



ŚLĄSKI ZWIĄZEK  
GMIN I POWIATÓW

## **REKOMENDACJE 2.0**

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

*wypracowano przez działający w ramach Śląskiego Związku Gmin i Powiatów  
Zespół ds. poprawy jakości powietrza*

*26 maja 2023 r.*

## Spis Treści:

1. WSTĘP.....	3
2. KONTROLA JAKO NARZĘDZIE EGZEKWOWANIA ZAPISÓW UCHWAŁY.....	5
2.1. Podstawy prawne kontroli przestrzegania przepisów antysmogowych .....	5
2.2. Podstawa prawna żądania okazania certyfikatu jakości paliwa .....	7
2.3. Podstawa prawna kontroli przeprowadzanej przez Policję .....	8
2.4. Podstawa prawna decyzji nakazującej wymianę urządzenia .....	8
2.5. Podstawa prawna przeprowadzenia kontroli u przedsiębiorców .....	8
2.6. Zasady przeprowadzenia kontroli u przedsiębiorców .....	9
2.7. Podmioty uprawnione do kontroli .....	11
2.8. Przesłanki prowadzenia kontroli .....	13
2.9. Kto ponosi odpowiedzialność za użytkowanie urządzenia? .....	14
2.10. Problematyka kontroli po 1.01.2023 r. ....	15
2.11. Jak kontrolować jeżeli nie posiadamy straży miejskiej/gminnej?.....	16
2.12. Doświadczenia samorządów stosujących rekomendacje, a nieposiadających straży miejskich i gminnych .....	17
2.13. Protokół pokontrolny.....	18
2.14. Kara i okoliczności łagodzące .....	18
2.15. Kontrola powtórna.....	23
3. FUNKCJONOWANIE PDK JAKO NARZĘDZIA DO REALIZOWANIA DZIAŁAŃ ANTYSMOGOWYCH.....	24
4. KARY DLA SAMORZĄDÓW ZA NIEWYWIĄZANIE SIĘ Z OBOWIĄZKÓW WYNIKAJĄCYCH Z PDK – DZIAŁANIA KONTROLNE WIOŚ.....	26
4.1. Doświadczenia z kontroli przeprowadzonej przez WIOŚ.....	26
5. PROBLEM UBÓSTWA ENERGETYCZNEGO ORAZ REKOMENDACJE DLA SAMORZĄDÓW NA KOLEJNE LATA.....	27
5.1. Tezy wynikające z toczącej się legislacji na poziomie europejskim, które oddziaływać mają w najbliższej przyszłości na sposób ogrzewania budynków.....	30
5.2. Rekomendacje dla samorządów w zakresie zmiany sposobu ogrzewania i źródeł jego zasilania .....	31
6. PROGRAMY ZE WSPARCIEM.....	32
7. CEEB – JAK WYKORZYSTYWAĆ? .....	33
8. ZALECENIA OGÓLNE I DOBRE PRAKTYKI.....	34
9. REKOMENDACJE – CHECKLISTA DLA AUTOWERYFIKACJI.....	35

## 1. WSTĘP

Niedawno minęło 6 lat od uchwalenia przez Sejmik Województwa Śląskiego uchwały nr V/36/1/2017 z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie *wprowadzenia na obszarze województwa śląskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw* (tzw. uchwały antysmogowej). Poprawa jakości powietrza poprzez realizację celów, jakie przyświecały inicjatorom przyjęcia uchwały, była i jest jednym z najważniejszych wyzwań stojących obecnie przed samorządami województwa śląskiego, mimo dynamicznie zmieniających się uwarunkowań. Aby wesprzeć gminy członkowskie w tym procesie, Śląski Związek Gmin i Powiatów powołał w 2021 r. Zespół roboczy ds. wdrażania przepisów tzw. uchwały antysmogowej. W skład tego gremium weszli przedstawiciele kluczowych organów, instytucji i organizacji zajmujących się kwestią likwidacji zjawiska niskiej emisji w województwie śląskim. Zadaniem, które postawiliśmy przed Zespołem było wypracowanie wspólnych zasad wykonywania obowiązków leżących po stronie jst, które wynikają z postanowień uchwały. W rezultacie tych kilkumiesięcznych prac, w sierpniu 2021 r. – czyli w przededniu pierwszego z terminów określonych w uchwale, związanego z wyłączeniem z eksploatacji najstarszych instalacji grzewczych, Zarząd Związku przyjął dokument pn. *„Rekomendacje - analiza uwarunkowań dotyczących obowiązków jst związanych z wdrażaniem tzw. uchwały antysmogowej”*. Poświęcone były one m.in. takim zagadnieniom, jak: podstawy prawne kontroli, podmioty do niej uprawnione, kwestia odpowiedzialności za eksploatację urządzeń, sposób stosowania sankcji i okoliczności łagodzące dla jej wymierzania czy wreszcie programy wsparcia finansowego oraz dobre praktyki stosowane przez gminy. Dokument cieszył się dużym zainteresowaniem wśród samorządów na terenie województwa śląskiego i okazał się cennym wsparciem zarówno dla niewielkich gmin jak i dużych miast, a przede wszystkim dał możliwość ujednoczenia postępowania przez organy kontrolne oraz stosowania tożsamej dokumentacji (wzór protokołu).

Za nami kolejny rok funkcjonowania tzw. uchwały antysmogowej w województwie śląskim. Analizując jego przebieg, należy wziąć pod uwagę powiązania między aktualną sytuacją gospodarczą naszego kraju oraz konsekwencjami wojny za naszą wschodnią granicą z funkcjonowaniem tego aktu prawnego w realnej rzeczywistości. Jako samorządowcy jesteśmy niezmiennie zdeterminowani do utrzymania dużej dynamiki działań na rzecz poprawy jakości powietrza w naszym regionie. Jednocześnie zadajemy sobie pytanie, czy sytuacja, z którą borykają się samorzady w dobie kryzysu, pandemii czy wojny pozwala na sumienne przestrzeganie, w tym także egzekwowanie obowiązujących przepisów? Dlatego też Zarząd Związku zdecydował pod koniec 2022 roku o przekształceniu w/w Zespołu roboczego w stałe gremium, o szerszym zakresie działań, tj. Zespół ds. poprawy jakości powietrza. Specjaliści skupieni w Zespole dostrzegli potrzebę aktualizacji *„Rekomendacji...”* i uzupełnienia tego dokumentu o odniesienie się do kolejnych wątków związanych z wdrażaniem przepisów uchwały i wynikających z tego licznych wątpliwości pojawiających się po stronie gmin.

Proces wypracowania aktualizacji rekomendacji poprzedzony był wieloma spotkaniami. Wątpliwości dotyczące stosowania poszczególnych aktów prawnych w tym zakresie konsultowane były z radcami

*Rekomendacje 2.0 dot. obowiązków jst związanych z wdrażaniem tzw. uchwały antyśmogowej*

prawnymi oraz samorządowcami, ze szczególnym uwzględnieniem władarzy mniejszych gmin. Mimo licznych problemów we właściwym egzekwowaniu przepisów, postanowiono konsekwentnie realizować politykę wdrażania uchwały, przyjętą w latach wcześniejszych. Na pytanie, jak tego dokonać, szukamy odpowiedzi w zaktualizowanym dokumencie rekomendacji, stanowiącym propozycję jednolitego podejścia wszystkich samorządów z regionu.

Opracowanie, które Państwu przedkładamy stanowi także próbę skutecznej odpowiedzi na konkretne zastane sytuacje, podyktowane choćby brakiem funkcjonowania na terenie gminy formacji w postaci straży gminnej / miejskiej czy też egzekwowania wszelkich opóźnień wdrażania terminów, niezawinionych bezpośrednio przez samych mieszkańców czy przez inne funkcjonujące w gminach podmioty. Jednocześnie należy podkreślić, że opracowanie ma wyłącznie formę rekomendacji, a zawarte w nim treści odzwierciedlają stan prawny na dzień 30 marca 2023 r. A zatem dokument ten z założenia nie ma charakteru nakazowego i nie może być więc wskazywany jako podstawa prawna podejmowanych działań. Obierana więc przez przedstawicieli poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego ścieżka działania, będąca odpowiedzią na konkretną sytuację, każdorazowo wymaga uwzględnienia lokalnych czynników i uwarunkowań, które z perspektywy opracowujących ten dokument mogły być niedostrzegalne, a tym samym nie zostały w niniejszym opracowaniu uwzględnione.

Piotr Kuczera

Przewodniczący  
Śląskiego Związku Gmin i Powiatów

## 2. KONTROLA JAKO NARZĘDZIE EGZEKWOWANIA ZAPISÓW UCHWAŁY

### 2.1. Podstawy prawne kontroli przestrzegania przepisów antysmogowych

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

- ustawa Prawo ochrony środowiska art. 379 ust.1, 2, art. 96a ust 1 pkt. 2, art. 332, art. 334, art. 363 ust. 1,
- uchwała Sejmiku Województwa Śląskiego Nr VI/21/12/2020 z dnia 22 czerwca 2020 r. w sprawie przyjęcia „Programu ochrony powietrza dla województwa śląskiego” (Dz. Urz. Woj. Śląsk. Z 2020 r. poz. 5070),
- uchwała Sejmiku Województwa Śląskiego Nr V/36/1/2017 z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa śląskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw,
- (Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2017 r. poz. 2624 dalej: uchwała antysmogowa).

Na tej podstawie należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na **art. 379 ust. 1-2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska** (Dz. U. 2022 r. poz. 2556 t.j., dalej: p.o.ś.). Ustawodawca przesądził, że właściwymi organami do sprawowania kontroli nad przestrzeganiem i stosowaniem przepisów o ochronie środowiska są marszałek województwa, starosta oraz wójt (burmistrz lub prezydent miasta), w zakresie objętym właściwością tych organów (ust. 1). Aby ustalić właściwość organu wykonawczego gminy, należy zwrócić szczególną uwagę na **art. 378 ust. 3 p.o.ś.**, w którym określono właściwość rzeczową wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jedynie w stosunku do osób fizycznych niebędącymi przedsiębiorcami. Oznacza to zatem, że brak jest wyraźnej podstawy prawnej, zezwalającej organowi wykonawczemu gminy na przeprowadzanie kontroli u przedsiębiorcy (patrz ppkt *Podstawa prawna prowadzenia kontroli u przedsiębiorców*).

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

- wójt, burmistrz, prezydent – na podstawie **art. 378 ust. 3 p.o.ś. w zw. z art. 379 ust. 1 p.o.ś.**;

*Rekomendacje 2.0 dot. obowiązków jst związanych z wdrażaniem tzw. uchwały antysmogowej*

- upoważniony funkcjonariusz straży gminnej lub miejskiej – na podstawie **art. 379 ust. 2 p.o.ś.**;
- upoważniony pracownik urzędu gminnego lub miejskiego – na podstawie **art. 379 ust. 2 p.o.ś.**;
- funkcjonariusz Policji tylko w przypadku kontroli interwencyjnej – na **podstawie art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji** (Dz. U. 2023 r. poz. 171, dalej: u.p.).

Istotną kwestią jest nałożenie na kierownika kontrolowanego podmiotu lub kontrolowanej osoby fizycznej obowiązku umożliwienia przeprowadzenia działań kontrolnych (**art. 379 ust. 6 p.o.ś.**). Wśród uprawnień podmiotu kontrolującego wymienia się w szczególności:

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

Warto zauważyć, że o istocie powyższego obowiązku świadczy regulacja z **art. 225 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny** (Dz. U. 2022 r. poz. 1138 t.j., dalej: k.k.). Ustawodawca postanowił, że osoba udaremniająca lub utrudniająca wykonanie czynności służbowej, w związku z przeprowadzaniem kontroli w zakresie ochrony środowiska lub osobie przybranej jej do pomocy, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Na kanwie regulacji prawa ochrony środowiska należy zwrócić również uwagę na **art. 334 p.o.ś.**, w którym została przewidziana odpowiedzialność z tytułu niewykonania obowiązków wynikających z przepisów prawa miejscowego, czyli z tzw. uchwały antysmogowej. Odpowiedzialność z tego tytułu będą mogły ponosić osoby korzystające ze środowiska, naruszające standardy, wynikające z przepisów prawa miejscowego. Karę stanowi grzywna orzekana w granicach określonych w **art. 24 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń** (Dz. U. 2022 r. poz. 2151 t.j.).

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

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

## 2.2. Podstawa prawna żądania okazania certyfikatu jakości paliwa

Odnosząc się do kwestii prawa żądania okazania dokumentów, mających związek z problematyką kontroli, warto zwrócić szczególną uwagę na kwestię certyfikatów jakości paliwa. Instytucja świadectwa jakości paliwa stałego uregulowana została w **art. 6c ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw**, (Dz. U. 2023 r. poz. 846, dalej: u.s.m.k.). Ustawodawca w **ust. 1** stwierdził, że przedsiębiorca w momencie wprowadzania do obrotu paliwa stałego, w rozumieniu **art. 2 ust. 1 pkt 4a lit. a i b u.s.m.k.**, wystawia dokument (świadectwo jakości) potwierdzający spełnienie przez paliwo stałe wymagań jakościowych określonych w przepisach wydanych na podstawie **art. 3a ust. 2 u.s.m.k.** Świadectwo jakości przechowywane jest przez przedsiębiorcę, przez okres 2 lat, licząc od dnia jego wystawienia. Warto w tym miejscu zauważyć, że zgodnie z **art. 6c ust. 2 u.s.m.k.** kopia świadectwa jakości poświadczona za zgodność z oryginałem przez przedsiębiorcę wprowadzającego do obrotu paliwo stałe jest przekazywana każdemu podmiotowi / osobie, która nabywa paliwo stałe.

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

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

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

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

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

### 2.3. Podstawa prawna kontroli przeprowadzanej przez Policję

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

### 2.4. Podstawa prawna decyzji nakazującej wymianę urządzenia

Podstawą prawną decyzji nakazującej wymianę urządzenia są art. 104 § 1 i 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2023 r. poz. 775 t.j.), art. 363 ust. 1 w związku z art. 362 ust. 2 p.o.ś. oraz w związku z § 8 ust. 2 pkt 1 ppkt a uchwały nr V/36/1/2017 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa śląskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. U. Woj. Śl. 2017 r. poz. 2624).

### 2.5. Podstawa prawna przeprowadzenia kontroli u przedsiębiorców

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



Nie ulega wątpliwości, że przedsiębiorca spełniając powyższą przesłankę jest zobligowany do realizacji przepisów wynikających z tzw. uchwały antysmogowej. Co prawda w p.o.ś. brak jest przepisu przesądającego o możliwości przeprowadzenia kontroli przez organ wykonawczy gminy u przedsiębiorcy, jednakże należy zauważyć, że jednym ze sposobów weryfikacji przestrzegania przepisów uchwały antysmogowej może być wykorzystanie **art. 9u ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach** (Dz. U. 2022 r. poz. 2519, dalej: u.c.p.g.). W niniejszym przepisie przesądono, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Istotny jest w tym kontekście **art. 5 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g.**, zgodnie z którym właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez zbieranie powstałych na terenie nieruchomości (w tym także przedsiębiorcy) odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie i odrębnych przepisach. Organ wykonawczy gminy może więc skontrolować przedsiębiorcę w zakresie wytwarzanych odpadów komunalnych, w rozumieniu **art. 3 ust. 1 pkt ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach** (Dz. U. 2022 r. poz. 699 t.j.).

Uznać należy, że przeprowadzając kontrolę w zakresie nielegalnego spalania odpadów komunalnych przez przedsiębiorcę lub gospodarowania nimi, organ może zweryfikować urządzenie do spalania paliw, rodzaj stosowanego paliwa. W razie powzięcia informacji o niestosowaniu się do tzw. uchwały antysmogowej, organ wykonawczy powinien wystąpić, zgodnie z **art. 379 ust. 5 p.o.ś.**, do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podjęcie odpowiednich działań. Zgodnie bowiem z **art. 2 ust. 1 pkt 1 i 17 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska** (Dz. U. 2023 r. poz. 824), zadaniem Inspekcji Ochrony Środowiska jest kontrola przedsiębiorców oraz współdziałanie w zakresie ochrony środowiska z innymi organami kontroli, organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości, innymi organami administracji państwowej i organami samorządu terytorialnego.

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

## 2.6. Zasady przeprowadzenia kontroli u przedsiębiorców

Zasady prowadzenia kontroli u przedsiębiorcy zostały określone w **ustawie z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców** (Dz. U. 2023 r. poz. 221 t.j., dalej: p.p.). W pierwszej kolejności ustawodawca przewidział obowiązek zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli, z zastrzeżeniem sytuacji, określonych w przepisie (**art. 48 p.p.**). Jeśli zajdzie okoliczność przeprowadzenia kontroli bez uprzedniego

zawiadomienia przedsiębiorcy, zgodnie z **art. 48 ust. 10 p.p.**, w protokole kontroli należy zamieścić uzasadnienie braku takiego zawiadomienia.

Kontrolę wszczyna się nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. Jeżeli kontrola nie zostanie wszczęta w terminie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, wszczęcie kontroli wymaga ponownego zawiadomienia. Czynności kontrolne powinny być wykonane w sposób sprawny i możliwie niezakłócający funkcjonowania przedsiębiorcy. W przypadku gdy przedsiębiorca wskaże na piśmie, że wykonywane czynności zakłócają w sposób istotny działalność gospodarczą przedsiębiorcy, konieczność podjęcia takich czynności uzasadnia się w protokole kontroli (**art. 52 p.p.**). Kontrola co do zasady przeprowadzana jest w siedzibie przedsiębiorcy lub miejscu wykonywania działalności gospodarczej oraz w godzinach pracy lub w czasie faktycznego wykonywania działalności gospodarczej, w obecności przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej (**art. 50, 51 p.p.**). Warto zauważyć, że co do zasady brak jest możliwości prowadzenia więcej niż jednej kontroli równocześnie, z wyłączeniem przypadków, gdy m.in. przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia, przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska (**art. 54 p.p.**). Ponadto zgodnie z **art. 55 p.p.** maksymalny czas trwania wszystkich kontroli organu kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym wynosi dla:

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

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

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

## 2.7. Podmioty uprawnione do kontroli

Krąg podmiotów uprawnionych do przedmiotowej kontroli określa art. 379 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (dalej także ustawa), które stanowią: - ust. 1 *Marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów.* - ust. 2 *Organy, o których mowa w ust. 1, mogą upoważnić do wykonywania funkcji kontrolnych pracowników podległych im urzędów marszałkowskich, powiatowych, miejskich lub gminnych lub funkcjonariuszy straży gminnych.*

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

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

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

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

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

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

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. *o Inspekcji Ochrony Środowiska* do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska należy: **kontrola podmiotów korzystających** ze środowiska w rozumieniu ustawy p.o.ś. w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska.

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

- a) przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów p.p. oraz przedsiębiorcę zagranicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2022 r. poz. 470), a także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
- b) jednostkę organizacyjną niebędącą przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów p.p.,
- c) osobę fizyczną niebędącą podmiotem, o którym mowa w lit. a, korzystającą ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia.

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

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

## 2.8. Przesłanki prowadzenia kontroli

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

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

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

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

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

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

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

Kontrole takie mogą być prowadzone między innymi w oparciu o:

- doświadczenia i obserwacje dzielnicowych straży miejskiej/gminnej,
  - ocenę wywiązywania się właścicieli posesji z obowiązku prawidłowego gospodarowania odpadami (np. obecność odpowiednich pojemników na odpady),
  - dotychczasowe doświadczenia i wyniki podejmowanych kontroli, wykorzystanie bazy danych, którymi dysponują straże gminne/miejskie,
  - dane pozyskane z Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (CEEB).
- 5) kontrolne powtórne (rekontrole), będące następstwem i kontynuacją wcześniej podejmowanych działań, stanowiące niezwykle istotny element w procesie skutecznego wdrażania tzw. uchwały antysmogowej, obligujące kontrolowanego do podjęcia określonych działań, w ściśle wskazanej perspektywie czasowej, których niewykonanie skutkować będzie wdrożeniem adekwatnego do zastanej sytuacji mechanizmu sankcyjnego.

## 2.9. Kto ponosi odpowiedzialność za użytkowanie urządzenia?

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

- dostarczają ciepło do systemu centralnego ogrzewania lub

- wydzielają ciepło lub
- wydzielają ciepło i przenoszą je do innego nośnika.

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

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

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

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

## 2.10. Problematyka kontroli po 1.01.2023 r.

W wyniku prowadzonych stale przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast kontroli pod kątem spełnienia przez użytkowników i właścicieli wymagań określonych w tzw. uchwale antysmogowej, a w szczególności miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń, Kancelaria Radców Prawnych współpracująca ze Śląskim Związkiem Gmin i Powiatów sporządziła na potrzeby Zespołu i niniejszego dokumentu opinię prawną, jaką rekomenduje się stosować w sytuacji braku przedłożenia dokumentów w trakcie pełnienia czynności kontrolnych tj. skierować sprawę do sądu. Opinia ta stanowi **załącznik nr 1 do rekomendacji.**

## 2.11. Jak kontrolować jeżeli nie posiadamy straży miejskiej/gminnej?

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

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

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

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

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

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

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

- 1) zapewnienie odpowiedniej liczby pracowników delegowanych do przeprowadzania kontroli (zakładając, że kontrolę przeprowadza dwóch pracowników),
- 2) odpowiednie przygotowanie wyznaczonych pracowników do zadań kontrolnych poprzez przeszkolenie z zakresu pobierania prób popiołu/paliwa oraz rodzajów urządzeń grzewczych, a także wyposażenie w sprzęt do pobierania prób popiołu/paliwa, w tym sprzęt ochronny (rękawice, okulary, czujnik czadu) oraz pomiaru wilgotności drewna,
- 3) w przypadku braku sprzętu pozwalającego na elektroniczne przygotowanie protokołu i jego wydrukowanie w miejscu kontroli, zapewnienie samokopiujących formularzy protokołów kontroli,
- 4) sporządzenie harmonogramu dyżurów w dni wolne od pracy wyznaczonych pracowników delegowanych do przeprowadzania kontroli na wypadek wystąpienia II lub III poziomu ostrzeżenia z PDK.



- II. Poprzez zawarcie na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy z dnia z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1763 ze zm.) porozumienia o utworzeniu wspólnej straży przez gminy sąsiadujące na obszarze jednego województwa.

Zgodnie z art. 3 ust 2 ww. ustawy porozumienie określa w szczególności zasięg terytorialny działania wspólnej straży, sposób finansowania wspólnej straży, radę gminy, która nada regulamin wspólnej straży i może ją rozwiązać, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), któremu wspólna straż będzie podlegać.

## 2.12. Doświadczenia samorządów stosujących rekomendacje, a nieposiadających straży miejskich i gminnych

Doświadczenia z przeprowadzonych dotychczas kontroli wskazują, że dokonując oględzin urządzenia grzewczego w toku prowadzonej kontroli nie zawsze jednoznacznie można stwierdzić wykroczenie stypizowane w art. 334 p.o.ś. (np. tabliczka umieszczona w miejscu, z którego nie można jej odczytać). W takiej sytuacji zaleca się weryfikację dokumentów zakupu kontrolowanego urządzenia na miejscu lub poprzez wezwanie do okazania dokumentów w siedzibie urzędu.

W przypadku podejrzenia spalania niedozwolonych substancji lub paliw (np. stwierdzone odpady w pobliżu kotła, podejrzone substancje w popiele lub ustne ustalenia poczynione podczas kontroli) kontrolujący ma także możliwość pobrania próby paliwa i/lub popiołu, celem przekazania do badań laboratoryjnych lub, w przypadku drewna, dokonuje pomiaru jego wilgotności. Istnieje możliwość zawarcia stosownej umowy z laboratorium prowadzącym tego rodzaju badania odpadów paleniskowych i/lub paliw na określony czas i/lub ilość przekazanych próbek do badania. Zaleca się wybór laboratorium posiadającego akredytację w tym zakresie.

Zgodnie z art. 379 ust. 4 wójt, burmistrz lub prezydent miasta, starosta, marszałek województwa lub osoby przez nich upoważnione są uprawnieni do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia przeciw przepisom o ochronie środowiska. Natomiast zgodnie z art. 57 § 2 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia wnioski o ukaranie składany przez oskarżyciela publicznego prócz imienia i nazwiska, adresu obwinionego a także innych danych niezbędnych do ustalenia jego tożsamości, określenia zarzucanego obwinionemu czynu ze wskazaniem miejsca, czasu, sposobu i okoliczności jego popełnienia oraz wskazania dowodów winien zawierać m.in. wskazanie miejsca zatrudnienia obwinionego oraz, w miarę możliwości, danych o jego warunkach materialnych, rodzinnych i osobistych. Brak jest podstaw prawnych do pozyskiwania przez upoważnionych pracowników urzędów miast/gmin innych danych obwinionego niż imię, nazwisko i adres. Zatem wydaje się zasadnym kierowanie zawiadomień o popełnieniu wykroczenia w pierwszej kolejności na Policję, która posiada uprawnienia do pozyskania pozostałych danych. Po przeprowadzeniu czynności wyjaśniających, w przypadku potwierdzenia popełnienia wykroczenia, jeśli zachodzą przesłanki z art. 97 § 1 pkt 1 Kodeksu w sprawach o wykroczenia (schwymano sprawcę wykroczenia na gorącym uczynku) Policja ukarze sprawcę mandatem lub skieruje

wniosek do sądu o ukaranie, zawierający wszystkie niezbędne dane zgodnie z art. 57 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

### 2.13. Protokół pokontrolny

Dokument protokołu kontrolnego (**załącznik nr 2 do rekomendacji**) stanowi rekomendację dla wszystkich podmiotów kontrolujących, w tym pracowników jednostek samorządu terytorialnego. Został wypracowany przez zespół specjalistów w oparciu o dobre praktyki i doświadczenie gromadzone przez podmioty kontrolujące w okresie ostatnich czterech lat. Jego treść jest fakultatywna i stanowi jedynie propozycję, mającą na celu uwypuklenie najistotniejszych faktów do udokumentowania w czasie kontroli, co zapewni np. w przypadku pracowników gmin, prawidłowe wykorzystanie protokołu kontroli przy sporządzaniu wniosku o ukaranie do sądu (zakres działań pracowników jako oskarżycieli publicznych). Treść protokołu może ewoluować, zmieniać się i dostosowywać do potrzeb podmiotów kontrolujących w poszczególnych gminach – niezależnie i autonomicznie.

### 2.14. Kara i okoliczności łagodzące

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

Tak sformułowany zapis stwarza możliwości egzekwowania wymagań stawianych między innymi przez tzw. śląską uchwałę antyśmogową, u której podstaw uchwalenia leży właśnie przywołany art. 96 p.o.ś.. O tym jaka może być wysokość grzywny informuje z kolei art. 24 Kodeksu wykroczeń (k.w.) *„§ 1. Grzywnę wymierza się w wysokości od 20 do 5.000 złotych, chyba że ustawa stanowi inaczej.”*

Należy pamiętać, że choć potencjalnie grzywna może wynieść do 5 000 zł (tyle może wymierzyć sąd), to jednak przy postępowaniu mandatowym, wysokość kary może wynieść do 500 zł, o czym mówi art. 96 § Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (k.p.w). W sytuacji zaś gdy jeden czyn sprawcy wyczerpuje znamiona kilku wykroczeń, grzywna w ramach mandatu karnego może wynieść maksymalnie 1 000 zł (art. 96 § 1 w związku z art. 9 § 1 k.p.w.). Z kolei art. 38 k.w. dotyczy przypadków kilkukrotnego karania za podobne wykroczenia popełniane przez sprawcę umyślnie (recydywa wielokrotna), i tak *„Ukaranemu co najmniej dwukrotnie za podobne wykroczenia umyślne, który w ciągu dwóch lat od ostatniego ukarania popełnia ponownie podobne wykroczenie umyślne, można wymierzyć karę aresztu, choćby było zagrożone karą łagodniejszą.”*

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

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

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

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

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

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

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

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

oraz

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

#### **A. Umowa jest, ale gazu brakuje.**

Przykładem wpisującym się w powyższy kanon może być sytuacja, w której kontrolowany zainteresowany zmianą dotychczasowego źródła ciepła w swoim budynku, poczynił liczne starania w kierunku podłączenia do infrastruktury sieciowej, gazowej czy też ciepłowniczej, co udokumentowane zostało odpowiednio wcześniej zawarciem umowy przyłączeniowej z właściwym przedsiębiorstwem energetycznym, natomiast samo przyłączenie nastąpi w terminie, który naruszy termin przewidziany na wymianę takiego urządzenia przepisany tzw. uchwały antysmogowej. W takich okolicznościach kolizja wspomnianych terminów nie została spowodowana przez zainteresowanego (zawiniona), zatem umożliwienie przez niego realizacji inwestycji bez wykorzystania kary wydaje się racjonalne i społecznie akceptowalne. Ponadto przemawia za tym również spodziewany efekt ekologiczny, który finalnie inwestycja będzie generować, znacznie wyższy aniżeli miałyby to miejsce w przypadku np. dostosowania się mieszkańca do uchwały i dalszego wykorzystywania kotła opalanego węglem klasy 5.

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

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

#### **B. Chęci są, brakuje siły roboczej.**

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

Zbliżająca się perspektywa wejścia w życie pierwszego z terminów śląskiej uchwały antysmogowej niewątpliwie intensyfikuje działania przedstawicieli wielu środowisk w ten proces zaangażowanych. Dotyczy to także mieszkańców jak również potencjalnych usługodawców tj. instalatorów urządzeń grzewczych, projektantów, a nawet producentów, których rynek również jest ograniczony, a możliwości przerobowe w ostatnim czasie poddawane wymagającej próbie. Konsekwencją mogą być liczne przypadki nieterminowej realizacji usług.

Przytoczona okoliczność sumarycznie sprowadza się do tego, że podmiot eksploatujący dotychczasową instalację nie wywiąże się z obowiązku uchwałowego w sposób terminowy, niemniej wobec

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

### ***C. Jestem w programie dofinansowań i czekam...***

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

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

### ***D. Ubóstwo na drodze uchwały.***

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

problemem ubóstwa czy też powoływanie się na brak pieniędzy stanowi wygodną wymówkę i próbę ucieczki przed karą.

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

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

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

Mając na uwadze okoliczności prowadzenia kontroli i czas, który się temu przeznacza wydaje się, że niemożliwym jest w tym przypadku taka ocena sytuacji przez kontrolującego, która pozwoliłaby na jednoznaczność podejmowanej decyzji. Fundamentów na których "budowane" jest przecież ubóstwo może być bardzo wiele np. niskie dochody i brak możliwości ich podniesienia, zły stan zdrowia, niezaradność życiowa i brak wsparcia ze strony osób bliskich. Jednocześnie nie można wykluczyć, że kontrolowany będzie świadomie kreował wizerunek osoby ubogiej celem uniknięcia potencjalnych sankcji karnych. Wobec

powyższego, rekomenduje się by rozstrzygnięcie w zakresie karania takich osób pozostawić w gestii sądów powszechnych, które zobligowane będą każdorazowo do zbadania wszystkich okoliczności towarzyszących sprawie, które często osobie podejmującej kontrolę nie są znane.

Niniejsze opracowanie przedstawia tylko kilka przypadków z którymi prawdopodobnie będzie można się zetknąć z chwilą podjęcia egzekwowania realizacji tzw. uchwały antysmogowej na terenie województwa śląskiego. Dodatkowo pojawią się okoliczności, które na chwilę obecną trudno jest skategoryzować. Należy podkreślić, że każdorazowo sytuacja wymaga podejścia indywidualnego przez kontrolującego i często jego szerszego spojrzenia na wszystkie okoliczności towarzyszące, które najpełniej zostaną mu przedstawione. Stąd błędem byłoby uogólnianie potencjalnie zastanych sytuacji i w konsekwencji ścieżek dalszego postępowania. Z całą pewnością przyzwolenie na wszelkie „odstępstwo” od terminów określonych w tzw. uchwale antysmogowej musi zostać potwierdzone udokumentowanymi i jednoznacznymi argumentami. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że odstępstwo od realizacji działań w terminach określonych uchwałą jest zagrożone sankcją karną.

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

## 2.15. Kontrola powtórna

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

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

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

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

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

Jeśli w trakcie kontroli powtórnej ponownie ujawniona zostanie eksploatacja kotła grzewczego zakazanego przez tzw. uchwałę antysmogową, kopia protokołu powinna trafić do właściwego wydziału/referatu urzędu z informacją, że istnieją podstawy do wszczęcia z urzędu postępowania z art. 362 (starosta) lub 363 (prezydent, burmistrz, wójt) Prawa ochrony środowiska. Tzw. uchwała antysmogowa została wprowadzona „w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i na środowisko”, więc spełniona jest podstawowa przesłanka obu wskazanych przepisów (art. 362 i 363 Poś). Uprawniony organ powinien z urzędu wszcząć postępowanie i wydać decyzję nakazującą wymianę kotła w krótkim, ale realnym terminie.

### 3. FUNKCJONOWANIE PDK JAKO NARZĘDZIA DO REALIZOWANIA DZIAŁAŃ ANTYSMOGOWYCH

Plan działań krótkoterminowych stanowi integralną część Programu ochrony powietrza i odnosi się do działań w zakresie ograniczenia skutków i czasu trwania przekroczeń oraz zmniejszenia ryzyka wystąpienia przekroczeń poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu w danej strefie. Na stronie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego <https://powietrze.slaskie.pl/content/plan-dzialan-krotkotermiowych> znajduje się obowiązujący Plan działań krótkoterminowych.

Ryzyko wystąpienia przekroczenia poziomu alarmowego, informowania, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu oraz wystąpienie przekroczenia poziomu alarmowego, informowania, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu, ocenia się na podstawie wyników pomiarów lub przy wykorzystaniu wyników modelowania i analiz.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska Regionalny Wydział Monitoringu Środowiska w Katowicach (GIOŚ RWMS) przekazuje w uzgodniony sposób informacje o jakości powietrza do Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego i Zarządu Województwa. Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego (WCZK) przekazuje informację o ogłoszonym poziomie do Powiatowego Centrów Zarządzania Kryzysowego (PCZK) następnie PCZK przekazują informację o danym poziomie samorządom gminnym na danym obszarze.

Zgodnie z wytycznymi Poziom II i Poziom III jest ogłaszany na 24 godziny bezpośrednio po przekazaniu przez GIOŚ RWMS w Katowicach informacji o ryzyku przekroczenia poziomu informowania lub alarmowego.

W ramach Planu działań krótkoterminowych wprowadza się trzy poziomy ostrzeżenia:



poziom	kolor oznaczenia	rodzaj informacji	rodzaj działania
POZIOM I	Żółty	Powiadomienie o ryzyku wystąpienia przekroczenia poziomu dopuszczalnego	Informacyjne
POZIOM II	Czerwony	Ostrzeżenie o ryzyku wystąpienia przekroczenia poziomu informowania	Informacyjne, ostrzegawcze, operacyjne
POZIOM III	Brazowy	Alarm smogowy – powiadomienie o ryzyku wystąpienia przekroczenia poziomu alarmowego	Informacyjne, ostrzegawcze, operacyjne, organizacyjne

Ryzyko wystąpienia przekroczenia poziomu informowania (100 µg/m<sup>3</sup>) dla PM10 określono jako zagrożenie Poziomu II (kolor czerwony), natomiast ryzyko przekroczenia poziomu alarmowego (150 µg/m<sup>3</sup>) dla PM10 określono jako zagrożenie Poziomu III (kolor brązowy). W przypadku wystąpienia przekroczenia poziomu informowania lub poziomu alarmowego, alarm obowiązuje w danym dniu, tj. od godziny 00.00 do 24.00.

Działania krótkoterminowe muszą być podejmowane w celu ograniczenia występowania epizodów wysokich stężeń substancji w powietrzu, a także skrócenia czasu występowania wysokich stężeń substancji w powietrzu. W ramach PDK każdy z poziomów ostrzegania ma ustalony tryb postępowania i wskazane działania jakie należy podjąć.

Najważniejszym zadaniem dla gmin w czasie wystąpienia Poziomu II lub Poziomu III jest kontrola indywidualnych urządzeń grzewczych przez upoważnionych pracowników gmin i straży miejskiej/gminnej w ramach działania operacyjnego.

Minimalna ilość przeprowadzonych kontroli przez gminę w trakcie trwania POZIOMU		
	POZIOM II	POZIOM III
gminy powyżej 100 tys mieszkańców	7	15
gminy od 50 do 100 tys mieszkańców	5	10
pozostałe gminy	2	5

Kontrole należy przeprowadzać w ciągu każdej doby trwania POZIOMU II i POZIOMU III.

## 4. KARY DLA SAMORZĄDÓW ZA NIEWYWIĄZANIE SIĘ Z OBOWIĄZKÓW WYNIKAJĄCYCH Z PDK – DZIAŁANIA KONTROLNE WIOŚ

Zgodnie z art. 315a ust. 1 pkt 3-5 p.o.ś. w przypadku niedotrzymania terminów:

1. realizacji działań określonych w programie ochrony powietrza i jego aktualizacji lub planie działań krótkoterminowych,
2. przekazania zarządowi województwa i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska sprawozdań okresowych i końcowych z realizacji programu ochrony powietrza i jego aktualizacji lub planu działań krótkoterminowych

organ za to odpowiedzialny podlega karze pieniężnej w wysokości **od 50 000 zł do 500 000 zł**.

Zgodnie z art. 315a ust 2. p.o.ś. karę pieniężną, w drodze decyzji, wymierza właściwy wojewódzki inspektor ochrony środowiska, biorąc pod uwagę ilość i wagę stwierdzonych uchybień oraz naruszonych przez organ obowiązków.

### 4.1. Doświadczenia z kontroli przeprowadzonej przez WIOŚ

Kontroli wojewódzkiego inspektoratu ochrony środowiska podlegają:

1. realizacja i efekty działań naprawczych określonych w POP, przypisanych do danej gminy:
  - a. wymiana urządzeń na paliwo stałe – osiągnięte efekty rzeczowe i ekologiczne,
  - b. działania edukacyjne wraz z materiałami potwierdzającymi przeprowadzenie tych działań,
  - c. kontrole rutynowe – ilość przeprowadzonych kontroli wraz z protokołami;
2. realizacja dla każdego dnia ogłoszonego poziomu II i III działań informacyjnych i operacyjnych wynikających z PDK:
  - a. informowanie grup wrażliwych (dotyczy miast na prawach powiatu) i mediów lokalnych –wraz z e-mailami potwierdzającymi przekazanie informacji,
  - b. informowanie społeczeństwa wraz z potwierdzeniem realizacji działania, np. wydruki ze stron www urzędu,
  - c. kontrole instalacji spalania paliw, kontrole spalania pozostałości roślinnych na powierzchni ziemi, patrole wraz z protokołami i notatkami z patroli,
  - d. wprowadzone na terenie gminy ograniczenia wraz z potwierdzeniem przeprowadzenia tych działań, np. wydruki ze stron www urzędu;

- e. otrzymywane z GIOS/PCZK informacje o przekroczeniach;
3. wykaz grup wrażliwych oraz instytucji, którym przekazywane są informacje o ogłaszanych poziomach II i III wraz z ich aktualizacjami;
4. sprawozdania z realizacji POP i PDK oraz terminowość ich przekazywania zarządowi województwa oraz wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska;
5. ilość pracowników urzędu/strażników gminnych upoważnionych na podstawie art. 379 ust. 2 Poś do przeprowadzania kontroli;
6. udział poszczególnych mediów grzewczych na terenie gminy oraz sposób ogrzewania budynków stanowiących własność gminy.

## 5. PROBLEM UBÓSTWA ENERGETYCZNEGO ORAZ REKOMENDACJE DLA SAMORZĄDÓW NA KOLEJNE LATA

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

W Polsce zjawisko to zwykle omawia się w kontekście fatalnej jakości powietrza w sezonie grzewczym, za co odpowiada głównie niska emisja. Szacuje się, że ubóstwo energetyczne dotyka w województwie śląskim około 10% gospodarstw domowych. Dominują wśród nich osoby: utrzymujące się ze świadczeń społecznych (zwłaszcza z renty), mieszkające samotnie na wsi, w stosunkowo dużych budynkach wybudowanych w latach 1946-1980. W okresie kryzysu energetycznego problem ten uległ znacznemu pogłębieniu w wyniku skokowego wzrostu cen nośników energii, a zwłaszcza węgla. Węgiel do tej pory był relatywnie tanim i dostępnym paliwem. Obecnie jest jednym z najdroższych źródeł energii, co dodatkowo pogarsza sytuację osób dotkniętych ubóstwem energetycznym.

Dodatkowo możemy zaobserwować, że w wyniku znacznego wzrostu cen ciepła systemowego ubóstwo energetyczne może dotykać także osoby zamieszkujące budynki wielorodzinne o niskim standardzie energetycznym które są ogrzewane ciepłem systemowym.

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

Brak przejrzystych unormowań legislacyjnych pozwalających jednoznacznie stwierdzić kto jest dotknięty ubóstwem energetycznym i jakie są w jego sytuacji możliwości wsparcia uniemożliwia efektywne i systemowe rozwiązanie problemu.

Narzędziami, które mają rozwiązać problem niskiej emisji i zmniejszyć poziom ubóstwa energetycznego w Polsce są powszechna termomodernizacja budynków mieszkalnych powodująca znacznie zmniejszenie zapotrzebowania na ciepło oraz zapewnienie ekologicznego i dostępnego finansowo źródła ciepła. Ogólnopolskie programy wsparcia, które wspomagają wymianę starych źródeł ciepła i docieplanie budynków z różnych powodów, nie są powszechnie dostępne dla osób najuboższych, borykających się z ubóstwem energetycznym.

W obecnej sytuacji koniecznym wydaje się podejmowanie działań mających na celu zidentyfikowanie osób ubogich energetycznie na poziomie gminy. Swoisty rejestr osób wymagających wsparcia, które z różnych powodów nie potrafią sprostać wymogom tzw. uchwały antysmogowej może być później punktem wyjścia dla projektów/programów (czy to finansowanych ze źródeł zewnętrznych, czy to własnych gminy) nastawionych na rozwiązanie problemu ubóstwa energetycznego.

W nielicznych przypadkach ubóstwa energetycznego wystarczy doradztwo w zakresie programów dotacyjnych (Program Czyste Powietrze, gminne programy dotacyjne itp.) i pomoc w przygotowaniu wniosku o dotację. Częściej będą potrzebne bardziej rozbudowane formy wsparcia, np.:

- analiza sytuacji materialnej (diagnoza w zakresie zidentyfikowania ubóstwa energetycznego);
- ustalenie indywidualnych potrzeb mieszkańców problemowego budynku;
- audyt stanu technicznego domu/mieszkania i systemu grzewczego;
- edukowanie w zakresie oszczędzania energii i podnoszenia efektywności energetycznej;
- edukowanie w zakresie drobnych usprawnień poprawiających energooszczędność;
- doradztwo w zakresie termomodernizacji;
- pomoc doradcza/finansowa w zakupie nowej instalacji grzewczej;
- zasiłek celowy dla złagodzenia przejawów ubóstwa energetycznego;
- współpraca z organizacjami pozarządowymi i organizowanie z nimi wspólnych działań i programów, które pomogą w walce z ubóstwem energetycznym.

Realizowanie tak rozbudowanych form wsparcia wymaga współpracy różnych instytucji/aktorów (np. urząd gminy - ekodoradca - OPS - punkt konsultacyjny Programu Czyste Powietrze), bez której nie będzie możliwe kreowanie wsparcia dla osób ubogich energetycznie i umożliwienia im dostosowania sposobu ogrzewania do wymogów tzw. uchwały antysmogowej.

Kryzys energetyczny, który rozpoczął się pod koniec 2021, spowodował gwałtowny wzrost cen wszystkich nośników energii. Bezprecedensowy, gwałtowny wzrost cen gazu ziemnego, pociągnął za sobą wzrost cen węgla, ropy oraz drewna, a w konsekwencji także energii elektrycznej i ciepła, które w warunkach naszego kraju są produkowane głównie z użyciem tych tradycyjnych surowców. Spowodowało to z kolei olbrzymie problemy – zarówno dla samorządów jako właścicieli infrastruktury komunalnej, jak i mieszkańców. Wszyscy musieli zmierzyć się ze znaczącymi wzrostami kosztów utrzymania swoich budynków, mieszkań, pojazdów oraz pozostałej energochłonnej infrastruktury. Kryzys energetyczny ukazał nam również w pełnej krasie, jak groźne jest zjawisko uzależnienia się od źródeł energii opartych o paliwa kopalne, które w większości są importowane z zewnątrz, a ich ceny są ustalane w głównej mierze na międzynarodowych rynkach, w oderwaniu od sytuacji społeczno-gospodarczej w Polsce. Dotyczy to również węgla kamiennego, który przez lata był uważany za podstawę naszego bezpieczeństwa energetycznego. Wielu zwykłych ludzi jak również decydentów nie było świadomych, że co roku importujemy od kilku do kilkunastu milionów ton węgla kamiennego, tylko po to, aby zapewnić paliwo do kotłów i pieców w domach mieszkalnych oraz lokalnych kotłowni, a krajowa produkcja ledwo wystarcza na pokrycie potrzeb energetyki zawodowej i dużych elektrociepłowni.

Kryzys energetyczny zbiegł się czasowo z wdrażaniem dwóch istotnych polityk mającymi istotny wpływ na jakość życia. Chodzi o politykę poprawy jakości powietrza, koncentrującą się na wdrażaniu tzw. śląskiej uchwały antysmogowej – wymianie źródeł ciepła będących źródłem „niskiej emisji” pyłów, a także unijną politykę dekarbonizacji, obejmującą intensywną redukcję CO<sub>2</sub> ze wszystkim możliwych źródeł. Sporo osób obawiało się, że kryzys opóźni, bądź wręcz zastopuje wdrażanie obydwu polityk. Już teraz wiemy, że tak się nie stanie. Kryzys uświadamia nam w całej okazałości, że uzależnienie od węgla, ropy i gazu ziemnego, na których ceny nie mamy jako samorzady czy też mieszkańcy żadnego wpływu i których coroczne koszty zakupu liczone w dziesiątkach, a nawet setkach miliardów złotych (import paliw kopalnych tylko od stycznia to października 2022 r. to ok. 162 mld zł; średnie wydatki w latach 2000-2021 to ok. 69 mld zł rocznie) to ślepa uliczka. Pieniądze te płacone przez polskich konsumentów „wypływają” z naszej gospodarki do krajów takich jak Katar, Rosja, USA, Norwegia, Arabia Saudyjska. Ucieczka od źródeł kopalnych przestała być tylko kwestią czystego powietrza czy też walki z ociepleniem klimatu. Aktualnie to także kwestia „być albo nie być” wielu firm generujących dochody dla samorządu, które bez taniej, zielonej energii nie będą w stanie funkcjonować na dotychczasowych zasadach. To kwestia usług dostarczanych przez samorzady, które bez taniej energii będą musiały znacząco podrożeć, co w płynie na ich dostępność dla mieszkańców. To również kwestia możliwości utrzymania się przez mieszkańców w domach i mieszkaniach. Bez taniej energii i efektywności energetycznej, wielu mieszkańców czeka radykalne pogorszenie warunków życia, z koniecznością opuszczenia swoich aktualnych domów i mieszkań włącznie.

Kryzys energetyczny wprowadził również to głównego nurtu dyskusji zjawisko tzw. ubóstwa energetycznego, czyli sytuacji gdy mieszkaniec z powodów ekonomicznych nie jest w stanie zapewnić w swoim gospodarstwie domowym odpowiedniej temperatury w okresie grzewczym czy też nie jest w stanie

swobodnie używać sprzętów działających w oparciu o energię elektryczną. Warto zaznaczyć, że osobami ubogimi energetycznie mogą być nie tylko osoby ubogie w potocznym tego słowa rozumieniu. W przypadku energochłonnego budynku i wysokich kosztów jednostkowych energii, osobami ubogimi energetycznie mogą stać się osoby o stosunkowo dużych dochodach.

Problem ubóstwa energetycznego został dogłębnie przepracowany w ramach dużego ogólnopolskiego projektu Fundacji Stocznia pn. „Narada Obywatelska o kosztach energii”. Diagnoza, działania w projekcie oraz jego wynik zostały zaprezentowane na stronie <https://naradaoenergii.pl/>. Wydaje się, że na dzień dzisiejszy jest to najlepsze, najbardziej aktualne źródło wiedzy na temat zjawiska ubóstwa energetycznego w Polsce.

Sytuacja z jaką mamy aktualnie do czynienia i groźba objęciem zjawiskiem ubóstwa energetycznego znaczących grup ludności, zmusiła rząd po raz pierwszy w historii do wprowadzenia działań osłonowych, takich jak:

- zamrożenie cen energii elektrycznej dla tzw. odbiorców wrażliwych na poziomie znacznie niższym niż cena rynkowa,
- zamrożenie cen gazu ziemnego dla tzw. odbiorców wrażliwych na poziomie znacznie niższym niż cena rynkowa,
- ustalenia maksymalnej ceny ciepła systemowego/zamrożenie cen ciepła systemowego na poziomie znacznie niższym niż cena rynkowa,
- dopłaty do nośników energii wykorzystywanych w produkcji ciepła w gospodarstwach domowych i podmiotach wrażliwych (węgiel, pellet, olej, gaz LPG, energia elektryczna),
- zakup i dystrybucja węgla w urzędowej cenie przez samorządy.

### 5.1. Tezy wynikające z toczącej się legislacji na poziomie europejskim, które oddziaływać mają w najbliższej przyszłości na sposób ogrzewania budynków

1. Dyrektywa o efektywności energetycznej budynków EPBD:
  - a. wprowadzenie klas efektywności energetycznej budynków (od G do A+) – przypisanie budynku do poszczególnych klas odbędzie się na poziomie krajowym;
  - b. budynki mieszkalne – od 2030 r. co najmniej klasa efektywności energetycznej E, a od 2033 r. klasa D;
  - c. budynki użyteczności publicznej – od 2027 r. co najmniej klasa efektywności energetycznej E, a od 2030 r. klasa D;
  - d. od 2028 r. – wszystkie nowe budynki powinny być zeroemisyjne;
  - e. od 2026 r. – wszystkie nowe budynki użyteczności publicznej powinny być zeroemisyjne;

f. do 2050 r. – wszystkie budynki mają być zeroemisyjne.

Budynek zeroemisyjny – budynek o bardzo wysokiej charakterystyce energetycznej, cechujący się bardzo niskim zużyciem energii, w całości pokrytej energią ze źródeł odnawialnych.

2. Ustalenia Rady i Parlamentu dotyczące objęcia budynków i transportu drogowego systemem handlu emisjami ETS – od 2027 lub 2028 r.

Opłaty za emisje mają być doliczane do ceny emisyjnego źródła energii przez dystrybutora. Spowoduje to podwyższenie kosztów utrzymania infrastruktury i pojazdów generujących emisje CO<sub>2</sub> np. z gazu, węgla lub ropy. Ma zostać powołany Społeczny Fundusz klimatyczny, który ma łagodzić wpływ wdrożenia ETS w nowych sektorach w uboższych gospodarstwach i mikroprzedsiębiorstwach.

3. Propozycja Komisji Europejskiej w ramach rozporządzenia wdrażającego plan REPower EU dotycząca kotłów gazowych:

- a. zakaz dotacji dla źródeł opartych o paliwa kopalne, w tym gaz ziemny – pomiędzy 2025 a 2027 r.;
- b. zakaz montażu kotłów opartych o paliwa kopalne, w tym gaz ziemny w nowych budynkach - od 2027 r.;
- c. zakaz montażu kotłów opartych o paliwa kopalne, w tym gaz ziemny w modernizowanych budynkach - od 2030 r.;
- d. zainstalowane wcześniej kotły na gaz ziemny będą mogły działać dalej.

## 5.2. Rekomendacje dla samorządów w zakresie zmiany sposobu ogrzewania i źródeł jego zasilania

1. Zwiększanie efektywności energetycznej budynków – jest to aktualnie jedno z podstawowych i najważniejszych działań, które racjonalizuje koszty ogrzewania. Zalecane jest wykonywanie głębokich, kompleksowych termomodernizacji z uwzględnieniem systemów wentylacji mechanicznej oraz zmiany źródła i systemu rozprowadzania ciepła na maksymalnie efektywne. Warto w tym miejscu zauważyć, że najbardziej efektywnym energetycznie źródłem ciepła jest pompa ciepła, która osiąga sprawność na poziomie 250-400% tj. z 1 jednostki dostarczonej energii potrafi przekazać do systemu grzewczego od 2,4 do 4 jednostek energii cieplnej. Żadne inne źródło nie zbliża się do tych wartości np. kotły gazowe lub systemy ogrzewania elektrycznego zbliżają się do 100% sprawności, urządzenia na paliwa stałe to wartości w granicach maksymalnie 80-85% sprawności.
2. Elektryfikacja ciepłownictwa – jednym z elementów polityki unijnej jest dążenie do zeroemisyjności wszystkich budynków. W praktyce, oprócz znaczącej redukcji zapotrzebowania na energię końcową, oznacza to dostarczanie do nich energii wyłącznie w postaci energii elektrycznej, która jednocześnie jest produkowana bez emisji CO<sub>2</sub>, a więc ze źródeł odnawialnych lub energii jądrowej. Właśnie taki miks energetyczny krystalizuje się obecnie i będzie dominował w naszym kraju już w latach 30.

Montaż pompy ciepła lub innego ogrzewania opartego o energię elektryczną to jedyne działania w pełni zgodne z długofalową polityką UE w zakresie ciepłownictwa indywidualnego. W przypadku podłączania budynków do sieci ciepłowniczej należy zwrócić uwagę czy źródło zasilające sieć ciepłowniczą ma szansę zostać w przyszłości zdekarbonizowane.

3. Produkcja taniej energii elektrycznej i ciepłej z wykorzystaniem OZE – już obecnie wytwarzana we własnych instalacjach energia z OZE jest zdecydowanie najtańszą energią na rynku, odporną na wahania cen paliw kopalnych służących obecnie do produkcji energii w tradycyjnych instalacjach. W przyszłości różnice jeszcze się pogłębią m.in. z uwagi na konieczność opłacania praw do emisji CO<sub>2</sub> dla budynków mieszkalnych i użyteczności publicznej oraz nieuchronnemu trendowi wzrostu cen paliw kopalnych. Wymieniając źródło ciepła na pompę ciepła lub ogrzewanie elektryczne należy dążyć do tego, aby energia dostarczana do ich zasilania przynajmniej w części pochodziła ze źródeł odnawialnych np. z instalacji PV. W przypadku braku odpowiedniej ilości miejsca na budowę instalacji OZE na miejscu należy rozważyć instytucję prosumenta wirtualnego (będzie dostępna od połowy 2024 r.). Samorządy, które mają ku temu możliwości powinny rozważyć budowę własnych źródeł energii elektrycznej i ciepłej opartej o OZE. Mogą to być np. układy pomp ciepła zasilające szkoły, przedszkola, budynki administracji zapewniające tanie, bezobsługowe ogrzewania, instalacje fotowoltaiczne różnej wielkości (od mikroinstalacji po wielkoskalowe farmy fotowoltaiczne) zapewniające tanią, czystą energię dla całej infrastruktury będącej własnością samorządu, a także instalacje biogazowe produkujące w skojarzeniu energię elektryczną i ciepłą.
4. Magazynowanie energii z OZE - wraz ze wzrostem ilości energii z OZE konieczny będzie rozwój systemów magazynowania wytworzonej energii. W kontekście działań samorządów należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że aktualny system rozliczania mikroinstalacji fotowoltaicznych tzw. net-billing w połączeniu z planowanym wprowadzeniem od lipca 2024 r. rozliczenia godzinowego (cena sprzedawanej do sieci energii będzie zmieniać się co godzinę) może sprawić, iż montowane od kwietnia 2022 r. instalacje bez magazynu energii mogą nie spełniać pokładanych w nich nadziei, jeżeli chodzi o stopę zwrotu. Energia sprzedawana w szczycie produkcji tj. w godzinach 10-14 w okresie kwiecień-sierpień będzie prawdopodobnie bardzo tania, co w przypadku braku magazynu energii spowoduje oddanie jej do sieci z bezcen. Posiadanie magazynu pozwoli nie tylko na podniesienie poziomu autokonsumpcji, ale również znacząco podniesie efektywność finansową (zmagazynowaną energię będzie można wysłać do sieci tj. „sprzedać” po kilku godzinach, kiedy cena będzie znacząco wyższa od ceny w szczycie produkcji).

## 6. PROGRAMY ZE WSPARCIEM

Ważnym elementem jest stałe wspieranie mieszkańców w uzyskiwaniu dofinansowań, ulg, dotacji i korzystania z programów pomocowych. W tym celu rekomenduje się wyznaczenie pracowników odpowiedzialnych za monitorowanie dostępnych krajowych i wojewódzkich programów pomocowych.



Informację o tym, z jakich aktualnie mieszkańcy dofinansowań mogą skorzystać, warto publikować na stronach internetowych miast i gmin, a także prowadzić akcje informacyjne.

Do programów takich należą przede wszystkim:

1. [Program Priorytetowy „Czyste Powietrze” \(w wersji elektronicznej rekomendacji hiperłącze\)](#)
2. [Program priorytetowy „Mój Prąd” \(w wersji elektronicznej rekomendacji hiperłącze\)](#)
3. [Premia termomodernizacyjna z Funduszu Termomodernizacji i Remontów \(w wersji elektronicznej rekomendacji hiperłącze\)](#)
4. [Program Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027 \(w wersji elektronicznej rekomendacji hiperłącze\)](#).

Treść niniejszego opracowania stanowi wyłącznie rekomendacje, dlatego na potrzeby aktualności dokumentu nie wykazano wszystkich programów pomocowych.

## 7. CEEB – JAK WYKORZYSTYWAĆ?

Dzięki Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków możemy uzyskać informacje o wszystkich użytkownikach pozaklasowych kotłów na paliwa stałe (Ustawienia filtrów > Klasa kotłów na paliwa stałe: Poniżej klasy 3 lub brak informacji). Co prawda nie jesteśmy w stanie rozpoznać, czy rzeczony kotły powinny być usunięte do 1 stycznia 2022 roku, czy dopiero będą musiały być usunięte w kolejnych terminach wskazanych w tzw. uchwale antysmogowej (1 stycznia 2024 i 1 stycznia 2026), ale ich zidentyfikowanie pozwala na bardzo precyzyjne kierowanie działań informacyjnych (np. dotarcia do każdego punktu adresowego w gminie ogrzewanego węglem lub drewnem z informacją o tzw. uchwale antysmogowej i dostępnej pomocy dotacyjnej) lub kontrolnych do konkretnych osób, których już dotyczą lub będą dotyczyć niebawem antysmogowe regulacje.

Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków pozwala na sprawdzenie przed planowaną kontrolą jakie źródła ogrzewania zostały zgłoszone jako zainstalowane lub eksploatowane w danej nieruchomości. Jeśli występuje niezgodność informacji w bazie CEEB ze stanem faktycznym, należy ją odnotować w protokole i pouczyć kontrolowanego o konieczności zmiany deklaracji.

Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków pozawala na śledzenie postępu w usuwaniu starych kotłów na paliwa stałe. Regularne publikowanie takich informacji może działać motywująco na osoby, które jeszcze nie zmieniły źródła ciepła na bardziej ekologiczne. Zwłaszcza, gdy okaże się, że właściciele „kopciuchów” stanowią kurczącą się mniejszość.

Baza CEEB pozwala także na dobre zaplanowanie systemu kontroli szczególnie w większych miastach. Baza daje odpowiedzi związane z miejscami, których potencjalnie nie trzeba kontrolować.

## 8. ZALECENIA OGÓLNE I DOBRE PRAKTYKI

1. Prowadzenie działań mających na celu zidentyfikowanie osób ubogich energetycznie, które wymagają wsparcia, bez którego nie będą mogły sprostać wymogom tzw. uchwały antysmogowej.
2. Inicjowanie współpracy na linii urząd gminy - ekodoradca - OPS - punkt konsultacyjny Programu Czyste Powietrze celem kreowania wsparcia dla osób ubogich energetycznie i umożliwienia im dostosowania sposobu ogrzewania do wymogów tzw. uchwały antysmogowej.
4. Przygotowywanie i realizowanie projektów finansowanych ze źródeł zewnętrznych nastawionych na identyfikowanie i wspieranie osób ubogich energetycznie.
5. Tworzenie programów pomocowych, stanowiących skuteczną odpowiedź na możliwie wyższe koszty eksploatacji instalacji po wymianie źródła ciepła.
6. Zamieszczanie na stronach internetowych (np. urzędów gmin, straży gminnych) zegarów odliczających czas pozostały do wymiany kotłów zgodnie z kolejnymi terminami tzw. uchwały antysmogowej.
7. Czytelny, prosty i zobrazowany przekaz treści uchwały antysmogowej, realizowany np. w postaci ulotek, czy też broszur, których dystrybucja mogłaby zostać połączona z powszechną akcją podatkową od nieruchomości, prowadzoną corocznie przez urzędy gmin.
8. Realizacja programów dofinansowań obejmujących także przedsięwzięcia termomodernizacyjne (najdroższe, ale najbardziej skuteczne w walce z problemem zanieczyszczenia powietrza).
9. Odejście przez gminy z realizacji dofinansowania do urządzeń wykorzystujących paliwo stałe, zwłaszcza węgiel.
10. Prowadzenie przez gminy cyklicznych akcji (przynajmniej raz na pół roku) dotarcia do każdego punktu adresowego w gminie ogrzewanego węglem lub drewnem (na podstawie CEEB) z informacją o tzw. uchwale antysmogowej i dostępnej pomocy dotacyjnej.
11. Informowanie o konieczności zarejestrowania źródła ciepła w Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków.
12. Regularne informowanie mieszkańców o liczbie wymienionych i wymagających wymiany kotłów na paliwa stałe w zasobach własnych gminy.
13. Publikowanie przez gminy informacji o liczbie wymienionych i wymagających wymiany kotłów pozostających w zasobach mieszkańców.
14. Realizowanie kampanii informacyjnych przypominających o wskazanych w tzw. uchwale antysmogowej terminach wymiany starych kotłów (zarówno na poziomie gmin, jak i województwa).

15. Realizowanie kampanii informacyjnych promujących Program Czyste Powietrze (zarówno na poziomie gmin, jak i województwa).
16. Prowadzenie przez gminy punktów świadczących wsparcie doradcze w zakresie ubiegania się o dofinansowanie w ramach Programu Czyste Powietrze.
17. Informowanie (np. za pośrednictwem stron internetowych urzędów gmin, straży gminnych itp.) o konsekwencjach grożących za nieprzestrzeganie zapisów tzw. uchwały antysmogowej.
18. Regularne informowanie mieszkańców o liczbie przeprowadzonych kontroli i ich efektach (pouczenia, mandaty, sprawy kierowane do sądu).
19. Podejmowanie kontroli przy udziale co najmniej dwóch pracowników urzędu gminy/strażników gminnych, celem uniknięcia sytuacji konfliktowych i zapewnienia transparentności prowadzonych działań.
20. Opracowanie procedury przeprowadzania kontroli oraz harmonogramu kontroli planowych, w tym minimalnej ilości kontroli wynikających z obowiązującego Programu Ochrony Powietrza.
21. Prowadzenie kontroli w asyście policji. Urzędnicy nie mają możliwości wystawiania mandatów, a więc obecność policji jest w tym wypadku bardzo pomocna. Co do zasady policja może prowadzić czynności wyjaśniające, gdy istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia wykroczenia (np. naruszenia przepisów tzw. uchwały antysmogowej lub spalania odpadów). Podstawą prawną działania policji są przepisy ustawy o Policji oraz Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.
22. Korzystanie z dronów do ujawniania przypadków spalania odpadów. Taki sposób działania umożliwia przegląd dużego obszaru i ułatwia wytypowanie domów stanowiących najpoważniejsze zagrożenie dla jakości powietrza. Poza tym kontrole, które mogą odbyć się w dowolnym momencie i bez konieczności wchodzenia do kotłowni zniechęcają do spalania odpadów osoby potencjalnie zainteresowane pozbywaniem się ich w ten sposób.
23. Ze względu na ochronę i zachowanie anonimowości osoby zgłaszającej podejrzenie popełnienia wykroczenia (w przypadku kontroli interwencyjnej) nie ma potrzeby informowania o rodzaju kontroli (rutynowa czy interwencyjna). Warto również skontrolować więcej budynków w okolicy (w tym adres zgłaszającego), aby nie sugerować kto dokonał zgłoszenia.

## **9. REKOMENDACJE – CHECKLISTA DLA AUTOWERYFIKACJI**

Przygotowana przez Zespół i zaprezentowana poniżej checklista ma za zadanie zebranie w jednym miejscu podstawowych zagadnień i zadań do wdrożenia / autoweryfikacji i udzielenia odpowiedzi co do wprowadzonych na poziomie danej gminy działań.

<b>Sprawdź czy Twoja gmina robi wystarczająco dużo, by pozbyć się smogu.</b>		
<b>Informacja i edukacja</b>	<b>Tak</b>	<b>Nie</b>
Treści tzw. uchwały antysmogowej przekazywane są mieszkańcom gminy w sposób czytelny, prosty i zrozumiały. Mieszkańcy gminy wiedzą, które źródła ciepła należy wymienić do 1 stycznia 2024 roku, które dwa lata później.		
Na stronach internetowych instytucji gminnych (np. strona urzędy gminy, straży gminnej) działają zegary odliczające czas pozostały do wymiany kotłów zgodnie z kolejnymi terminami uchwały antysmogowej.		
Mieszkańcy gminy są informowani o terminach wskazanych w tzw. uchwale antysmogowej i dotacjach Programu Czyste Powietrze przy okazji wysyłanych corocznie informacji o podatku od nieruchomości.		
Gmina prowadzi cykliczne akcje (przynajmniej raz na rok) dotarcia do każdego punktu adresowego ogrzewanego węglem lub drewnem (na podstawie CEEB) z informacją o tzw. uchwale antysmogowej i dostępnej pomocy dotacyjnej.		
Mieszkańcy gminy są informowani o konieczności zarejestrowania źródła ciepła w Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków.		
Gmina realizuje kampanie informacyjne przypominające o wskazanych w tzw. uchwale antysmogowej terminach wymiany starych kotłów.		
Gmina realizuje kampanie promujące Program Czyste Powietrze		
Media samorządowe (np. strona urzędu) regularnie publikują informacje o liczbie wymienionych i wymagających wymiany kotłów na paliwa stałe w zasobach własnych gminy.		
Media samorządowe regularnie publikują informacje o liczbie wymienionych i wymagających wymiany kotłów na paliwa stałe w zasobach mieszkańców.		
<b>Ubóstwo energetyczne</b>	<b>Tak</b>	<b>Nie</b>
Gmina prowadzi działania mające na celu zidentyfikowanie osób ubogich energetycznie, które wymagają wsparcia, bez którego nie będą mogły sprostać wymogom tzw. uchwały antysmogowej.		
W gminie inicjowana jest współpraca na linii urząd gminy - ekodoradca - OPS - punkt konsultacyjny Programu Czyste Powietrze celem kreowania wsparcia dla osób ubogich energetycznie.		
W gminie realizowane są projekty finansowane ze źródeł zewnętrznych, których celem jest identyfikowanie i wspieranie osób ubogich energetycznie.		
Gmina realizuje programy pomocowe, stanowiące skuteczną odpowiedź na możliwie wyższe koszty eksploatacji instalacji po wymianie źródła ciepła.		
<b>Dotacje</b>	<b>Tak</b>	<b>Nie</b>
Mieszkańcy zainteresowani dotacjami z Programu Czyste Powietrze mogą skorzystać ze wsparcia doradczego na terenie gminy (np. Punkt Konsultacyjny Programu Czyste Powietrze).		
W gminie realizowane są programy dofinansowań obejmujące także przedsięwzięcia termomodernizacyjne (najdroższe, ale najbardziej skuteczne w walce z problemem zanieczyszczenia powietrza).		
Gminne programy dotacyjne nie przewidują dofinansowania do urzędzeń wykorzystujących paliwo stałe, zwłaszcza węgiel.		
<b>Kontrole</b>	<b>Tak</b>	<b>Nie</b>

Rekomendacje 2.0 dot. obowiązków jst związanych z wdrażaniem tzw. uchwały antysmogowej

Mieszkańcy gminy są informowani (np. za pośrednictwem stron internetowych urzędu, straży gminnej itp.) o konsekwencjach grożących za nieprzestrzeganie zapisów tzw. uchwały antysmogowej.		
Mieszkańcy gminy są regularnie informowani (np. raz na kwartał za pośrednictwem stron internetowych urzędu, straży gminnej itp.) o liczbie przeprowadzonych kontroli i ich efektach (pouczenia, mandaty, sprawy kierowane do sądu).		
Mieszkańcy gminy są informowani o rozpoczęciu cyklu kontroli (za pośrednictwem stron internetowych urzędu, straży gminnej itp.) wraz ze wskazaniem obowiązków mieszkańców.		
Mieszkańcy gminy mają możliwość zgłaszania podejrzenia spalania odpadów lub nieprzestrzegania zapisów tzw. uchwały antysmogowej telefonicznie (numer ogólnodostępny) oraz za pomocą formularza internetowego.		
Kontrole przeprowadzane są w możliwie jak najkrótszym czasie od zgłoszenia naruszenia dotyczącego ochrony powietrza.		
W gminie przeprowadzane są rekontrole (kontrole następcze) w celu sprawdzenia czy przepisy uprzednio naruszone są już w danym miejscu przestrzegane.		
W przypadku stwierdzenia popełnienia wykroczenia w zakresie spalania odpadów lub niedozwolonych paliw, kontrole następcze przeprowadza się bez zapowiedzi i są w danym miejscu wykonywane częściej.		
Kontrole w gminie podejmowane są przy udziale co najmniej dwóch pracowników urzędu gminy/strażników gminnych, celem uniknięcia sytuacji konfliktowych i zapewnienia transparentności prowadzonych działań.		
Gmina posiada procedury przeprowadzania kontroli oraz harmonogram kontroli planowych, w tym minimalnej ilości kontroli wynikających z obowiązującego Programu Ochrony Powietrza.		
Pracownicy urzędu mają możliwość prowadzenia kontroli w asyście policji. Urzędnicy nie mogą wystawić mandatów, a więc obecność policji jest w tym wypadku bardzo pomocna. Co do zasady policja może prowadzić czynności wyjaśniające, gdy istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia wykroczenia (np. naruszenia przepisów tzw. uchwały antysmogowej lub spalania odpadów). Podstawą prawną działania policji są przepisy ustawy o Policji oraz Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.		
Ze względu na ochronę i zachowanie anonimowości osoby zgłaszającej podejrzenie popełnienia wykroczenia (w przypadku kontroli interwencyjnej) kontrolujący nie informują o rodzaju kontroli - rutynowa czy interwencyjna (w miarę możliwości kontrolą należy objąć więcej budynków w okolicy, w tym adres zgłaszającego, aby nie sugerować kto dokonał zgłoszenia).		