

Kraków, 21 stycznia 2019 r.

**Szanowny Pan**

**Witold Kozłowski**

**Marszałek Województwa Małopolskiego**

**Przewodniczący Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego  
w Województwie Małopolskim**

Szanowny Panie Marszałku,

w związku z informacją na temat planowanego posiedzenia Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego w Województwie Małopolskim (dalej jako: WRDS), które odbędzie się w dniu 22 stycznia 2019 r. oraz treścią projektu *stanowiska WRDS w przedmiocie wprowadzenia zmian do Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego oraz do uchwały Nr XVIII/243/16 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 15 stycznia 2016 roku w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Miejskiej Kraków ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw*, pragnę przedstawić stanowisko Fundacji Frank Bold z siedzibą w Krakowie (dalej jako: Fundacja). Fundacja jest organizacją społeczną o profilu prawniczym, prowadzącą działalność statutową w zakresie ochrony środowiska, od wielu lat zajmującą się prawnymi aspektami ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem.

Odnosząc się do punktów 1, 2, 3 i 4 projektu stanowiska WRDS, **Fundacja wyraża zdecydowany sprzeciw wobec postulatu liberalizacji zapisów uchwały Sejmiku Województwa Małopolskiego nr XVIII/243/16 (dalej: Uchwała antysmogowa), jako bezprzedmiotowego, opartego na błędnej ocenie stanu faktycznego, godzącego w prawa obywateli – mieszkańców Krakowa, sprzecznego z prawem Unii Europejskiej oraz wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 22 lutego 2018 r. wydanego w sprawie o sygnaturze C-336/16.** Ponadto, w opinii Fundacji przyjęcie stanowiska o proponowanej treści wykracza poza ustawowe kompetencje WRDS.

## **1. Bezprzedmiotowość podejmowania działań w kierunku zmiany Uchwały antysmogowej**

Na wstępie należy podkreślić, że Uchwała antysmogowa jest systemowo powiązana z Programem Ochrony Powietrza dla województwa małopolskiego (dalej jako: POP), w brzmieniu nadanym mu uchwałą Nr XXXII/451/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 stycznia 2017 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXIX/612/09 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie "Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego" zmienionej uchwałą Nr VI/70/11 z dnia 28 lutego 2011 r. oraz uchwałą Nr XLII/662/13 z dnia 30 września 2013 r. Realizacja uchwały antysmogowej stanowi bowiem podstawowe działanie naprawcze przewidziane w POP dla strefy Aglomeracja Krakowska (działanie naprawcze MaAKr/UCHWAŁA/01 oraz MaAKr/PONE/01).

Wobec powyższego, liberalizacja zapisów Uchwały antysmogowej poprzez dopuszczenie spalania paliw stałych (biomasy) na terenie gminy miejskiej Kraków jest sprzeczna z treścią POP i skutkowałaby brakiem możliwości realizacji przewidzianych w nim działań naprawczych. Zmiana Uchwały antysmogowej musiałaby być zatem poprzedzona aktualizacją POP. Ewentualna aktualizacja POP musiałaby uwzględniać aktualne wymogi prawne, m. in. zawierać analizę w zakresie potrzeby ustalenia wielkości dopuszczalnych emisji niższych niż standardy emisyjne dla źródeł spalania paliw o nominalnej mocy cieplnej nie mniejszej niż 1 MW i mniejszej niż 50 MW, o której mowa w art. 91 ust. 9aa i 9ab ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (dalej jako: p.o.ś.). Ponadto, aktualizacja POP, zgodnie z art. 91 ust. 9 w zw. z ust. 9e p.o.ś., wymaga zapewnienia udziału społeczeństwa, zaś zgodnie z art. 91 ust. 1 w zw. z ust. 9e p.o.ś. – zaopiniowania przez właściwych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Niezależnie od powyższego należy podkreślić, że p.o.ś. wyraźnie określa przesłanki do opracowania projektu programu ochrony powietrza i jego aktualizacji. Co do zasady aktualizacja POP następuje w cyklu 3-letnim (art. 91 ust. 9c p.o.ś.). Tym samym, wobec opracowania i przyjęcia aktualizacji POP w styczniu 2017 r., dokonanie tego w 2019 r. należałoby uznać za przedwczesne i, w opinii Fundacji, niezgodne z p.o.ś. Wobec zbliżającej się daty wejścia w życie Uchwały antysmogowej (1 września 2019 r.) oraz faktu, że jej zmiana wiązałaby się z koniecznością uprzedniej aktualizacji POP (której przeprowadzenie w tym terminie nie jest możliwe z przyczyn faktycznych i prawnych), **postulat zmiany Uchwały należy obecnie uznać za bezprzedmiotowy.**

## **2. Zasadność uchwały antysmogowej i zawartego w niej zakazu spalania biomasy drzewnej w świetle danych o jakości powietrza na terenie Krakowa**

Zdaniem Fundacji autorzy przedmiotowego projektu stanowiska WRDS nie mają pełnej wiedzy na temat zanieczyszczenia powietrza w obrębie miasta Krakowa, jego skali, przyczyn i następstw, a także przebiegu procesu uchwałodawczego, który towarzyszył przyjęciu

POP w jego obecnym kształcie, oraz przede wszystkim – Uchwały antysmogowej. Należy bowiem podkreślić, że jakość powietrza na terenie Krakowa w dalszym ciągu pozostaje bardzo zła, w stopniu który zagraża zdrowiu i życiu mieszkańców miasta. Zgodnie z *Oceną jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2017*, opublikowaną przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, strefa Aglomeracja Krakowska zaliczona została do kategorii C w odniesieniu do stężeń pyłu PM10 (zarówno w 24-godzinny, jak i rocznym okresie uśredniania), pyłu PM2,5 benzo(a)pirenu, oraz dwutlenku azotu.

Dane ze stacji pomiaru jakości powietrza położonych w Krakowie wskazują, że pomimo stopniowej poprawy, również w roku 2018 doszło do przekroczenia dopuszczalnych stężeń pyłu PM10, PM2,5 oraz benzo(a)pirenu. Co więcej, jak podkreślono w uzasadnieniu Uchwały antysmogowej, średnioroczny poziom narażenia na stężenie pyłu PM10 i PM2,5 zalecany przez Światową Organizację Zdrowia (odpowiednio 20  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  dla pyłu PM10 i 10  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  dla pyłu PM2,5) jest znacznie niższy niż poziomy dopuszczalne obowiązujące w Unii Europejskiej, a przede wszystkim znacznie poniżej poziomów tych substancji występujących w Krakowie.

Wbrew sugestiom, które zdają się wybrzmiewać z punktu 3 projektu stanowiska WRDS, źródła pochodzenia obserwowanych poziomów zanieczyszczeń powietrza są bardzo dobrze zbadane i poznane. Dokonano tego m. in. w treści Uzasadnienia do POP (Załącznik nr 2 do uchwały Nr XXXII/451/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 stycznia 2017 roku), w rozdziałach:

- 3.4. Analiza udziału grup źródeł emisji – procentowy udział w zanieczyszczeniu powietrza dla poszczególnych grup źródeł emisji i poszczególnych źródeł emisji (s. 77 i n.);
- 3.5. Źródła pochodzenia substancji objętej programem (s. 108 i n.);
- 3.7. Czynniki powodujące przekroczenia poziomu dopuszczalnego i docelowego z uwzględnieniem przemian fizykochemicznych (s. 113);
- 3.8. Łączna wielkość emisji substancji zanieczyszczających powietrze pochodzących ze źródeł znajdujących się na obszarze stref województwa małopolskiego.

W Uzasadnieniu POP wykazano, że udział źródeł powierzchniowych z terenu miasta w stężeniach średniorocznych wynosi ok. 50% dla pyłu PM10, ok. 45% dla pyłu PM2,5 i aż 80% w dla benzo(a)pirenu.

Spalanie biomasy, nawet przy użyciu najnowocześniejszych urządzeń grzewczych, spełniających wymogi ekoprojektu, wiąże się z emisją pyłów drobnocząsteczkowych oraz wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych (wymogi dotyczące emisyjności kotłów są ustalone na tym samym poziomie dla urządzeń spalających węgiel i biomasę drzewną). **To,**

**że biomasa stanowi odnawialne źródło energii** i jej spalanie pozostaje względnie neutralne z punktu widzenia oddziaływania na klimat, **nie ma znaczenia dla oceny zasadności Uchwały antysmogowej**. Akt ten jest bowiem przyjmowany w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń bezpośrednio zagrażających zdrowiu i życiu ludzi, w szczególności pyłu oraz wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych (w tym benzo(a)pirenu). **Celem Uchwały, jak podkreślono w jej uzasadnieniu, jest zapewnienie mieszkańcom Krakowa bezpieczeństwa zdrowotnego poprzez doprowadzenia w długiej perspektywie czasowej do przestrzegania nie tylko standardów jakości powietrza obowiązujących z mocy prawa UE, ale również zaleceń Światowej Organizacji Zdrowia.**

### **3. Ochrona życia, zdrowia oraz innych dóbr osobistych mieszkańców Krakowa**

Jak podkreślono powyżej, Uchwała antysmogowa przyjęta została w celu zapewnienia należytej ochrony zdrowia i życia mieszkańców Krakowa. W jej uzasadnieniu wskazano między innymi, że *redukcja stężeń PM<sub>2,5</sub> z poziomu 35 µg/m<sup>3</sup> do 25 µg/m<sup>3</sup> pozwoliłaby zmniejszyć ryzyko przedwczesnej umieralności o 6%*. Wymieniono tam ponadto liczne negatywne skutki zdrowotne i schorzenia, wywołwane przez nadmierne zanieczyszczenie powietrza.

Niezależnie od zdrowia, zanieczyszczenie powietrza godzi również w inne dobra osobiste, takie jak swoboda poruszania się (znacząco ograniczona z powodu konieczności minimalizowania czasu przebywania na wolnym powietrzu), swoboda korzystania z mieszkania oraz poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego. Nie ulega wątpliwości, że smog skutkuje znaczącym obniżeniem ogólnego komfortu życia, wpływa również negatywnie na samopoczucie psychiczne i odbija się na efektywności pracy. Co więcej, w doktrynie coraz częściej postulowane jest istnienie samodzielnego prawa podmiotowego do życia w czystym, nieskażonym środowisku. Takie stanowisko wyraził niedawno Rzecznik Praw Obywatelskich<sup>1</sup>.

Zanieczyszczenie powietrza jest także źródłem szkód o charakterze ściśle materialnym. Zaliczyć do nich należy koszty zakupu oczyszczaczy powietrza, masek antysmogowych, leków na schorzenia dróg oddechowych, jak również znaczne koszty związane z czyszczeniem elewacji budynków, na których osadza się pył.

Wszystko to sprawia, że łagodzenie zapisów Uchwały antysmogowej, a w konsekwencji utrzymywanie wyższych poziomów stężeń szkodliwych substancji w powietrzu, doprowadziłoby do naruszenia praw podmiotowych ponad 760 000 mieszkańców Krakowa oraz dziesiątek tysięcy osób przyjezdnych, przebywających każdego dnia na obszarze miasta w celach zawodowych, naukowych, czy też turystycznych. Następstwem dopuszczenia dal-

---

<sup>1</sup> <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/smog-narusza-dobra-osobiste-rpo-w-sprawie-mieszkanca-rybnika>

szego spalania paliw stałych w granicach Krakowa byłaby zwiększona śmiertelność i zachorowalność na wiele poważnych chorób, obniżenie komfortu życia, spadek atrakcyjności miasta i pogorszenie jego wizerunku oraz ogromne straty materialne.

#### **4. Zmiana Uchwały antysmogowej w świetle prawa Unii Europejskiej i wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej**

Podstawowymi źródłami prawa UE w zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami są dwie dyrektywy: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (dalej jako: Dyrektywa CAFE) oraz dyrektywa z dnia 15 grudnia 2004 r. Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/107/WE w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu (dalej jako: Dyrektywa WWA).

Zgodnie z art. 3 ust. 1 Dyrektywy WWA, Państwa Członkowskie zobowiązane są do podejmowania wszelkich niezbędnych środków, które nie pociągają za sobą niewspółmiernych kosztów, w celu zapewnienia, aby, stężenia benzo(a)pirenu, używanego jako znacznik rakotwórczego ryzyka wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych, w otaczającym powietrzu, nie przekraczały wartości docelowej ( $1 \text{ ng/m}^3$ ). Jeszcze bardziej kategoryczne są zapisy Dyrektywy CAFE – zgodnie z jej art. 13 ust. 1 oraz art. 16 ust. 2, Państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia na całym ich obszarze przestrzegania poziomów dopuszczalnych (ustalonych m. in. dla pyłu PM10 i PM2,5), przy czym obowiązek ten ma charakter bezwzględny i nie zwalniają z niego nawet bardzo wysokie koszty.

Ponadto, Dyrektywa CAFE w art. 23 i n. nakłada obowiązek uchwalania planów ochrony jakości powietrza (ustawodawca Polski posługuje się nazwą „program ochrony powietrza”) wraz z planami działań krótkoterminowych.

Należy zaznaczyć, że zgodnie z orzecznictwem TSUE, na gruncie prawa UE pojęcie państwa rozumiane jest szeroko. Obejmuje ono nie tylko państwo *per se* i jego organy centralne, ale również inne organy władzy publicznej, a także podmioty niebędące organami władzy publicznej, które świadczą usługi publiczne pod kontrolą państwa. W szczególności, państwem w rozumieniu prawa UE jest również samorząd województwa i jego organy. Tym samym Zarząd Województwa Małopolskiego i Sejmik Województwa Małopolskiego są adresatami wskazanych wyżej przepisów Dyrektywy CAFE oraz Dyrektywy WWA.

**Łagodzenie zapisów Uchwały antysmogowej, której wdrażanie i egzekwowanie jest działaniem naprawczym przewidzianym w POP, wobec utrzymujących się, znaczących przekroczeń poziomów dopuszczalnych pyłu PM10 i PM2,5 oraz poziomu docelowego benzo(a)pirenu, stanowiłoby naruszenie art. 13 ust. 1, art. 16 ust. 2 oraz art. 23 Dyrektywy CAFE oraz art. 3 ust. 1 Dyrektywy WWA.**

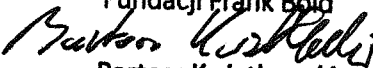
W związku z utrzymującymi się na terenie całej Polski ponadnormatywnymi stężeniami pyłu PM10, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyrokiem z dnia 22 lutego 2018 r. wydanym w sprawie C-336/16 orzekł o naruszeniu przez Polskę Dyrektywy CAFE. **Niedostosowanie się do wyroku i dalsze naruszanie Dyrektywy, w tym poprzez łągodzenie już wprowadzonych działań naprawczych, takich jak Uchwała antysmogowa, skutkować może nałożeniem na Polskę kar finansowych, sięgających setek milionów euro.**

#### 5. Wykroczenie poza kompetencje WRDS

Zgodnie z art. 42 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, do właściwości WRDS należy **zajmowanie stanowisk i wyrażanie opinii w sprawach objętych zakresem zadań związków zawodowych lub organizacji pracodawców będących w kompetencji administracji rządowej i samorządowej z terenu województw** oraz w sprawach przekazanych WRDS przez Radę Dialogu Społecznego. Zakres zadań związków zawodowych oraz organizacji pracodawców określają odpowiednio art. 4 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych oraz art. 5 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców.

Treść projektu stanowiska WRDS wskazuje, że jest ono motywowane chęcią optymalizacji kosztów ponoszonych przez mieszkańców miasta w związku z ogrzewaniem lokali mieszkalnych oraz promowania postaw proekologicznych, w tym korzystania z odnawialnych źródeł energii. Jakkolwiek są to pobudki słuszne i godne pochwały, to **w świetle przytoczonych wyżej przepisów, nie mieszczą się one w zakresie właściwości rzeczowej WRDS.** Domniemywać należy, że przyjmując stanowisko o treści zbliżonej do proponowanej, WRDS realizowałaby swoją ustawową kompetencję do reprezentowania interesów gospodarczych członków organizacji pracodawców, w szczególności Cechu Zdunów i Zawodów Pokrewnych. Okoliczność ta powinna jednak zostać wprost wskazana w treści stanowiska.

Z wyrazami szacunku

Członek Zarządu  
Fundacji Frank Bold  
  
Bartosz Kwiatkowski