kompetencje do określenia rodzajów i jakości paliw dopuszczonych do stosowania ale także zakazanych do stosowania na danym obszarze województwa.

Proponowana zmiana obejmuje wyszczególnienie w ustępie drugim art. 96 p.o.ś. elementów, które uchwała sejmiku województwa musi zawierać. Wskazano w nim obszar objęty ograniczeniami wynikającymi z art. 96 ust. 1 p.o.ś., kryteria podmiotów, do których skierowane są



ograniczenia, zakazy, nakazy lub obowiązki określone w uchwale oraz obowiązki informacyjno-sprawozdawcze podmiotów, o których mowa w pkt 2 w zakresie niezbędnym do kontroli realizacji uchwały, sposób kontroli wykonywania uchwały. Rozwijając kwestię określenia w uchwale kryteriów podmiotów, do których skierowane są ograniczenia, zakazy, nakazy lub obowiązki z w niej wymienione, należy zauważyć, że sejmik województwa będzie miał możliwość objęcia przepisami uchwały określonych podmiotów, spełniających kryteria w niej wskazane. A contrario umożliwi to wyłączenie z podlegania przedmiotowym ograniczeniom niektórych podmiotów, np. z uwagi na charakter i cel prowadzonej przez nie działalności. Punkt 3 i 4 nowowprowadzonego ust. 2 w art. 96 p.o.ś., podobnie jak i jego ust. 3 umożliwi odpowiednim organom administracji publicznej kontrolę realizacji uchwały.

Uchwała sejmiku województwa stanowić będzie akt prawa miejscowego. Wyrażne ustawowe określenie jej rangi podyktowane jest przepisem art. 18 w zw. z art. 89 ustawy o samorządzie województwa, w którym wskazano, że nie wszystkie uchwały podejmowane przez ten organ na podstawie przepisów powołanej ustawy oraz na podstawie upoważnień udzielonych w innych ustawach stanowią akt prawa miejscowego. Taką formę prawną mają tylko te uchwały, dla których ustawodawca wyraźnie ją zastrzegł.

Zmieniony przepis art. 96 p.o.ś. współbrzmi ze znowelizowanymi przepisami ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw. W tej ostatniej wskutek zmienionej definicji pojęcia „paliwa”, objęto jego zakresem także paliwa stałe a dodatkowo upoważniono Ministra Gospodarki do określenia wymagań jakościowych nie tylko dla paliw ciekłych, biopaliw ciekłych, gazu skroplonego (LPG), sprężonego gazu ziemnego (CNG), ale także dla paliw stałych. W kontekście powyższego określając rodzaj paliw dopuszczonych lub zakazanych do stosowania, sejmik województwa winien czynić to w oparciu o definicję pojęcia „paliwa” zamieszczoną w powołanej ustawie, zaś określenie jakości tych paliw musi być spójne z wymaganiami jakościowymi ustalonymi we wzmiankowanym rozporządzeniu, z uwagi na zbliżony cel obu tych regulacji.

Kontrolę w zakresie przestrzegania przed podmioty korzystające ze środowiska ograniczeń, zakazów, nakazów lub obowiązków określonych w uchwale powierzona została wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. Krąg tych podmiotów ustalać należy w oparciu o definicję zamieszczoną w art. 3 pkt 20 p.o.ś., zgodnie z którą przez pojęcie „podmiot korzystający ze środowiska” należy rozumieć:

- a) przedsiębiorcę w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 i Nr 180, poz. 1280), a także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego oraz osoby wykonujące zawód medyczny w ramach indywidualnej praktyki lub indywidualnej specjalistycznej praktyki
- b) jednostkę organizacyjną niebędącą przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej,
- c) osobę fizyczną niebędącą podmiotem, o którym mowa w lit. a, korzystającą ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia;



Kontrola ta przeprowadzana będzie na podstawie przepisów rozdziału 3 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska stosowanych odpowiednio.

Z kolei kontrola w zakresie przestrzegania przed osoby fizyczne ograniczeń, zakazów, nakazów lub obowiązków określonych w uchwale powierzona winna zostać straży gminnej (miejskiej). Dlatego też nowelizacji musi ulec rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywn w drodze mandatu karnego. Nowelizacja ta polegać będzie na zmianie jego § 2 ust.1 punktu 11) poprzez nadanie mu wyżej opisanego brzmienia.

Kontrola przestrzegania ograniczeń, nakazów, zakazów lub obowiązków określonych w uchwale oraz ich egzekwowanie w stosunku do każdej z kategorii podmiotów o których mowa powyżej, zapewniona będzie przez przepis karny, tj. obowiązujący przepis art. 334 p.o.ś.

W rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywn w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 208, poz. 2026 ze zm.) proponuje się wprowadzić następującą zmianę w § 2 w ust. 1 pkt 11 przez nadanie mu brzmienia:

„11) art. 334, 334a, 343 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.);”

### **Doprecyzowanie obszaru kompensacji emisji**

Zmiana uwzględniona w zakresie planowanych regulacji dot. obowiązku sporządzenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego dla obszarów przekroczeń standardów jakości powietrza oraz w zakresie wprowadzenia obowiązku rozstrzygnięcia o potrzebie kompensacji emisji na etapie decyzji środowiskowej.

### **Wprowadzenie obowiązku rozstrzygnięcia o potrzebie kompensacji emisji na etapie decyzji środowiskowej**

Projektowany art. 66 ust. 1 pkt 12a ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko rozszerza zakres przedmiotowy raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko o wskazanie, czy dla planowanego przedsięwzięcia jest konieczne przeprowadzenie postępowania kompensacyjnego w rozumieniu p.o.ś.. Proponowany art. 82 ust. 1 pkt 3a ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko rozszerza zakres przedmiotowy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydawanej po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, w której właściwy organ stwierdza w przypadku, określonym w art. 225 ust. 1 p.o.ś., konieczność przeprowadzenia postępowania kompensacyjnego. Projektowany art. 93 ust. 2 pkt 3a ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale



społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko stanowi, że w decyzjach, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14 i 18, właściwy organ może w przypadku, o którym mowa w art. 225 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawa ochrony środowiska, stwierdza konieczność przeprowadzenia postępowania kompensacyjnego, jeżeli konieczność ta nie została stwierdzona w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Wyliczenia zawarte w tych przepisach mają dużej mierze charakter techniczny. Przepisy zostały sformułowane poprawnie i precyzyjnie określają zawartość wskazanych w nich dokumentów. Spełniają zatem konstytucyjnych uznawanych przez Trybunał Konstytucyjny zasad dotyczących procesu tworzenia prawa (w tym w szczególności zasady poprawnej legislacji wywodzonej z art. 2 Konstytucji). Oceniane przepisy nie odnoszą się do sfery gwarantowanych przez Konstytucję praw i wolności człowieka i obywatela. Propozycja zmiany art. 225 ust. 1 prawa ochrony środowiska ma charakter czysto techniczny, zawiera odesłanie do wprowadzonego uprzednio pojęcia „obszaru przekroczeń standardów jakości powietrza” projektowanego w art. 3 pkt 10c prawa ochrony środowiska. Projektowana zmiana nie wymaga oceny w ramach hierarchicznej kontroli norm.

Zgodnie z projektem ustawy nowelizującej, definicja pojęcia „obszaru przekroczeń standardów jakości powietrza” zostanie zamieszczona w art. 3 pkt 10c Prawa ochrony środowiska. Dzięki jej wprowadzeniu rozstrzygnięte zostaną pojawiające się na tle dotychczasowego stanu prawnego wątpliwości, co do zasięgu obszaru, w granicach którego winna nastąpić kompensacja emisji, a w konsekwencji zapewniona zostanie realna egzekwowalność tego obowiązku.

Raport oddziaływania na środowisko jest niewątpliwie dokumentem stanowiącym jeden z najważniejszych składników postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Jego celem jest ustalenie możliwie wszystkich potencjalnych zagrożeń, jakie wiążą się z realizacją danego przedsięwzięcia oraz dokonanie oceny konkretnych, odnoszących się do nich wymagań z zakresu ochrony środowiska.

Z tego też względu pożądanym jest, aby to na tym właśnie etapie nastąpiło wskazanie na ewentualną konieczność przeprowadzenia postępowania kompensacyjnego.

W ślad za proponowanym rozwiązaniem, nowelizacji uległby art. 82 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, traktujący o elementach, jakie winna zawierać decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. Zgodnie z jego nowym brzmieniem, już w treści tejże decyzji znalazłoby się stwierdzenie obowiązku kompensacji. Postępowanie w tym celu prowadzone byłoby natomiast podług dotychczasowych zasad, to jest na etapie wydawania pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza.

W łączności z kolejnym, proponowanym w ustawie nowelizacyjnej rozwiązaniem: wymogiem sporządzenia dla obszarów przekroczeń standardów jakości powietrza miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozwoli to na zapobieżenie dowolnemu i przypadkowemu lokalizowaniu inwestycji, wpływających na pogorszenie się stanu powietrza na tych terenach, gdzie już obecnie jego jakość jest niezadowalająca.



Zmiana brzmienia art. 225 ust. 1 Prawa ochrony środowiska ma charakter redakcyjny i jest wynikiem zamieszczenia w tym akcie prawnym legalnej definicji „obszaru przekroczeń standardów jakości powietrza.”.

### **Możliwość przeprowadzenia kompensacji emisji poprzez ograniczenie niskiej emisji**

Projektowane art. 229a, art. 229b oraz art. 229c prawa ochrony środowiska dotyczą możliwości przeprowadzenia kompensacji poprzez ograniczenie niskiej emisji. Projektowany art. 229a ust. 1 prawa ochrony środowiska zezwala na redukcję ilości wprowadzanych do powietrza gazów i pyłów także poprzez trwałą likwidację emisji zanieczyszczeń pochodzących z pieców węglowych w gospodarstwach domowych położonych na terenie gminy, w której planowana jest budowa nowej instalacji bądź dokonanie jej zmiany w sposób istotny. Art. 229a ust. 2 prawa ochrony środowiska nakazuje, aby ilość zlikwidowanej emisji do powietrza gazów lub pyłów o co najmniej 30% większa niż ilość gazów lub pyłów dopuszczonych do wprowadzania do powietrza z nowo zbudowanej instalacji lub instalacji zmienionej w sposób istotny. Art. 229a ust. 3 prawa ochrony środowiska rozstrzyga, że potwierdzenia ilości zlikwidowanej emisji gazów i pyłów dokonuje w zaświadczeniu właściwy organ administracji (wójt, burmistrz lub prezydent miasta). Tryb wydawania zaświadczeń określają przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z zasadą, że zaświadczenie wydaje organ administracji (w tym wypadku: wójt, burmistrz, prezydent miasta) na wniosek ubiegającego się o wystawienie dokumentu (art. 217 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego). Projektowany art. 229b ust. 1 prawa ochrony środowiska uzależnia wydanie pozwolenia na redukcję ilości wprowadzanych do powietrza gazów i pyłów po przeprowadzeniu postępowania kompensacyjnego, które – zgodnie z projektowanym art. 229b ust. 2 prawa ochrony środowiska - prowadzi się z warunkami określonymi w rozdziałach 2 i 3. Ostatni z projektowanych przepisów, art. 229c prawa ochrony środowiska wskazuje na dokumenty, które należy dołączyć do wniosku o wszczęcie postępowania kompensacyjnego, tj. wniosek o wydanie pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, zaświadczenie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, o którym mowa w art. 229a ust. 3 prawa ochrony środowiska. Przepisy te mają charakter techniczny, zostały sformułowane zgodnie z zasadami techniki prawodawczej i nie budzą wątpliwości z punktu widzenia zasady poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji). Nie odnoszą się wprost do sfery gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności człowieka i obywatela.

W ramach nowelizacji wskazanych wyżej przepisów p.o.ś., które regulują kwestię przesłanek i trybu wydawania pozwolenia na wprowadzanie do powietrza gazów i pyłów, zaproponowano dodatkowy środek osiągnięcia redukcji ich emisji.

Będzie on możliwy do wykorzystania na tym obszarze, gdzie brak jest innych instalacji tą emisję powodujących, a wysoki poziom stężenia zanieczyszczeń w powietrzu jest wynikiem głównie eksploatacji w gospodarstwach domowych pieców węglowych.

W opisanej wyżej sytuacji, postępowanie kompensacyjne będzie mogło być przeprowadzone poprzez trwałą likwidację tych źródeł emisji, przy czym jej zlikwidowana ilość,



zgodnie z treścią przepisu, powinna być o co najmniej 30% większa niż ilość gazów lub pyłów dopuszczonych do wprowadzania do powietrza z nowo zbudowanej instalacji lub instalacji zmienionej w sposób istotny. Okoliczność ta stwierdzana będzie zaświadczeniem, wydawanym przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

Konsekwencją przyjęcia takiego rozwiązania jest konieczność odrębnego, w stosunku do art. 227-229 p.o.ś., uregulowania przebiegu postępowania kompensacyjnego. Powyższego dokonano wprowadzając do ustawy art. 229b oraz 229c.

W ustawie nowelizującej zaproponowano wprowadzenie także *novum* w postaci możliwości dokonania kompensacji emisji z instalacji zmienianej w sposób istotny przez podmiot, który ją prowadzi (art. 225 ust. 2a p.o.ś.). Instrument ten jeszcze bardziej uelastycznia postępowanie kompensacyjne.

### **Zobowiązanie do ograniczenia pylenia z placów budowy oraz ze składów opału**

Projektowany art. 4 ust. 2 pkt 9 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach rozszerza zakres przedmiotowy regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy o dodatkowy element, a mianowicie o szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące obowiązków właścicieli nieruchomości prowadzących prace budowlane na obszarach zabudowanych oraz przedsiębiorców posiadających składowisko opału, które mają na celu ograniczenie emisji pyłu do powietrza. Uchwalany obligatoryjnie regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy i jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji), co oznacza, że wiąże on wszystkich, którzy znajdują się na terenie gminy, nie tylko mieszkańców danej gminy, ale także wszystkie osoby, które choćby czasowo znajdą się na jej terenie. Zgodnie z art. 5 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nadzór nad wykonaniem wskazanych w regulaminie obowiązków sprawuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). W przypadku stwierdzenia niewykonania obowiązków, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzję nakazującą wykonanie obowiązku (art. 5 ust. 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Wykonywanie decyzji podlega egzekucji w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W przypadku niewykonania obowiązków określonych w regulaminie można wymierzyć dodatkową karę w postaci grzywny przewidzianą w art. 10 ust. 2a w zw. z art. 10 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Postępowanie w tej sprawie toczy się w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (art. 10 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Proponowane rozwiązanie odpowiada wymaganiom konstytucyjnych zasad dotyczących tworzenia prawa (w tym w szczególności zasadzie demokratycznego państwa prawnego określonej w art. 2 Konstytucji). Nie różnicuje sytuacji prawnej podmiotów, przez co nie powoduje naruszenia konstytucyjnej zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji).





Regulacja dotycząca możliwości nałożenia na podmioty prowadzące roboty budowlane w obszarach zabudowanych oraz posiadające składowiska opału obowiązku prowadzenia działań służących ograniczeniu przez nie emisji pyłów do powietrza, jest w swym zakresie zbyt szczegółowa, by za wskazane uznać zamieszczenie jej w p.o.ś..

Jej odcinkowy charakter przemawiałby natomiast za celowością wprowadzenia jej do ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jako tego aktu prawnego, który również stanowi część systemu prawa ochrony środowiska, a o ciążących na podmiotach w jej ramach obowiązkach, traktuje na podobnym stopniu szczegółowości.

Przyjęcie proponowanego rozwiązania mogłoby okazać się korzystnym ze względu na kilka aspektów. Przede wszystkim poszerzony zostałby krąg podmiotów, na których opisany obowiązek by spoczywał. Objąłby on mianowicie właścicieli nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 powołanej wyżej ustawy, a zatem także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych, jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu oraz inne podmioty władające nieruchomością.

Z kolei rada gminy uzyskałaby możliwość precyzyjnego dookreślenia w uchwalanym przez siebie regulaminie, stanowiącym akt prawa miejscowego, konkretnych działań mających służyć ograniczeniu takiej emisji: na przykład zmywania placów i dróg dojazdowych, ograniczenia pylenia z hałd, ograniczenia pylenia poprzez zraszanie wodą, hermetyzację prowadzonych prac.

Nadzór nad wykonaniem tych regulaminowo określonych obowiązków, na podstawie przepisu art. 5 ust. 6 i ust. 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, sprawowałby wójt, burmistrz bądź prezydent miasta. Organ ten, w przypadku stwierdzenia ich niewykonania, mógłby wydać decyzję nakazującą ich wykonanie, egzekwowalną w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.)

Dodatkową sankcją w postaci grzywny za niewykonanie obowiązków, ustanowionych przez radę w regulaminie, przewidywałby natomiast art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Postępowanie w tej sprawie, w myśl art. 10 ust. 3, toczyłoby się w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

### **Umożliwienie wdrożenia stref ograniczonej emisji komunikacyjnej**

Projektowany art. 96b p.o.ś. dotyczy wprowadzenia możliwości ustanowienia strefy ograniczonej emisji komunikacyjnej poprzez zakaz wjazdu do strefy dla pojazdów nie spełniających ustalonych norm emisji. Zgodnie z art. 96b ust. 1 p.o.ś. strefę ma ustanawiać rada gminny, w drodze uchwały, na wniosek wójta (burmistrza lub prezydenta miasta). Uchwała ma stanowić akt prawa miejscowego i obejmować granice obszaru objętego strefą ograniczonej emisji komunikacyjnej, sposób organizacji i ograniczenia lub zakazu ruchu pojazdów napędzanych silnikiem spalinowym, dodatkowe sposoby podania do publicznej wiadomości treści uchwały o ustanowieniu strefy ograniczonej emisji komunikacyjnej (art. 96b ust. 2 p.o.ś.). Dodatkowym



elementem projektowanej regulacji jest upoważnienie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych, który w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska, ma określić, w drodze rozporządzenia zasady oznaczenia pojazdów plakietkami, w sposób odpowiedni do spełnianych przez nie norm w zakresie emisji zanieczyszczeń zawartych w spalinach, wzór plakietek, zasady dystrybucji plakietek oraz wysokość opłat za wydanie plakietki, uwzględniającą koszty związane z ich wydaniem oraz dystrybucją (art. 96b ust. 3 p.o.ś.).

Na tym tle pojawia się dwa pytania. Po pierwsze, czy zakaz wjazdu do strefy dla pojazdów nie spełniających ustalonych norm emisji nie narusza konstytucyjnej wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 52 ust. 1 Konstytucji). Po drugie, czy upoważnienie do wydania rozporządzenia spełnia wymagania określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W odpowiedzi na pierwsze pytanie należy wskazać, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wolność poruszania się po terytorium RP „jest szczególnym przejawem zarówno wolności osobistej, jak i prawa decydowania o swym życiu osobistym, stanowiąc także egzemplifikację ogólnego, wolnościowego statusu jednostki” (wyrok TK z dnia 18 stycznia 2006 r. sygn. K 21/05, OTK ZU nr 1A/2006, poz. 4). Innymi słowy, art. 52 ust. 1 Konstytucji stanowi o możliwości swobodnego przemieszczania się na terytorium RP przy pomocy wybranych przez daną osobę środków komunikacji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie ma zatem „nic wspólnego z korzystaniem z dróg w celu <<poruszania się>> na nich w jakiegokolwiek postaci”. Niemniej jednak, „dla realizacji tej wolności niezbędne jest stworzenie i utrzymywanie w odpowiednim stanie systemu dróg publicznych, po którym każdy może poruszać się w sposób wolny od utrudnień” (wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142). Wydaje się, że wymóg ten można rozciągnąć także na odpowiednie oznakowanie dróg publicznych. W tej sytuacji, ustanowienie ograniczenia, a nawet zakazu poruszania się pojazdów mechanicznych przekraczających wymogi w zakresie emisji zanieczyszczeń pozostaje w sferze swobody uznania ustawodawcy, który działając racjonalnie może je ustanowić, oczywiście przy spełnieniu innych wymogów konstytucyjnych. Projektowany art. 96 ust. 1 p.o.ś. jest zgodny z art. 52 ust. 1 Konstytucji.

Odpowiadając na drugie pytanie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Według opinii Trybunału Konstytucyjnego, „powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) prowadzi do wniosku, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust. 1. W tym sensie wyłączność ustawy nabrała pełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym) bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii” (zob. Wyrok TK z 16





stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3). Na tym tle utrwalił się pogląd Trybunału Konstytucyjnego, że upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia musi mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (musi „określać organ właściwy do wydania rozporządzenia”), przedmiotowym (musi wskazywać „zakres spraw przekazanych do uregulowania”) oraz treściowym (musi zawierać „wytyczne dotyczące treści aktu”) – (zob. m.in. wyrok TK z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120). Projektowany art. 96b ust. 3 p.o.ś. wyraźnie wskazuje na organ właściwy do wydania rozporządzenia (Minister właściwy do spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska), zakres spraw przekazanych do uregulowania (zasady i organizację oznaczania pojazdów,) oraz wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (zasady oznaczenia pojazdów plaketkami, w sposób odpowiedni do spełnianych przez nie norm w zakresie emisji zanieczyszczeń zawartych w spalinach, wzór plaketek, zasady dystrybucji plaketek oraz wysokość opłat za wydanie plaketki, uwzględniającą koszty związane z ich wydaniem oraz dystrybucją). W tej sytuacji, należy uznać, że upoważnienie do wydania rozporządzenia określone w art. 96b ust. 3 p.o.ś. spełnia wymogi art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Konsekwencją przyjęcia art. 96b p.o.ś. jest propozycja zmiany brzmienia art. 334a p.o.ś. polegająca na rozszerzeniu zakresu odpowiedzialności z tytułu niewykonania obowiązków wynikających z uchwały rady gminy wydanej na podstawie art. 96b p.o.ś. Na marginesie należy zauważyć, że grzywna orzekana będzie w granicach określonych w art. 24 § 1 kodeksu wykroczeń. Zmiana ma charakter techniczny i spełnia konstytucyjne wymogi wynikające z zasady poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji). Dodatkowo proponuje się dodanie art. 129b ust. 1 pkt 1 lit. c prowadzącego do rozszerzenia uprawnień strażników miejskich o wykonywanie kontroli ruchu drogowego wobec kierującego pojazdem niestosującego się do ograniczeń, nakazów lub zakazów, określonych w uchwale rady gminy, wydanej na podstawie art. 96b p.o.ś. Projektowany przepis został sformułowany właściwie i spełnia zasady poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji).

Strefa ograniczonej emisji komunikacyjnej jest kolejnym instrumentem prawnym, mającym służyć zmniejszeniu emisji niezorganizowanej- w tym przypadku pochodzącej z sektora komunikacyjnego.

Ze względu na taki jej cel i regulowaną materię pożądanym wydaje się zamieszczenie dotyczących jej przepisów w p.o.ś..

Kompetencja do ustanowienia- w formie stanowiącej akt prawa miejscowego uchwały- strefy ograniczonej emisji komunikacyjnej, zostanie przydana radzie gminy w nowowprowadzonym art. 96b. Proponowana nowelizacja zakłada, że możliwość jej wykonania nie zostanie przy tym uzależniona od stwierdzenia przekroczenia dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń w powietrzu.

Wydana na podstawie tegoż przepisu uchwała będzie musiała obligatoryjnie zawierać wyszczególnione w nim składniki, precyzujące zasięg terytorialny strefy, obowiązujące w niej ograniczenia, zakazy i nakazy ustanowione w związku z wymogami w zakresie emisji zanieczyszczeń ze spalin oraz- ze względów uzasadnionych jej zakresem przedmiotowym i



podmiotowym- określać dodatkowy sposób, w jaki jej treść zostanie podana do publicznej wiadomości.

Kwestie związane z zasadami znakowania pojazdów, w zależności od spełnianych przez nie norm, wzorem użytych znaków oraz dystrybucją oznaczeń, jako szczegółowe, będą pozostawione do uregulowania na poziomie rozporządzenia.

Aby projektowana nowelizacja była instrumentem w pełni skutecznym, niezbędna jest w pierwszej kolejności weryfikacja, czy dany pojazd spełnia normy emisji. Sprawdzenie i ocena prawidłowości działania poszczególnych zespołów i układów pojazdu w zakresie wprowadzania przez niego do powietrza zanieczyszczeń gazowych jest obecnie dokonywana w trakcie okresowego badania technicznego pojazdu, o czym stanowi § 2 ust. 1 pkt 3) lit. i rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów dokumentów stosowanych przy tych badaniach z dnia 26 czerwca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 996).

W myśl dotychczas obowiązujących przepisów, wydruk z przyrzędu wyników takiego badania lub zamieszczenie o nich informacji w zaświadczeniu o przeprowadzonym badaniu technicznym był dokonywany fakultatywnie, to jest na wniosek właściciela/posiadacza pojazdu. Proponowana zmiana polega na wprowadzeniu obowiązku podania w treści zaświadczenia wyników wzmiankowanych badań, co powinno zapewnić możliwość prawidłowego oznakowania pojazdu.

Kontrola przestrzegania ograniczeń, zakazów i nakazów zawartych w treści uchwały ustanawiającej strefę ograniczonej emisji komunikacyjnej oraz ich egzekwowanie zapewnione będzie przez przepisy karne. W związku z powyższym, w p.o.ś. wprowadzony zostanie art. 334a, a w ustawie- Prawo o ruchu drogowym nowelizacji ulegnie art. 129b. Dzięki proponowanej zmianie strażnicy gminni (miejscy) zyskają możliwość kontroli wobec kierującego, niestosującego się do tychże ograniczeń, zakazów i nakazów.

W następstwie przyznania strażnikom opisanego wyżej uprawnienia, koniecznym będzie zapewnienie im także możliwości nakładania grzywien w formie mandatów. Dlatego też nowelizacji musi ulec rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. Nowelizacja ta polegać będzie na zmianie jego § 2 ust.1 punktu 11) i nadania mu opisanego wyżej brzmienia.

Ostatecznie, ustanowienie strefy ograniczonej emisji komunikacyjnej wymagać będzie wprowadzenia nowych znaków drogowych, które oznaczać będą początek i koniec tejże strefy. Z tego względu niezbędnym jest dokonanie zmiany w treści rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych w sprawie znaków i sygnałów drogowych oraz w jego załączniku, określającym spisy wzorów znaków i sygnałów drogowych. Jej mocą ustanowione zostaną znaki zakazu: B-45 oraz B-46.

W konsekwencji w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 czerwca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 996) w sprawie zakresu i



sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów dokumentów stosowanych przy tych badaniach proponuje się wprowadzić następujące zmiany:

- 1) w dziale IV w rozdziale I w § 4 pkt 2 przyjąć brzmienie:  
„2. Wyniki pomiarów podaje się w zaświadczeniu określonym w załączniku nr 3 do rozporządzenia. Na wniosek właściciela, posiada pojazdu wydaje się mu również wydruk z przyrzędu potwierdzający wyniki.”
- 2) w dziale IV w rozdziale II w § 8 pkt 2 przyjąć brzmienie:  
„2. Wyniki pomiarów podaje się w zaświadczeniu określonym w załączniku nr 3 do rozporządzenia. Na wniosek właściciela, posiada pojazdu wydaje się mu również wydruk z przyrzędu potwierdzający wyniki.”

W rozporządzeniu Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1393 z późn. zm.) po § 31 proponuje się dodać § 31a w brzmieniu:

„§ 31a. 1. Znak B-45 „strefa ograniczonej emisji komunikacyjnej” oznacza zakaz wjazdu pojazdów niespełniających norm w zakresie emisji zanieczyszczeń zawartych w spalinach, określonych w uchwale rady gminy, wydanej na podstawie art. 96b ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r.- Prawo ochrony środowiska.

2. Znak B-46 „koniec strefy ograniczonej emisji komunikacyjnej” oznacza wyjazd ze strefy ograniczonej emisji komunikacyjnej.”

W rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 208, poz. 2026 ze zm.) w § 2 w ust. 1 pkt 11 proponuje się przyjąć następujące brzmienie:

„11) art. 334, art. 334a i art. 343 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.);”

### **Umożliwienie udzielania zezwoleń na przejazdy tylko dla pojazdów nienormatywnych spełniających kryterium norm emisji**

Projektowane przepisy wprowadzają możliwość uzależnienia udzielenia zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych od spełnienia warunku emisji Projektowany art. 64 ust. 1a prawa o ruchu drogowym wprowadza możliwość uzależnienia wydania decyzji administracyjnej w sprawie uzyskania zezwolenia na przejazd pojazdu nienormatywnego odpowiedniej kategorii od spełniania przez pojazd ustalonej normy emisji zanieczyszczeń. Zgodnie z art. art. 64 ust. 1b prawa o ruchu drogowym dokumentem stwierdzającym spełnianie przez pojazd normy emisji ma być zaświadczenie o przeprowadzonym badaniu technicznym pojazdu, zawierające wyniki badania w zakresie wprowadzania przez niego do powietrza zanieczyszczeń. Konsekwencją wprowadzenia takich zmian jest nadanie nowego brzmienia art. 64a ust. 3 prawa o ruchu drogowym, który uzależnia wydanie zezwolenia na przejazd pojazdu nienormatywnego odpowiedniej kategorii od



przedłożenia zaświadczenia o przeprowadzonym badaniu technicznym. Kolejną konsekwencją wprowadzonym zmian, jest nadanie nowego brzmienia art. 64b ust. 3 prawa o ruchu drogowym uzależnia wydanie zezwolenia od przedłożenia zaświadczenia o przeprowadzeniu badania technicznego. Analogiczne rozwiązanie zaproponowano w art. 64c ust. 7 oraz art. 64d ust. 4 prawa o ruchu drogowym.

Proponowane przepisy zostały ujęte w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Precyzja przepis musi przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Związana z precyzją jasność przepisu oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw (wyrok TK z dnia 29 października 2003 r., sygn. K. 53/02, OTK ZU 8A/2003, poz. 83). Mając na uwadze powyższe ustalenia należy stwierdzić, że projektowane przepisy nie naruszają art. 2 Konstytucji. Nie mogą być również rozpatrywane z punktu widzenia wolności poruszania wyrażonej w art. 52 ust. 1 Konstytucji, gdyż przepis ten stanowi o możliwości swobodnego przemieszczania się na terytorium RP przy pomocy wybranych przez daną osobę środków komunikacji i nie ma zatem nic wspólnego z korzystaniem z dróg w celu „poruszania się” po nich” (wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142).

Proponowana nowelizacja ustawy- Prawo o ruchu drogowym wyposaża właściwe organy w nieprzewidzianą w dotychczasowym stanie prawnym możliwość uzależnienia wydania zezwolenia na przejazd pojazdów nienormatywnych od spełniania przez niego ustalonych norm w zakresie emisji spalin.

Dokumentem stwierdzającym, iż pojazd odpowiada tym wymogom byłoby zaświadczenie o przeprowadzonym badaniu technicznym, w którego treści- zgodnie z proponowaną zmianą rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 czerwca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 996) w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów dokumentów stosowanych przy tych badaniach- obligatoryjnie byłyby zamieszczane wyniki badania w zakresie emisji zanieczyszczeń.

### **Umożliwienie zwiększenia stawek opłat za parkowanie**

Projektowana zmiana umożliwia zwiększenie stawek opłat za parkowanie poprzez odstąpienie od liczbowego określenia maksymalnej stawki opłaty za godzinę parkowania na rzecz jej uzależnienia od minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Zmiana brzmienia art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych umożliwi pobieranie opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania nie tylko – jak dotychczas – w dni robocze, ale we wszystkie dni określone. Propozycja zmiany art. 13b ust. 4 pkt 1 ustawy o drogach publicznych polega na wprowadzeniu możliwości uzależnienia opłat za pierwszą godzinę parkowania pojazdu samochodowego od procentowo określonej kwoty minimalnego



wynagrodzenia za pracę, kosztem likwidacji liczbowego określenia maksymalnej stawki opłaty za parkowanie. Projektowany art. 13b ust. 5 ustawy o drogach publicznych rozszerza możliwość zróżnicowania stawek opłat za parkowanie uzależniając go – obok miejsca – także od dni i godzin parkowania. Ostatnia z proponowanych zmian (art. 1f pkt 2 ustawy o drogach publicznych) polega na zmianie sposobu obliczania opłaty dodatkowej za nieuiszczenie opłaty za parkowanie. Proponuję się rezygnację z dotychczas obowiązującej opłaty stałej (50 złotych) na opłatę stanowiącą wielokrotność (ujętą procentowo) opłaty za pierwszą godzinę parkowania.

Na tle proponowanych zmian należy w szczególności rozważyć, czy nie prowadzą one do naruszenia konstytucyjnej zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), oraz czy spełniają one wymagania wynikające z art. 2 Konstytucji (w tym w szczególności z zasady prawidłowej legislacji).

Odnosząc się do konstytucyjnej zasady równości należy przypomnieć, że wielokrotnie wypowiedział się na temat zasady równości. Po wejściu w życie nowej konstytucji podtrzymał swoją dotychczasową wykładnię tej zasady (wyrok TK z dnia 5 listopada 1997 r., sygn. K 22/97, OTK ZU Nr 3–4/1997, poz. 41, wyrok TK z dnia 22 grudnia 1997 r., K 2/97, OTK ZU Nr 5–6/1997, poz. 72). W świetle ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału, z zasady równości, wyrażonej obecnie w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości należy rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej. Zasada równości zakłada jednocześnie różne traktowanie podmiotów różnych, tj. podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej (orzeczenia TK: z dnia 3 września 1996 r., K 10/96, OTK ZU Nr 4/1996, s. 280–281, z dnia 16 grudnia 1996 r., sygn. U 1/96, OTK ZU Nr 6/1996, s. 530 i n.). Na tle ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego należy uznać, że projektowane zmiany nie prowadzą do różnicowania sytuacji prawnej jednostki. Wszystkie podmioty przebywające w strefie płatnego parkowania zobowiązane będą do ponoszenia tego typu opłat. W tej sytuacji, projektowane zmiany nie prowadzą do naruszenia konstytucyjnej zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Zasada poprawnej legislacji, stanowiąca element demokratycznego państwa prawnego była już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, m.in. w uchwale z dnia 8 marca 1995 r. (sygn. W 13/94, OTK w 1995 r., t. I, poz. 21) oraz wyrokach z dnia 11 stycznia 2000 r. (sygn. K 7/99, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2), z 21 marca 2001 r. (sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2000, poz. 51), z 30 października 2001 r. (sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217), z 9 kwietnia 2002 r. (sygn. K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17). Trybunał konsekwentnie stoi na stanowisku, że „z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny



oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie” (wyrok TK z dnia 29 października 2003 r., sygn. K. 53/02, OTK ZU 8A/2003, poz. 83). Mając na uwadze powyższe ustalenia należy stwierdzić, że projektowane przepisy zostały ujęte w sposób jasny i precyzyjny i pomyślnie przechodzą test zgodności z art. 2 Konstytucji.

Projektowana nowelizacja gruntownie zmienia dotychczas obowiązujące zasady ustalania opłat pobieranych za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, przyznając organom gminy znacznie większą swobodę w tym zakresie.

Dzięki wprowadzeniu przepisów w zaproponowanym brzmieniu, opłata za parkowanie stanie się w ich rękach skutecznym instrumentem, mogącym służyć ograniczeniu emisji komunikacyjnej na określonym obszarze.

W pierwszej kolejności, zniesione zostanie ograniczenie możliwości wprowadzania opłat za parkowanie tylko w dni robocze, a organy gminy zyskają możliwość pobierania ich także w dni, które są ustawowo wolne od pracy.

W dalszym ciągu, zmianie ulegnie maksymalna kwota opłaty za pierwszą godzinę parkowania. Proponowana nowelizacja zakłada, że nie będzie już ona wartością sztywno określoną, a ustalana będzie jako procent minimalnego wynagrodzenia za pracę, ogłaszanego w rozporządzeniu Rady Ministrów. Skorelowana z tym uregulowaniem zostanie regulacja dotycząca maksymalnej wysokości opłaty dodatkowej, pobieranej za nieuiszczenie opłaty za parkowanie. Ona również nie będzie już wyrażana wartością stałą- zgodnie z projektowaną nowelizacją obliczana natomiast będzie jako wielokrotność opłaty za pierwszą godzinę parkowania.

Jak miało to miejsce do tej pory, przy ustalaniu stawek opłat uwzględnione będzie ich progresywne narastanie, jednakże bez konieczności zachowania obecnie obowiązujących nieprzekraczalnych progów.

Ostatecznie, określone w oparciu o przedstawione wyżej zasady stawki opłat, będą mogły zostać dodatkowo zróżnicowane, to jest w zależności od dnia i godzin parkowania, a nie jak do tej pory wyłącznie w oparciu o kryterium jego miejsca.

### **Umożliwienie wprowadzenia opłat za wjazd do wyznaczonego obszaru miasta**

Projektowane zmiany umożliwiają wprowadzenie opłat za wjazd do wyznaczonego obszaru miast (z ang. *congestion pricing*). Projektowany art. 13 ust. 1a ustawy o drogach publicznych nakłada na korzystających z dróg publicznych obowiązek ponoszenia opłat za wjazd i poruszanie się po drogach strefy płatnego wjazdu. Jednocześnie proponuje się zwolnienie z tych opłat podmiotów, które nie ponosiły dotychczas opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na





drogach publicznych w strefie płatnego parkowania (projektowany art. 13. ust. 3 ustawy o drogach publicznych) oraz korzystając z drogi publicznej w przypadku wykonywania przez niego przejazdu w ramach pomocy humanitarnej lub medycznej (projektowany art. 13 ust. 5 ustawy o drogach publicznych).

Zgodnie z projektowanym art. 13ba ust. 1 ustawy o drogach publicznych opłatę pobiera się za wjazd i poruszanie się pojazdów samochodowych w strefie płatnego wjazdu w określone dni, w określonych godzinach lub całodobowo. Proponuje się, aby strefa płatnego wjazdu mogła być ustalona tylko w miastach na prawach powiatu, na obszarach obsługiwanych przez lokalny transport zbiorowy i charakteryzujących się znacznym zatłoczeniem na szlakach komunikacyjnych, jeżeli uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu, w celu zwiększenia szybkości i pewności podróży pojazdów samochodowych, zwiększenia wydajności obsługi towarowej strefy płatnego wjazdu, zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza, realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności w celu ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej (art. 13ba ust. 2 ustawy o drogach publicznych). Uprawnienia do ustalenia strefy płatnego wjazdu mają należeć do rady miasta na prawach powiatu, która może ustalić strefę płatnego wjazdu (art. 13ba ust. 3 ustawy o drogach publicznych). Rada miałaby rozstrzygać o wysokości stawek opłaty za wjazd, o możliwości wprowadzenia opłat abonamentowych lub zryczałtowanych oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi, o sposobie pobierania opłaty (art. 13ba ust. 4 ustawy o drogach publicznych). Stawki opłat mogłyby być zróżnicowane w zależności od kategorii, w której znajduje się pojazd użytkowy zgodnie z Europejskimi Normami Emisji Spalin EURO. Przy ustalaniu stawek uwzględnia się progresywne narastanie opłaty (art. 13ba ust. 5 ustawy o drogach publicznych). Opłatę miałby pobierać zarząd drogi, a w przypadku jego braku - zarządca drogi (art. 13ba ust. 6 ustawy o drogach publicznych). Proponuje się także dopuszczenie możliwości pobierania opłat oraz opłat dodatkowych przez partnerów publiczno-prywatnych (art. 13h ustawy o drogach publicznych). Tym ostatnim przypadku proponuje się, aby zyski z tytułu opłat i opłat dodatkowych stanowiły przychody partnera prywatnego (art. 40a ust. 1a ustawy o drogach publicznych).

Dodatkowo proponuje się dodanie do ustawy prawo o ruchu drogowym definicji „strefy płatnego wjazdu” (art. 2 pkt 16b prawa o ruchu drogowym) oraz rozszerzenie uprawnień strażników miejskich kontrolujących uczestników ruchu naruszających przepisy o uiszczeniu opłaty za wjazd i poruszanie się po strefie płatnego wjazdu (art. 129b ust. 2 pkt 2 lit. d prawa o ruchu drogowym), a nadto objęcia karą grzywny tego kto narusza przepisy dotyczące obowiązku uiszczenia opłaty za wjazd i poruszanie się po drogach w strefie płatnego wjazdu (art. 85b prawa o ruchu drogowym).

Projektowane przepisy zostały sformułowane jasno i precyzyjnie, a zatem spełniają nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji (wynikający z art. 2 Konstytucji). Jak już wskazano „Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych



dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie” (wyrok TK z dnia 29 października 2003 r., sygn. K. 53/02, OTK ZU 8A/2003, poz. 83). Należy też podkreślić, że przepisy te nie mogą być oceniane przez pryzmat wolności poruszania się określonej w art. 52 ust. 1 Konstytucji, gdyż – jak już wskazano – wolność ta nie ma nic wspólnego z korzystaniem z dróg w celu „poruszania się” na nich w jakiegokolwiek postaci (wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142).

Ustanowienie możliwości wprowadzania przez radę miasta w mieście na prawach powiatu strefy płatnego wjazdu (albo: strefy opłat zatłoczeniowych, strefy opłat kongestyjnych) nie jest rozwiązaniem zupełnie nowym – przed 2003 r. ustawa o drogach publicznych także przewidywała pobieranie opłat za wjazd i poruszanie się po drogach strefy śródmiejskiej.

Proponowana regulacja – w zakresie zmian w ustawie o drogach publicznych oraz w ustawie Prawo o ruchu drogowym – nie narusza dotychczasowych rozwiązań. Wprowadzenie możliwości ustanawiania przez miasta na prawach powiatu stref płatnego wjazdu jest rozwiązaniem funkcjonującym w innych krajach Unii Europejskiej.

Kwestią pozostawioną do uregulowania miastom we własnym zakresie będzie stawka opłaty (wraz z możliwością zróżnicowania jej w zależności od kategorii, w której znajduje się pojazd użytkowy zgodnie z Europejskimi Normami Emisji Spalin EURO).

Wykonywanie kontroli przez straże gminne (miejskie) również nie stoi w sprzeczności z innymi regulacjami.

W związku z brakiem odpowiedniego wykroczenia, należały wprowadzić zmiany także w Kodeksie wykroczeń – poprzez dodanie nowego art. 85b. Zaproponowana regulacja nie stoi w sprzeczności z pozostałymi przepisami Kodeksu wykroczeń, będąc przy tym niezbędnym uzupełnieniem obowiązku uiszczenia opłaty wprowadzonego na gruncie ustawy o drogach publicznych. Jeśli naruszenie obowiązku ponoszenia opłaty za poruszanie się po strefie płatnego wjazdu ma być sankcjonowane grzywną to w tym celu niezbędne jest stworzenie wprost przepisu przewidującego taką sankcję.

Ze względu na to, iż kontrolą przestrzegania obowiązku uiszczenia opłaty oraz nakładaniem mandatów karnych za jego nieprzestrzeganie miałyby zajmować się straż miejska, należy wprowadzić zmianę w rozporządzeniu 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 poprzez zmianę treści § 2 ust. 1 pkt 1) rozporządzenia w taki sposób, że otrzymuje on następujące brzmienie:

„art. 49, art. 50, art. 51 § 1 i 2, art. 52 § 1 pkt 1-4, art. 54, art. 55, art. 56 § 1, art. 58 § 1, art. 60<sup>1</sup> § 1-3 i § 4 pkt 1, art. 60<sup>3</sup> § 1, art. 63a § 1, art. 64, art. 65, art. 66 § 1, art. 67, art. 72, art. 74 § 1, art. 75 § 1, art. 77, art. 78, art. 79, art. 80 § 1 i 2, art. 81, art. 82 § 3 i 4, art. 82a § 2, art. 84, art. 85 § 1 i 2, art. 85a, art. 85b, art. 89, art. 96 § 3, art. 99 § 1 pkt 2 i 3, art. 100, art. 101, art. 102, art. 104,



art. 106, art. 108, art. 109, art. 117, art. 137 § 1, art. 138d § 1, art. 140, art. 141, art. 143 § 1, art. 144 § 1 i 2, art. 145, art. 151 § 1-3, art. 153 § 1, art. 154 § 1 i 2, art. 157 § 1, art. 161, art. 162 § 1, art. 166 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275, z późn. zm.);”.

## **B. Kompletny projekt ustawy wprowadzającej proponowane zmiany przepisów do właściwych ustaw.**

### **USTAWA**

**z dnia dd miesiąc rrrr r.**

#### **o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz innych ustaw związanych z poprawą jakości powietrza**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.<sup>1</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 9 po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:  
„3a. Studium sporządza się zgodnie z zapisami obowiązującego w gminie planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe oraz obowiązujących w województwie programów ochrony powietrza.”;
- 2) art. 11 pkt 4 otrzymuje brzmienie:  
„4) sporządza projekt studium rozpatrując wnioski, o których mowa w pkt 1, uwzględniając ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa, obowiązującego w województwie programu ochrony powietrza oraz obowiązującego w gminie planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe; w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego województwa lub niewprowadzenia do planu zagospodarowania przestrzennego województwa zadań rządowych, uwzględnia ustalenia programów, o których mowa w art. 48 ust. 1;”;
- 3) art. 12 ust. 1 otrzymuje brzmienie:  
„Studium uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza ono ustaleń obowiązującego w województwie programu ochrony powietrza oraz obowiązującego w gminie planu

---

<sup>1</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 6, poz. 41 i Nr 141, poz. 1492, z 2005 r. Nr 113, poz. 954 i Nr 130, poz. 1087, z 2006 r. Nr 45, poz. 319 i Nr 225, poz. 1635, z 2007 r. Nr 127, poz. 880, z 2008 r. Nr 199, poz. 1227, Nr 201, poz. 1237 i Nr 220, poz. 1413 oraz z 2010 r. Nr 24, poz. 124, Nr 75, poz. 474, Nr 106, poz. 675, Nr 119, poz. 804, Nr 130, poz. 871 i Nr 149, poz. 996.



zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, o których mowa w art. 11 pkt 12. Tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium.”;

4) art. 15 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium, obowiązującym w województwie programem ochrony powietrza, obowiązującym w gminie planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.”;

5) w art. 15 ust. 2 po pkt 6 dodaje się pkt 6a w brzmieniu:

„6a) wymagania dotyczące dopuszczalnych sposobów ogrzewania dla nowoprojektowanych obiektów budowlanych;”;

6) art. 20 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„Plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, obowiązującego w województwie programu ochrony powietrza oraz obowiązującego w gminie planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.”;

7) w art. 54 pkt 2 po lit. e dodaje się lit. f w brzmieniu:

„f) wymagań dotyczących dopuszczalnych sposobów ogrzewania obiektów budowlanych;”;

8) art. 56 otrzymuje brzmienie:

„1. Nie można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. Przepis art. 1 ust. 2 nie może stanowić wyłącznej podstawy odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego.

2. Można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest niezgodne z obowiązującym w województwie programem ochrony powietrza lub obowiązującym w gminie planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.”;

9) w art. 61 ust. 1 po pkt 5 dodaje się pkt 6 w brzmieniu:



„6. decyzja jest zgodna z obowiązującym w województwie programem ochrony powietrza oraz obowiązującym w gminie planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.”.

**Art. 2.** W ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.<sup>2</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 3 po pkt 10b dodaje się pkt 10c w brzmieniu:  
„10.c obszarze przekroczeń poziomu substancji w powietrzu - rozumie się przez to, wyznaczony metodą modelowania przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, obszar, w którym poziom substancji w powietrzu przekraczają poziom dopuszczalny powiększony o margines tolerancji lub przekraczają poziom docelowy lub poziom celu długoterminowego;”;
- 2) w art. 84 po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:  
„1a. W celu ograniczenia emisji substancji do powietrza z określonych źródeł, w drodze aktu prawa miejscowego, tworzone mogą być programy. Programy są publikowane w wojewódzkich dziennikach urzędowych.”;
- 3) w art. 84 po ust. 4 dodaje się ust. 5 w brzmieniu:  
„5. Do programów tworzonych w celu ograniczenia emisji substancji do powietrza z określonych źródeł, o których mowa w ust. 1a, przepisy ust. 2-4 stosuje się odpowiednio.”;
- 4) w art. 85 pkt 3 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 4 w brzmieniu:  
„4) ograniczenie emisji substancji do powietrza z określonych źródeł.”;
- 5) po art. 91d dodaje się art. 91e w brzmieniu:  
„Art. 91e. 1. Na terenach, które spełniają warunki stref, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 1, pkt 4 i pkt 6, właściwy miejscowo wojewódzki inspektor ochrony środowiska wyznacza obszar przekroczeń poziomu substancji w powietrzu, jeżeli przemawia za tym interes publiczny.

---

<sup>2</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2008 r. Nr 111, poz. 708, Nr 138, poz. 865, Nr 154, poz. 958, Nr 171, poz. 1056, Nr 199, poz. 1227, Nr 223, poz. 1464 i Nr 227, poz. 1505, z 2009 r. Nr 19, poz. 100, Nr 20, poz. 106, Nr 79, poz. 666, Nr 130, poz. 1070 i Nr 215, poz. 1664, z 2010 r. Nr 21, poz. 104, Nr 28, poz. 145, Nr 40, poz. 227, Nr 76, poz. 489, Nr 119, poz. 804, Nr 152, poz. 1018 i 1019, Nr 182, poz. 1228, Nr 229, poz. 1498 i Nr 249, poz. 1657, z 2011 r. Nr 32, poz. 159, Nr 63, poz. 322, Nr 94, poz. 551, Nr 99, poz. 569, Nr 122, poz. 695, Nr 152, poz. 897, Nr 178, poz. 1060 i Nr 224, poz. 1341 oraz z 2012 r. poz. 460.



2. Dla terenów, na których poziomy substancji w powietrzu przekraczają poziom dopuszczalny powiększony o margines tolerancji i na których wyznaczony został obszar przekroczeń poziomu substancji w powietrzu sporządza się i uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w terminie do 3 lat od daty wyznaczenia obszaru przekroczeń standardów jakości powietrza.

3. Minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, biorąc pod uwagę czynniki mające szczególnie niekorzystny wpływ na poziom zanieczyszczenia powietrza, określi w drodze rozporządzenia metodę modelowania, zgodnie z którą wyznacza się obszar przekroczeń poziomu substancji w powietrzu na danym terenie.”;

6) art. 96 otrzymuje brzmienie:

„1. Sejmik województwa może, w drodze uchwały, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub na zabytki, jeżeli zanieczyszczenie powietrza stanowi poważny i groźny problem dla zdrowia ludzkiego i środowiska lub jeśli obawy, że może ono stanowić taki problem są uzasadnione, określić dla obszaru województwa bądź jego części rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania lub zakazanych do stosowania.

2. Uchwała, o której mowa w ust. 1 stanowi akt prawa miejscowego i określa:

- 1) obszar objęty ograniczeniami, o którym mowa w ust. 1;
- 2) rodzaje podmiotów, do których skierowane są ograniczenia, zakazy, nakazy lub obowiązki określone w uchwale;
- 3) rodzaje i jakość paliw dopuszczonych do stosowania lub zakazanych do stosowania
- 4) obowiązki informacyjno-sprawozdawcze podmiotów, o których mowa w pkt 2 w zakresie niezbędnym do kontroli realizacji uchwały;
- 5) sposób kontroli realizacji uchwały.

3. Uchwała, o której mowa w ust. 1 może określać dodatkowe obowiązki organów administracji publicznej w zakresie niezbędnym do kontroli realizacji uchwały.

4. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska sprawuje kontrolę w zakresie przestrzegania przed podmioty korzystające ze środowiska ograniczeń, zakazów, nakazów lub obowiązków określonych w uchwale, o której mowa w ust. 1. Do wykonywania zadań kontrolnych przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska przepisy rozdziału 3 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska stosuje się odpowiednio.”;

7) art. 96a ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) wykonywania zadań określonych w programach ochrony powietrza, programach o których mowa w art. 96c i planach działań krótkoterminowych przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, starostę oraz inne podmioty.”;

8) po art. 96a dodaje się art. 96b w brzmieniu:





„1. Rada gminy może na wniosek wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko w związku z emisją komunikacyjną, ustanowić, w drodze uchwały, strefę ograniczonej emisji komunikacyjnej.

2. Uchwała, o której mowa w ust. 1 jest aktem prawa miejscowego i określa:

- 1) granice obszaru objętego strefą ograniczonej emisji komunikacyjnej,
- 2) sposób organizacji i ograniczenia ruchu pojazdów napędzanych silnikiem spalinowym w związku z przekroczeniem wymogów w zakresie emisji zanieczyszczeń zawartych w spalinach w strefie, o której mowa w ust. 1.,
- 3) dodatkowe sposoby podania do publicznej wiadomości treści uchwały o ustanowieniu strefy ograniczonej emisji komunikacyjnej.

3. Minister właściwy do spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska, określi, w drodze rozporządzenia, z uwzględnieniem celu ustanowienia strefy, o której mowa w ust. 1:

- 1) zasady oznaczenia pojazdów plakietkami, w sposób odpowiedni do spełnianych przez nie norm w zakresie emisji zanieczyszczeń zawartych w spalinach,
- 2) wzór plakietek, o których mowa w pkt 1),
- 3) zasady dystrybucji plakietek, o których mowa w pkt 1),
- 4) wysokość opłat za wydanie plakietki, o której mowa w pkt 1), uwzględniającą koszty związane z ich wydaniem oraz dystrybucją.”;

9) po art. 96b dodaje się art. 96c w brzmieniu:

„Art. 96c. Rada Gminy może, w drodze uchwały, w celu ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko lub zabytki określić dla terenu gminy lub jej części program ograniczenia emisji substancji do powietrza z określonych źródeł.”;

10) art. 225 ust.1 otrzymuje brzmienie:

„1. Na obszarze, o którym mowa w art. 3 pkt 10c, wydanie pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza dla nowo budowanej instalacji lub zmienianej w sposób istotny jest możliwe, jeżeli zostanie zapewniona odpowiednia redukcja ilości wprowadzanych do powietrza gazów lub pyłów powodujących naruszenia tego poziomu, wprowadzanych z innych instalacji usytuowanych na tym obszarze.”;

11) w art. 225 po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„redukcja ilości wprowadzanych do powietrza gazów lub pyłów, o której mowa w ust. 1-2 może być zapewniona także poprzez ograniczenie emisji z instalacji zmienianej w sposób istotny przez podmiot ją prowadzący”;

12) po art. 229 dodaje się art. 229a, art. 229b oraz art. 229c w brzmieniu:



„art. 229a. 1. Redukcja ilości wprowadzanych do powietrza gazów lub pyłów, o której mowa w art. 225 ust. 1, może być zapewniona także poprzez trwałą likwidację emisji zanieczyszczeń pochodzących z pieców węglowych w gospodarstwach domowych położonych na terenie gminy, w której planowana jest budowa nowej instalacji bądź dokonanie jej zmiany w sposób istotny.

2. Ilość zlikwidowanej emisji do powietrza gazów lub pyłów, o której mowa w ust. 1, powinna być o co najmniej 30% większa niż ilość gazów lub pyłów dopuszczonych do wprowadzania do powietrza z nowo zbudowanej instalacji lub instalacji zmienionej w sposób istotny.

3. Potwierdzenia ilości zlikwidowanej emisji gazów i pyłów dokonuje w zaświadczeniu wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Art. 229b. 1. Wydanie pozwolenia w przypadku, o którym mowa w art. 229a ust. 1, wymaga przeprowadzenia postępowania kompensacyjnego.

2. Postępowanie kompensacyjne, o którym mowa w ust. 1, prowadzi się zgodnie z warunkami określonymi w rozdziałach 2 i 3.

Art. 229c. Do wniosku o wszczęcie postępowania kompensacyjnego w przypadku, o którym mowa w art. 229a, należy dołączyć:

- 1) wniosek o wydanie pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza;
- 2) zaświadczenie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, o którym mowa w art. 229a ust. 3.”;

13) art. 315a ust. 1 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) niedotrzymania terminów realizacji zadań określonych w programach ochrony powietrza, programach, o których mowa w art. 96c oraz planach działań krótkoterminowych.”;

14) po art. 334 dodaje się art. 334a w brzmieniu:

„Kto nie przestrzega ograniczeń, nakazów lub zakazów, określonych przez radę gminy w uchwale wydanej na podstawie art. 96b, podlega karze grzywny.”;

15) W art. 403 po ust. 5 dodaje się ust. 5a w brzmieniu:

„5a. W uchwale, o której mowa w ust. 5, w przypadku gdy dotyczy ona udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji proekologicznych dotyczących ochrony powietrza i przewiduje możliwość uzyskania dotacji na zmianę systemu ogrzewania z węglowego na ekologiczne (w szczególności elektryczne, gazowe, olejowe, z miejskiego systemu ciepłowniczego lub pompa ciepła), rada gminy albo rada powiatu może umożliwić uzyskanie przedmiotowej dotacji także przez podmioty lub jednostki, które przed złożeniem stosownego wniosku poniosły już w danym roku budżetowym lub w roku poprzednim, udokumentowane dowodami księgowymi, koszty związane z wykonaniem zmiany systemu ogrzewania.”



**Art. 3.** W ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, z późn. zm.<sup>3</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) art. 3 pkt 7a otrzymuje brzmienie:  
„7a) przebudowie - należy przez to rozumieć wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji, lub następuje zmiana sposobu ogrzewania obiektu budowlanego; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego;”;
- 2) w art. 34 ust. 3 pkt 3) po lit. b dodaje się lit. c w brzmieniu:  
„c) informację o sposobie ogrzewania obiektu budowlanego;”;
- 3) w art. 35 po ust. 1 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:  
„2a. W sytuacji, gdy przewiduje się zapewnienie ogrzewania obiektu budowlanego, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ ustala, czy istnieje technicznie i ekonomicznie uzasadniona możliwość przyłączenia obiektu do sieci ciepłowniczej.”;
- 4) w art. 35 ust. 1 po pkt 4 dodaje się pkt 5 w następującym brzmieniu:  
„5. zgodność sposobu ogrzewania i parametrów technicznych, w tym parametrów emisji zanieczyszczeń, kotłów o mocy cieplnej nominalnej powyżej 15 kW instalowanych w budynkach oraz lokalach mieszkalnych z przepisami techniczno-budowlanymi.”;
- 5) w art. 35 po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:  
„3a. W razie stwierdzenia uzasadnionej możliwości przyłączenia obiektu do sieci ciepłowniczej, gdy rozwiązania takiego nie przewiduje projekt budowlany, właściwy organ w drodze postanowienia zobowiązuje do zmiany projektu budowlanego w zakresie sposobu ogrzewania obiektu budowlanego, określając termin tej zmiany. Po bezskutecznym upływie określonego terminu, organ wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę.”;
- 6) art. 35 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

---

<sup>3</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2011 r. Nr 32, poz. 159, Nr 45, poz. 235, Nr 94, poz. 551, Nr 135, poz. 789, Nr 142, poz. 829, Nr 185, poz. 1092 i Nr 232, poz. 1377 oraz z 2012 r. poz. 472.



„Art. 35 ust. 4. W razie spełnienia wymagań określonych w ust. 1 oraz w art. 32 ust. 4, właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem ust. 4a.”;

7) w art. 35 po ust. 4 dodaje się ust. 4a w brzmieniu:

„Art. 35 ust. 4a. Właściwy organ może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, gdy w wyniku dokonanej przebudowy nowy sposób ogrzewania obiektu budowlanego ma być związany z odłączeniem od sieci ciepłowniczej.”;

8) w art. 57 ust. 1 po pkt 7 dodaje się pkt 7a w brzmieniu:

„7a) informację o sposobie ogrzewania obiektu budowlanego;”;

9) w art. 61 po pkt 2 dodaje się pkt 3 w brzmieniu:

„3. Przyłączyć obiekt do sieci ciepłowniczej, jeżeli obiekt jest ogrzewany oraz jest to uzasadnione technicznie i ekonomicznie.”;

10) w art. 62 w ust. 1 w pkt 1 lit. c otrzymuje brzmienie:

„c) instalacji gazowych, instalacji do spalania paliw stałych oraz przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych);”;

11) w art. 62 ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6.1) Kontrolę stanu technicznego przewodów kominowych, o której mowa w ust. 1 pkt 1) lit. c, powinny przeprowadzać:

a) osoby posiadające kwalifikacje mistrza w rzemiośle kominiarskim – w odniesieniu do przewodów dymowych oraz grawitacyjnych przewodów spalinowych i wentylacyjnych;

b) osoby posiadające uprawnienia budowlane odpowiedniej specjalności – w odniesieniu do przewodów kominowych, o których mowa w pkt 1 oraz do kominów przemysłowych, kominów wolno stojących oraz kominów i przewodów kominowych, w których ciąg kominowy jest wymuszony pracą urządzeń mechanicznych.

2) Kontrolę stanu technicznego instalacji do spalania paliw stałych, o której mowa w ust. 1 pkt 1 lit. c powinny przeprowadzać osoby posiadające kwalifikacje mistrza w rzemiośle kominiarskim.”.

12) po art. 66 dodaje się art. 66a w brzmieniu:

„Art. 66a. Ogrzewane obiekty budowlane mogą być poddawane z urzędu lub na wniosek ich właściciela albo zarządcy kontroli właściwego organu w zakresie przestrzegania obowiązku określonego w art. 61 pkt 3. W przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany nie jest przyłączony do sieci ciepłowniczej, a jest to uzasadnione technicznie i ekonomicznie, organ prowadzący kontrolę nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości,



określając termin ich usunięcia, chyba, że obiekt jest ogrzewany przy użyciu innego sposobu pozwalającego na redukcję emisji niskiej.”;

13) art. 83 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„Do właściwości powiatowego inspektora nadzoru budowlanego jako organu pierwszej instancji należy zadania i kompetencje, o których mowa w art. 40 ust. 2, art. 41 ust. 4, art. 44 ust. 1, art. 48-51, art. 54, art. 55, art. 57 ust. 4, 7 i 8, art. 59, art. 59a, art. 59c ust. 1, art. 59d ust. 1, art. 59g ust. 1, art. 62 ust. 1 pkt 3 i ust. 3, art. 65, art. 66, art. 66a, art. 67 ust. 1 i 3, art. 68, art. 69, art. 70 ust. 2, art. 71a, art. 74, art. 75 ust. 1 pkt 3 lit. a, art. 76, art. 78 oraz art. 97 ust. 1.”.

**Art. 4.** W ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2012, poz. 1059<sup>4</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 17 nadaje otrzymuje brzmienie:

„Art. 17. 1. Do zadań własnych samorządu województwa w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należy planowanie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe oraz energię ze źródeł odnawialnych na obszarze województwa.

2. Samorząd województwa realizuje zadania, o których mowa w ust. 1, poprzez przyjęcie wojewódzkiego planu rozwoju energetyki, zgodnego z polityką energetyczną państwa, programem ochrony powietrza, przyjętym na podstawie art. 91 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, celami zawartymi w innych dokumentach planistycznych i strategicznych, w tym w krajowym programie ochrony powietrza, wojewódzkich programach ochrony środowiska i regionalnych programach operacyjnych.

3. Samorząd województwa, poza realizacją zadań określonych w ust. 1, uczestniczy w planowaniu zaopatrzenia w energię i paliwa na obszarze województwa w zakresie określonym w art. 19 ust. 5 oraz bada zgodność planów zaopatrzenia w energię i paliwa z polityką energetyczną państwa.”;

2) po art. 17 dodaje się art. 17a i 17b w brzmieniu:

„17a.1. Zarząd województwa opracowuje projekt wojewódzkiego planu rozwoju energetyki, zwany dalej "projektem planu rozwoju”.

2. Projekt planu rozwoju sporządza się dla obszaru województwa co najmniej na okres 15 lat i aktualizuje co najmniej raz na 3 lata.

3. Projekt planu rozwoju powinien określać:

1) ocenę stanu aktualnego i przewidywanych zmian rozwoju energetyki, w tym energii ze źródeł odnawialnych;

---

<sup>4</sup> TEKST UJEDNOLICONY



- 2) ocenę stanu aktualnego i przewidywanych zmian zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe;
  - 3) przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła, energii elektrycznej, paliw gazowych oraz energii ze źródeł odnawialnych;
  - 4) wspólne dla całego województwa kierunki działań w celu rozwoju energetyki;
  - 5) możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej;
  - 6) zakres współpracy z innymi województwami.
4. Przedsiębiorstwa energetyczne udostępniają nieodpłatnie zarządowi województwa plany, o których mowa w art. 16 ust. 1, w zakresie dotyczącym terenu tego województwa oraz propozycje niezbędne do opracowania projektu planu rozwoju.
5. Projekt planu rozwoju wyklada się do publicznego wglądu na okres 21 dni, powiadamiając o tym w sposób przyjęty zwyczajowo w danym województwie.
6. Osoby i jednostki organizacyjne zainteresowane zaopatrzeniem w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze województwa oraz zainteresowane energią ze źródeł odnawialnych na obszarze województwa mają prawo składać wnioski, zastrzeżenia i uwagi do projektu planu rozwoju.
7. Sejmik województwa uchwała wojewódzki plan rozwoju energetyki, rozpatrując jednocześnie wnioski, zastrzeżenia i uwagi zgłoszone w czasie wyłożenia projektu planu rozwoju do publicznego wglądu.
8. Przepisy dotyczące trybu przyjmowania wojewódzkiego planu rozwoju energetyki stosuje się odpowiednio do jego aktualizacji.
- 17b.1. Miejscowo właściwy wojewoda sprawuje nadzór nad przestrzeganiem przez samorząd województwa obowiązku przyjęcia wojewódzkiego planu rozwoju energetyki oraz terminów określonych w art. 17a ust. 2.
2. W przypadku stwierdzenia przez organ nadzoru naruszenia przez samorząd województwa obowiązków, o których mowa w art. 17a ust. 1 i 2, organ nadzoru wzywa samorząd województwa do usunięcia naruszeń w terminie 6 miesięcy.
  3. W razie bezskutecznego upływu opisanego w ust. 2 terminu, organ nadzoru nakłada na samorząd województwa karę pieniężną w wysokości 50.000 zł za każdy miesiąc opóźnienia.
  4. Kara pieniężna naliczana jest za każdy rozpoczęty miesiąc opóźnienia, począwszy od dnia następującego po dniu, w którym zgodnie z art. 17a ust. 2 wojewódzki plan rozwoju energetyki powinien zostać uchwalony.
  5. Wpływy z tytułu kar pieniężnych nakładanych na podstawie ust. 2 stanowią dochód budżetu państwa.
  6. Kary pieniężne nakładane na podstawie ust. 2 wpłacane są na rachunek bieżący dochodów właściwego miejscowo wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska.”;
- 3) po art. 18 ust. 2 pkt 2 dodaje się przecinek oraz pkt 3 w następującym brzmieniu:





- „3) z wojewódzkim planem rozwoju energetyki przyjętym na podstawie art. 17a.”;
- 4) art. 19 ust. 5 otrzymuje brzmienie:
- „5. Projekt założeń podlega opiniowaniu przez samorząd województwa:
- 1) w zakresie koordynacji współpracy z innymi gminami;
  - 2) w zakresie zgodności z polityką energetyczną państwa;
  - 3) w zakresie zgodności z programem ochrony powietrza przyjętym na podstawie art. 91 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.”;
- 5) po art. 19 dodaje się art. 19a i 19b w brzmieniu:
- „Art. 19a. 1. Właściwy miejscowo wojewoda sprawuje nadzór nad przestrzeganiem przez samorząd gminny obowiązku przyjęcia założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe oraz terminów określonych w art. 19 ust. 2.
2. W przypadku stwierdzenia przez organ nadzoru naruszenia przez samorząd gminny obowiązków, o których mowa w art. 19 ust. 1 i 2, organ nadzoru wzywa samorząd gminny do usunięcia naruszeń w terminie 6 miesięcy.
3. W razie bezskutecznego upływu terminu wskazanego w ust. 2, organ nadzoru nakłada na samorząd gminny karę pieniężną w wysokości 10.000 zł za każdy miesiąc opóźnienia.
4. Kara pieniężna naliczana jest za każdy rozpoczęty miesiąc opóźnienia, począwszy od dnia następującego po dniu, w którym zgodnie z art. 19 a ust. 2 założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe powinny zostać uchwalone.
5. Wpływy z tytułu kar pieniężnych nakładanych na podstawie ust. 2 stanowią dochód budżetu państwa.
6. Kary pieniężne nakładane na podstawie ust. 2 wpłacane są na rachunek bieżący dochodów właściwego miejscowo wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska.
- Art. 19b. 1. Przy opracowywaniu projektu założeń, przed przedłożeniem, zgodnie z art. 19 ust. 5, projektu założeń samorządowi województwa do zaopiniowania, wójt (burmistrz, prezydent miasta) zobowiązany jest do przeprowadzenia inwentaryzacji źródeł spalania na obszarze gminy.
2. Przeprowadzając inwentaryzację, o której mowa w ust. 1 wójt (burmistrz, prezydent miasta) powinien uzyskać w szczególności dane o:
- a. liczbie i lokalizacji źródeł ciepła z podziałem na wielkość nominalnej mocy cieplnej źródeł,
  - b. szacunkowej ilości i rodzaju wykorzystywanych paliw w źródłach ciepła,
  - c. szacunkowej wielkości emisji zanieczyszczeń ze źródeł ciepła.
3. Po zakończeniu inwentaryzacji sporządza się sprawozdanie z wykonanej inwentaryzacji, obejmujące w szczególności dane, o których mowa w ust 2. Sprawozdanie z inwentaryzacji tworzy się w postaci elektronicznej bazy danych i udostępnia się na potrzeby opracowania projektu programu ochrony powietrza, o którym mowa w art. 91 ustawy Prawo ochrony środowiska. Sprawozdanie z inwentaryzacji stanowi załącznik do projektu założeń.”



6) po art. 20 dodaje się art. 20a w brzmieniu:

„Art.20a. Art. 19a stosuje się odpowiednio w przypadku naruszenia przez samorząd gminny obowiązku określonego w art. 20 ust. 1.”.

**Art. 5.** W ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz. U. Nr 169, poz. 1200, z 2006 r. <sup>5</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2 w ust. 1 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) paliwa – paliwa ciekłe, biopaliwa ciekłe, gaz skroplony (LPG), sprężony gaz ziemny (CNG), lekki olej opałowy, ciężki olej opałowy, olej do silników statków żeglugi śródlądowej oraz paliwa stałe;”;

2) w art. 2 w ust. 1 po pkt 10 dodaje się pkt 10a w brzmieniu:

„10a) paliwa stałe – węgiel, węgiel brunatny, koks i półkoks oznaczone kodami CN 2701, CN 2702 oraz CN 2704, brykiet, drewno kawałkowe, pelety, przeznaczone dla celów opalowych, nabywane wyłącznie w celu ich zużycia w gospodarstwie domowym;”;

3) w art. 3 w ust. 2 w pkt 4 kropkę zastępuje się przecinkiem i dodaje się pkt 5 w brzmieniu:

„5) paliw stałych, biorąc pod uwagę wartości parametrów jakościowych określone w odpowiednich normach w tym zakresie.”;

4) w art. 15 po ust. 3 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. Przepisu ust. 1 i ust. 2 nie stosuje się do kontroli, o której mowa w art. 30b.”;

5) w art. 19 po pkt 5 dodaje się przecinek oraz dodaje się pkt 6 w brzmieniu:

„6) paliw stałych u przedsiębiorców.”;

6) w art. 29 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„Art. 29. 1. Zarządzający na podstawie okresowych sprawozdań i rocznych raportów, o których mowa w art. 28 ust. 2 sporządza roczny zbiorczy raport dotyczący jakości paliw ciekłych, biopaliw ciekłych, gazu skroplonego (LPG), sprężonego gazu ziemnego (CNG) oraz paliw stałych.”;

7) po art. 30a dodaje się art. 30b w brzmieniu:

---

<sup>5</sup> Zmiany ustawy Dz. U. Nr 169, poz. 1200 oraz z 2008 r. Nr 157, poz. 976. Dz. U. Nr 153, poz. 902 z 2011 r.



„Art. 30b. 1. Kontrolę jakości paliw w gospodarstwach domowych przeprowadzają osoby posiadające kwalifikację mistrza w rzemiośle kominiarskim.

2. Minister właściwy do spraw wewnętrznych określi w drodze rozporządzenia szczegółowe zasady, tryb i sposób przeprowadzania kontroli, o której mowa w ust. 1.”;

8) w art. 31 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Kto wytwarza, transportuje, magazynuje lub wprowadza do obrotu paliwa ciekłe, biopaliwa ciekłe, gaz skroplony (LPG), sprężony gaz ziemny (CNG), lekki olej opałowy lub paliwa stałe, niespełniające wymagań jakościowych, określonych w ustawie podlega karze grzywny od 50000 zł do 500000 zł lub karze pozbawienia wolności do lat 3.”.

**Art. 6.** W ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (tekst jednolity z dnia 17 lutego 2012 r., Dz. U. z 2012 r. poz. 391) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 4 w ust. 2 po pkt 8 kropkę zamienia się na średnik i dodaje się pkt 9 w brzmieniu:

„9) obowiązków właścicieli nieruchomości prowadzących prace budowlane na obszarach zabudowanych oraz przedsiębiorców posiadających składowiska opału, które mają na celu ograniczenie emisji pyłu do powietrza.”.

**Art. 7.** W ustawie z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 108, poz. 626, z późn. zm.<sup>6</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 31a:

a) ust. 2 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) przez organy administracji publicznej, jednostki Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, podmioty systemu oświaty o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.), żłobki i kluby dziecięce, o których mowa w ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. Nr 45, poz. 235, Nr 131, poz. 764 i Nr 171, poz. 1016), podmioty lecznicze, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. Nr 112, poz. 654, Nr 149, poz. 887, Nr 174, poz. 1039 i Nr 185, poz. 1092), jednostki organizacyjne pomocy społecznej, o których mowa w art. 6 pkt 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, z późn. zm.), organizacje, o których mowa w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24

---

<sup>6</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2011 r. Nr 120, poz. 690, Nr 171, poz. 1016, Nr 205, poz. 1208 i Nr 232, poz. 1378.



kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536, z późn. zm.);”;

- b) w ust. 2 po pkt 9 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje pkt 10 w brzmieniu:  
„10) przez podmioty gospodarcze prowadzące instalacje na podstawie pozwoleń o których mowa w art. 201 i art. 220 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r.- Prawo ochrony środowiska (t. j. z dnia 23 stycznia 2008 Dz. U. nr 25, poz. 150, z późn. zm.), do celów prowadzenia tej instalacji.”;

2) w art. 89:

a) w ust. 1:

- pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„węgla i koksu przeznaczonych do celów opałowych:

- a) objętych pozycją CN 2701 - 1,28 zł/1 gigadżul (GJ);  
b) objętych pozycją CN 2702 - 1,60 zł/1 gigadżul (GJ);  
c) objętych pozycją CN 2704 - 0,64 zł/1 gigadżul (GJ);”;

- pkt 9 otrzymuje brzmienie:

„ 9) olejów napędowych przeznaczonych do celów opałowych o kodach CN od 2710 19 41 do 2710 19 49, zabarwionych na czerwono i oznaczonych znacznikiem zgodnie z przepisami szczególnymi:

- a) wykorzystywanych w gospodarstwach domowych - 232,00 zł/1000 litrów;  
b) wykorzystywanych w innych miejscach, niż określone w lit. a) – 911,00 zł/1000 litrów;”;

- pkt 10 otrzymuje brzmienie:

„10) olejów opałowych zużywanych w gospodarstwach domowych o kodach CN od 2710 19 51 do 2710 19 69:

- a) z których 30% lub więcej objętościowo destyluje przy 350°C lub których gęstość w temperaturze 15°C jest niższa niż 890 kilogramów/metr sześcienny, zabarwionych na czerwono i oznaczonych znacznikiem zgodnie z przepisami:

- wykorzystywanych w gospodarstwach domowych - 232,00 zł/1000 litrów,  
- wykorzystywanych w innych miejscach, niż określone w tiret 1 – 911,00 zł/1000 litrów,

- b) pozostałych, niepodlegających obowiązkowi barwienia i znakowania na podstawie przepisów szczególnych

- wykorzystywanych w gospodarstwach domowych - 64,00 zł/1000 kilogramów,  
- wykorzystywanych w innych miejscach, niż określone w tiret 1 – 1023,50 zł/1000 kilogramów;”;



- pkt 13 otrzymuje brzmienie:

„13) gazu ziemnego (mokrego) i pozostałych węglowodorów gazowych objętych pozycją CN 2711, przeznaczonych do celów opałowych:

- a) wykorzystywanych w gospodarstwach domowych - 1,28 zł/1 gigadżul (GJ),
- b) wykorzystywanych w innych miejscach, niż określone w lit. a) – 5,54 zł/1 gigadżul (GJ);”;

- pkt 15 otrzymuje brzmienie:

„15) pozostałych paliw opałowych wykorzystywanych w gospodarstwach domowych:

a) w przypadku gdy ich gęstość w temperaturze 15°C jest:

- niższa niż 890 kilogramów/metr sześcienny - 232,00 zł/1000 litrów,
- równa lub wyższa niż 890 kilogramów/metr sześcienny - 64,00 zł/1000 kilogramów,

b) gazowych - 1,28 zł/gigadżul (GJ);”

- po pkt 15 dodaje się pkt 16 w brzmieniu:

„16) pozostałych paliw opałowych wykorzystywanych w innych miejscach niż określone w pkt 15:

a) w przypadku gdy ich gęstość w temperaturze 15°C jest:

- niższa niż 890 kilogramów/metr sześcienny - 911,00 zł/1000 litrów,
- równa lub wyższa niż 890 kilogramów/metr sześcienny - 1023,50 zł/1000 kilogramów,

b) gazowych - 5,54 zł/gigadżul (GJ).”;

b) ust. 4 i 5 otrzymują brzmienie:

„4. W przypadku:

1) użycia wyrobów, o których mowa w ust. 1 pkt 9, 10, 15 i 16 do napędu silników spalinowych, użycia ich, gdy nie spełniają warunków określonych w szczególnych przepisach w zakresie prawidłowego znakowania i barwienia, a także ich posiadania w zbiorniku podłączonym do odmierzacza paliw lub sprzedaży z takiego zbiornika, stosuje się odpowiednio stawkę 1822,00 zł/1000 litrów, a w przypadku gdy ich gęstość w temperaturze 15°C jest równa lub wyższa od 890 kilogramów/metr sześcienny - 2047,00 zł/1000 kilogramów;

2) przekroczenia dopuszczalnych norm zużycia, o których mowa w art. 85 ust. 2 pkt 2, ustalonych dla wyrobów akcyzowych określonych w załączniku nr 2 do ustawy, o których mowa w ust. 2, znajdujących się poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy w przypadku ich zużycia do produkcji innych wyrobów, stosuje się odpowiednio stawkę określoną w ust. 1 pkt 14, a w przypadku zużycia tych wyrobów do celów opałowych - odpowiednio stawkę określoną w ust. 1 pkt 15 i 16;



3) ubytków wyrobów energetycznych powstałych w czasie transportu rurociągiem przesyłowym dalekosiężnym, przekraczających normy dopuszczalnych ubytków wyrobów akcyzowych, o których mowa w art. 85 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 lit. a, stosuje się stawkę akcyzy będącą średnią ważoną stawek na wszystkie wyroby energetyczne wysłane w okresie rocznym do wszystkich odbiorców.

5. Sprzedawca wyrobów akcyzowych nieobjętych zwolnieniem od akcyzy ze względu na ich przeznaczenie, określonych w ust. 1 pkt 9, 10, 15 i 16 jest obowiązany w przypadku sprzedaży:

1) osobom prawnym, jednostkom organizacyjnym niemającym osobowości prawnej oraz osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą - do uzyskania od nabywcy oświadczenia, że nabywane wyroby są przeznaczone do celów opałowych lub będą sprzedane z przeznaczeniem do celów opałowych, uprawniających do stosowania stawek akcyzy określonych w ust. 1 pkt 9, 10 i 16;

2) osobom fizycznym nieprowadzącym działalności gospodarczej - do uzyskania od nabywcy oświadczenia, że nabywane wyroby są przeznaczone do celów opałowych, uprawniających do stosowania stawek akcyzy określonych w ust. 1 pkt 9, 10 i 15; oświadczenie to powinno być załączone do kopii paragonu lub kopii innego dokumentu sprzedaży wystawionego nabywcy, a w przypadku braku takiej możliwości sprzedawca jest obowiązany wpisać na oświadczeniu numer i datę wystawienia dokumentu potwierdzającego tę sprzedaż.”

c) ust. 8a otrzymuje brzmienie:

„8a. Jeżeli nabywcą wyrobów akcyzowych określonych w ust. 1 pkt 9, 10 i 16 jest organ administracji publicznej, jednostka Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, publiczna szkoła i placówka, o której mowa w art. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.), publiczny zakład opieki zdrowotnej, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89, z późn. zm.), publiczna jednostka organizacyjna pomocy społecznej, o której mowa w art. 6 pkt 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, z późn. zm.), oświadczenie, o którym mowa w ust. 5 pkt 1, może być zastąpione oświadczeniem złożonym w okresowej umowie zawartej między sprzedawcą a nabywcą, które wywiera skutek jedynie w stosunku do nabywanych wyrobów akcyzowych w ilości wynikającej z tej umowy, zawierającym dane określone w ust. 6, pod warunkiem:

1) przekazania kopii tej umowy właściwemu dla sprzedawcy naczelnikowi urzędu celnego przed dokonaniem pierwszej sprzedaży tych wyrobów;

2) potwierdzenia każdej sprzedaży fakturą.”

d) ust. 10 i 11 otrzymują brzmienie:





„10. Sprzedawca wyrobów akcyzowych określonych w ust. 1 pkt 9, 10 i 15 osobom fizycznym nieprowadzącym działalności gospodarczej jest obowiązany zastosować stawkę akcyzy określoną w ust. 4 pkt 1 albo odmówić sprzedaży tych wyrobów w przypadku, gdy:

- 1) osoba nabywająca te wyroby odmawia okazania dokumentu, o którym mowa w ust. 8 pkt 1;
- 2) dane zawarte w oświadczeniu są niekompletne, nieczytelne lub nie zgadzają się z danymi wynikającymi z dokumentu, o którym mowa w ust. 8 pkt 1;
- 3) adres, pod który sprzedawca dostarczył wyroby akcyzowe, jest inny niż wskazane w oświadczeniu nabywcy miejsce (adres), gdzie znajdują się urządzenia grzewcze;
- 4) ilość i rodzaj nabywanych wyrobów akcyzowych są inne niż wskazane w oświadczeniu.

11. Importer i podmiot dokonujący nabycia wewnątrzwspólnotowego wyrobów akcyzowych określonych w ust. 1 pkt 9, 10, 15 i 16 składa właściwemu naczelnikowi urzędu celnego oświadczenie, że przywożone wyroby zostaną przeznaczone do celów opałowych lub będą sprzedane z przeznaczeniem do celów opałowych, uprawniających do stosowania stawek akcyzy określonych w ust. 1 pkt 9, 10 i 15.”;

e) ust. 13 i 14 otrzymują brzmienie:

„13. W przypadku importu wyrobów akcyzowych określonych w ust. 1 pkt 9, 10, 15 i 16, gdy naczelnik urzędu celnego przyjmujący zgłoszenie celne w procedurze dopuszczenia do obrotu jest inny niż właściwy naczelnik urzędu celnego w zakresie akcyzy na terytorium kraju dla podmiotu dokonującego importu, importer jest obowiązany do sporządzenia i przekazania do właściwego dla niego naczelnika urzędu celnego w zakresie akcyzy na terytorium kraju miesięcznego zestawienia oświadczeń, o których mowa w ust. 11, w terminie do 25. dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zostało złożone zgłoszenie celne.

14. Sprzedawca wyrobów akcyzowych określonych w ust. 1 pkt 9, 10, 15 i 16 sporządza i przekazuje do właściwego naczelnika urzędu celnego, w terminie do 25. dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano sprzedaży, miesięczne zestawienie oświadczeń, o których mowa w ust. 5; oryginały oświadczeń powinny być przechowywane przez sprzedawcę przez okres 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym zostały sporządzone, i udostępniane w celu kontroli.”.

**Art. 8.** W ustawie 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.<sup>7</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 66 w ust. 1 po pkt 12 dodaje się pkt 12a w brzmieniu:  
„12a) wskazanie, czy dla planowanego przedsięwzięcia jest konieczne przeprowadzenie postępowania kompensacyjnego w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.);”;
- 2) w art. 82 w ust. 1 po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:  
„3a) w przypadku, o którym mowa w art. 225 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, stwierdza konieczność przeprowadzenia postępowania kompensacyjnego;”;
- 3) w art. 93 w ust. 2 po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:  
„3a) w przypadku, o którym mowa w art. 225 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, stwierdzić konieczność przeprowadzenia postępowania kompensacyjnego, jeżeli konieczność ta nie została stwierdzona w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;”;

**Art. 9.** W ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, z późn. zm.<sup>8</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 13 ust. 1 po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:  
„1a. wjazd i poruszanie się po drogach strefy płatnego wjazdu;”;
- 2) art. 13 ust. 3 otrzymuje brzmienie:  
„3. Od opłat, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 1a oraz ust. 2, są zwolnione:  
1) pojazdy:

---

<sup>7</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2008 r. Nr 227, poz. 1505, z 2009 r. Nr 42, poz. 340, Nr 84, poz. 700 i Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 145, Nr 106, poz. 675, Nr 119, poz. 804, Nr 143, poz. 963 i Nr 182, poz. 1228, z 2011 r. Nr 32, poz. 159, Nr 122, poz. 695, Nr 132, poz. 766, Nr 135, poz. 789, Nr 152, poz. 897, Nr 163, poz. 981, Nr 170, poz. 1015 i Nr 178, poz. 1060 oraz z 2012 r. poz. 460, 472 i 908.

<sup>8</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2007 r. Nr 23, poz. 136 i Nr 192, poz. 1381, z 2008 r. Nr 54, poz. 326, Nr 218, poz. 1391 i Nr 227, poz. 1505, z 2009 r. Nr 19, poz. 100 i 101, Nr 86, poz. 720 i Nr 168, poz. 1323, z 2010 r. Nr 106, poz. 675, Nr 152, poz. 1018 i Nr 225, poz. 1466, z 2011 r. Nr 5, poz. 13, Nr 159, poz. 945 i Nr 222, poz. 1321 oraz z 2012 r. poz. 472.



- a) Policji, Inspekcji Transportu Drogowego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Służby Więziennej, Służby Celnej, służb ratowniczych,
  - b) zarządów dróg,
  - c) Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, a także sił zbrojnych państw obcych, jeżeli umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, tak stanowi,
  - d) wykorzystywane w ratownictwie lub w przypadku klęski żywiołowej;
- 2) autobusy szkolne przewożące dzieci do szkoły.”;
- 3) art. 13 ust. 5 otrzymuje brzmienie:  
„5. Korzystający z drogi publicznej jest zwolniony z opłat, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 1a oraz ust. 2, w przypadku wykonywania przez niego przejazdu w ramach pomocy humanitarnej lub medycznej.”;
- 4) w art. 13b:
- a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:  
„1. Opłatę, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni, w określonych godzinach lub całodobowo.”;
  - b) ust. 4 pkt 1 otrzymuje brzmienie:  
„1) ustala wysokość stawek opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, z tym że opłata za pierwszą godzinę parkowania pojazdu samochodowego nie może przekraczać 0,5% kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę, określonego w rozporządzeniu Rady Ministrów.”;
  - c) ust. 5 otrzymuje brzmienie:  
„5. Stawki opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, mogą być zróżnicowane w zależności od miejsca parkowania, a także dnia i godzin parkowania. Przy ustalaniu stawek uwzględnia się progresywne narastanie opłaty za kolejne godziny w stosunku do stawki za poprzednią godzinę parkowania.”;
- 5) Po art. 13b dodaje się art. 13ba w brzmieniu:  
„Art. 13ba. 1. Opłatę, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1a, pobiera się za wjazd i poruszanie się pojazdów samochodowych w strefie płatnego wjazdu w określone dni, w określonych godzinach lub całodobowo.  
2. Strefę płatnego wjazdu ustala się w miastach na prawach powiatu, na obszarach obsługiwanych przez lokalny transport zbiorowy i charakteryzujących się znacznym zatłoczeniem na szlakach komunikacyjnych, jeżeli uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu, w celu zwiększenia szybkości i pewności podróży pojazdów samochodowych, zwiększenia wydajności obsługi towarowej strefy płatnego wjazdu, zmniejszenia zanieczyszczenia



powietrza, realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności w celu ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej.

3. Strefę płatnego wjazdu może ustalić rada miasta na prawach powiatu.

4. Rada miasta na prawach powiatu, ustalając strefę płatnego wjazdu:

- 1) ustala wysokość stawek opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1a;
- 2) może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi;
- 3) określa sposób pobierania opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1a.

5. Stawki opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1a, mogą być zróżnicowane w zależności od kategorii, w której znajduje się pojazd użytkowy zgodnie z Europejskimi Normami Emisji Spalin EURO. Przy ustalaniu stawek uwzględnia się progresywne narastanie opłaty.

6. Opłatę, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1a, pobiera zarząd drogi, a w przypadku jego braku - zarządca drogi”;

6) w art. 13f ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Rada gminy (rada miasta) określa wysokość opłaty dodatkowej, o której mowa w ust. 1, oraz sposób jej pobierania. Wysokość opłaty dodatkowej nie może przekroczyć 50-krotności opłaty za pierwszą godzinę parkowania.”

7) art. 13h otrzymuje brzmienie:

„Art. 13h. W przypadku zawarcia umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym opłaty, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 i 1a, art. 13 ust. 2, oraz opłatę dodatkową, o której mowa w art. 13f ust. 1, może pobierać partner prywatny.”;

8) Art. 40a ust. 1a otrzymuje brzmienie:

„Art. 40a ust. 1a. W przypadku zawarcia umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym opłaty pobierane przez partnera prywatnego, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 i 1a, art. 13 ust. 2 pkt 1, oraz opłata dodatkowa, o której mowa w art. 13f ust. 1, stanowią przychody partnera prywatnego.”;

**Art. 10.** W ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, z późn. zm.<sup>9</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

---

<sup>9</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2005 r. Nr 109, poz. 925, Nr 175, poz. 1462, Nr 179, poz. 1486 i Nr 180, poz. 1494 i 1497, z 2006 r. Nr 17, poz. 141, Nr 104, poz. 708 i 711, Nr 190, poz. 1400, Nr 191, poz. 1410 i Nr 235, poz. 1701, z 2007 r. Nr 52, poz. 343, Nr 57, poz. 381, Nr 99, poz. 661, Nr 123, poz. 845 i Nr 176, poz. 1238, z 2008 r. Nr 37, poz. 214, Nr 100, poz. 649, Nr 163, poz. 1015, Nr 209, poz. 1320, Nr 220, poz. 1411 i 1426, Nr 223, poz. 1461 i 1462 i Nr 234, poz. 1573 i 1574, z 2009 r. Nr 3, poz. 11, Nr 18,



- 1) W art. 2 po pkt. 16a dodaje się punkt 16b w brzmieniu:  
„16b. strefa płatnego wjazdu – obszar w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych obejmujący drogi publiczne, na który wjazdy i wyjazdy oznaczone są odpowiednimi znakami drogowymi;”;
- 2) w art. 64 po ust. 1 dodaje się ust. 1a i 1b w brzmieniu:  
„1a. Wydanie decyzji administracyjnej, o której mowa w ust. 1 pkt 1 właściwy organ może uzależnić od spełniania przez pojazd ustalonej normy emisji zanieczyszczeń.  
1b. Dokumentem stwierdzającym spełnianie przez pojazd normy emisji, o której mowa w ust. 1a jest zaświadczenie o przeprowadzonym badaniu technicznym pojazdu, zawierające wyniki badania w zakresie wprowadzania przez niego do powietrza zanieczyszczeń.”;
- 3) art. 64a ust. 3 otrzymuje brzmienie:  
„3. Zezwolenie wydaje zarządca drogi właściwy dla drogi, po której ruch ma być wykonywany. Zezwolenie wydaje się, po uiszczeniu opłaty, a w przypadku, o którym mowa w art. 64 ust. 1a także po przedłożeniu zaświadczenia o przeprowadzonym badaniu technicznym, zgodnego z określonym w art. 64 ust. 1b, w terminie 7 dni roboczych od dnia złożenia wniosku o jego wydanie.”;
- 4) art. 64b ust. 3 otrzymuje brzmienie:  
„3. Zezwolenie wydaje starosta właściwy ze względu na siedzibę wnioskodawcy albo miejsce rozpoczęcia przejazdu. Zezwolenie wydaje się po uiszczeniu opłaty, a w przypadku, o którym mowa w art. 64 ust. 1a także po przedłożeniu zaświadczenia o przeprowadzonym badaniu technicznym, określonego w art. 64 ust. 1b, w terminie 3 dni roboczych od dnia złożenia wniosku o jego wydanie.”;
- 5) art. 64c ust. 7 otrzymuje brzmienie:  
„7. Zezwolenie wydaje się po uiszczeniu opłaty, a w przypadku, o którym mowa w art. 64 ust. 1a także po przedłożeniu zaświadczenia o przeprowadzonym badaniu technicznym, zgodnego z określonym w art. 64 ust. 1b, w terminie 3 dni roboczych od dnia złożenia wniosku o jego wydanie. W przypadku niewydania zezwolenia zwraca się wniesioną opłatę.”;

---

poz. 97, Nr 79, poz. 663, Nr 91, poz. 739, Nr 92, poz. 753, Nr 97, poz. 802 i 803, Nr 98, poz. 817 i Nr 168, poz. 1323, z 2010 r. Nr 40, poz. 230, Nr 43, poz. 246, Nr 122, poz. 827, Nr 151, poz. 1013, Nr 152, poz. 1018, Nr 182, poz. 1228, Nr 219, poz. 1443, Nr 225, poz. 1466 i Nr 257, poz. 1726, z 2011 r. Nr 30, poz. 151, Nr 92, poz. 530, Nr 102, poz. 585, Nr 106, poz. 622, Nr 171, poz. 1016, Nr 204, poz. 1195, Nr 205, poz. 1210, Nr 208, poz. 1240 i 1241, Nr 222, poz. 1321, Nr 227, poz. 1367, Nr 244, poz. 1454 i Nr 291, poz. 1707 oraz z 2012 r. poz. 113 i 472.



- 6) art. 64d ust. 4 otrzymuje brzmienie:  
„4. Zezwolenie wydaje, po uzgodnieniu z innymi zarządcami dróg i po uiszczeniu opłaty, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, w terminie 14 dni roboczych od dnia złożenia wniosku, a w przypadku, o którym mowa w art. 64 ust. 1a także po przedłożeniu zaświadczenia o przeprowadzonym badaniu technicznym, zgodnego z określonym w art. 64 ust. 1b, z zastrzeżeniem ust. 5. Jeżeli trasa przejazdu pojazdu nienormatywnego przebiega w granicach administracyjnych miasta na prawach powiatu i nie przebiega autostradą lub drogą ekspresową, zezwolenie wydaje prezydent miasta.”;
- 7) w art. 129b w ust. 2 pkt 1 po lit. b) średnik zastępuje się przecinkiem i dodaje lit. c) w brzmieniu:  
„c) niestosującego się do ograniczeń, nakazów lub zakazów, określonych w uchwale rady gminy, wydanej na podstawie art. 96b ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r.- Prawo ochrony środowiska;”;
- 8) W art. 129b ust. 2 pkt 2 po lit. c) kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się nową lit. d) w brzmieniu:  
„d) uiszczeniu opłaty za wjazd i poruszanie się po strefie płatnego wjazdu.”.

**Art.11** W ustawie z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. 2010 nr 46 poz. 275 z późn. zm.<sup>10</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) Po art. 85a dodaje się art. 85b w następującym brzmieniu:  
„Art. 85b. Kto narusza przepisy dotyczące obowiązku uiszczenia opłaty za wjazd i poruszanie się po drogach w strefie płatnego wjazdu, podlega karze grzywny.”.

**C. Ocena skutków regulacji dla zaproponowanych zmian w przepisach prawnych oraz analiza ich wpływu na:**

- organy administracji publicznej,
- podmioty gospodarcze, przedsiębiorczość i konkurencyjność gospodarki,
- rynek pracy
- sytuację i rozwój regionalny.

---

<sup>10</sup> Dz.U.2010.46.275; zm.: Dz.U. z r.2009 Nr 206, poz.1589; z r.2010 Nr 152, poz.1018, Nr 106, poz.672, Nr 152, poz.1017, Nr 225, poz.1466; z r.2011 Nr 217, poz.1280, Nr 224, poz.1340, Nr 126, poz.715, Nr 240, poz.1431, Nr 230, poz.1370; z r.2010 Nr 152, poz.1018





## **Obowiązek sporządzenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego dla obszarów przekroczeń standardów jakości powietrza**

Skutkiem nowej regulacji będzie wstrzymanie przypadkowych i czasem wręcz pogorszających jakość powietrza i szans na jego poprawę procesów inwestycyjnych realizowanych na obszarach, gdzie już przekraczane są standardy jakości powietrza. W sytuacji bowiem gdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie zostanie uchwalony w przewidzianym przez ustawę terminie 3 lat, nie będzie można zrealizować inwestycji ze względu na treść art. 62 ust. 2 u.p.z.p. Wprowadzana regulacja będzie mieć następujący wpływ na:

- **Organy administracji publicznej**

Przyznana zostanie nowa kompetencja w zakresie wyznaczania obszarów przekroczeń poziomu substancji w powietrzu, zaistnieje też po stronie gmin konieczność wzmożonej aktywności w przyjmowaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i zorganizowanie na ten cel dodatkowych środków. Zmaleć mogą ponadto dochody gmin z podatku od nieruchomości zabudowanych, jeżeli stan braku uchwalenia planu zagospodarowania będzie się przedłużał na danym terenie.

- **Podmioty gospodarcze, przedsiębiorczość i konkurencyjność gospodarki**

W razie braku przyjęcia przez gminę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w terminie, nie będzie możliwa realizacja inwestycji budowlanych na danym terenie objętym obszarem przekroczeń standardów jakości powietrza. Oznaczać może to potencjalne straty dla podmiotów gospodarczych zajmujących się realizacją inwestycji budowlanych oraz dla właścicieli nieruchomości położonych na takim obszarze a także spadek konkurencyjności danych gmin jako obszarów inwestycyjnych.

- **Rynek pracy**

Brak jest wyraźnego wpływu na rynek pracy.

- **Sytuacja i rozwój regionalny**

Projektowane zmiany dotyczą całego obszaru Polski i w dłuższej perspektywie czasowej przyczynią się do poprawy atrakcyjności terenów, głównie miast, gdzie przekraczane są standardy jakości powietrza.



## **Obowiązek wskazywania w Miejscowych Planach Zagospodarowania Przestrzennego i decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dopuszczalnego sposobu ogrzewania budynków**

Skutkiem nowej regulacji będzie wprowadzenie kontroli administracji publicznej nad powstającymi obiektami budowlanymi w zakresie ich ogrzewania, dzięki czemu poprawiona zostanie jakość powietrza, w szczególności na obszarach gdzie już przekraczane są dopuszczalne standardy. Treść miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu ze względu na wymogi dotyczące dopuszczalnych sposobów ogrzewania obiektów budowlanych ma kluczowe znaczenie dla standardów jakości powietrza ze względu na przełożenie na treść wydawanych w dalszej kolejności decyzji o pozwoleniu na budowę. Wprowadzana regulacja będzie mieć następujący wpływ na:

- **Organy administracji publicznej**

Organy gminy będą musiały pamiętać o nowym obligatoryjnym elemencie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Braki w zawarciu tych nowych elementów skutkować będą wadliwością przedmiotowych aktów prawnych i decyzji administracyjnych. Organy nadzoru budowlanego oraz architektoniczno-budowlane sprawdzać będą musiały natomiast zgodność prowadzonych prac oraz projektów budowlanych w omawianym zakresie z treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

- **Podmioty gospodarcze, przedsiębiorczość i konkurencyjność gospodarki**

Zmniejszy się dowolność w wyborze sposobu ogrzewania budynków i używanego do tego surowca. Spowodować może to w niektórych przypadkach wzrost kosztów prowadzenia działalności gospodarczej.

- **Rynek pracy**

Brak jest wyraźnego wpływu na rynek pracy.

- **Sytuacja i rozwój regionalny**

Brak jest szczególnego wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

## **Obowiązek uwzględnienia w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, Miejscowych Planach Zagospodarowania Przestrzennego i decyzjach o**



## **warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zapisów programów ochrony powietrza i planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe**

Skutkiem nowej regulacji będzie ograniczenie niekorzystnych dla środowiska, ze względu na lokalizację oraz źródło zaopatrzenia w ciepło i energię, inwestycji. Wskazane zmiany w tych gminach gdzie obowiązują już MPZP odnosić będą skutek w perspektywie czasowej rozłożonej na kilka-kilkanaście lat wprzód, albowiem wymóg zgodności planów z programami ochrony powietrza oraz planami zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dotyczy tylko nowo opracowywanych MPZP i studiów. W przypadku wydawania decyzji WZiZT rzeczywiste zmiany widoczne powinny być natomiast w krótszej perspektywie czasowej. Wprowadzana regulacja będzie mieć następujący wpływ na:

- **Organy administracji publicznej**

Po stronie organów wykonawczych gmin oraz samorządu województwa (w zakresie uzgodnień) zostanie nieco powiększony zakres obowiązków – poprzez wprowadzenie wymogu ustalania i badania zgodności projektów MPZP i studiów, a także wniosku o wydanie decyzji WZiZT z programami ochrony powietrza oraz planami zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Nie powinno stanowić to jednak dużego obciążenia dla pracowników samorządu gminy i województwa (w szczególności, że programy ochrony powietrza są przygotowywane i przyjmowane przez samorząd województwa).

- **Podmioty gospodarcze, przedsiębiorczość i konkurencyjność gospodarki**

Poprzez wprowadzone zmiany w sposób pośredni zmniejszy się dowolność w wyborze sposobu ogrzewania budynków, a także w wyborze miejsc, na których możliwe będzie prowadzenie inwestycji budowlanych. Oznaczać może to potencjalne straty dla podmiotów gospodarczych zajmujących się realizacją tych inwestycji, a także w niektórych przypadkach wzrost kosztów prowadzenia działalności gospodarczej w nowo budowanych budynkach, które spełniać będą musiały założenia programów ochrony powietrza oraz planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

- **Rynek pracy**

Brak jest wyraźnego wpływu na rynek pracy.

- **Sytuacja i rozwój regionalny**

Brak jest szczególnego wpływu na sytuację i rozwój regionalny.



## **Zamieszczanie informacji o sposobie ogrzewania obiektu w projekcie budowlanym oraz w zawiadomieniu o zakończeniu budowy**

Skutkiem nowej regulacji będzie przyznanie organom administracji bezpośredniej kontroli nad sposobem ogrzewania obiektów budowlanych. Wprowadzana regulacja będzie mieć następujący wpływ na:

- **Organy administracji publicznej**

Po stronie organów pojawi się nowy obowiązek dotyczący rozszerzonego zakresu kontroli projektu budowlanego oraz zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie. Nie będzie to jednak znaczne obciążenie i wykonają go pracownicy już zatrudnieni we właściwych organach.

- **Podmioty gospodarcze, przedsiębiorczość i konkurencyjność gospodarki**

Poprzez wprowadzone zmiany inwestorzy rozszerzać będą musieli zakres informacji przesyłanych do organów administracji. Nie spowoduje to jednak ograniczeń ani w zakresie przedsiębiorczości ani konkurencyjności gospodarki.

- **Rynek pracy**

Brak jest wyraźnego wpływu na rynek pracy.

- **Sytuacja i rozwój regionalny**

Brak jest szczególnego wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

## **Obowiązek zmiany pozwolenia na budowę przed zmianą rodzaju ogrzewania obiektu**

Skutkiem nowej regulacji będzie przyznanie organom administracji większego wachlarza środków, dzięki którym będą one miały wpływ na sposób ogrzewania obiektów budowlanych. Oprócz bowiem zatwierdzania proponowanego sposobu ogrzewania na etapie projektowania inwestycji (w MPZP, decyzjach WZiZT oraz pozwoleniach na budowę), organy także po wybudowaniu obiektu wyrażać będą musiały zgodę na zmiany w sposobie ogrzewania. Wprowadzana regulacja będzie mieć następujący wpływ na:

- **Organy administracji publicznej**



Po stronie organów pojawi się nowy obowiązek dotyczący rozszerzonego zakresu kompetencji. Nie będzie to jednak znaczne obciążenie i wykonają go pracownicy już zatrudnieni we właściwych organach.

- **Podmioty gospodarcze, przedsiębiorczość i konkurencyjność gospodarki**

Poprzez wprowadzone zmiany na użytkowników obiektów budowlanych nałożony zostanie nowy obowiązek, co wymagać będzie częstszego angażowania podmiotów gospodarczych w kontaktach z administracją. Nie przewiduje się jednak z tego powodu ograniczeń w przedsiębiorczość i konkurencyjność gospodarki.

- **Rynek pracy**

Brak jest wyraźnego wpływu na rynek pracy.

- **Sytuacja i rozwój regionalny**

Brak jest szczególnego wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

### **Obowiązek podłączania budynków do sieci ciepłowniczej**

Skutkiem nowej regulacji będzie przyznanie organom administracji wzmocnionej i bezpośredniej kontroli nad sposobem ogrzewania obiektów budowlanych, zarówno tych nowopowstających jak i już wybudowanych. Zwiększy się rola przedsiębiorstw energetycznych i rozbudowywane będą ich sieci ciepłownicze. Wprowadzana regulacja będzie mieć następujący wpływ na:

- **Organy administracji publicznej**

Po stronie organów pojawi się nowy obowiązek dotyczący rozszerzonego zakresu kontroli projektu budowlanego oraz kontroli sposobu ogrzewania istniejących obiektów budowlanych. Organy będą zobowiązane także weryfikować możliwość podłączenia obiektów do sieci ciepłowniczej.

- **Podmioty gospodarcze, przedsiębiorczość i konkurencyjność gospodarki**

Poprzez wprowadzone zmiany w perspektywie kilku - kilkunastu lat rozbudowane zostaną sieci ciepłownicze, a także zwiększy się rola przedsiębiorstw ciepłowniczych. W incydentalnych przypadkach powstać mogą opóźnienia w realizacji inwestycji budowlanych, gdy przedłużyć będzie



się rozbudowa sieci energetycznej, a obiekt ma mieć tylko takie ogrzewanie. Nowelizacja może doprowadzić do jednak pewnych zmian w rynku energii, tj. może wywołać wpływ na konkurencję pomiędzy przedsiębiorstwami ciepłowniczymi a np. podmiotami zajmującymi się dostawą gazu do końcowego odbiorcy.

Naturalną konsekwencją regulacji jest zmniejszenie procentowego udziału w rynku energii przedsiębiorstw gazowniczych na rzecz producentów energetyki ciepłej. Zwrócić należy jednak uwagę, że w dłuższej perspektywie czasowej, tendencja wywołana niniejszymi zmianami, charakteryzująca się zmniejszeniem zapotrzebowania na gaz, zostanie zahamowana, a nawet ulegnie odwróceniu. Konsekwencją zmniejszenia zapotrzebowania na paliwa gazowe będzie bowiem spadek ich ceny, a to wpłynąć może na opłacalność inwestycji, w których produkcja opera się na wykorzystaniu paliw gazowych. W tym obszarze rynku wskazać można na kogenerację, tj. proces technologiczny w wyniku którego w ramach pracy elektrociepłowni zostaje wytworzona zarówno energia elektryczna jak i energia ciepła.

W ostatnim czasie zaobserwować można wzrost liczby elektrociepłowni, które napędzane są turbinami gazowymi. Biorąc więc pod uwagę przewidywalny spadek cen surowca jak i obecny system wsparcia finansowego dla kogeneracji, przewidywać można, że w dłuższej perspektywie czasowej, wprowadzana zmiana doprowadzi do powrotu do obecnie istniejącego procentowego udziału w rynku przedsiębiorstw energetyki ciepłej i spółek gazowych, choć z innym ukształtowaniem grupy odbiorców.

- **Rynek pracy**

Brak jest wyraźnego wpływu na rynek pracy.

- **Sytuacja i rozwój regionalny**

Brak jest szczególnego wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

**Wprowadzenie środków nadzoru terminowego przygotowania przez gminy założeń do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe**

Wprowadzona zmiana będzie mieć następujący wpływ na:

- **Organy administracji publicznej**

Wojewoda będzie sprawował nadzór nad przestrzeganiem przez samorząd gminny ustawowych obowiązków i terminów dotyczących przyjmowania założeń do planu/ planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Zostanie on także wyposażony w uprawnienie do nakładania





kar pieniężnych w razie naruszenia przez samorząd województwa obowiązków wynikających z ustawy.

- **Podmioty gospodarcze, przedsiębiorczość i konkurencyjność gospodarki**

Brak jest wyraźnego wpływu na podmioty gospodarcze, przedsiębiorczość i konkurencyjność gospodarki.

- **Rynek pracy**

Brak jest wyraźnego wpływu na rynek pracy.

- **Sytuacja i rozwój regionalny**

Brak jest wyraźnego wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

**Obowiązek uzgadniania przez zarząd województwa projektów założeń do gminnych planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe pod względem zgodności z programem ochrony powietrza**

Wprowadzenie obowiązku uzgadniania założeń do gminnych planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe pod względem zgodności z programem ochrony powietrza (przyjmowanym, zgodnie z art. 91 p.o.ś., na szczeblu województwa, po uzgodnieniu z organami wykonawczymi gmin) doprowadzi do zharmonizowania stanowisk poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

- **Organy administracji publicznej**

Po stronie samorządu województwa zostanie nieco powiększony zakres obowiązków – poprzez wprowadzenie wymogu opiniowania założeń do gminnych planów zaopatrzenia w szerszym niż dotychczas wymiarze. Nie powinno to być jednak duże obciążenie dla samorządu województwa – ze względu na fakt, iż programy ochrony powietrza są przygotowywane i przyjmowane właśnie przez tę jednostkę.

- **Podmioty gospodarcze, przedsiębiorczość i konkurencyjność gospodarki**

Brak jest wyraźnego wpływu na podmioty gospodarcze, przedsiębiorczość i konkurencyjność gospodarki.



- **Rynek pracy**

Brak jest wyraźnego wpływu na rynek pracy.

- **Sytuacja i rozwój regionalny**

Brak jest szczególnego wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

**Prowadzenie inwentaryzacji źródeł spalania przy opracowywaniu założeń do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe**

Dokonując inwentaryzacji źródeł spalania, samorząd gminny będzie w stanie w bardziej odpowiadający rzeczywistości sposób zaplanować zaopatrzenie w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowa na terenie gminy. Zmiana będzie miała następujący wpływ na:

- **Organy administracji publicznej**

Na samorząd gminny zostanie nałożony dodatkowy obowiązek w postaci konieczności przeprowadzenia inwentaryzacji źródeł spalania. Niewątpliwie będzie to miało wpływ na długość procesu przygotowywania projektu założeń (by uwzględnił on dane i wnioski z przeprowadzonej inwentaryzacji źródeł spalania).

- **Podmioty gospodarcze, przedsiębiorczość i konkurencyjność gospodarki**

Brak jest wpływu na podmioty gospodarcze, przedsiębiorczość i konkurencyjność. .

- **Rynek pracy**

Brak jest wyraźnego wpływu na rynek pracy.

- **Sytuacja i rozwój regionalny**

Brak jest szczególnego wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

**Obowiązek przygotowania i uchwalania planów energetycznych na szczeblu województwa**

Wprowadzona zmiana będzie mieć następujący wpływ na:

- **Organy administracji publicznej**



Organy samorządu województwa – zarówno zarząd województwa, jak i sejmik – zostaną, poprzez wprowadzenie zmian proponowanych w projekcie, wyposażone w zupełnie nową kompetencję - przygotowanie i uchwalenie wojewódzkiego planu rozwoju energetyki.

Wojewoda będzie sprawował nadzór nad przestrzeganiem przez samorząd województwa ustawowych obowiązków i terminów dotyczących przyjmowania planu rozwoju energetyki. Zostanie on także wyposażony w uprawnienie do nakładania kar pieniężnych w razie naruszenia przez samorząd województwa obowiązków wynikających z ustawy.

- **Podmioty gospodarcze, przedsiębiorczość i konkurencyjność gospodarki**

Przedsiębiorstwa energetyczne zostaną zobligowane do przedkładania planów (w zakresie, w którym dotyczą one obszaru województwa), do sporządzania których zobowiązuje je Prawo energetyczne, również samorządom województwa. Przedsiębiorstwa z branży energii odnawialnej dzięki wojewódzkim planom energetycznym uzyskają realną informację co do polityki i zamierzeń województwa w tym obszarze energetyki.

- **Rynek pracy**

Brak jest wyraźnego wpływu na rynek pracy.

- **Sytuacja i rozwój regionalny**

Dzięki uchwalaniu przepisów dot. rozwoju energetyki na szczeblu województwa, z którymi zgodność będą musiały zachowywać gminne założenia do planów zaopatrzenie w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe oraz energię ze źródeł odnawialnych, regionalna polityka energetyczna będzie bardziej spójna i jednolita. To natomiast – ze względu na możliwe nowe inwestycje sektora energetycznego oraz ponadregionalny charakter tego sektora – w oczywisty sposób korzystnie wpłynie na rozwój regionu oraz rozwój regionalnych źródeł energii odnawialnej.

### **Wprowadzenie możliwości udzielania dotacji z budżetu gminy po wymianie ogrzewania**

Dotychczasowy tryb przyznawania dotacji, który w większości przypadków nie przewiduje możliwości rozliczania wydatków na zmianę ogrzewania poniesionych przed złożeniem wniosku o dotację jest kłopotliwy dla obywateli i powoduje ograniczone zainteresowanie wymianą ogrzewania. Dzięki proponowanym zmianom liczba inwestycji polegających na zmianie ogrzewania z węglowego na ekologiczne powinna wzrosnąć. Wprowadzana regulacja będzie mieć następujący wpływ na:



- **Organy administracji publicznej**

Rady gmin i powiatów dostosować będą mogły do nowelizacji przyjęte przez siebie uchwały w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji proekologicznych dotyczących ochrony powietrza. Nie będzie to jednak trudne, gdyż wystarczy do ich treści dopisać możliwość, o której mowa w art. 403 ust. 5a p.o.ś. Organy mogą spodziewać się też większej liczby wniosków o dotację, lecz sprawy te załatwią pracownicy już zatrudnieni we właściwych organach.

- **Podmioty gospodarcze, przedsiębiorczość i konkurencyjność gospodarki**

Przewiduje się korzystny wpływ nowelizacji na podmioty gospodarcze, przedsiębiorczość i konkurencyjność gospodarki. Dzięki rozszerzonej możliwości uzyskiwania dotacji na zmianę ogrzewania powstać może więcej zamówień na wykonanie tych usług oraz dostawę niezbędnych urządzeń technicznych.

- **Rynek pracy**

Brak jest wyraźnego wpływu na rynek pracy.

- **Sytuacja i rozwój regionalny**

Brak jest szczególnego wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

**Wprowadzenie możliwości traktowania środków finansowych w budżetach gmin przeznaczonych na ochronę środowiska jako niewygasających**

Rekomenduje się utrzymanie przepisów w dotychczasowym brzmieniu.

**Wskazanie odpowiedzialności w zakresie ograniczenia emisji pochodzącej z sektora komunalnego i transportu na obszarze gminy**

Przepisy Prawa ochrony środowiska w jej obowiązującym brzmieniu, nie stanowią jednoznacznej podstawy do uchwalania na szczeblu gminnym programów, których celem jest ograniczenie emisji substancji do powietrza z określonych źródeł. Stąd, wiele gmin dostrzegając ich znaczną rolę, uchwała je jako plany wykonawcze programów ochrony środowiska, o których mowa w art. 17 p.o.ś. W konsekwencji, pozbawione są one efektywności, albowiem realizacja wskazanych w nich zadań nie jest poddawana żadnemu nadzorowi. Zaproponowane zmiany



stanowiąc będą jednoznaczną podstawę do uchwalania i wdrażania przez gminy programów ograniczenia niskiej emisji oraz pozwolą skutecznie egzekwować określone nimi zadania.

Wprowadzana regulacja będzie mieć następujący wpływ na:

- **Organy administracji publicznej**

W pierwszej kolejności koniecznym będzie wprowadzenie zaproponowanych wyżej zmian w p.o.ś..

Dalej na organie wykonawczym gminy spoczywał będzie obowiązek przygotowania projektu uchwały, którą przyjęty zostanie program ograniczenia emisji substancji do powietrza z określonych źródeł, a na organie stanowiącym gminy powinno być jego uchwalenie. Z niego też wynikać będą dodatkowe obowiązki wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w zakresie realizacji wyszczególnionych w nim zadań.

- **Podmioty gospodarcze, przedsiębiorczość i konkurencyjność gospodarki**

Proponowana zmiana będzie miała znaczny wpływ na działalność podmiotów gospodarczych.

Uchwalenie przez radę gminy programu ograniczenia emisji substancji do powietrza z określonych źródeł i jego realizacja będzie oddziaływać na producentów i dostawców paliw, które w wyniku spalania cechuje największa emisyjność szkodliwych substancji. Oznaczać to będzie potencjalne straty dla tych podmiotów gospodarczych.

Jednocześnie wzrośtowi ulegną przychody przedsiębiorców branży paliwowej, produkujących i dystrybuujących paliwa o wyższych parametrach jakościowych oraz instalacji do ich spalania, a także urzędzeń ograniczających emisje zanieczyszczeń z pojazdów silnikowych.

- **Rynek pracy**

Brak jest wyraźnego wpływu na rynek pracy.

- **Sytuacja i rozwój regionalny**

Brak jest szczególnego wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

### **Standardy emisji dla kotłów o mocy poniżej 1 MW**

Określenie standardów emisyjnych dla kotłów o mocy mniejszej niż 1 MW pozwoli na zwiększenie kontroli nad kotłami małej mocy użytkowymi przez przedsiębiorców. Zmiana będzie miała następujący wpływ na



:

- **Organy administracji publicznej**

Do organów trafiać będzie większa liczba zgłoszeń instalacji w trybie art. 152 p.o.ś., a także rozszerzony zostanie obowiązek kontroli instalacji ze strony wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Po stronie organów pojawią się więc nowe obowiązki dotyczący rozszerzonego zakresu kompetencji. Nie będzie to jednak znaczne obciążenie, a obowiązki wykonają pracownicy już zatrudnieni we właściwych organach.

- **Podmioty gospodarcze, przedsiębiorczość i konkurencyjność gospodarki**

Nowelizacja będzie miała wpływ na podmioty gospodarcze, gdyż to ich dotyczyć będą zmiany w zakresie nowych standardów emisji dla kotłów i instalacji spalania (o mocy mniejszej niż 1 MW). Wiązać się to może z koniecznością wymiany używanych urządzeń, które nie spełnią standardów. Ze względu na zastosowanie okresu przejściowego, przedsiębiorcy będą jednak mieli dużo czasu na zgromadzenie niezbędnych środków i dokonanie zmian (proponuje się pięcioletni okres przejściowy na dostosowanie do nowych regulacji).

Proponowana zmiana wpłynie korzystnie na sytuację gospodarczą producentów oraz importerów kotłów, ponieważ wzrośnie popyt na nowe urządzenia, które będą spełniały wprowadzone przez nowelizację standardy. Poprzez wydłużony okresu przejściowy, w którym określone podmioty będą zobowiązane do dostosowania do nowych regulacji, nie zostanie wykreowany w krótkim czasie duży popyt, który nie mógłby zostać zaspokojony przez producentów lub importerów kotłów spełniających nowe standardy emisyjne.

- **Rynek pracy**

Brak jest wyraźnego wpływu na rynek pracy.

- **Sytuacja i rozwój regionalny**

Brak jest szczególnego wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

**Wymagania techniczne w zakresie wielkości emisji zanieczyszczeń dla nowych źródeł spalania małej mocy w gospodarstwach domowych**

Zmiana będzie miała następujący wpływ na:

- **Organy administracji publicznej**





Na organy administracji, dotychczas wykonujące obowiązki określone w art. 35 ust. 1 pr. bud., zostaną nałożone nowe obowiązki dotyczące rozszerzonego zakresu kompetencji. Nie będzie to jednak znaczne obciążenie, a realizacją nowego obowiązku zajmą się pracownicy organów administracji dotychczas wykonujący obowiązki ustanowione w art. 35 pr. bud..

- **Podmioty gospodarcze, przedsiębiorczość i konkurencyjność gospodarki**

Nowelizacja będzie miała wpływ na podmioty gospodarcze, gdyż to także ich (obok osób fizycznych) dotyczyć będzie wprowadzenie wymogów technicznych dla nowych źródeł spalania. Wiązać się to będzie z obowiązkiem zakupu takich kotłów (o mocy cieplnej nominalnej powyżej 15 kW), które będą spełniać standardy emisyjne wprowadzone w aktach wykonawczych.

Proponowana zmiana wpłynie korzystanie na sytuację gospodarczą producentów oraz importerów kotłów, ponieważ wzrośnie popyt na nowe urządzenia, które będą spełniały wprowadzone przez nowelizację standardy. Poprzez wydłużony okres przejściowy, w którym określone podmioty będą zobowiązane do dostosowania do nowych regulacji, nie zostanie wykreowany w krótkim czasie duży popyt, który nie mógłby zostać zaspokojony przez producentów lub importerów kotłów spełniających nowe standardy emisyjne.

- **Rynek pracy**

Brak jest wyraźnego wpływu na rynek pracy.

- **Sytuacja i rozwój regionalny**

Brak jest szczególnego wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

### **Dobrowolne wymagania jakościowe dla źródeł spalania małej mocy instalowanych w ramach realizacji PONE**

Rekomenduje się utrzymanie przepisów w dotychczasowym brzmieniu.

### **Wprowadzenie minimalnych wymagań jakościowych dla paliw stałych**

Nowelizacja przepisów w kształcie zaproponowanym wyżej, stanowić będzie fundamentalną zmianę całego systemu monitoringu i kontroli sprawowanych w Polsce nad jakością paliw.



- **Organy administracji publicznej**

Wejście w życie projektowanych postanowień ustawowych oznaczać będzie, jak to już wyżej sygnalizowano, nałożenie na organy administracji publicznej nowych obowiązków, związanych z koniecznością należytego zorganizowania i zapewnienia sprawnego funkcjonowania systemu o tak rozszerzonych ramach.

Podłożenie im będzie z dużym prawdopodobieństwem wymagać zaangażowania dodatkowych zasobów kadrowych, a problem ten dotyczył będzie zarówno UOKiK, jak i Inspekcji Handlowej.

Dla organów administracji rządowej wprowadzenie nowej regulacji równoznaczne będzie natomiast przede wszystkim z koniecznością wydania szeregu rozporządzeń. Wśród nich za szczególnie istotne i wymagające podjęcia szeregu uzgodnień i konsultacji uznać należy to regulujące kwestię dopuszczenia paliw stałych do obrotu w zależności od posiadanej przez nie wartości opałowej oraz granicznych wartości tych parametrów jakościowych paliw stałych, które wpływają na emisję zanieczyszczeń.

- **Podmioty gospodarcze, przedsiębiorczość i konkurencyjność gospodarki**

Wpływ proponowanej nowelizacji przepisów na funkcjonowanie gospodarki należy rozpatrywać wieloaspektowo i w łączności z rozwiązaniami, które ustawa nowelizująca wprowadzi także do innych, niż określone wyżej aktów prawnych.

Z jednej zatem strony zauważyć należy, iż ustalone szczegółowo w rozporządzeniu wymogi jakościowe spełniać będą musiały te tylko paliwa stałe, które nabywane są wyłącznie w celu ich zużycia w gospodarstwie domowym. Konieczność zapewnienia przez ich producenta pożądanych parametrów znajdzie z pewnością bezpośrednie przełożenie na ich cenę.

Stopień oddziaływania planowanej nowelizacji na konkurencyjność podmiotów gospodarczych ocenić będzie można dopiero po uwzględnieniu tejże zależności.

Wymóg stosowania w sektorze komunalno-bytowym jedynie takich paliw stałych, które spełniają określone standardy jakościowe wzmocni natomiast pozycję na rynku tych prowadzących działalność gospodarczą w zakresie ich produkcji przedsiębiorców, którzy będą w stanie swoim wyrobom tą jakość zapewnić i adekwatnie odpowiedzieć na wzmożony na nie popyt.

- **Rynek pracy**

Brak jest wyraźnego wpływu na rynek pracy.

- **Sytuacja i rozwój regionalny**

Nie przewiduje się znaczącego wpływu na sytuację i rozwój regionalny.



## **Uzależnienie wysokości akcyzy na paliwa od jakości paliwa i rodzaju odbiorcy**

Wprowadzona zmiana będzie mieć następujący wpływ na:

- **Organy administracji publicznej**

Znowelizowanie przepisów ustawy o podatku akcyzowym w kierunku opisanym wyżej spowoduje większe zainteresowanie przedsiębiorców wykorzystywaniem do celów opałowych paliw stałych. Zwolnienie z akcyzy przedsiębiorców prowadzących instalacje w oparciu o pozwolenie zintegrowane, bądź pozwolenie na wprowadzanie do powietrza gazów lub pyłów może spowodować intensyfikację napływu wniosków o wydanie takich pozwoleń.

- **Podmioty gospodarcze, przedsiębiorczość i konkurencyjność gospodarki**

Wprowadzenie zaproponowanych zmian w zakresie podatku akcyzowego będzie wywierało znaczny wpływ na sytuację podmiotów gospodarczych. Odejście przez nie od stosowania paliw niskoemisyjnych, na rzecz paliw stałych będzie wiązało się z koniecznością urządzenia, lub zmiany posiadanych instalacji.

Podobnie, proponowane zmiany będą miały wpływ na przedsiębiorczość. Z uwagi na opisany wyżej skutek, po wprowadzeniu regulacji pojawi się popyt ze strony przedsiębiorców na instalacje do spalania paliw stałych. Z drugiej strony, wprowadzenie akcyzy na paliwa stałe wykorzystywane w gospodarstwach domowych, przy jednoczesnym wykorzystaniu stawek preferencyjnych na paliwa niskoemisyjne, spowoduje wzrost popytu na urządzenia grzewcze, wykorzystujące te ostatnie.

- **Rynek pracy**

Wpływ projektowanej regulacji na rynek pracy nie jest przewidywany.

- **Sytuacja i rozwój regionalny**

Brak jest dostrzegalnego wpływu na rozwój regionalny.

### **Doprecyzowanie możliwości określenia dopuszczalnych rodzaju i jakości paliw zgodnie z art. 96 ustawy – Prawo ochrony środowiska**

Znowelizowany przepis art. 96 p.o.ś. stanowić będzie jednoznaczna podstawę do uchwalania i wykonywania przez sejmik województwa uchwały, w której organ ten określi rodzaj i jakość paliw



dopuszczonych do stosowania lub zakazanych do stosowania. Dookreślenie charakteru tej uchwały poprzez określenie, że będzie ona stanowić akt prawa miejscowego oraz wskazanie obligatoryjnych jej składników, a także sposobu jej wykonywania i kontroli, pozwoli wyeliminować podnoszony na gruncie tego przepisu w jego aktualnym brzmieniu – zarzut jego niekonstytucyjności.

Wprowadzona zmiana będzie mieć następujący wpływ na:

- **Organy administracji publicznej**

Po pierwsze, koniecznym będzie wprowadzenie zaproponowanych zmian w p.o.ś. oraz w powołanym wyżej Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywn w drodze mandatu karnego.

Po drugie, na organie wykonawczym województwa spoczywał będzie obowiązek przygotowania projektu uchwały, w której określone zostaną rodzaj i jakość paliw dopuszczonych do stosowania lub zakazanych do stosowania, poprzedzone oceną, czy na terenie danego obszaru zanieczyszczenie powietrza stanowi poważny i groźny problem dla zdrowia ludzkiego i środowiska lub czy istnieją uzasadnione obawy, że może ono stanowić taki problem.

Po trzecie, wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska i strażnikom straży gminnej (miejskiej) przydane zostanie kompetencja w zakresie sprawowania kontroli przestrzegania przed podmioty korzystające ze środowiska ograniczeń, zakazów, nakazów lub obowiązków określonych w uchwale odpowiednio przez podmioty korzystające ze środowiska, i przez osoby fizyczne.

Po czwarte, zwiększyć się mogą dochody gmin, z tytułu grzywn wymierzanych na podstawie art. 334 p.o.ś.

- **Podmioty gospodarcze, przedsiębiorczość i konkurencyjność gospodarki**

Proponowana zmiana będzie miała znaczny wpływ na działalność podmiotów gospodarczych.

Określenie przez sejmik w drodze uchwały rodzaju i jakości paliw dopuszczonych do stosowania lub zakazanych do stosowania na obszarze województwa lub jego części będzie oddziaływać na producentów i dostawców paliw, które ustalonych wymagań spełniać nie będą. Oznaczać to będzie potencjalne straty dla podmiotów gospodarczych, produkujących i dystrybuujących paliwa, których stopień emisyjności zanieczyszczeń do powietrza jest znaczny.

Jednocześnie wzrośtowi ulegną przychody przedsiębiorców branży paliw, które na mocy przedmiotowej ustawy zostaną dopuszczone do stosowania, tj. produkujących i dystrybuujących paliwa o wyższych parametrach jakościowych.



Projektowana zmiana będzie również oddziaływać na podmioty gospodarcze, które stosują paliwa gorszej jakości. Uchwalony przez sejmik województwa akt zakazujący ich stosowania skutkować będzie wzrostem kosztów utrzymania prowadzonych przez nich przedsiębiorstw.

- **Rynek pracy**

Brak jest wyraźnego wpływu na rynek pracy.

- **Sytuacja i rozwój regionalny**

Projektowane zmiany dotyczą wybranych obszarów, w których zanieczyszczenie powietrza stanowi poważny i groźny problem dla zdrowia ludzkiego i środowiska lub w odniesieniu do których istnieją uzasadnione obawy, że może ono stanowić taki problem. Dlatego w dłuższej perspektywie czasowej przyczynią się do poprawy zdrowia mieszkańców i atrakcyjności tych regionów.

### **Doprecyzowanie obszaru kompensacji emisji**

Zmiana uwzględniona w zakresie planowanych regulacji dot. obowiązku sporządzenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego dla obszarów przekroczeń standardów jakości powietrza oraz w zakresie wprowadzenia obowiązku rozstrzygnięcia o potrzebie kompensacji emisji na etapie decyzji środowiskowej.

### **Wprowadzenie obowiązku rozstrzygnięcia o potrzebie kompensacji emisji na etapie decyzji środowiskowej**

Wprowadzona zmiana będzie mieć następujący wpływ na:

- **Organy administracji publicznej**

Postępowanie kompensacyjne jest elementem procedury prowadzącej do wydania pozwolenia na wprowadzanie do powietrza gazów lub pyłów dla instalacji nowobudowanej bądź w sposób istotny zmienianej.

Obecnie w skali kraju postępowanie to przeprowadzane jest niezmiernie rzadko. Trudności generuje bowiem brak precyzyjnych zasad je regulujących.

Zauważyć należy, iż konieczność prowadzenia postępowania kompensacyjnego, które stanowi warunek uzyskania pozwolenia emisyjnego, może być niejednokrotnie czynnikiem decydującym o tym, czy na danym obszarze realizacja takiej inwestycji będzie w ogóle możliwa. Dzięki proponowanym rozwiązaniom, inwestor z odpowiednim wyprzedzeniem będzie mógł ocenić, czy jego przedsięwzięcie zmieści się w ramach standardów ochrony środowiska, co pozwoli mu



należycie zaplanować swoje działania, a także włączyć w nie odpowiednio wcześniej potencjalnych uczestników postępowania, a zatem podmioty prowadzące instalacje i emitujące do powietrza gazy i pyły, których krąg wyznaczony zostanie dzięki definicji obszaru przekroczeń standardów jakości powietrza.

- **Podmioty gospodarcze, przedsiębiorczość i konkurencyjność gospodarki**

Dokonanie zmian mających na celu doprecyzowanie granic obszaru kompensacji oraz zapewnienie możliwości rozstrzygnięcia o jej potrzebie na wcześniejszym, niż dotychczas etapie, powinno przyczynić się do ich przewyciężenia i w konsekwencji do sprawniejszego niż obecnie przebiegu procesu inwestycyjnego. Po pierwsze, decyzja o możliwości realizacji przedsięwzięcia, z punktu widzenia emisji z instalacji do powietrza, będzie uzyskiwana na początkowym etapie jego planowania. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest bowiem uzyskiwana na początkowych etapach procesu inwestycyjnego. Po drugie, wprowadzenie możliwości kompensacji poprzez ograniczenie niskiej emisji, umożliwi podmiotom gospodarczym inwestowanie w obszarach, w których niemożliwe jest obniżenie emisji pochodzących z innych instalacji.

- **Rynek pracy**

Brak jest wyraźnego wpływu na rynek pracy.

- **Sytuacja i rozwój regionalny**

Brak jest wyraźnego wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

### **Możliwość przeprowadzenia kompensacji emisji poprzez ograniczenie niskiej emisji**

Wprowadzona zmiana będzie mieć następujący wpływ na:

- **Organy administracji publicznej**

Projektowana nowelizacja wywrze wpływ na działalność organów administracji publicznej, jako że nałoży na nie obowiązek wydania zaświadczeń potwierdzających ilość zlikwidowanej emisji gazów i pyłów pochodzących z pieców węglowych w gospodarstwach domowych. Nałożenie na nich tych obowiązków nie powinno jednakże angażować dodatkowych ich zasobów, czy to finansowych czy osobowych.

- **Podmioty gospodarcze, przedsiębiorczość i konkurencyjność gospodarki**





Nowe przepisy, w brzmieniu wyżej zaproponowanym, będą miały niewątpliwie znaczenie dla rozwoju przedsiębiorczości na obszarach przekroczeń standardów jakości powietrza.

Umożliwią one bowiem osiągnięcie celu, jakim jest kompensacja emisji i w rezultacie uzyskanie pozwolenia na wprowadzanie do powietrza gazów i pyłów tam, gdzie wcześniej na przeszkodzie temu stało brzmienie art. 225 p.o.ś..

Postępowanie kompensacyjne, prowadzone w opisany wyżej sposób, jako że nie będzie wymagało udziału podmiotów już prowadzących instalację na obszarze przekroczeń standardów jakości powietrza oraz prowadzenia z nimi uzgodnień, przebiegać będzie w sposób szybszy i sprawniejszy, co także powinno być czynnikiem sprzyjającym wzrostowi przedsiębiorczości.

- **Rynek pracy**

Przewiduje się pozytywny wpływ projektowanej regulacji na rynek pracy. Będzie on skutkiem umożliwienia lokalizowania inwestycji na obszarach, gdzie dotychczas, ze względów już wyżej opisanych, nie mogły być one realizowane.

- **Sytuacja i rozwój regionalny**

Przewiduje się pozytywny wpływ projektowanej regulacji na rozwój regionalny. Będzie on skutkiem umożliwienia lokalizowania inwestycji na obszarach, gdzie dotychczas, ze względów już wyżej opisanych, nie mogły być one realizowane.

### **Zobowiązanie do ograniczenia pylenia z placów budowy oraz ze składów opału**

Projektowana zmiana stanowić będzie krok naprzód w kierunku umożliwienia ograniczenia emisyjności tych zanieczyszczeń, które powstają bez pośrednictwa przeznaczonych do tego celu środków technicznych.

- **Organy administracji publicznej**

W obecnym stanie prawnym wprowadzanie do powietrza pyłów i gazów nie jest objęte obowiązkiem uzyskania stosownego pozwolenia. Kontrolę nad nim można sprawować jedynie w pewnym stopniu. Tytułem przykładu można wskazać, że jest ona możliwa na podstawie art. 362 ust. 1 i 363 p.o.ś.. Pierwszy przepis przyznaje organowi ochrony środowiska kompetencję nałożenia mocą decyzji wymienionych w nich obowiązków na podmioty korzystające ze środowiska, natomiast drugi przepis, stanowi o możliwości wydania przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta decyzji nakazującej osobie fizycznej wykonanie w określonym czasie czynności zmierzających do ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko.



Przepisy te mają jednak charakter uzupełniający; znajdują zastosowanie w sytuacji, w której inne normy nie statuują rozwiązań bardziej szczegółowych.

Nowa regulacja stanowić będzie właśnie owo bardziej szczegółowe rozwiązanie-zabezpieczające wykonanie opisanych wyżej obowiązków nie tylko sankcją administracyjną, ale i penalną.

Ze względu na wzmiankowaną wyżej rozległość penalizacji niezbędnym będzie zachowanie precyzji w formułowaniu zapisów regulaminu, przy zwróceniu równocześnie uwagi na okoliczność, iż zbyt daleko idąca dowolność w określeniu nakładanych ich mocą obowiązków rodzić może wątpliwości, co do ich zgodności z zasadą państwa prawa.

Niebezpieczeństwo takie nie będzie grozić w warunkach przestrzegania przez organ stanowiący upoważnienia, wynikającego dla niego z art. 4 ust. 2 ustawy.

- **Podmioty gospodarcze, przedsiębiorczość i konkurencyjność gospodarki**

Podmioty prowadzące roboty budowlane oraz składowiska opału będą musiały ponieść dodatkowe koszty celem uczynienia zadość regulaminowym obowiązkom zabezpieczenia przed powodowanym przez nie pyleniem. Konieczność dokonania tych wydatków nie powinna stanowić jednak czynnika w sposób znaczący wpływającego na obniżenie się ich konkurencyjności na rynku.

- **Rynek pracy**

Brak jest wyraźnego wpływu na rynek pracy.

- **Sytuacja i rozwój regionalny**

Nie przewiduje się znaczącego wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

### **Umożliwienie wdrożenia stref ograniczonej emisji komunikacyjnej**

Wprowadzenie nowej regulacji, ze względu na konieczność podjęcia przez organy administracji publicznej szeregu rozłożonych w czasie działań oraz zapewnienie niezbędnego czasu do dostosowania się do wymagań strefy podmiotom chcącym się w niej poruszać, będzie procesem długotrwałym i złożonym.

- **Organy administracji publicznej**

W pierwszej kolejności niezbędnym będzie wprowadzenie opisanych wyżej zmian w ustawie-Prawo o ruchu drogowym oraz w aktach wykonawczych do tejże, w p.o.ś. oraz w rozporządzeniu w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywn w



drodze mandatu karnego, a także wydanie całkiem nowego aktu prawnego: rozporządzenia, które sprecyzuje sposób znakowania pojazdów, jego dystrybucję oraz zasady odpłatności.

Na organie wykonawczym gminy spoczywać będzie następnie obowiązek przygotowania projektu uchwały ustanawiającej strefę, która to uchwała, odpowiadając w swej treści upoważnieniu ustawowemu, możliwa byłaby do utrzymania w obrocie prawnym.

Jak już wspomniano, o sposobach zaopatrzenia w stosowne oznakowanie przesądzać będzie dopiero treść rozporządzenia. Z niego wynikać będą dodatkowe zadania jednostki samorządu terytorialnego w zakresie organizacji sposobu rozprowadzania plaketek i pobierania za ich wydanie opłat.

- **Podmioty gospodarcze, przedsiębiorczość i konkurencyjność gospodarki**

Wpływ proponowanych zmian na działalność podmiotów gospodarczych uznać należy za wyraźny.

Objęcie danego obszaru gminy strefą uniemożliwi bowiem wjazd do niego tym z nich, których pojazdy nie spełniają kryteriów emisji zanieczyszczeń. Restrykcja ta, jak można się spodziewać, dotknie w głównej mierze przedsiębiorców, posiadających w taborze pojazdy starsze i niedysponujących finansowymi bądź technicznymi możliwościami ich modernizacji.

W pozostałych przypadkach, podmioty te będą musiały ponieść koszty związane z przeprowadzaniem badania technicznego, zakończonego wpisem do zaświadczenia wyników odnoszących się do emisji zanieczyszczeń oraz uzyskać- na swój koszt- stosowne oznakowanie. Koszt ten zostanie jednak poniesiony przez nich jednorazowo i nie powinien wpłynąć w sposób znaczący na obniżenie ich konkurencyjności na rynku.

- **Rynek pracy**

Brak jest potencjalnego wpływu projektowanej nowelizacji na rynek pracy.

- **Sytuacja i rozwój regionalny**

Brak wyraźnego wpływu.

**Umożliwienie udzielania zezwoleń na przejazdy tylko dla pojazdów nienormatywnych spełniających kryterium norm emisji**

Wprowadzona zmiana będzie mieć następujący wpływ na:

- **Organy administracji publicznej**



Organy administracji publicznej, dzięki wprowadzonym zmianom w przepisach, dysponować będą skutecznym narzędziem ograniczania emisji niezorganizowanej bez konieczności przedsięwzięcia w tym kierunku wymagających zaangażowania dodatkowych nakładów działań.

- **Podmioty gospodarcze, przedsiębiorczość i konkurencyjność gospodarki**

Projektowana nowelizacja może zaznaczyć swój wpływ w sferze działalności podmiotów gospodarczych, posiadających starszą flotę pojazdów nienormatywnych. Nowe przepisy będą dla nich oznaczać konieczność poniesienia kosztów finansowych celem jej zmodernizowania w ten sposób, by spełniała standardy emisji zanieczyszczeń do powietrza.

To z kolei wpłynąć może na czasowe zmniejszenie się ich konkurencyjności w stosunku do podmiotów taką flotą już dysponujących.

- **Rynek pracy**

Nieprzewidywany jest wpływ nowej regulacji na rynek pracy.

- **Sytuacja i rozwój regionalny**

Brak jest zauważalnego wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

### **Umożliwienie zwiększenia stawek opłat za parkowanie**

Wprowadzona zmiana będzie mieć następujący wpływ na:

- **Organy administracji publicznej**

Znowelizowanie przepisów ustawy o drogach publicznych w kierunku opisanym wyżej uczyni opłatę za parkowanie instrumentem, za pomocą którego realizowane będą nie tylko główne cele polityki transportowej jednostki samorządu terytorialnego, ale również możliwym stanie się oddziaływanie w sposób pośredni na poziom emisji zanieczyszczeń z sektora komunikacyjnego- to wszystko zaś przy w zasadzie nieposzerzonym w żaden sposób zakresie ciążących na nich obowiązków.

- **Podmioty gospodarcze, przedsiębiorczość i konkurencyjność gospodarki**

Zwiększenie opłat za parkowanie uznane być może za czynnik o zaznaczającym się wpływie na konkurencyjność podmiotów gospodarczych. Dodatkowe koszty z nim związane będą z



pewnością odczuwalne tak przez parkujących w strefie, jak i prowadzących w niej lub jej pobliżu działalność gospodarczą (*vide: The Impact of Sustainable Transport Policies on the Travel Behaviour of Shoppers*, Final Report Prepared by Transport & Travel Research Ltd., February 2002, dostępny na stronie internetowej: <http://www.ttr-ltd.com/downloads/pdf/newhorizons.pdf>).

O tym, jednak jak znaczący on będzie, każdorazowo będzie rozstrzygać elastyczność, z jaką organy samorządu terytorialnego prowadzić będą swoją politykę w tym zakresie i kształtować wysokość tychże opłat, a także od wykorzystania przez nie możliwości pobierania ich w postaci abonamentu bądź ryczałtu.

Warto jednak zaznaczyć, iż w dłuższej perspektywie czasu, istnieje możliwość, że wprowadzenie podwyższonych opłat za parkowanie okaże się czynnikiem, który pozytywnie wpłynie na gospodarczy rozwój centrów miast. Może być to skutkiem zmiany przyzwyczajeń transportowych osób do nich przybywających, które ze względu na konieczność poniesienia tych opłat wybierać będzie środki komunikacji miejskiej, bądź rowerowej. Osiągnięty zostanie tym samym wzrost natężenia ruchu pieszych. Ten zaś – jak sugerują niektóre z przeprowadzonych badań – wpłynąć może pozytywnie na wzrost sprzedaży podmiotów prowadzących w strefie działalność w zakresie handlu detalicznego (*vide: Streets to Live By. How livable street design can bring economic, health and quality-of-life benefits to New York City*, August 2008, dostępny na stronie internetowej: [http://www.transalt.org/files/newsroom/reports/streets\\_to\\_live\\_by.pdf](http://www.transalt.org/files/newsroom/reports/streets_to_live_by.pdf), *The Impact of Pedestrianisation on Retail Economic Activity*, Ecolane 2001, *Cycling. The Way Ahead for Towns and Cities*, dostępny na stronie internetowej: [http://ec.europa.eu/environment/archives/cycling/cycling\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/archives/cycling/cycling_en.pdf)).

- **Rynek pracy**

Wpływ projektowanej regulacji na rynek pracy nie jest przewidywany.

- **Sytuacja i rozwój regionalny**

Brak jest dostrzegalnego wpływu na rozwój regionalny.

### **Umożliwienie wprowadzenia opłat za wjazd do wyznaczonego obszaru miasta**

Przyznanie miastom na prawach powiatu – największym ośrodkom miejskim w Polsce, z największą koncentracją zanieczyszczeń w powietrzu – możliwości ustanawiania stref płatnego wjazdu do centrów, jest rozwiązaniem niewątpliwie korzystnym dla tych jednostek. Zmniejszenie zatłoczenia na ulicach w strefach śródmiejskich w znaczący sposób wpłynie na jakość życia oraz komfort mieszkańców i gości tych ośrodków.



Wprowadzenie obowiązku uiszczania opłaty za wjazd i poruszanie się pojazdów po oznaczonym przez radę miasta na prawach powiatu obszarze, niewątpliwie wpłynie na zwiększenie liczby pasażerów komunikacji zbiorowej.

- **Organy administracji publicznej**

Rady miast na prawach powiatu uzyskają nowe uprawnienie - będą mogły ustanowić, na wniosek prezydenta miasta, strefę płatnego wjazdu.

Przy ustanawianiu stref płatnego wjazdu, rady miast na prawach powiatu winny wziąć pod uwagę rozwiązania stosowane w innych dużych miastach europejskich – np. w Londynie, w którym strefą płatnego wjazdu objęty jest spory obszar miasta. Wprowadzono tam też rozwiązania, które ze względu na swoją innowacyjność, mogą zasługiwać na uwzględnienie:

- sposób pobierania opłat za wjazd do strefy płatnego wjazdu – umożliwienie płatności przez Internet, wykupywania abonamentów, etc.;
- wprowadzenie systemu rejestracji pojazdów poruszających się po strefie płatnego wjazdu – np. poprzez zastosowanie urządzeń rejestrujących.

- **Podmioty gospodarcze, przedsiębiorczość i konkurencyjność gospodarki**

Należy stwierdzić, że przyjęcie proponowanej nowelizacji (oraz następnie ustanawianie stref płatnego wjazdu przez poszczególne miasta na prawach powiatu) może wywrzeć wyraźny wpływ na podmioty prowadzące działalność gospodarczą, zwłaszcza w centrach miast.

Poprzez objęcie danego obszaru miasta na prawach powiatu strefą płatnego wjazdu w znaczny sposób mogą zostać podniesione koszty prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców – zwłaszcza tych, którzy posiadają pojazdy, na które mogłaby być zostać nałożona wysoka opłata za wjazd (ze względu na przyjęty w projekcie współczynnik EURO).

Co więcej, wprowadzenie opłat za wjazd do centrum miast na prawach powiatu, może mieć także wpływ na przenoszenie się przez przedsiębiorców do bardziej oddalonych od centrów miast dzielnic – do których dojazd będzie i łatwiejszy, i tańszy.

- **Rynek pracy**

Brak wyraźnego wpływu na rynek pracy.

- **Sytuację i rozwój regionalny**

Brak wyraźnego wpływu na sytuację i rozwój regionalny.



**D. Wyznaczenie przewidywanych wydatków bezpośrednich ze środków publicznych na wdrożenie proponowanych przepisów prawnych.**

**Obowiązek sporządzenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego dla obszarów przekroczeń standardów jakości powietrza**

Projektowana zmiana nie pociągnie za sobą skutków dla budżetu państwa. Nowe zadanie w zakresie wyznaczania obszarów przekroczeń poziomu substancji w powietrzu realizowane będzie przez dotychczasowych pracowników wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, wydaniem rozporządzenia wykonawczego zajmą się natomiast dotychczasowi pracownicy Ministerstwa Środowiska.

Planowana zmiana wpłynąć może natomiast na budżety jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym, a pozostanie bez wpływu na wydatki budżetów powiatów i województw.





Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to gminy zasadniczo ponoszą koszty sporządzania Miejscowych Planów Zagospodarowania Przestrzennego (dalej: MPZP). Art. 21 ust. 2 wprowadza 4 odstępstwa od tej zasady, gdy kosztami sporządzenia MPZP obciążone są inne, niż gminy, jednostki:

- 1) **budżet państwa** - jeżeli jest on [MPZP] w całości lub w części bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym;
- 2) **budżet województwa** - jeżeli jest on [MPZP] w całości lub w części bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu wojewódzkim;
- 3) **budżet powiatu** - jeżeli jest on [MPZP] w całości lub w części bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym;
- 4) **inwestora realizującego inwestycję celu publicznego** - w części, w jakiej jest on [MPZP] bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji tej inwestycji.

Gminy, na których terenie wyznaczone zostaną obszary przekroczeń poziomu substancji w powietrzu w zakresie poziomu dopuszczalnego będą zobowiązane uchwalić dla nich MPZP, przy uwzględnieniu wniosków oraz założeń wynikających z uznania danej strefy za „obszar przekroczeń poziomu substancji w powietrzu”. Koszt sporządzenia nowego planu zagospodarowania przestrzennego, który będzie uwzględniał przedmiotowe zmiany, w całości ma obowiązek pokryć gmina. Z tego względu w niniejszym opracowaniu nie zostały wzięte pod uwagę możliwości ponoszenia kosztów przez inne jednostki.

Oszacowanie kosztów, które miałyby ponieść gminy w związku z koniecznością uchwalenia nowych planów zagospodarowania przestrzennego jest na trudne do przeprowadzenia. Fakt ten wynika z braku dostatecznych informacji dotyczących liczby planów zagospodarowania przestrzennego, które będzie trzeba uchwalić po wprowadzeniu nowej regulacji i spełnieniu pozostałych przesłanek zaktualizowania się obowiązku sporządzenia MPZP. Brak jest możliwości przewidzenia na ilu obszarach zostaną przekroczone standardy jakości powietrza. Koszty zmian legislacyjnych w niniejszym wypadku pozostają w ścisłej korelacji z wyżej wymienionymi obszarami. Oznacza to, że wraz ze wzrostem ilości obszarów na których zostaną przekroczone standardy jakości powietrza, również wzrosną koszty ponoszone przez gminy.

Wycena sporządzenia MPZP jest uzależniona od wielu czynników, w tym od położenia danego terenu, jego obszaru czy też projektowanego zagospodarowania terenu. Oszacowania ceny sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla konkretnego obszaru należy dokonać w sposób indywidualny. Istnieje bowiem bardzo wiele różnorodnych czynników, które mają wpływ na jej określenie. W celu wyznaczenia szacunkowych kosztów, które będą ponoszone przez gminy w razie powstania obowiązku sporządzenia nowych MPZP, oparto się na danych dot. kosztów sporządzenia MPZP przez podmioty trzecie (wyłanianych w drodze przetargowej w okresie 12.2011 r. – 11.2012 r.) w różnych gminach w Polsce (znajdujących się w różnych regionach kraju, o bardzo zróżnicowanej powierzchni, różnej gęstości zaludnienia, etc.).



Jednostka terytorialna	Obszar objęty przez MPZP [w ha]	Koszt sporządzenia MPZP [w ha]	Cena za 1 ha [w PLN]	Data rozstrzygnięcia przetargu
Tarnów	2 000,00	<b>169.795,00</b>	84,90	06.12.2011 r.
Ustka	37,00	24.600,00	<b>664,86</b>	28.02.2012 r.
Murów	1 030,00	114.021,00	110,70	07.08.2012 r.
Koronowo	2 090,00	98.400,00	47,08	20.07.2012 r.
Suszec	3 310,00	69.500,00	21,00	08.06.2012 r.
Bobrowo	556,70	59.040,00	106,05	21.08.2012 r.
Muszyna	250,70	<b>4.920,00</b>	19,67	23.08.2012 r.
Oleśnica	7 037,00	96.432,00	<b>13,70</b>	31.10.2012 r.
Nieporęt	395,00	26.937,00	68,19	12.11.2012 r.

Tabela nr 1.1

Tabela nr 1.1. zawiera podstawowe dane dot. miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – koszt sporządzenia MPZP, obszar nim objęty oraz koszt sporządzenia MPZP dla 1 ha terenu. W tabeli wyróżniono wartości skrajne:

- koszt sporządzenia MPZP w przykładowo wskazanych gminach waha się od 4.920,00 zł (w Gminie Muszyna) do 169.750,00 zł (w Gminie Tarnów);
- obszar, dla którego sporządza się MPZP jest niezwykle zróżnicowany: od 37,00 ha (Gmina Ustka) do 7.037,00 ha (Gmina Oleśnica);
- natomiast koszt sporządzenia MPZP dla 1 ha terenu wynosi: od 13,70 zł (Gmina Oleśnica) do 664,86 zł (Gmina Ustka).

Z przykładowych danych zamieszczonych w Tabeli nr 1.1. wynika, że dla wskazanych jednostek samorządu terytorialnego **średnia cena sporządzenia MPZP w przeliczeniu na 1 ha wynosi 126,64 zł.**

Szacuje się, że na ok. **20%** terytorium Polski występuje stan nadmiernego zanieczyszczenia powietrza. Zgodnie z danymi na koniec 2009 roku miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego objętych jest ok. **25,4%** obszaru kraju (łącznie powierzchnia obszaru lądowego Polski: ok. **31.188.800 ha**).

Z przyczyn obiektywnych nie jest możliwe uzyskanie wiarygodnych danych, w jakim zakresie obszary, na których występuje nadmierne zanieczyszczenie powietrza, już na chwilę obecną objęte są miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, z uwagi na co poniżej przedstawiono pięć wariantów, które różnicuje procent terytorium kraju, dla którego możliwe będzie nałożenie



obowiązku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wybór właściwego wariantu możliwy będzie, po sporządzeniu przez właściwy podmiot odpowiednich danych zbiorczych.

Wariant	Procent zanieczyszczonego obszaru Polski, nieobjętego MPZP	Obszar nieobjęty MPZP, na którym występuje stan nadmiernego zanieczyszczenia powietrza [w ha]	Przybliżony łączny koszt [w PLN]
I	5	1.559.440,00	196.863.706,00
II	7,5	2.339.160,00	295.295.558,00
III	10	3.118.880,00	393.727.411,00
IV	12,5	3.898.600,00	492.159.264,00
V	15	4.678.320,00	590.591.118,00

Tabela nr 1.2.

Kolejno, należy zwrócić uwagę, że zgodnie z planowanym art. 91e ust. 1 p.o.ś. nie dla wszystkich terenów, na których występuje przekroczenie standardów jakości powietrza, wojewódzki inspektor ochrony środowiska wyznaczy obszar przekroczeń standardów powietrza, bowiem za jego wyznaczeniem musi dodatkowo przemawiać przesłanka **interesu publicznego**. Bardzo trudno jest wskazać dla jakiego obszaru wojewódzcy inspektorowie ochrony środowiska stwierdzą, że istnieje **interes publiczny** we wprowadzeniu obszarów przekroczeń standardów powietrza i dlatego też wyniki końcowe, uzyskane odpowiednio w Wariantach I – V, należy zmodyfikować celem uwzględnienia również i tego czynnika.

W ocenie sporządzającego niniejszą ekspertyzę, biorąc pod uwagę tendencję do podejmowania działań w celu poprawy stanu powietrza oraz ze względu na coraz większą świadomość ekologiczną społeczeństwa, procent obszarów, dla których w uznaniu wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska wystąpi konieczność wyznaczenia obszaru przekroczeń standardów jakości powietrza, będzie kształtować się w górnych granicach skali.

Wariant	Procent	Kwota końcowa [ w PLN]
I a	45	88.588.668,00
I b	70	137.804.594,00
I c	95	187.020.521,00



II a	45	132.883.001,00
II b	70	206.706.891,00
II c	95	280.530.780,00
III a	45	177.177.335,00
III b	70	275.609.188,00
III c	95	374.041.040,00
IV a	45	221.471.669,00
IV b	70	344.511.485,00
IV c	95	467.551.301,00
V a	45	265.766.003,00
V b	70	413.413.783,00
V c	95	561.061.562,00

Tabela nr 1.3.

Jak wynika z powyższego szacunkowe koszty ponoszone przez gminy w związku z wprowadzeniem obowiązku sporządzania MPZP dla obszarów przekroczeń standardów jakości powietrza, mogą wahać się w przedziale **od 88.588.668,00 zł do 561.061.562,00 zł**. Tak duża rozpiętość podanych szacunkowych kwot wynika m.in. z niedookreślonej przesłanki, jaką będzie stanowić **interes publiczny** w sporządzeniu MPZP w związku z przekroczeniem standardów jakości powietrza (kwestia niedookreśloności pojęcia została wyjaśniona w uzasadnieniu projektu).

Ponadto w tym miejscu należy również wspomnieć o innych obciążeniach finansowych jakie może ponieść gmina w związku z uchwaleniem nowego planu zagospodarowania przestrzennego (lub też jego zmiany). Należą do nich m.in. *odszkodowania z tytułu zmiany przeznaczenia nieruchomości* (gdy dotychczasowy właściciel lub użytkownik wieczysty nie może korzystać z nieruchomości w sposób w który z niej korzystał do tej pory lub niemożliwym jest obecnie już korzystanie z nieruchomości w sposób zgodny z jej przeznaczeniem) lub też *żądanie od gminy odszkodowania równego spadkowi wartości nieruchomości* (gdy skutkiem nowego planu zagospodarowanie przestrzennego jest spadek wartości nieruchomości, a właściciel lub użytkownik wieczysty dokonuje jej sprzedaży bez wcześniejszego skorzystania z przysługujących mu praw w związku ze zmianą jej przeznaczenia). Ze względu na wpływ bardzo wielu czynników (w dużej mierze niezależnych od samorządów gminnych, jak np. kwestia odszkodowań), nie jest możliwym nawet najbardziej ogólne oszacowanie ewentualnych kosztów opisanych powyżej.

Mając na uwadze wskazaną powyżej argumentację należy przyjąć słusznie, iż na obecnym etapie prac projektowych ocena kosztów sporządzenia i uchwalenia przez gminy nowych planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów na których zostały przekroczone standardy jakości nie jest możliwa w związku z brakiem konkretnych danych odnośnie ilości wyżej



wymienionych obszarów oraz znacznej rozbieżności kosztów wykonania planów zagospodarowania przestrzennego dla różnych jednostek.

Uogólnianie kosztów, które miałyby ponieść gminy w tym konkretnym przypadku projektu zmian regulacji stanowi zbyt dalekie wybieganie w przyszłości i nie może być oparte na dzień dzisiejszy o żadne dane, które w sposób jednoznaczny mogłyby wskazać wielkość przyszłych obciążeń finansowych gmin.

#### **Obowiązek wskazywania w Miejscowych Planach Zagospodarowania Przestrzennego i decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dopuszczalnego sposobu ogrzewania budynków**

Projektowana zmiana nie pociągnie za sobą skutków w sektorze finansów publicznych. Zadanie polegające na wskazywaniu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dopuszczalnego sposobu ogrzewania budynków będzie tylko kolejnym dodatkiem do już i tak obszernie regulowanej kwestii zawartości wskazanych wyżej aktów prawnych i decyzji administracyjnych. Przedmiotowe zadanie realizowane będzie przez dotychczasowych pracowników organów administracji (gminy).

#### **Obowiązek uwzględnienia w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, Miejscowych Planach Zagospodarowania Przestrzennego i decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zapisów programów ochrony powietrza i planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe**

Projektowana zmiana nie pociągnie za sobą skutków w sektorze finansów publicznych. Zadanie polegające na uwzględnianiu w gminnym studium, MPZP i decyzjach WZiZT zapisów obowiązującego w województwie programu ochrony powietrza oraz obowiązującego w gminie planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe będzie tylko kolejnym dodatkiem do już i tak obszernie regulowanej kwestii zawartości wskazanych wyżej aktów prawnych. Przedmiotowe zadanie realizowane będzie przez dotychczasowych pracowników organów administracji.

#### **Zamieszczanie informacji o sposobie ogrzewania obiektu w projekcie budowlanym oraz w zawiadomieniu o zakończeniu budowy**

Projektowana zmiana nie pociągnie za sobą skutków w sektorze finansów publicznych.

#### **Obowiązek zmiany pozwolenia na budowę przed zmianą rodzaju ogrzewania obiektu**

Projektowana zmiana nie pociągnie za sobą skutków w sektorze finansów publicznych.



### **Obowiązek podłączenia budynków do sieci ciepłowniczej**

Projektowana zmiana nie pociągnie za sobą skutków w sektorze finansów publicznych. Nowe zadanie w zakresie kontrolowania obiektów budowlanych i ustalania możliwości podłączenia do sieci ciepłowniczej realizowane będzie przez dotychczasowych pracowników organów architektoniczno-budowlanych i nadzoru budowlanego.

### **Wprowadzenie środków nadzoru terminowego przygotowania przez gminy założeń do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe**

Brak jest przewidywanych wydatków bezpośrednich ze środków publicznych.

### **Obowiązek uzgadniania przez zarząd województwa projektów założeń do gminnych planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe pod względem zgodności z programem ochrony powietrza**

Projektowana zmiana nie pociągnie za sobą skutków w sektorze finansów publicznych.. Przedmiotowe zadanie - opiniowanie przez samorząd województwa projektów do gminnych planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe - realizowane będzie przez dotychczasowych pracowników organów administracji.

### **Prowadzenie inwentaryzacji źródeł spalania przy opracowywaniu założeń do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe**

Projektowana zmiana pociągnie za sobą wydatki bezpośrednie ze środków publicznych. Przeprowadzenie inwentaryzacji wszystkich źródeł spalania znajdujących się na obszarze gminy będzie wymagało dodatkowej pracy od osób zatrudnionych już w urzędach gminnych.

Projektowana zmiana pociągnie za sobą wydatki bezpośrednie ze środków publicznych. Przeprowadzenie inwentaryzacji wszystkich źródeł spalania znajdujących się na obszarze gminy będzie wymagało znacznych nakładów ze strony samorządów gminnych.

Zgodnie z danymi podanymi przez GUS w 2002 r. (ostatni pełen spis dot. gospodarstw domowych), w Polsce znajduje się obecnie ok. 15 mln gospodarstw domowych. Pozostałe budynki, w których nie mieszczą się gospodarstwa domowe, a w których znajdują się źródła o nominalnej mocy cieplnej poniżej 1 MW, zostały w niniejszym opracowaniu pominięte. (przyjęto, że mieszczą się w granicy błędu statystycznego).

Nowa regulacja wprowadza wymóg przeprowadzania inwentaryzacji źródeł spalania przez osoby posiadające określone kwalifikacje kominiarskie. Z tego względu – podobnie jak przy



uzasadnieniach dotyczących sporządzania np. planów energetycznych na szczeblu województwa – przyjęto założenie, iż prawdopodobnie dane zadanie będzie przez gminę zlecane podmiotom trzecim (np. w drodze przetargu).

Niezwykle trudnym do oszacowania jest, jaki może być koszt przeprowadzenia takiej inwentaryzacji przez gminy. Za przeprowadzenie standardowego przeglądu okresowego zgodnie z ustawą *Prawo budowlane* obowiązuje stawka wahająca się od **4,00 zł** do **7,00 zł** (dane pozyskane ze stron internetowych cechów kominiarskich; średnia stawka wynosi zatem **5,50 zł**) za każdą kondygnację budynku .

Ze względu na brak jakichkolwiek danych (proponowany wymóg przeprowadzania inwentaryzacji stanowi *novum* wśród gminnych zadań), przyjęto założenie, iż za dokonanie inwentaryzacji źródła spalania o cieplnej mocy nominalnej poniżej 1 MW, obowiązywałaby stawka wahająca się od 4,00 zł do 7,00 zł / gospodarstwo dom. (przy założeniu dokonywania przez odpowiednio wykwalifikowanych kominiarzy jedynie inwentaryzacji, bez dodatkowego przeglądu oraz bez wydawania zaświadczeń).

Przy podanej powyżej łącznej liczbie gospodarstw w kraju, poniesione przez samorządy gminne koszty w celu zinwentaryzowania źródeł spalania wyniosłyby łącznie od ok. 60.000.000 zł do 105.000.000 zł (przy istnieniu 2479 gmin w Polsce).

Niniejsza regulacja nie wpłynie na podwyższenie kosztów przygotowania projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, a nawet może doprowadzić do zmniejszenia kwot pieniężnych jakie gminy muszą przeznaczać na sporządzanie niniejszego dokumentu. Zwrócić należy uwagę, że zgodnie z art. 19 ust. 3 pkt 1 *Prawa energetycznego* w projekcie założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe należy **uwzględnić ocenę stanu aktualnego**. Wprowadzana regulacja pozwoli natomiast uzyskać dane na temat wielkości emisji źródeł spalania o cieplnej mocy nominalnej mniejszej niż 1 MW oraz wielkości całkowitej zainstalowanej mocy źródeł spalania.

Jak wynika z powyższego, w wyniku nowelizacji na gminy zostanie nałożony obowiązek opracowania jednej z najważniejszych informacji, która musi zostać zawarta w projekcie założeń, a która służyć ma opracowaniu przedsięwzięć racjonalizujących zużycie energii. Podmiot, który będzie opracowywał projekt założeń nie będzie więc już musiał tworzyć modeli, które w sposób przybliżony pozwalały uzyskać informacje o zainstalowanej mocy źródeł spalania o cieplnej mocy nominalnej mniejszej niż 1 MW, ale korzystać będzie mógł z zestawień przygotowanych przez gminę. Tym samym nakład pracy na przygotowanie projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, w omawianym zakresie, ograniczy się do opracowania obligatoryjnie uzyskanych przez gminę danych, co pozwoli ograniczyć nakład czasu niezbędny do sporządzenia stosownego dokumentu, co w realiach rynkowych skutkować może zmniejszeniem kosztów projektu.





## Obowiązek przygotowania i uchwalania planów energetycznych na szczeblu województwa

Zgodnie z projektem nowelizacji, na samorzady województwa zostanie nałożony zupełnie nowy obowiązek – przygotowywanie i uchwalanie planów energetycznych. Z tego względu też koszty przygotowania takich planów obciążą budżety samorządów województwa. W związku z tym, że projektowane przepisy wprowadzają całkowicie nowe zobowiązania po stronie samorządów województwa, brak jest danych nt. kosztów ewentualnego przygotowywania takiego planu na takim szczeblu/ obszarze.

W dotychczasowym stanie prawnym tylko gminy zobowiązane były do uchwalania *założeń do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe* (bądź, w określanych przypadkach *planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe*) oraz aktualizowania założeń do planów/ planów. Dla obliczenia kosztów sporządzenia wojewódzkich planów rozwoju energetyki, za wartość wyjściową można przyjąć koszt sporządzenia gminnego projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, a to z uwagi na porównywalny nakład pracy dla sporządzenia obu dokumentów. Wartość taką należy jednak zmodyfikować o wielkość obszaru, który oba opracowania obejmują.

Wynik porównania nakładu pracy na stworzenie projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe oraz aktualizacji takiego planu kształtuje się na poziomie 1:1 – zwłaszcza ze względu na analogiczne wymogi ustawowe wprowadzone dla obu rodzajów planów.

Jednostka terytorialna	Liczba mieszkańców	Obszar [w ha]	Koszt sporządzenia [w PLN]	Koszt (w przelicz. na 1 ha) [w PLN]	Koszt (w przelicz. na 1 mieszk.) [w PLN]	Data udzielenia zamówienia
M. Opole	122.120	9.655,00	46.740,00	4,84	0,39	16.06.2011 r.
M. Tychy	129.322	8.172,00	42.000,00	5,14	0,33	09.08.2011 r.
M. i Gm. Połaniec	<b>8.718</b>	7.492,00	<b>11.685,00</b>	1,60	<b>1,34</b>	28.11.2011 r.
M. Łódź	725.055	29.325,00	207.870,00	7,09	<b>0,29</b>	30.12.2011 r.
M. i Gm. Goleniów	33.974	<b>44.284,00</b>	29.520,00	<b>0,67</b>	0,88	19.03.2012 r.
M. i Gm. Wrocław	<b>631.377</b>	29.300,00	<b>367.770,00</b>	<b>12,56</b>	0,59	21.03.2012 r.



<b>M. Ostrów Wlkp.</b>	72.907	4.190,00	34.440,00	8,22	0,48	17.04.2012 r.
<b>M. Siemianowice Śl.</b>	69.713	<b>2.550,00</b>	44.280,00	17,36	0,64	26.04.2012 r.
<b>M. Zabrze</b>	179.861	8.040,00	72.570,00	9,03	0,40	20.07.2012 r.

Tabela nr 2.1

Jak wynika z danych wskazanych w Tabeli nr 2.1., koszty sporządzenia przed podmioty trzecie (wyłaniane w drodze przetargowej) założeń do planów/ planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, różnią się w znaczący sposób (co widać na przykładzie wybranych jednostek terytorialnych z różnych regionów Polski, stanowiących reprezentatywną próbę. Gminy te różnią się między sobą m.in. poziomem oraz gęstością zaludnienia, powierzchnią i charakterem. W tabeli zostały wyróżnione wartości skrajne. Na podstawie danych nt. kosztów sporządzania przez gminy założeń do planów/ planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, można wyciągnąć następujące wnioski:

- koszty sporządzenia założeń do planu/ planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe wahają się od 11.685,00 zł (M. i Gm. Połaniec) do 367.770,00 zł (M. i Gm. Wrocław);
- liczba mieszkańców w wybranych jednostkach terytorialnych waha się od 8.718 (M. i Gm. Połaniec) do 631.377 osób (M. i Gm. Wrocław);
- koszt sporządzenia założeń do planu/ planu w przeliczeniu na 1 ha powierzchni waha się w poszczególnych gminach od 0,67 zł (M. i Gm. Goleniów) do 12,56 zł (M. i Gm. Wrocław);
- koszt sporządzenia założeń do planu/ planu w przeliczeniu na 1 mieszkańca waha się w poszczególnych gminach od 0,29 zł (M. Łódź) do 1,34 zł (M. i Gm. Połaniec).

Rozsądnym wydaje się założenie, iż koszt sporządzenia planu energetycznego na szczeblu wojewódzkim może być **związany z liczbą mieszkańców w danym województwie** – kryterium obszarowe wydaje się być, w sytuacji województw o dużej powierzchni (przy relatywnie niskim zaludnieniu – np. województwo zachodniopomorskie), niewymierne. Widać to na przykładzie sporządzania planów dla gmin o stosunkowo niewielkim obszarze jak M. i Gm. Wrocław, przy jednocześnie b. dużym zaludnieniu (z którym wiąże się gęsta zabudowa, obiekty o wysokim zapotrzebowaniu energetycznym, etc.). Należy również zwrócić uwagę, że w gminach, na których terenie zlokalizowane są duże przedsiębiorstwa zajmujące się produkcją energii (np. M. i Gm. Połaniec) – przy stosunkowo niewielkim obszarze i zaludnieniu, koszty sporządzenia założeń do planu/ planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe są relatywnie wysokie (w przeliczeniu na 1 ha i na 1 mieszkańca).



Średnia cena w przeliczeniu na 1 mieszkańca, w oparciu o dane wskazane w Tabeli nr 2.1., wynosi **0,44 zł**. Zgodnie z wynikami Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011 (stan na dzień 31 grudnia 2011 r.) liczebność Polski wynosi 38.538.447, z czego wynika, że w skali całego kraju obciążenie 16 samorządów województw wynosić będzie ok. 17 mln zł.

### **Wprowadzenie możliwości udzielania dotacji z budżetu gminy po wymianie ogrzewania**

Projektowana zmiana nie pociągnie za sobą skutków dla budżetu państwa, choć wpłynąć może na budżety jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym i powiatowym. Poprzez ułatwienie uzyskiwania dotacji na zmianę sposobu ogrzewania zwiększyć może się liczba wniosków o przyznanie dotacji. Zaproponowanie poszerzenia możliwości wnioskowania o dotację z budżetu gminy po wymianie ogrzewania stanowi *novum* w stosunku do dotychczasowego stanu prawnego. Obecnie złożenie wniosku o dotację do wymiany ogrzewania jest możliwe jedynie przed rozpoczęciem inwestycji.

Po przeanalizowaniu wyników postępowań konkursowych przeprowadzanych przez Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW) wraz z poszczególnymi gminami oraz kwot przyznawanych w tychże postępowaniach dotacji, wyliczono, że gminy partycypowały w kosztach inwestycji wymiany ogrzewania w wymiarze do ok. 20 % (np. w ramach wykonywania zadania „Czyste powietrze Pomorza”).

Na obecnym etapie trudno jest przewidzieć, jakie faktycznie koszty będą ponosić gminy w związku z wprowadzeniem dodatkowej możliwości uzyskiwania dotacji przez mieszkańców po wymianie ogrzewania. Koszty ponoszone przez samorządy gminne będą zależeć od szeregu czynników – (restrykcyjności) kryteriów przyznawania dotacji, chęci mieszkańców do wymiany systemów ogrzewania oraz ewentualnego współpartycypowania w środkach np. WFOŚiGW, etc.

### **Wprowadzenie możliwości traktowania środków finansowych w budżetach gmin przeznaczonych na ochronę środowiska jako niewygasających**

Rekomenduje się utrzymanie przepisów w dotychczasowym brzmieniu.

### **Wskazanie odpowiedzialności w zakresie ograniczenia emisji pochodzącej z sektora komunalnego i transportu na obszarze gminy**

Projektowana zmiana nie pociągnie za sobą skutków dla budżetu państwa. Nowe zadanie w zakresie sprawowania nadzoru nad realizacją przez wójta burmistrza lub prezydenta miasta zadań ustalonych w programach ograniczenia emisji substancji do powietrza z określonych źródeł



realizowane będzie przez dotychczasowych pracowników wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska.

Planowana zmiana wpłynąć może natomiast na budżety jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym, a pozostanie bez wpływu na wydatki budżetów powiatów i województw. Gminy będą bowiem musiały ponieść wydatki związane z przygotowaniem, uchwaleniem i wykonaniem programów, o których mowa powyżej. Koszt ten będzie różny w każdej gminie, a uzależniony od struktury grzewczej sektora komunalnego i stopnia natężenia ruchu pojazdów silnikowych.

Koszt wdrożenia proponowanej zmiany został oszacowany na podstawie danych zawartych w programach ograniczenia niskiej emisji uchwalanych w latach 2006-2013 przez wybrane gminy (znajdujące się w różnych regionach kraju, o zróżnicowanej powierzchni i gęstości zaludnienia i jako takie stanowiące reprezentatywną próbę).

Jednostka	Liczba mieszkańców	Obszar [w ha]	Koszt sporządzenia i wykonania Programu [w PLN]	Koszt w przeliczeniu na jednego mieszkańca [w PLN]	Koszt w przeliczeniu na 1 hektar [w PLN]	Data sporządzenia Programu
<b>Gm. Ożarówice</b>	<b>5 430</b>	4 400	10 793 800	<b>1 987,89</b>	2 453,14	07. 2006 r.
<b>M. i Gm. Czechowice-Dziedzice</b>	43 000	6 600	12 701 899	295,39	1 924,53	08. 2006 r.
<b>M. Jaworzno</b>	95 520	<b>15 220</b>	13 600 000	142,38	<b>89,36</b>	08. 2008 r.
<b>M. Koszalin</b>	107 376	8 330	24 450 000	227,70	2 935,17	08. 2009 r.
<b>M. Żory</b>	62 022	6 459	5 020 000	<b>80,94</b>	777,21	08. 2010 r.
<b>M. Opole</b>	<b>122 120</b>	9 655	<b>62 610 000</b>	512,69	<b>6 484,72</b>	12. 2010 r.
<b>M. Polkowice</b>	22 153	<b>2 374</b>	<b>2 417 000</b>	109,10	1 018,11	02. 2012 r.
<b>M. Włocławek</b>	116 783	8 432	43 200 000	369,92	5 123,34	01. 2013 r.

Tabela Nr 3.1.

Jak wynika z danych wskazanych w Tabeli nr 3.1., koszty przygotowania, uchwalenia i wykonania programów ograniczenia emisji substancji do powietrza z określonych źródeł nie są jednakowe. W tabeli zostały wyróżnione wartości skrajne. Na podstawie tych danych można wyciągnąć następujące wnioski:

- koszty przygotowania, uchwalenia i wykonania programu ograniczenia niskiej emisji wahają się od 2 417 000,00 zł (M. Polkowice) do 62 610 000,00 zł (M. Opole);



- liczba mieszkańców w wybranych jednostkach terytorialnych waha się od 5 430 (Gm. Ożarówce) do 122.120 osób (M. Opole);
- powierzchnia w wybranych jednostkach terytorialnych waha się od 2 374 ha (M. Polkowice) do 15 220 ha (M. Jaworzno);
- koszt przygotowania, uchwalenia i wykonania programu ograniczenia niskiej emisji w przeliczeniu na 1 mieszkańca waha się od 80,94 zł (M. Żory) do 1 987,89 zł (Gm. Ożarówce);
- koszt przygotowania, uchwalenia i wykonania programu ograniczenia niskiej emisji w przeliczeniu na 1 ha powierzchni waha się od 89,36 zł (M. Jaworzno) do 6 484,72 zł (M. Opole).

Mając na względzie powyższe dane, należy zauważyć, że koszt przygotowania, uchwalenia i wykonania programu ograniczenia emisji substancji do powietrza z określonych źródeł jest zależny od liczby mieszkańców – kryterium obszarowe wydaje się być bez znaczenia. Jako przykład należy wskazać gminę Jaworzno, w której przy najmniejszej powierzchni koszt przygotowania, uchwalenia i wykonania planu okazał się największy, a w drugim w kolejności mieście Opolu, koszt ten okazał się najwyższy.

Średni koszt w przeliczeniu na 1 mieszkańca, w oparciu o dane wskazane w Tabeli nr 3.1., wynosi 465,75 zł. Ponieważ zgodnie z wynikami Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011 (stan na dzień 31 grudnia 2011 r.) liczebność Polski wynosi 38 538 447, a jej terytorium dzieli się na 2 479 gmin, średni koszt przygotowania, uchwalenia i wykonania programu ograniczenia emisji substancji do powietrza z określonych źródeł dla jednej gminy wyniesie 7 240 533,15 zł

#### **Standardy emisji dla kotłów o mocy poniżej 1 MW**

Projektowana zmiana nie pociągnie za sobą skutków w sektorze finansów publicznych.

#### **Wymagania techniczne w zakresie wielkości emisji zanieczyszczeń dla nowych źródeł spalania małej mocy w gospodarstwach domowych**

Projektowana zmiana nie pociągnie za sobą skutków w sektorze finansów publicznych.

#### **Dobrowolne wymagania jakościowe dla źródeł spalania małej mocy instalowanych w ramach realizacji PONE**

Rekomenduje się utrzymanie przepisów w dotychczasowym brzmieniu.

#### **Wprowadzenie minimalnych wymagań jakościowych dla paliw stałych**



Projektowana zmiana pociągać za sobą będzie konieczność dokonania bezpośrednich wydatków ze środków publicznych.

Wydatki te będą prostą pochodną objęcia Systemem Kontroli Monitorowania i Kontrolowania Jakości Paliw pozostających dotychczas poza jego zasięgiem paliw stałych. Znacznemu rozszerzeniu ulegnie na skutek tego zakres obowiązków zarządzającego Systemem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Sporządzane przez niego wykazy, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy, po wejściu w życie nowych przepisów, będą musiały zawierać informacje o przedsiębiorcach wytwarzających, transportujących i magazynujących paliwa stałe. Zgodnie z jej przepisami ustalać będzie on też musiał programy kontroli ich jakości. Poszerzeniu o paliwa stałe ulegnie zakres sporządzanego przez Prezesa UOKiK rocznego raportu, o którym mowa w art. 29 ust.1 ustawy.

Dla należytego wykonania tak określonych, nowych zadań, niewystarczającymi mogą okazać się dotychczasowe zasoby kadrowe Urzędu, a niezbędnym w tej sytuacji- zatrudnienie dodatkowych, wykwalifikowanych pracowników.

Biorąc pod uwagę liczbę podmiotów, które będą poddane kontroli przez pracowników Inspekcji Handlowej, przy której współdziała Prezes UOKiK realizuje powyższe zadania oraz zakres działań z nią związanych oszacowano, iż w każdym Wojewódzkim Inspektoracie Inspekcji Handlowej utworzony winien zostać jeden dodatkowy etat.

Poniżej przedstawiono oszacowane całkowite koszty utworzenia 17 etatów w Wojewódzkich Inspektoratach Inspekcji Handlowej.

<b>Rodzaj wydatków</b>	<b>Koszt [w PLN]</b>	<b>Ilość etatów</b>	<b>Razem [w PLN]</b>
<b>Wynagrodzenie</b> (wg raportu GUS <i>Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w I półroczu 2012 r.)</i>	4 519,82	17	76 836,94
<b>Pozostałe wydatki bieżące</b> (z przeznaczeniem na techniczne uzbrojenie w stanowiska pracy w skali roku, tj. zabezpieczenie stanowiska pracy w meble, sprzęty i materiały biurowe, opłacenie dodatkowej powierzchni biurowej wraz z opłatami eksploatacyjnymi i usługami utrzymania czystości, usługami pocztowymi i informatycznymi, rozmowami telefonicznymi, delegacjami służbowymi, szkoleniami, badaniami z zakresu medycyny pracy)	20 000,00	17	340 000,00



<b>Wydatki na zakupy inwestycyjne</b> (zakup sprzętu komputerowego, rozbudowa sieci informatycznej)	4 500,00	17	76 500,00
<b>Razem</b>			493 336,94

Tabela 4.1.

Kolejne wydatki generowane będą w toku procedury kontrolnej, a związane będą z koniecznością sfinansowania takich działań, jak pobieranie próbek, ich zabezpieczenie oraz zbadanie w laboratorium.

Sposób ich dokonywania będzie musiał zostać uprzednio dookreślony w wydanych na podstawie przepisów ustawy rozporządzeniach. Na ich potrzeby niezbędnym będzie z kolei wcześniejsze wypracowanie sposobów pobierania próbek paliw oraz metod badania ich jakości. Ponieważ dopiero one zdeterminują rodzaj wyposażenia niezbędnego w toku procedury kontrolnej, oszacowanie kosztu jego zakupu i eksploatacji na tym etapie jest niemożliwe.

Przy oszacowaniu kosztów wdrożenia proponowanej zmiany należy także uwzględnić nałożony na służby kominiarskie obowiązek kontrolowania jakości paliw w gospodarstwach domowych. Będzie to wymagać wyposażenia je w odpowiednie ku temu narzędzia i środki, przy czym kwestia wydatków w tym celu poniesionych zależeć będzie w głównej mierze od rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu, wydanym na podstawie nowowprowadzonego art. 30b. W nim bowiem winno zostać określone czy nałożone na służby kominiarskie zadania będą realizowane z wykorzystaniem ich własnych środków i przy użyciu własnego wyposażenia albo czy będą one powierzone podmiotom zewnętrznym wyłonionym w procedurze przetargowej.

### **Uzależnienie wysokości akcyzy na paliwa od jakości paliwa i rodzaju odbiorcy**

Przyjęcie zaproponowanego rozwiązania nie będzie wiązało się z poniesieniem wydatków bezpośrednich ze środków publicznych. Niemniej jednak likwidacja zwolnienia podmiotowego, w zakresie wykorzystywania węgla do celów opałowych, w gospodarstwach domowych, może przynieść dodatkowe wpływy do budżetu.

Obłożenie akcyzą wyrobów węglowych, w związku z licznymi zwolnieniami, przede wszystkim w zakresie gospodarstw domowych, jak i dotyczącymi wykorzystania tego surowca w procesie produkcji energii elektrycznej, miały przynieść jedynie od 120 - 150 mln zł przychodu rocznie. Takie szacunki wynikają z opracowań dostępnych na stronach [www. Ministerstwa Finansów](http://www.MinisterstwaFinansow.pl).

Z danych Izby Gospodarczej Sprzedawców Polskiego Węgla wynika, że gospodarstwa domowe, dla celów opałowych, w 2012 r. zużyły około 12 mln ton tego surowca. Przyjmując, że byłby to węgiel kamienny objęty pozycją CN 2701, o wartości energetycznej (w rozumieniu Ustawy o podatku akcyzowym) 23,8 GJ/1000 kg, na podstawie obowiązujących stawek akcyzy, wpływy z tego tytułu wyniosłyby 365, 57 mln zł. W stosunku do wpływów planowanych przez Ministra Finansów byłyby to zatem znaczna pozycja.





Należy jednak uwzględnić, że wyliczenie powyższe może stanowić jedynie hipotetyczną płaszczyznę porównawczą. Planowana zmiana regulacji ma bowiem skłonić gospodarstwa domowe, stosujące węgiel jako paliwo energetyczne, do odejścia od jego stosowania. Dlatego wpływy budżetowe z tytułu akcyzy na węgiel, węgiel brunatny i koks nie będą tak wysokie. Ich wartość będzie malała w czasie, wraz z dostosowaniem gospodarstw domowych do stosowania paliw niskoemisyjnych, zwolnionych z akcyzy lub obłożonych preferencyjną stawką tego podatku. Propozycja obniżenia akcyzy dla gospodarstw domowych na paliwa niskoemisyjne, spowoduje spadek wpływu z tytułu tego podatku, który co do wartości powinien odpowiadać ewentualnym wpływom z tytułu akcyzy na węgiel, węgiel brunatny i koks.

Finalnie, proponowane zmiany powinny być neutralne dla rachunku budżetu państwa.

### **Doprecyzowanie możliwości określenia dopuszczalnych rodzaju i jakości paliw zgodnie z art. 96 ustawy – Prawo ochrony środowiska**

Projektowana zmiana nie pociągnie za sobą skutków dla budżetów państwa. Nowe zadania w zakresie kontroli przestrzegania ograniczeń, zakazów, nakazów lub obowiązków określonych w uchwale, realizowane będzie przed dotychczasowych pracowników wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska i strażników gminnych.

### **Doprecyzowanie obszaru kompensacji emisji**

Zmiana uwzględniona w zakresie planowanych regulacji dot. obowiązku sporządzenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego dla obszarów przekroczeń standardów jakości powietrza oraz w zakresie wprowadzenia obowiązku rozstrzygnięcia o potrzebie kompensacji emisji na etapie decyzji środowiskowej.

### **Wprowadzenie obowiązku rozstrzygnięcia o potrzebie kompensacji emisji na etapie decyzji środowiskowej**

Projektowana nowelizacja nie pociągnie za sobą konieczności dokonywania wydatków ze środków publicznych.

### **Możliwość przeprowadzenia kompensacji emisji poprzez ograniczenie niskiej emisji**

Nowelizacja przepisów w opisanym wyżej zakresie nie spowoduje konieczności poniesienia wydatków bezpośrednich ze środków publicznych.

### **Zobowiązanie do ograniczenia pylenia z placów budowy oraz ze składów opału**



Projektowana zmiana nie będzie niosła ze sobą konieczności dokonania wydatków ze środków publicznych. Uchwaleniem zmian w dotychczas obowiązujących regulaminach, zapewniających ich zgodność w zakresie przedmiotowym z nowowprowadzonymi przepisami ustawowymi, zajmie się organ stanowiący gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego inspektora sanitarnego.

### **Umożliwienie wdrożenia stref ograniczonej emisji komunikacyjnej**

Sama projektowana zmiana nie będzie pociągać za sobą konieczności dokonania wydatków ze środków publicznych. Te będą musiały zostać poniesione przy założeniu, że rada gminy zdecyduje się na skorzystanie z przydanych jej mocą ustawy kompetencji i ustanowienia strefy ograniczonej emisji komunikacyjnej.

Te z nich, które zostaną poniesione na dostawę i dystrybucję zgodnych ze wzorem plaketek służących oznaczaniu pojazdów, będą obciążać budżet jednostki samorządu terytorialnego tymczasowo, jako że finalnie, zgodnie z treścią rozporządzenia, zobowiązaniem do ich pokrycia będzie podmiot, któremu będą one wydawane.

Wyłącznie ze środków publicznych będą natomiast musiały zostać pokryte koszty związane z dostawą i montażem znaków drogowych, oznaczających początek i koniec strefy ograniczonej emisji komunikacyjnej.

Ze względu na okoliczność, iż strefa taka będzie na gruncie polskiego porządku prawnego rozwiązaniem nowatorskim, próby oszacowania kosztów, o których mowa powyżej obarczone są sporym marginesem błędu. Ich wysokość zależeć będzie w pierwszym rzędzie od liczby stref, o których powstaniu zadecydują rady gminy oraz od ich całkowitej powierzchni i rozległości. Czynniki te zdeterminują następnie ilość niezbędnych do posadowienia odpowiednich znaków drogowych.

Ich cena ustalona zostanie w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego i zależeć będzie także od wybranych przez Zamawiającego parametrów znaków, to jest ich średnicy, użytej folii, parametrów słupków, na których będą się one wspierać.

Dla celów jedynie zatem poglądowych można w tym miejscu odwołać się do danych w przedmiocie kosztów, jakie w związku z ustanowieniem stref ograniczonej emisji komunikacyjnej poniesione zostały w wybranych miastach europejskich.

I tak, koszt zakupu i zainstalowania stosownego oznakowania w Berlinie, w którym to mieście strefa zajmuje powierzchnię 88,00 km<sup>2</sup> oszacowano na zamykający się w przedziale 30.000,00-130.000,00 EUR. W Lipsku koszt poniesiony na pełne wdrożenie do funkcjonowania strefy w latach 2010/2011, a więc na rok przed jej wprowadzeniem i w pierwszym roku po jej wprowadzeniu wyniósł łącznie 900.000,00 EUR. W następnych latach planowane na ten cel wydatki zamknąć się mają w kwocie 450.000,00 EUR. Strefa ograniczonej emisji komunikacyjnej w Londynie jest obsługiwana w pełni automatycznie przez odczytujące numery tablic rejestracyjnych kamery. Działa ona za pomocą tego samego systemu, który kontroluje pobieranie opłat za wjazd do centrum miasta i którego koszt wdrożenia wyniósł 280.000.000,00 EUR *(wszystkie dane przytoczone za*



prezentacją „Zanieczyszczenia komunikacyjne – metody ograniczania. Strefy niskiej emisji. Opłaty za wjazd do centrum. Ograniczenia prędkości – uspokojenie ruchu”. Dostępna na stronie internetowej [www.gdos.pl](http://www.gdos.pl))

Wydatki konieczne do poniesienia na ten cel w Polsce, ze względu na dużo mniejszy przewidywany obszar strefy oraz brak automatyzacji w procesie jej obsługi winny osiągnąć pułap dużo niższy.

### **Umożliwienie udzielania zezwoleń na przejazdy tylko dla pojazdów nienormatywnych spełniających kryterium norm emisji**

Wprowadzenie opisanych wyżej zmian do przepisów nie pociągnie za sobą konieczności dokonywania wydatków ze środków publicznych.

### **Umożliwienie zwiększenia stawek opłat za parkowanie**

Projektowana zmiana nie pociągnie za sobą obowiązku dokonywania wydatków ze środków publicznych. Konieczność taka zaistnieje natomiast w sytuacji skorzystania przez radę gminy z przydanych jej mocą ustawy kompetencji i przyjęcia przez ten organ uchwały w sprawie ustanowienia strefy płatnego parkowania oraz obowiązujących w niej stawek opłat.

Wydatki te związane będą przede wszystkim z potrzebą naniesienia odpowiednich zmian na znakach drogowych w zakresie umieszczonych na nich informacji o nowych stawkach oraz na dokonaniu stosownych modyfikacji w obowiązującym w gminie systemie pobierania opłat za parkowanie, uwzględniających ich nową wysokość.

Na wysokość tą w poszczególnych gminach wpływ będzie miała przede wszystkim liczba znaków, których powierzchnia będzie musiała zostać poddana odpowiedniej modyfikacji. Koszt ten jednak, ze względu na technologię ich wykonania nie powinien być znaczny. Wprowadzenie ewentualnych zmian w oprogramowaniu parkometrów, tak aby przystosować je do pobierania opłat w nowej wysokości powinno być dokonane przez pracowników jednostek gminy, w ramach dotychczas wykonywanych przez nich zadań.

### **Umożliwienie wprowadzenia opłat za wjazd do wyznaczonego obszaru miasta**

Poprzez samo wprowadzenie regulacji, która ustanawia jedynie fakultatywne *wprowadzenie opłat za wjazd do wyznaczonego obszaru miasta* nie wywoła bezpośrednich skutków w sektorze finansów publicznych. Natomiast realizacja tych uprawnień przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego w znaczny sposób wpłynie na budżetów miast na prawach powiatu (od 1 stycznia 2013 r. w Polsce znajduje się 66 miast o takim statusie), gdyż to one będą uprawnione do wprowadzenia tzw. *opłat kongestyjnych* w wyznaczonych strefach.



W razie ustanowienia stref płatnego wjazdu do swoich centrów, miasta na prawach powiatu będą zmuszone do opracowania całkowicie nowego systemu (także infrastruktury informatycznej) w celu pobierania opłat, ewidencjonowania pojazdów (mających np. wykupione przez właścicieli abonamenty na wjazd do stref płatnego wjazdu) oraz nakładania kar za nieprzestrzeganie przepisów.

Zwrócić jednak należy uwagę, że wprowadzenie opłat za wjazd do wyznaczonego obszaru miasta związane jest nie tylko z kosztami wprowadzenia systemu, ale również z dochodami czerpanymi z jego funkcjonowania. Oczywiście jednak, o zwrocie zainwestowanych kosztów nie można mówić w pierwszych miesiącach funkcjonowania systemu. Na potrzeby oszacowania kosztów inwestycji, przeanalizowano funkcjonowanie podobnych systemów w trzech miastach europejskich, w których od kilku lat funkcjonują strefy płatnego wjazdu.

<b>MIASTO</b> (w nawiasie podano liczbę mieszkańców)	<b>Koszty wdrożenia</b> <b>systemu</b> [w mln EURO]	<b>Koszty</b> <b>operacyjne</b> [w mln EURO]	<b>Roczny</b> <b>przychód</b> [w mln EURO]
<b>Londyn (ok. 8,2 mln)</b>	396,0	155,0	317,0
<b>Mediolan (ok. 1,3 mln)</b>	<b>26,5</b>	<b>6,5</b>	<b>12,0</b>
<b>Sztokholm (ok. 0,8 mln)</b>	214,0	18,0	89,0

*Tabela nr 5.1*

Czas, po jakim koszty inwestycji uległy całkowitemu pokryciu:

#### **I. Londyn**

<b>Ilość lat od</b> <b>zakończenia</b> <b>inwestycji</b>	<b>Obliczenia</b> [w mln EURO]
1	$-396 + (-155) + 317 = -234$
2	$-234 + (-155) + 317 = -72$
<b>3</b>	$-72 + (-155) + 317 = \mathbf{90}$

*Tabela nr 5.2.*

#### **II. Sztokholm**

<b>Ilość lat od</b> <b>zakończenia</b> <b>inwestycji</b>	<b>Obliczenia</b> [w mln EURO]
1	$-214 + (-18) + 89 = -143$
2	$-143 + (-18) + 89 = -62$



3	$- 62 + (-18) + 89 = 9$
---	-------------------------

Tabela nr 5.3.

### III. Mediolan

Ilość lat od zakończenia inwestycji	Obliczenia [w mln EURO]
1	$- 26,5 + (-6,5) + 12 = - 21$
2	$- 21 + (-6,5) + 12 = - 15,5$
3	$- 15,5 + (-6,5) + 12 = - 10$
4	$- 10 + (-6,5) + 12 = - 4,5$
5	$- 4,5 + (-6,5) + 12 = 1$

Tabela nr 5.4.

Opisane powyżej trzy miasta, które ustanowiły na swoim obszarze strefy płatnego wjazdu, różnią się nie tylko obszarem/ gęstością zaludnienia, ale także głównymi motywami, dla których zdecydowano się wprowadzić środki skutkujące ograniczeniem ruchu w centrach miast.

Z danych, które można uzyskać nt. systemów funkcjonujących w Londynie, Sztokholmie i Mediolanie, wynika, że najprostszy system – również ze względu na (stosunkowo najniższe na tle innych miast) koszty poniesione w celu jego wdrożenia i funkcjonowania – wprowadzono w Mediolanie. Głównym powodem ustanowienia ograniczeń w swobodnym dostępie do centrum tego miasta była, poza obniżeniem zatłoczenia w centrum, **redukcja poziomu generowanych przez środki transportu zanieczyszczeń** (po wdrożeniu systemu zanotowano spadek ruchu o 14,4%, emisji dwutlenku węgla o 9% i emisji pyłu PM10 o 19%).

W Mediolanie, w ramach poczynionej inwestycji (której koszt, zgodnie z Tabelą nr 5.1. wyniósł 26,5 mln EURO), zainstalowano 60 kamer rejestrujących wjazd i wyjazd pojazdów do/z centrum miasta. W ramach kosztów inwestycji ujęto także wprowadzenie systemu egzekwowania naruszeń. (tj. ustanowienie dodatkowych obowiązków dla strażników miejskich związanych z kontrolą przestrzegania przepisów o strefach płatnego wjazdu, co prowadzi do konieczności utworzenia dodatkowych etatów dla pracowników tej służby).

Po przeanalizowaniu inwestycji dokonanych przez miasta (tj. Sztokholmu i Mediolan) o podobnej liczbie mieszkańców do polskich największych miast, przyjęto założenie, że najbardziej efektywnym – w polskich realiach – byłoby wprowadzenie podobnych, na wzór mediolańskiego, systemów, co skutkowałoby podobnymi kosztami (oczywiście w największych polskich miastach – tj. Warszawie, Krakowie, Łodzi, Wrocławiu, Poznaniu). Z tego względu, szacuje się, że koszty inwestycji poniesione przez miasto na prawach powiatu, które zdecyduje się ustanowić strefę płatnego wjazdu, nie powinny przekroczyć kwoty 30 mln EURO.



Analiza porównawcza z miastami, które wprowadziły rozwiązania podobne do rozwiązań zawartych w projektowanych zmianach prowadzi do wniosku, że chociaż jednostka samorządu terytorialnego w początkowym okresie musi zaangażować znaczne środki finansowe, to jak wynika z tendencji przedstawionej powyżej, po kilku latach funkcjonowania systemu dochodzi do zwrotu zainwestowanego kapitału, a nawet generowania zysków (jak widać na przykładzie Londynu, Mediolanu i Sztokholmu).

## **E. Wyznaczenie szacunkowych kosztów pośrednich zaniechania wprowadzenia zmian przepisów w zakresie ochrony powietrza.**

**Wyznaczenie szacunkowych kosztów pośrednich zaniechania wprowadzania zmian przepisów w zakresie ochrony powietrza.**

I.

W maju 2001 roku Komisja Europejska zainicjowała program pod nazwą „Czyste Powietrze dla Europy” („*Clean Air for Europe*”, dalej także jako *CAFE*), w którym za cel postawiono sobie stworzenie długoterminowej i zintegrowanej strategii, mającej służyć zapewnieniu ochrony przed negatywnymi skutkami, jakie na zdrowie społeczeństwa i środowiska wywierają zawarte w powietrzu zanieczyszczenia<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Commission communication of 4 May 2001 “*The Clean Air for Europe (CAFE) Programme: Towards a Thematic Strategy for Air Quality*”. Dostępny na stronie internetowej:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0245:EN:NOT>



Zgodnie z treścią opublikowanego dnia 4 maja 2001 r. komunikatu Komisji Europejskiej (COM(2001)245), zrealizowanie powyższego miało nastąpić poprzez rozwijanie, gromadzenie i weryfikację danych naukowych na temat zanieczyszczeń znajdujących się w powietrzu atmosferycznym (w szczególności poprzez aktualizację rejestrów ich emisji, badanie jakości powietrza, prowadzenie analiz typu *cost-effectiveness*, prognozowanie oraz opracowanie modelu zintegrowanej oceny), wspieranie prawidłowego wdrażania aktów prawnych już obowiązujących i przygotowywanie w razie stwierdzenia takiej konieczności aktów nowych, a także rozpropagowywanie pośród opinii społecznej informacji, uzyskanych w trakcie badań nad programem. Nacisk w pierwszej fazie prowadzonych w jego ramach badań miał być położony na kwestię pyłu zawieszonego, ozonu, eutrofizacji, zakwaszenia i szkód dla dziedzictwa kulturowego<sup>12</sup>.

Jak już wspomniano, podstawowym zadaniem w toku realizacji programu *CAFE* miało stać się zgromadzenie i opracowanie materiałów naukowych, dotyczących wpływu zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzi i stan środowiska naturalnego.

W toku prac nad nim, w ramach tego zadania, szczególną uwagę poświęcono konieczności wykreowania metody, pozwalającej w zadowalający, możliwie obiektywny sposób oszacować koszty, jakie zostaną poniesione oraz możliwe do osiągnięcia korzyści w związku z realizacją polityk, służących ochronie powietrza w krajach Unii Europejskiej.

Efektorem przedsięwziętych w tym kierunku działań stało się wypracowanie w ramach konsorcjum Ricardo- AEA tzw. „*CAFE-CBA Framework*”.

Łącząc w sobie założenia wcześniej już wykształconych modeli: modelu *PRIMES* (dotyczącego systemu energetycznego), modelu *GAINS* (stworzonego przez Międzynarodowy Instytut Stosowanej Analizy Systemowej i służącego oszacowaniu możliwości redukcji emisji i kosztów takiego zmniejszenia), modelu *GEM-E3* (za pomocą którego szacowane są makroekonomiczne efekty danej polityki) oraz modelu *EMEP* (za pomocą którego obrazuje się wielkości zanieczyszczeń i monitoruje ich zmiany) wypracowano założenia dla metody oceny kosztów i korzyści poszczególnych działań podejmowanych celem ochrony jakości powietrza.

Założenia te znalazły swoje odzwierciedlenie w opublikowanym 21 września 2005 r. komunikacie Komisji Europejskiej: „*Thematic Strategy on Air Pollution*” (COM(2005)446)<sup>13</sup>. W dokumencie tym wyznaczono poziom redukcji emisji najistotniejszych zanieczyszczeń w powietrzu i zaproponowano środki, które pozwolą go osiągnąć do roku 2020. Wspomniana redukcja w skali całej Unii Europejskiej miała wynosić, w stosunku do przyjętego za bazowy roku 2000, w odniesieniu do SO<sub>2</sub> 82%, tlenków azotu- 51% i początkowo pyłu zawieszonego PM<sub>2.5</sub> - 59%.

---

<sup>12</sup> *Summaries of EU Legislation*. Dostępny na stronie internetowej: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/other/l28026\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/other/l28026_en.htm)

<sup>13</sup> Dostępny na stronie internetowej: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0446:EN:NOT>





Założenia tejże strategii zostały zaimplementowane w szeregu następnie wydanych aktów prawnych. W szczególności zaś na gruncie wydanej przez Parlament Europejski i Radę dyrektywy 2008/50/EC z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (*Clean Air for Europe*, Dz. U. L 152 z 11 dnia czerwca 2008 r.)<sup>14</sup>.

Dyrektywa powyższa na obszarze Unii Europejskiej wdrażana jest obecnie poprzez ustawodawstwa krajowe. Ustanawia ona środki, za pomocą których państwa członkowskie dążyć mają do utrzymywania jakości powietrza tam, gdzie jest ona dobra oraz do jej poprawy w pozostałych przypadkach, zbierania informacji jej dotyczących, m.in. w celu obserwowania długoterminowych tendencji oraz dokonywania oceny tejże jakości na podstawie wspólnie przyjętych metod i kryteriów, a to w odniesieniu do dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu, pyłu zawieszonego PM<sub>10</sub> i PM<sub>2,5</sub>, ołowiu, benzenu i tlenku węgla, a także ozonu, kładąc przy tym szczególny nacisk na wdrażanie tych środków ochrony powietrza, które ograniczają emisję z sektora transportowego oraz komunalno-bytowego.

W ocenie sporządzających niniejszą ekspertyzę, treść powołanych i opisanych wyżej dokumentów, kształtowana na podstawie i w oparciu o prowadzone na szeroką skalę przez szereg lat pogłębione badania naukowe i odniesiona do założeń projektu proponowanej nowelizacji ustawy, mającej służyć w istocie implementacji aktu prawa unijnego, to jest wspomnianej wyżej dyrektywy 2008/50/EC, przemawia za tym, aby dokonując oceny szacunkowych kosztów zaniechania wprowadzenia proponowanych nią zmian, odwołać się do rezultatów tychże badań.

Powyższe rezultaty opublikowane zostały w marcu 2005 r. w raporcie: *Damages per tonne emission of PM<sub>2.5</sub>, NH<sub>3</sub>, SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> and VOCs from each EU25 Member State (excluding Cyprus) and surrounding seas*. Otrzymano je natomiast w ramach dokonanej analizy kosztów i korzyści, przeprowadzonej w oparciu o powołaną metodologię CAFE-CBA.

Podstawowe założenia tej metodologii zostały szczegółowo opisane w dokumentach: *Methodology for the Cost-Benefit analysis for CAFE*, Volume 1: Overview of Methodology, luty 2005 r., *Methodology for the Cost-Benefit analysis for CAFE: Volume 2: Health Impact Assessment*, luty 2005 r., *Methodology for the Cost-Benefit Analysis for CAFE: Volume 3: Uncertainty in the CAFE CBA: Methods and First Analysis*, maj 2005 r.<sup>15</sup>

## II.

---

<sup>14</sup> Dostępny na stronie internetowej: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:152:0001:01:PL:HTML>

<sup>15</sup> Dostępne na stronach internetowych: [http://www.cafe-cba.org/assets/volume\\_1\\_methodology\\_overview\\_02-05.pdf](http://www.cafe-cba.org/assets/volume_1_methodology_overview_02-05.pdf), [http://www.cafe-cba.org/assets/volume\\_2\\_methodology\\_overview\\_02-05.pdf](http://www.cafe-cba.org/assets/volume_2_methodology_overview_02-05.pdf), a także: [http://www.cafe-cba.org/assets/volume\\_3\\_methodology\\_05-05.pdf](http://www.cafe-cba.org/assets/volume_3_methodology_05-05.pdf)



Wpływ zawartych w powietrzu zanieczyszczeń jest najlepiej dostrzegalny i najbardziej znaczący w odniesieniu do stanu zdrowia i życia ludzi, kondycji środowiska naturalnego, a także narażonych na ich działanie budowli.

Dwutlenek siarki, emitowany bezpośrednio w procesie spalania paliw, wchodzi w reakcje chemiczne w atmosferze, które finalnie prowadzą do powstania kwasu siarkowego, aerozoli siarczanów, a razem z tlenkami azotów ( $\text{NO}_x$ ) cząsteczek kwaśnych. Szereg negatywnych skutków wywołuje on pośrednio, właśnie poprzez aerozole siarczanów, wpływając na obniżenie poziomu wydajności upraw rolniczych, zakwaszenie gleb i wód, erozję i utratę kolorów materiałów budowlanych (cynku, stali ocynkowanej, kamienia wapiennego, farb).

Również bezpośrednio- w procesie spalania- następuje emisja tlenków i dwutlenków azotu. Reagując w atmosferze tworzą one kwasy azotowe, aerozole azotanów, a w dniach słonecznych- smog ozonowy, powodując zakwaszenie wód i gleb oraz eutrofizację wód powierzchniowych<sup>16</sup>.

Sz szczególnie groźnym dla zdrowia i życia ludzi jest pył zawieszony, a o skali tego zagrożenia świadczyć może chociażby fakt, że w toku badań mu poświęconych nie oszacowano jeszcze, poniżej jakiego jego progu nie powoduje on negatywnych skutków zdrowotnych.

Na jego powierzchni przenoszone są toksyczne związki chemiczne takie jak: metale ciężkie (arsen, nikiel, kadm, ołów) oraz wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne, m.in. benzo(a)piren. Długotrwałe narażenie na działanie tego pyłu stanowi przyczynę przedwczesnych zgonów. Najbardziej niebezpieczna jest przy tym jego frakcja 10 mikrometrów oraz- stanowiąca 70% tejże- frakcja 2,5. Cząstki pyłu o tak małej średnicy wywołują szczególnie poważne konsekwencje zdrowotne, ponieważ łatwo wnikają do pęcherzyków płucnych, a stamtąd do krwioobiegu, prowadząc od drobnych zmian chorobowych górnych dróg oddechowych i płuc, aż do wystąpienia objawów wymagających leczenia w warunkach szpitalnych. Szacuje się, że życie przeciętnego Europejczyka w wyniku ekspozycji na działanie tego pyłu, ulega skróceniu o ponad osiem miesięcy, co oznacza 3,6 milionów lat życia traconych każdego roku. Życie statystycznego Polaka, ze względu na wyjątkowo wysokie stężenie tego pyłu w kraju, skrócone zostaje jeszcze dodatkowe dwa miesiące.

W świetle tak znaczących, negatywnych skutków dla kondycji zdrowotnej ludzi, jakie niesie ze sobą emitowanie do atmosfery wymienionych wyżej zanieczyszczeń, szkody w zdrowiu uznać należy za główny i najistotniejszy koszt pośredni zaniechania wprowadzenia zmian proponowanych w niniejszej nowelizacji.

Oszacowania w pieniądzu, jaka jest wartość kosztów, związanych z utratą zdrowia wskutek emisji zanieczyszczeń dokonano w powołanym uprzednio raporcie: *“Damages per tonne emission of*

<sup>16</sup> Radović U., *Porównanie wpływu na zdrowie człowieka i środowisko naturalne różnych źródeł energii- wyniki badań w programie EXTERNE*, dostępne na stronie internetowej:

[http://www.iea.cyf.gov.pl/nowa/images/stories/iea/ej/szkola\\_ej/referaty/cykl\\_paliwowoy/1\\_U\\_Radovic\\_porownanie\\_wplywu.pdf](http://www.iea.cyf.gov.pl/nowa/images/stories/iea/ej/szkola_ej/referaty/cykl_paliwowoy/1_U_Radovic_porownanie_wplywu.pdf)



*PM<sub>2.5</sub>, NH<sub>3</sub>, SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> and VOCs from each EU25 Member State (excluding Cyprus) and surrounding seas”.*

Wyniki tych badań, uwzględniające tak zwane trzy scenariusze wrażliwości, zostały przedstawione w poniższych tabelach:

Tabela 6.1. **Koszty ( w €) związane z utratą zdrowia na tonę emisji NO<sub>x</sub> w 2010 roku w Polsce:**

Pył PM śmiertelność	VOLY* - mediana	VSL* - mediana	VOLY - średnia	VSL - średnia
O <sub>3</sub> śmiertelność	VOLY - mediana	VOLY - mediana	VOLY - średnia	VOLY - średnia
Wrażliwość na zdrowie	Nie	Nie	Tak	Tak
Uprawy	Tak	Tak	Tak	Tak
O <sub>3</sub> /miara zdrowia	SOMO 35*	SOMO 35	SOMO 0*	SOMO 0
	<b>€ 3 900</b>	<b>€ 5 800</b>	<b>€ 7 100</b>	<b>€ 10 000</b>

\***SOMO 35** dla ozonu. Suma średnich z wyników pomiarów, przekraczająca 35 ppb (maksimum dobowe, 8-godzinne)

**SOMO 0** dla ozonu. Suma średnich z wyników pomiarów, przekraczająca 0 ppb (maksimum dobowe, 8-godzinne)

**VSL**- wartość statystycznego życia

**VOLY** - wartość dodatkowego roku przeżycia

**ŹRÓDŁO:** "Damages per tonne emission of PM<sub>2.5</sub>, NH<sub>3</sub>, SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> and VOCs from each EU25 Member State (excluding Cyprus) and surrounding seas", marzec 2005 r.

Tabela 6.2. **Koszty ( w €) związane z utratą zdrowia na tonę emisji NH<sub>3</sub> w 2010 roku w Polsce:**

Pył PM śmiertelność	VOLY* - mediana	VSL* - mediana	VOLY - średnia	VSL - średnia
O <sub>3</sub> śmiertelność	VOLY - mediana	VOLY - mediana	VOLY - średnia	VOLY - średnia
Wrażliwość na zdrowie	Nie	Nie	Tak	Tak
Uprawy	Tak	Tak	Tak	Tak
O <sub>3</sub> /miara zdrowia	SOMO 35*	SOMO 35	SOMO 0*	SOMO 0
	<b>€ 10,000</b>	<b>€ 15,000</b>	<b>€ 20,000</b>	<b>€ 29,000</b>

\***SOMO 35** dla ozonu. Suma średnich z wyników pomiarów, przekraczająca 35 ppb (maksimum dobowe, 8-godzinne)

**SOMO 0** dla ozonu. Suma średnich z wyników pomiarów, przekraczająca 0 ppb (maksimum dobowe, 8-godzinne)

**VSL**- wartość statystycznego życia

**VOLY** - wartość dodatkowego roku przeżycia

**ŹRÓDŁO:** "Damages per tonne emission of PM<sub>2.5</sub>, NH<sub>3</sub>, SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> and VOCs from each EU25 Member State (excluding Cyprus) and surrounding seas", marzec 2005 r.

Tabela 6.3. **Koszty ( w €) związane z utratą zdrowia na tonę emisji PM<sub>2.5</sub> w 2010 roku w Polsce:**

Pył PM śmiertelność	VOLY* - mediana	VSL* - mediana	VOLY - średnia	VSL - średnia
O <sub>3</sub> śmiertelność	VOLY - mediana	VOLY - mediana	VOLY - średnia	VOLY - średnia



Wrażliwość na zdrowie	Nie	Nie	Tak	Tak
Uprawy	Tak	Tak	Tak	Tak
O <sub>3</sub> /miara zdrowia	SOMO 35*	SOMO 35	SOMO 0*	SOMO 0
	<b>€ 29,000</b>	<b>€ 44,000</b>	<b>€ 57,000</b>	<b>€ 83,000</b>

\***SOMO 35** dla ozonu. Suma średnich z wyników pomiarów, przekraczająca 35 ppb (maksimum dobowe, 8-godzinne)

**SOMO 0** dla ozonu. Suma średnich z wyników pomiarów, przekraczająca 0 ppb (maksimum dobowe, 8-godzinne)

**VSL** - wartość statystycznego życia

**VOLY** - wartość dodatkowego roku przeżycia

**ŹRÓDŁO:** "Damages per tonne emission of PM<sub>2.5</sub>, NH<sub>3</sub>, SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> and VOCs from each EU25 Member State (excluding Cyprus) and surrounding seas", marzec 2005 r.

Tabela 6.4. Koszty ( w €) związane z utratą zdrowia na tonę emisji SO<sub>2</sub> w 2010 roku w Polsce

Pył PM śmiertelność	VOLY* - mediana	VSL* - mediana	VOLY - średnia	VSL - średnia
O <sub>3</sub> śmiertelność	VOLY - mediana	VOLY - mediana	VOLY - średnia	VOLY - średnia
Wrażliwość na zdrowie	Nie	Nie	Tak	Tak
Uprawy	Tak	Tak	Tak	Tak
O <sub>3</sub> /miara zdrowia	SOMO 35*	SOMO 35	SOMO 0*	SOMO 0
	<b>€ 5,600</b>	<b>€ 8,600</b>	<b>€ 11,000</b>	<b>€ 16,000</b>

\***SOMO 35** dla ozonu. Suma średnich z wyników pomiarów, przekraczająca 35 ppb (maksimum dobowe, 8-godzinne)

**SOMO 0** dla ozonu. Suma średnich z wyników pomiarów, przekraczająca 0 ppb (maksimum dobowe, 8-godzinne)

**VSL** - wycena statystycznego życia

**VOLY** - wycena dodatkowego roku przeżycia

**ŹRÓDŁO:** "Damages per tonne emission of PM<sub>2.5</sub>, NH<sub>3</sub>, SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> and VOCs from each EU25 Member State (excluding Cyprus) and surrounding seas", marzec 2005 r.

Wskaźnik określony powyżej jako wartość statystycznego życia (*VSL*) jest najważniejszym parametrem dla oszacowania kosztów dotyczących zwiększonej umieralności i podstawą do wyznaczenia wartości kolejnego: to jest wskaźnika straconego statystycznego roku życia (*VOLY*). Powołując się na zaprezentowane w tabelach obliczenia należy poczynić to zastrzeżenie, iż wycenienie w pieniądzu szkód zdrowotnych (wzrostu zachorowalności/umieralności) zawsze obarczone jest dużą dozą subiektywizmu.

Wartość tych szkód, określona w sposób opisany wyżej wyliczana jest bowiem poprzez szacunek tzw. *gotowości do zapłaty* przez ludzi za obniżenie ryzyka zdrowotnego: „*willingness to pay*” (*WTP*) lub też *gotowości do zaakceptowania* przez nich zapłaty za ryzyko zwiększone: „*willingness to accept*” (*WTA*).<sup>17</sup>

W przypadku szkód w postaci wzrostu zachorowań uwzględnieniu podlegają także koszty leczenia, zarówno prowadzonego w szpitalu, jak i poza warunkami szpitalnymi, zarobki utracone wskutek

<sup>17</sup> Radović U. op.cit.



uniemożliwiających obecność w pracy objawów chorobowych oraz straty w produkcji taką nieobecnością pracowników spowodowanych.

Wyniki powyższe odnieść następnie należy do wielkości emisji zanieczyszczeń w Polsce. Dane w tym przedmiocie zaprezentowano w poniższej tabeli, a powołano je za opublikowanym w 2012 r. raportem Głównego Urzędu Statystycznego: „Ochrona Środowiska 2012”.

Tabela 6.5. **Całkowita emisja głównych zanieczyszczeń powietrza w Polsce w tys. ton w 2010 r.**

WYSZCZEGÓLNIENIE	Emisja w tys. ton.
dwutlenek siarki	974
tlenki azotu	867
tlenek węgla	3076
niemetanowe lotne związki organiczne	949
amoniak	271
pyły	445

**ZRÓDŁO:** „Ochrona Środowiska 2012”, Główny Urząd Statystyczny.

Ze względu na założenia i cele projektu ustawy nowelizującej pożądanym jest wykazanie w tym miejscu, jaka część tych zanieczyszczeń wprowadzana jest do atmosfery z sektora komunalno-bytowego oraz z sektora środków transportu. Dane te zobrazowano poniżej.

Tabela 6.6. **Całkowita emisja głównych zanieczyszczeń powietrza w Polsce z procesów spalania w gospodarstwach domowych w tys. ton w 2010 r.**

WYSZCZEGÓLNIENIE	Emisja w tys. ton
dwutlenek siarki	206,11
tlenki azotu	69,80
tlenek węgla	1637,44
niemetanowe lotne związki organiczne	103,93
amoniak	0,52
pyły	168,18

**ZRÓDŁO:** „Ochrona Środowiska 2012”, Główny Urząd Statystyczny.



Tabela 6.7. Całkowita emisja głównych zanieczyszczeń powietrza w Polsce z transportu drogowego w 2010 r.

WYSZCZEGÓLNIENIE	Emisja w tys. ton
dwutlenek siarki	1,31
tlenki azotu	272,74
tlenek węgla	688,33
niemetanowe lotne związki organiczne	159,56
amoniak	0,81
pyły	80,17

ŹRÓDŁO: „Ochrona Środowiska 2012”, Główny Urząd Statystyczny.

Nie można na tym etapie oszacować, o jaką wartość wskutek nowelizacji aktów prawnych wyszczególnionych w niniejszej ekspertyzie, zmniejszeniu ulegnie ilość wprowadzanych do powietrza zanieczyszczeń. Każda próba takiego szacowania, ze względu na rozległość i wieloaspektowość proponowanych zmian obciążona będzie dużym marginesem błędu.

Z całą pewnością można jednak stwierdzić, iż niewprowadzenie do polskiego porządku prawnego przepisów w kształcie zaproponowanym w ustawie nowelizującej- zatem postąpienie zgodnie ze scenariuszem „do nothing”- skutkować będzie brakiem możliwości skorzystania z szeregu środków mogących służyć ograniczeniu szkodliwej emisji i zachowaniem w tej kwestii *status quo*. W rezultacie natomiast w dalszym ciągu ponoszeniem kosztów związanych z utratą zdrowia, wyszczególnionych w tabelach nr 1-4.

### III.

Koszty szkód wyrządzanych przez zanieczyszczenia powietrza w uprawach rolniczych oraz materiałom budowlanym są możliwe do oszacowania przy użyciu w pierwszym rzędzie stosownych funkcji „dawka-skutek” (*exposure- response*), mających wykazać, jakie interakcje zachodzą pomiędzy poszczególnymi substancjami zanieczyszczającymi oraz wskazanymi wyżej plonami i materiałami, a następnie odniesieniu otrzymanych rezultatów do rynkowej wartości tychże.

Relevantne w odniesieniu do szkód w plonach rolniczych jest z pewnością zanieczyszczenie dwutlenkiem siarki. Zważyć jednak przy tym należy, iż w pewnych stężeniach może on działać jako nawóz, zwiększając wydajność gleby.

Za najpoważniejsze zagrożenie dla sektora rolniczego w krajach Unii Europejskiej uważany jest natomiast ozon, zaburzający proces fotosyntezy i przyspieszający proces „starzenia się” roślin.



Prace nad stworzeniem metodologii dla oszacowania kosztów i korzyści, które będzie niosła ze sobą realizacja programu *CAFE*, doprowadziły jednak do wniosku, iż bezpośredni wpływ wymienionych wyżej zanieczyszczeń na uprawy jest nieznaczny. Znaczące mogą być jedynie ich efekty bezpośrednie, głównie ze względu na możliwość stymulowania działania insektów<sup>18</sup>.

Szkody natomiast, które wskutek znajdujących się w powietrzu zanieczyszczeń wyrządzane są materiałom budowlanym, przejawiają się przede wszystkim w znacznym- bo od 10 do nawet 100-krotnym przyspieszeniu ich rozkładu. Dwutlenek siarki oraz tzw. „kwaśne deszcze” powodują proces korozji metali i materiałów nieorganicznych, ozon z kolei materiałów organicznych. Najbardziej dotknięte ich działaniem pozostają przy tym kamień naturalny oraz materiały pokryte cynkiem. Końcowym efektem powyższego jest w każdym przypadku wzrost kosztów utrzymania budowli wykonanych z tych materiałów, a także konieczność ich naprawy bądź przedwczesnej wymiany<sup>19</sup>.

Próby znalezienia metodyki, za pomocą której możliwe stałoby się oszacowanie w pieniądzu szkód wyrządzonych materiałom budowlanym podjęto w ramach programu ICP Materials<sup>20</sup> oraz w ramach badań prowadzonych na zlecenie Komisji Europejskiej, w szczególności w ramach projektu ExternE<sup>21</sup> i projektów towarzyszących, takich jak GARP (*Green Accounting Research Project*).

Nie doprowadziły one jednak na chwilę obecną, głównie z powodu braku dostatecznej liczby danych wyjściowych, do znalezienia zadowalającej metody oszacowania w pieniądzu szkód wyrządzanych specyficznym budowlom: budynkom historycznym oraz pomnikom<sup>22</sup>.

W tym miejscu wskazać trzeba, iż relacje *dawka-skutek*, o których mowa powyżej, mające służyć ocenie stopnia, w jakim zanieczyszczenia w powietrzu szkodzą materiałom, mogą być określone w drodze badań eksperymentalnych. Wartość tej szkody w pieniądzu oszacowana natomiast z użyciem cen rynkowych, co daje stosunkowo niewielki margines niepewności wyników.

Dotychczas prowadzone w tym kierunku badania i sporządzane w ich wyniku analizy wskazały jednak, że udział wzmiankowanych wyżej szkód tak w uprawach rolniczych, jak i dla materiałów

---

<sup>18</sup> *Methodology for the Cost-Benefit analysis for CAFE*, Volume 1: Overview of Methodology, luty 2005 r.

<sup>19</sup> Radović U., op. cit.

<sup>20</sup> Vide: <http://www.corr-institute.se/ICP-Materials/web/page.aspx>

<sup>21</sup> Vide: *ExternE. Externalities of Energy Methodology 2005 Update*. Dostępny na stronie internetowej: [http://www.externe.info/externe\\_d7/sites/default/files/methup05a.pdf](http://www.externe.info/externe_d7/sites/default/files/methup05a.pdf)

<sup>22</sup> Radović U., ibidem. Vide również: *Methodology for the Cost-Benefit analysis for CAFE, Volume 1: Overview of Methodology, luty 2005 r., Damages per tonne emission of PM2.5, NH3, SO2, NOx and VOCs from each EU25 Member State (excluding Cyprus) and surrounding seas*, marzec 2005 r.





budowlanych jest niezwykle znikomy na tle szkód zdrowotnych w społeczeństwie<sup>23</sup>. Pewną próbę ich oszacowania w wartościach pieniężnych podjęto w powoływanym już wyżej raporcie „*Damages per tonne emission of PM<sub>2.5</sub>, NH<sub>3</sub>, SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> and VOCs from each EU25 Member State (excluding Cyprus) and surrounding seas*”, jednakże uczyniono to w zasadzie tylko dla wykazania, iż koszty te, w kontekście kosztów związanych z utraconym zdrowiem, są na tyle niewielkie, że możliwe do uznania za całkowicie pomijalne.

Za takie też zostały one uznane w niniejszej ekspertyzie.

#### IV.

Za koszt pośredni zaniechania wprowadzenia regulacji w kształcie zaproponowanym w ustawie nowelizującej uznać należy także możliwość nałożenia na Polskę przez kar pieniężnych.

W skierowanej uprzednio przez Komisję do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skardze, w której Rzeczypospolitej Polskiej zarzucono nieprzyjęcie do krajowego porządku prawnego i niewprowadzenie w życie wszystkich niezbędnych przepisów, wymaganych przez dyrektywę 2008/50/EC, Komisja wniosła o nałożenie na Polskę okresowej kary pieniężnej w wysokości 71.521,38 EUR dziennie<sup>24</sup>.

Należy spodziewać się, że w kolejnych ewentualnie kierowanych do Trybunału skargach wnioskowane kwoty kar oscylować będą w zbliżonych granicach.

---

<sup>23</sup> *Methodology for the Cost-Benefit analysis for CAFE: Volume 1: Overview of Methodology*, marzec 2005 r., *Cost-Benefit Analysis of Policy Option Scenarios for the Clean Air for Europe programme*, sierpień 2005 r. Dostępny na stronie internetowej: [http://www.cafe-cba.org/assets/thematic\\_strategy\\_analysis\\_v3.pdf](http://www.cafe-cba.org/assets/thematic_strategy_analysis_v3.pdf)

<sup>24</sup> *Skarga wniesiona w dniu 31 stycznia 2012 r. — Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, sprawa C-48/12, 2012/C 80/19. Dz. U. UE z dnia 17 marca 2012 r., C 80/12. Dostępna na stronie internetowej: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:080:0012:0013:PL:PDF>.