

# Wymogi dla miejscowości uzdrowiskowych i turystycznych w zakresie jakości powietrza – bariery i możliwości.

Kwiecień 2019

## Spis treści

1	Wstęp .....	3
2	Wymogi prawa dotyczące jakości powietrza wynikające z obowiązujących przepisów prawa krajowego i unijnego .....	4
2.1	Monitoring oraz ocena jakości powietrza w Polsce .....	4
2.2	Wymogi prawa w zakresie jakości powietrza dla uzdrowisk .....	6
2.2.1	Operat uzdrowiskowy .....	7
2.2.2	Oplata uzdrowiskowa i dotacje z budżetu państwa a likwidacja niskiej emisji .....	8
3	Specyfika miejscowości turystycznych na tle przepisów z zakresu jakości powietrza .....	9
3.1	Oplata miejscowa .....	10
4	Programy Ochrony Powietrza i uchwały antysmogowe, jako podstawowe narzędzia samorządów w obszarze jakości powietrza .....	10
5	Podsumowanie i rekomendacje .....	13

Kwiecień 2019

## 1 Wstęp

Zanieczyszczenie powietrza jest jednym z najistotniejszych problemów z zakresu ochrony środowiska naturalnego i, obok zmian klimatu, stanowi największe współczesne wyzwanie środowiskowe ludzkości. Według raportów międzynarodowych instytucji: Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) oraz Europejskiej Agencji Środowiska (EEA) tylko w Polsce liczbę przedwczesnych zgonów, do których znacząco przyczyniło się zanieczyszczenie powietrza, można oszacować na blisko 50 tysięcy rocznie<sup>1</sup>.

Oddychanie zanieczyszczonym powietrzem ma liczne negatywne konsekwencje dla zdrowia człowieka – prowadzi do uszkodzenia organów i układów ludzkiego ciała, w tym układu oddechowego oraz układu sercowo-naczyniowego. Do chorób powodowanych przez zanieczyszczenia powietrza należą m.in: przewlekła obturacyjna choroba płuc (POChP), astma oskrzelowa, rozedma płuc i oskrzeli, przewlekłe zapalenia oskrzeli, alergie, niewydolność płuc, nowotwory płuc<sup>2</sup>.

Mając na względzie ochronę zdrowia ludzkiego i środowiska, na poziomie europejskim<sup>3</sup> oraz krajowym<sup>4</sup> określone zostały normy jakości powietrza, sposoby monitorowania i oceny oraz środki służące jego poprawie. Państwo ma gwarantować, że dopuszczalne poziomy szkodliwych substancji w powietrzu nie są przekraczane.

W Polsce głównym źródłem zanieczyszczenia powietrza jest tzw. niska emisja, czyli emisja pochodząca z sektora bytowo-komunalnego (w następnej kolejności za zanieczyszczenia odpowiadają transport, energetyka zawodowa i przemysł). Problem zanieczyszczenia powietrza dotyczy także polskich uzdrowisk i miejscowości turystycznych, choć obowiązujące przepisy szczególnie regulują wymogi prawne dla tych miejscowości. Istnieje szereg wymogów środowiskowych dla tych obszarów, w tym wymogi związane z jakością powietrza, które określają dopuszczalne poziomy zanieczyszczeń oraz nakładają obowiązek monitoringu.

Z opublikowanego niedawno raportu Najwyższej Izby Kontroli<sup>5</sup> wynika jednak, że gminy uzdrowiskowe nie monitorują poziomu zanieczyszczeń powietrza, mimo że powinny to robić (z wyjątkiem doraźnych działań gmin Muszyna i Rabka-Zdrój). Co więcej w niemal 1/3 gmin uzdrowiskowych w ogóle nie bada się jakości powietrza!

<sup>1</sup><https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2018>

<sup>2</sup> <http://healpolska.pl/zanieczyszczenie-srodowiska-a-zdrowie/>

<sup>3</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszy powietrza dla Europy (Dz.U. UE L z dnia 11 czerwca 2008 r., Nr 152, str. 1) oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/107/WE z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, niklu, rtęci i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu (Dz. Urz. UE. L z dnia 26 stycznia 2005 Nr 23, str. 3)

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U.2018.799 j.t. z późn. zm.)

<sup>5</sup> *Spełnianie wymogów określonych dla uzdrowisk*, NIK 2016, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,12663,vp,15061.pdf>.

Kwiecień 2019

## 2 Wymogi prawa dotyczące jakości powietrza wynikające z obowiązujących przepisów prawa krajowego i unijnego

Podstawowymi aktami normatywnymi w zakresie monitoringu jakości powietrza są dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 roku w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (Dz. Urz. UE. L z dnia 11 czerwca 2008 r. Nr 152, str. 1) oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/107/WE z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, niklu, rtęci i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu (Dz. Urz. UE. L z dnia 26 stycznia 2005, Nr 23, str. 3). Dyrektywy te określają poziomy dopuszczalne, docelowe i poziomy celu długoterminowego niektórych substancji.

Wypełnieniu przepisów unijnych z zakresu jakości powietrza oraz poziomów niektórych substancji w powietrzu służą przepisy zawarte w krajowych aktach normatywnych, w tym w szczególności w ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799 j.t. z późn. zm., dalej: „POŚ”) oraz wydanych na jego podstawie rozporządzeniach, a zwłaszcza w: (i) rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia z dnia 8 czerwca 2018 r. w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu (Dz. U. z 2018 r., poz.1119, dalej: „rozporządzenie w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji”) oraz (ii) rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. z 2012 r., poz. 1031, dalej: „rozporządzenie w sprawie niektórych substancji w powietrzu”).

Rozporządzenie w sprawie niektórych substancji w powietrzu określa, m. in.:

- poziomy dopuszczalne dla niektórych substancji w powietrzu, zróżnicowane ze względu na ochronę zdrowia ludzi oraz ochronę roślin;
- poziomy docelowe dla niektórych substancji w powietrzu, zróżnicowane ze względu na ochronę zdrowia ludzi oraz ochronę roślin;
- poziomy celów długoterminowych dla niektórych substancji w powietrzu, zróżnicowane ze względu na ochronę zdrowia ludzi oraz ochronę roślin;
- alarmowe poziomy dla niektórych substancji w powietrzu, których nawet krótkotrwałe przekroczenie może powodować zagrożenie dla zdrowia ludzi.

### 2.1 Monitoring oraz ocena jakości powietrza w Polsce

Zgodnie z art. 25 POŚ podstawowym źródłem wiedzy o stanie środowiska jest państwowy monitoring środowiska. Jest to system pomiarów, ocen i prognoz stanu środowiska oraz zbierania, przetwarzania i rozpowszechniania informacji o stanie środowiska, w tym także o jakości powietrza. Organem realizującym zadania w tym zakresie jest Inspekcja Ochrony Środowiska.

Kwiecień 2019

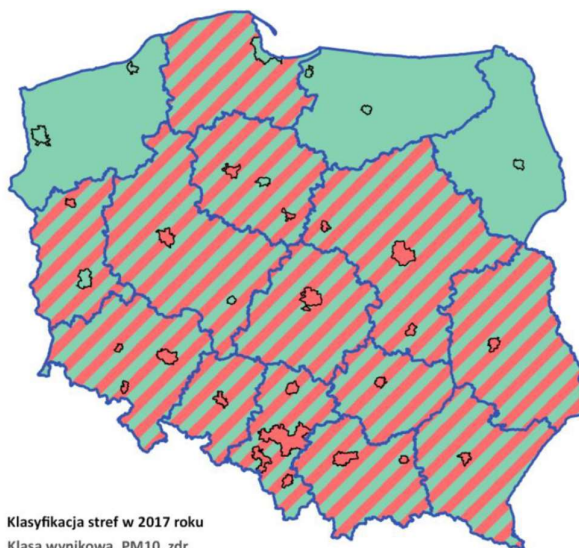
W jej skład wchodzi Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (dalej: GIOŚ) nadzorujący pracę 16 wojewódzkich inspektoratów (dalej: WIOŚ). W ramach wykonywanych przez siebie zadań Inspekcja Ochrony Środowiska prowadzi monitoring jakości powietrza.

Ocena jakości powietrza jest dokonywana na podstawie rozporządzenia w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji, które to rozporządzenie określa m. in.:

(i) metody i zakres dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu;

(ii) górne i dolne progi oszacowania dla niektórych substancji w powietrzu oraz dopuszczalne częstotliwości przekraczania progów oszacowania;

(iii) zakresy wymaganych pomiarów, z podziałem na pomiary ciągłe oraz okresowe.



**Klasyfikacja stref w 2017 roku**  
Klasa wynikowa, PM10, zdr.

Granice stref - województw  
Granice stref - aglomeracji i miast

Źródło danych: Państwowy Monitoring Środowiska  
Opracowanie: Instytut Ochrony Środowiska - Państwowy Instytut Badawczy

Strefa A = nie przekracza poziomu dopuszczalnego || Strefa C = powyżej poziomu dopuszczalnego || Źródło: Ocena jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2017., GIOŚ, Warszawa, 2018, s. 52.



**Klasyfikacja stref w 2017 roku**  
Klasa, B(a)P, zdr.

Granice stref - województw  
Granice stref - aglomeracji i miast

Źródło danych: Państwowy Monitoring Środowiska  
Opracowanie: Instytut Ochrony Środowiska - Państwowy Instytut Badawczy

Strefa A = nie przekracza poziomu docelowego || Strefa C = powyżej poziomu docelowego || Źródło: Ocena jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2017., GIOŚ, Warszawa, 2018, s. 85.

Zgodnie z art. 89 ust. 1 POŚ wojewódzki inspektor ochrony środowiska do 30 kwietnia każdego roku dokonuje oceny poziomów substancji w danej strefie za rok poprzedni oraz odrębnie dla każdej substancji dokonuje klasyfikacji stref, w których poziom odpowiednio:

- przekracza poziom dopuszczalny powiększony o margines tolerancji;
- mieści się pomiędzy poziomem dopuszczalnym a poziomem dopuszczalnym powiększonym o margines tolerancji;
- nie przekracza poziomu dopuszczalnego;
- przekracza poziom docelowy;
- nie przekracza poziomu docelowego;
- przekracza poziom celu długoterminowego;
- nie przekracza poziomu celu długoterminowego.

Kwiecień 2019

Wyniki oceny oraz klasyfikacje stref przekazywane są przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska zarządowi województwa, który - w przypadkach określonych w przepisach - podejmuje działania (m. in. określone w art. 91 POŚ), a także Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska, który z kolei, m. in. na ich podstawie, dokonuje zbiorczej oceny jakości powietrza w skali kraju.

Opisana powyżej ocena jakości powietrza pozwala na dokonanie analizy poszczególnych stref w Polsce.

W uzdrowiskach nie istnieje sieć stacji monitoringu, choć wymóg monitorowania jakości powietrza wynika z ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. z 2017 r., poz.1056 j.t. z późn. zm., dalej „ustawa o uzdrowiskach”). Zgodnie z oficjalnym stanowiskiem organów właściwych do badania jakości powietrza, jedynie monitoring i ocena wykonywane przez WIOŚ mogą zapewnić wiarygodne dane. W związku z powyższym istotnym jest, aby Minister Zdrowia wraz z Ministrem Środowiska podjęli działania na rzecz zapewnienia wiarygodnego monitoringu powietrza na obszarach uzdrowisk.

## 2.2 Wymogi prawa w zakresie jakości powietrza dla uzdrowisk

W Polsce znajduje się 45 gmin uzdrowiskowych. Uzdrowiska, w odróżnieniu od innych obszarów, objęte są szczególnymi regulacjami dotyczącymi między innymi jakości powietrza wynikającymi z ustawy o uzdrowiskach. Istotą lecznictwa uzdrowiskowego jest oddziaływanie na stan zdrowia pacjenta, przede wszystkim przy wykorzystaniu leczniczych surowców i klimatu. Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o uzdrowiskach status uzdrowiska może być nadany obszarowi, który spełnia łącznie następujące warunki:

- 1) posiada złoża naturalnych surowców leczniczych o potwierdzonych właściwościach leczniczych na zasadach określonych w ustawie;
- 2) posiada klimat o właściwościach leczniczych potwierdzonych na zasadach określonych w ustawie;
- 3) na jego obszarze znajdują się zakłady lecznictwa uzdrowiskowego i urzędnienia lecznictwa uzdrowiskowego, przygotowane do prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego;
- 4) spełnia określone w przepisach o ochronie środowiska wymagania w stosunku do środowiska;
- 5) posiada infrastrukturę techniczną w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej, w zakresie transportu zbiorowego, a także prowadzi gospodarkę odpadami.

Status obszaru ochrony uzdrowiskowej może być nadany obszarowi, który spełnia łącznie warunki, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5.



Kwiecień 2019

Właściwości lecznicze klimatu w rozumieniu ustawy (art. 2 pkt 9 ustawy o uzdrowiskach) to czynniki atmosferyczne sprzyjające zachowaniu zdrowia, leczeniu lub łagodzeniu skutków, lub objawów chorób. Jednocześnie Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 kwietnia 2006 r. w sprawie zakresu badań niezbędnych do ustalenia właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu, kryteriów ich oceny oraz wzoru świadectwa potwierdzającego te właściwości (Dz.U. z 2018 r., poz. 605 j.t.) wymaga, aby ustalenie warunków klimatycznych zawierało także określenie zanieczyszczenia powietrza zgodnie z przepisami ustawy prawo ochrony środowiska (art. 86 ust. 1 i 2 i art. 90 ust. 3 POŚ).

Gmina uzdrowiskowa zobowiązana jest spełniać także określone w przepisach o ochronie środowiska normy środowiskowe, co między innymi polega na monitorowaniu stanu środowiska, w tym poziomów zanieczyszczenia powietrza. Zgodnie z art. 46 pkt 2 ustawy o uzdrowiskach gmina uzdrowiskowa oraz gmina posiadająca status obszaru ochrony uzdrowiskowej, poza zadaniami przewidzianymi przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, realizuje zadania własne związane z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska, w szczególności w zakresie ochrony warunków naturalnych uzdrowiska lub obszaru ochrony uzdrowiskowej oraz spełniania wymagań w zakresie dopuszczalnych norm zanieczyszczeń powietrza, natężenia hałasu, odprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, gospodarki odpadami, emisji pól elektromagnetycznych, o których mowa w odrębnych przepisach.

### 2.2.1 Operat uzdrowiskowy

Gmina, na obszarze której znajduje się uzdrowisko lub obszar ochrony uzdrowiskowej, jest obowiązana do sporządzenia i przedstawienia, nie rzadziej niż raz na 10 lat, ministrowi właściwemu do spraw zdrowia operatu uzdrowiskowego, celem potwierdzenia spełniania przez jej obszar albo jego część wymagań określonych w ustawie. Jeżeli na podstawie złożonego operatu uzdrowiskowego minister właściwy stwierdzi nieprawidłowości, wyznacza okres dostosowawczy w celu ich usunięcia, przy czym okres ten nie może być dłuższy niż 5 lat. Niezależnie od powyżej procedury kontrolnej wynikającej z przedstawienia operatu uzdrowiskowego, minister właściwy do spraw zdrowia ma obowiązek zażądać od gminy, w której ustały warunki uzasadniające nadanie obszarowi statusu uzdrowiska albo statusu obszaru ochrony uzdrowiskowej podjęcia działań koniecznych w celu przywrócenia tych warunków. W obu przypadkach, gminy mają maksymalnie 5 lat na dostosowanie się do wymogów prawa. W przeciwnym razie minister właściwy ma obowiązek podjąć działania zmierzające do pozbawienia ich statusu uzdrowiska lub obszaru ochrony uzdrowiskowej.

W latach 2017-2021 wszystkie uzdrowiska powinny przedłożyć Ministrowi operaty uzdrowiskowe w celu potwierdzenia utrzymania statusu uzdrowiska. Przy czym oceny właściwości leczniczych klimatu należy dokonać na podstawie udokumentowanych badań, z co najmniej ostatnich 3 lat poprzedzających złożenie wniosku o potwierdzenie właściwości leczniczych klimatu (od 31.10.2016 r. – z okresu 24 miesięcy przed złożeniem wniosku<sup>6</sup>).

---

<sup>6</sup> Zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 5 października 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakresu badań niezbędnych do ustalenia właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu, kryteriów ich oceny oraz wzoru świadectwa potwierdzającego te właściwości

Kwiecień 2019

Jak już wcześniej wspomniano, brak przywrócenia warunków określonych w art. 34 ust. 1 ustawy o uzdrowiskach skutkować powinien pozbawieniem danego obszaru statusu uzdrowiska lub obszaru ochrony uzdrowiskowej. Najwyższa Izba Kontroli w swoim raporcie z 2016 r. wskazała, że „gminy uzdrowiskowe mogą utracić status uzdrowiska w wyniku niespełniania warunków dotyczących m.in. natężenia hałasu, zanieczyszczenia powietrza, czy wykorzystywania surowców naturalnych. Brak dbałości o stan środowiska naturalnego może prowadzić do obniżenia walorów uzdrowiskowych gmin oraz stanowić barierę w ich rozwoju. Zaniechanie działań w tym obszarze może ograniczyć pacjentom dostęp do leczenia uzdrowiskowego i rehabilitacji, których celem jest przywrócenie pacjentowi zdrowia lub możliwej do osiągnięcia samodzielności ruchowej i społecznej<sup>7</sup>”.

### 2.2.2 Opłata uzdrowiskowa i dotacje z budżetu państwa a likwidacja niskiej emisji

Posiadanie statusu uzdrowiska daje możliwość pobierania, w celu realizacji zadań, opłaty uzdrowiskowej. Gminy uzdrowiskowe otrzymują również dotację z budżetu państwa w wysokości równej wpływom z tytułu opłaty uzdrowiskowej pobranej w uzdrowisku w roku poprzedzającym rok bazowy. Z cytowanego już raportu NIK wynika, że dochody z czterech gmin (z dziewięciu) z tytułu opłaty uzdrowiskowej i dotacji wynosiły od 4,5% do 10,7% dochodów ogółem.

Opłata uzdrowiskowa oraz dotacja z budżetu państwa w założeniu powinny stanowić źródło finansowania działań związanych z realizacją zadań powiązanych z utrzymaniem statusu uzdrowiska. Osiągnięcie zgodnych z prawem poziomów substancji w powietrzu jednym z takich zadań wynikających z ustawy o uzdrowiskach.

Jak już wcześniej wspomniano, główną przyczyną zanieczyszczenia powietrza w gminach uzdrowiskowych jest tzw. niska emisja. Należy jednak zauważyć, że kwoty konieczne do przeprowadzenia niezbędnych działań gmin zmierzających do likwidacji niskiej emisji przynajmniej w początkowej fazie, kiedy wymagana jest wymiana przydomowych źródeł ciepła na nisko lub bezemisyjne, przewyższają wpływy z opłaty uzdrowiskowej i dotacji. Wobec powyższego, gminy te mogą, na podobnych zasadach do pozostałych jednostek samorządu terytorialnego, korzystać z ogólnie dostępnych źródeł finansowania działań z zakresu ochrony środowiska, jak fundusze unijne czy środki z WFOŚ.

**Wydaje się jednak, że z uwagi na surowsze wymogi dla uzdrowisk wskazany byłby dedykowany program finansowania działań na rzecz poprawy jakości powietrza dla uzdrowisk, z jednoczesnym zintensyfikowaniem działań kontrolnych wykonywanych przez właściwe organy – Ministra Zdrowia oraz WIOŚ.** Brak dedykowanych poprawie jakości powietrza działań w poszczególnych gminach może w niedługim czasie doprowadzić do utraty statusów uzdrowiska, co jednocześnie może wpłynąć na pogorszenie sytuacji ekonomicznej gmin uzdrowiskowych, m.in. z powodu braku podstaw do poboru opłaty uzdrowiskowej i otrzymania dotacji z budżetu państwa.

<sup>7</sup> Spełnianie wymogów określonych dla uzdrowisk, NIK 2016, s. 17, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,12663,vp,15061.pdf>. (NIK skontrolowała łącznie 9 gmin pod tym kątem)



Kwiecień 2019

### 3 Specyfika miejscowości turystycznych na tle przepisów z zakresu jakości powietrza

Miejscowości odznaczające się korzystnymi warunkami klimatycznymi (tzw. miejscowości turystyczne) po spełnieniu ustawowych przesłanek mogą pobierać opłaty od turystów. Opłata miejscowa zdefiniowana w art. 17 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych pobierana jest od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych:

- 1) w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach;
- 2) w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status obszaru ochrony uzdrowiskowej na zasadach określonych w ustawie o uzdrowiskach – za każdą rozpoczętą dobę pobytu.

Art. 17 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową (Dz. U. z 2007 r. Nr 249, poz. 1851) wydane na podstawie ust. 3 oraz 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych określają warunki, jakie muszą zostać spełnione, aby gmina mogła pobierać opłatę miejscową. Zgodnie z tym Rozporządzeniem Rady Ministrów:

- za minimalne warunki klimatyczne uznaje się zachowanie:

- 1) na terenie strefy , na obszarze której położona jest miejscowość - dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi, określonych w przepisach o ochronie środowiska;
- 2) w miejscowości - dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych, określonych w przepisach o ochronie środowiska;

- za minimalne warunki krajobrazowe, uznaje się występowanie na terenie gminy, na obszarze której położona jest miejscowość, jednego z elementów środowiska przyrodniczego istotnych dla wypoczynku lub jednego z walorów krajoznawczych;

- za minimalne warunki umożliwiające pobyt w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych uznaje się istnienie w miejscowości bazy noclegowej w obiektach hotelarskich i innych obiektach, w których mogą być świadczone usługi hotelarskie, w rozumieniu przepisów o usługach turystycznych.

Kwiecień 2019

### 3.1 Opłata miejscowa

Analiza obowiązujących przepisów nie pozostawia wątpliwości, że rada gminy może ustalić miejscowości, w których pobiera się opłatę miejscową wyłącznie po wcześniejszym zbadaniu i upewnieniu się, że dana miejscowość spełnia kryteria określone w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową (vide pkt 3 niniejszego dokumentu: Specyfika miejscowości turystycznych na tle przepisów z zakresu jakości powietrza). **W przeciwnym razie obciążenie obowiązkiem uiszczenia opłaty jest równoznaczne z nałożeniem na podatnika obowiązku fiskalnego bez wymaganej podstawy, co oznacza, że mamy do czynienia z uchwałą sprzeczną z prawem.**

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 15 marca 2018 r., sygn. II FSK 3579/17 (LEX nr 2467865) wskazał, że w przypadku opłaty miejscowej ustawa o podatkach i opłatach lokalnych wiąże kompetencję rady gminy do wprowadzenia opłaty z zapewnieniem przez jednostkę samorządu terytorialnego minimalnych standardów klimatycznych i krajobrazowych, co wykazane musi zostać przez organ stanowiący gminy. Podmioty podległe władzy fiskalnej zyskują dzięki temu gwarancję, że obowiązek zapłaty tego rodzaju należności skorelowany jest ze świadczeniem wzajemnym ze strony jednostki samorządu terytorialnego o określonym przepisami prawa standardzie, a uiszczona opłata miejscowa ma faktycznie ekwiwalentny charakter, a nie stanowi przykładu zakamuflowanego podatku.

Miejscowości turystyczne, aby pobierać opłaty miejscowe zobowiązane są zapewnić jakość powietrza określoną w ustawie POŚ oraz rozporządzeniu w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji oraz rozporządzeniu w sprawie niektórych substancji w powietrzu.

**Działania podejmowane przez miejscowości turystyczne powinny zmierzać w podobnym kierunku do tych, rekomendowanych dla miejscowości uzdrowiskowych. Polegać one mogą na działaniach prowadzących do stopniowej eliminacji paliw stałych przez wykorzystywanie instytucji przewidzianej w art. 96 POŚ (tzw. uchwała antysmogowa).**

## 4 Programy Ochrony Powietrza i uchwały antysmogowe jako podstawowe narzędzia samorządów w obszarze jakości powietrza

Dla stref, w których odnotowane zostały przekroczenia poziomów jakości powietrza, właściwy zarząd województwa, w terminie 15 miesięcy od dnia otrzymania wyników oceny poziomów substancji w powietrzu i klasyfikacji stref, zobowiązany jest opracować projekt uchwały w sprawie programu ochrony powietrza (tzw. POP). POP jest podstawowym dokumentem planistycznym w obszarze ochrony powietrza i ma na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu dla danej strefy<sup>8</sup>. Opracowany projekt uchwały w sprawie POPu zarząd województwa ma obowiązek przedstawić do zaopiniowania właściwym wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast i starostom. POP powinien zarówno diagnozować źródła zanieczyszczeń, jak i wskazywać

---

<sup>8</sup> art. 91 ust. 1 POŚ

Kwiecień 2019

działania zaradcze określając jednocześnie podmioty odpowiedzialne za jego realizację (głównie są to jednostki samorządu terytorialnego).

**W miejscowościach uzdrowiskowych, a także w znacznym stopniu w miejscowościach turystycznych głównym źródłem zanieczyszczenia powietrza jest tzw. niska emisja. Problem tzw. niskiej emisji związany jest ze spalaniem węgla i drewna.** Negatywny efekt wzmocniony jest faktem, iż do ogrzewania używany jest często produkt niskiej jakości, jak również tym, że jest on spalany w przestarzałych, niekontrolowanych kotłach. Z tego powodu wartym uwagi środkiem ochrony powietrza jest instytucja tzw. uchwały antysmogowej określonej w art. 96 POŚ (uchwała jest aktem prawa miejscowego). Narzędzie uchwał antysmogowych jest o tyle istotne, że pomimo przyjętych dla wielu stref programów ochrony powietrza, wciąż odnotowywane są rokrocznie wielokrotne przekroczenia norm jakości powietrza.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami – art. 96 POŚ - sejmik województwa może ograniczyć lub zakazać eksploatację instalacji, w których następuje spalanie paliw w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko. Innymi słowy, istotą uchwały antysmogowej jest określenie, przez sejmik województwa, standardu instalacji, w których następuje spalanie paliw oraz rodzaju lub jakości paliw dopuszczonych do stosowania na obszarze całości lub części danego województwa.

Zgodnie z ustawą uchwała antysmogowa określa:

- 1) granice obszaru, na którym wprowadza się ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw;
- 2) rodzaje podmiotów lub instalacji, dla których wprowadza się ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw;
- 3) rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania lub których stosowanie jest zakazane na określonym obszarze, lub parametry techniczne, lub rozwiązania techniczne, lub parametry emisji instalacji, w których następuje spalanie paliw, dopuszczonych do stosowania na tym obszarze.

Uchwała antysmogowa może także określać:

- 1) sposób lub cel wykorzystania paliw, który jest objęty ograniczeniami określonymi w uchwale;
- 2) okres obowiązywania ograniczeń lub zakazów w ciągu roku;
- 3) obowiązki podmiotów objętych uchwałą w zakresie niezbędnym do kontroli realizacji uchwały.

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.

Kwiecień 2019

Należy zauważyć, że część województw przyjęła, zgodnie z art. 96 POŚ, uchwały antysmogowe dla obszaru całego województwa. Jednak z uwagi na pewne deficyty obowiązujących uchwał, bardzo długie terminy ich wdrożenia oraz przede wszystkim ze względu na brak eliminacji paliw stałych, jakość powietrza nadal nie spełnia wymogów wynikających z przepisów prawa.

Uchwały antysmogowe mogą być wprowadzane dla konkretnych obszarów, jak np. obszar gminy. Z tego powodu stanowią one odpowiednie narzędzie poprawy jakości powietrza w miejscowościach, w których odnotowywane są poważne przekroczenia powietrza, a także w miejscowościach o specyficznych wymogach klimatycznych - jak miejscowości uzdrowiskowe i turystyczne.

Co istotne, istnieje bliska relacja między programem ochrony powietrza a uchwałą antysmogową. Jako narzędzia mające na celu ochronę jakości powietrza powinny być one stosowane uzupełniająco. Przede wszystkim, jeżeli obowiązują jednocześnie, powinny być spójne. Ponadto, **uchwała antysmogowa, będąc jednym z możliwych środków poprawy jakości powietrza, może stanowić jedno z działań w ramach programu ochrony powietrza**<sup>9</sup>.

Zgodnie z postanowieniami art. 96 ust. 1 POŚ w uchwale mogą być wprowadzone "ograniczenia lub zakazy". Ocena czy do osiągnięcia zamierzonego celu w postaci zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub środowisko wystarczy samo wprowadzenie ograniczeń czy niezbędne do osiągnięcia tego celu będą same zakazy, czy też zachodzić będzie konieczność wprowadzenia zarówno ograniczeń, jak i zakazów powinna być prowadzona indywidualnie dla każdego obszaru<sup>10</sup>.

Ponieważ uchwała antysmogowa wprowadza pewnego rodzaju ograniczenia wolności i praw<sup>11</sup>, podlega ona szeregowi wymogów proceduralnych. Pomocne wskazówki co do sposobu przygotowania uchwały, jak i jej zakresu przedmiotowego i podmiotowego zawarte zostały w uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 12 marca 2019 r., sygn. II OSK 1060/17. W świetle tego orzeczenia zasada zrównoważonego rozwoju dopuszcza wprowadzenie, w drodze ustawy, ograniczeń w zakresie korzystania z wolności i praw konstytucyjnych. Warunkiem wprowadzenia tych ograniczeń może być ich bezpośredni związek z ochroną środowiska bądź zdrowia. A więc prawa i wolności jednostki nie mają charakteru absolutnego i mogą być ograniczane. Ważne jest, aby zachowana została zasada równego traktowania, a więc aby obejmowała ona wszystkich mieszkańców i podmioty eksploatujące instalacje na danym terenie. W ten sposób podmioty te poddane będą podobnym sytuacjom prawnym. Sąd jednoznacznie wskazał, że w określonych przypadkach dobro wspólne, którym jest ochrona środowiska i ochrona zdrowia ludzi, przeważa nad interesami indywidualnymi.

Istotnym wymogiem proceduralnym w związku z opracowywaniem uchwały antysmogowej jest zasięgnięcie opinii społeczeństwa w ramach konsultacji społecznych (art. 96 ust. 5 POŚ). Wymóg ten jest zgodny z ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i

<sup>9</sup> Województwo Małopolskie zastosowało taki mechanizm w przypadku uchwały antysmogowej dla Krakowa

<sup>10</sup> K. Gruszecki, Komentarz do art.96 ustawy - Prawo ochrony środowiska, WK, 2016

<sup>11</sup> Patrz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym: "Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw"

Kwiecień 2019

jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2018 r. poz. 2081 j.t. z późn. zm.).

Zgodnie z art. 96 ust. 2 POŚ projekt uchwały antysmogowej opracowuje zarząd województwa, jednak ma on obowiązek przedstawić jej projekt do zaopiniowania właściwym miejscowo wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast i starostom. Stanowisko właściwych miejscowo władz miejscowości objętych planowaną uchwałą antysmogową jest bardzo ważnym elementem i wydaje się, że może być także motorem wprowadzenia zakazów lub ograniczeń stosowania paliw stałych w uzdrowiskach lub miejscowościach turystycznych.

## 5 Podsumowanie i rekomendacje

Gminy uzdrowiskowe, jako te z definicji wyróżniające się wyjątkowymi właściwościami klimatycznymi, zobowiązane są wdrożyć skuteczne polityki antysmogowe. W ocenie Fundacji uzasadnione jest oczekiwanie, że uzdrowiska powinny dążyć do osiągnięcia w możliwie najkrótszym czasie poziomów substancji w powietrzu rekomendowanych przez Światową Organizację Zdrowia<sup>12</sup>. Takie stanowisko znajduje także poparcie w strategii państwa opracowanej w dokumencie pt. „Krajowy Program Ochrony Powietrza do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)” opracowanym przez Ministerstwo Środowiska. Wskazano tam, że podejmowane w Polsce działania na rzecz poprawy jakości powietrza w perspektywie do roku 2030 zapewnią osiągnięcie standardów jakości powietrza na poziomach określonych przez Światową Organizację Zdrowia. W ocenie Fundacji, jedynym skutecznym środkiem dającym gwarancję osiągnięcia poziomów rekomendowanych przez Światową Organizację Zdrowia w gminach uzdrowiskowych jest wdrożenie tzw. „uchwał antysmogowych” przewidujących wprowadzenie zakazów spalania paliw stałych w najkrótszym możliwym terminie. Podobne wnioski dotyczą miejscowości, które planują pobierać opłatę miejscową od turystów.

Instytucja uchwały antysmogowej, dzięki działaniom podjętym na obszarze Gminy Miejskiej Kraków, gdzie całkowity zakaz stosowania paliw stałych wchodzi w życie z dniem 1 września 2019 r. oraz za sprawą orzecznictwa sądów administracyjnych, stanowi obecnie jedyne skuteczne narzędzie likwidacji zanieczyszczeń pochodzących z tzw. niskiej emisji. Z tego powodu nie ma podstaw kwalifikować jej do grupy narzędzi o charakterze wyjątkowym czy niestandardowym. Wobec wieloletnich przekroczeń norm zanieczyszczeń powietrza na terenie całej Polski, należałoby je implementować powszechnie.

Zapewnienie skutecznych działań antysmogowych wymaga prowadzenia rzetelnego i spełniającego wymogi prawa monitoringu (zgodnie z przepisami monitoring jest niezbędny do oceny walorów klimatycznych istotnych w przypadku miejscowości uzdrowiskowych i turystycznych). W związku z powyższym istotnym jest, aby Minister Zdrowia wraz z Ministrem Środowiska podjęli działania na rzecz zapewnienia wiarygodnego monitoringu powietrza na obszarach uzdrowisk.

---

<sup>12</sup> Normy te są bardziej restrykcyjne niż te obowiązujące w Polsce. Zob. WHO Air quality guidelines for particulate matter, ozone, nitrogen dioxide and sulfur dioxide:  
[https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/69477/WHO\\_SDE\\_PHE\\_OEH\\_06.02\\_eng.pdf;jsessionid=E9838468C2DEF4A9BC9B9CAAFAC60E410?sequence=1](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/69477/WHO_SDE_PHE_OEH_06.02_eng.pdf;jsessionid=E9838468C2DEF4A9BC9B9CAAFAC60E410?sequence=1)

Kwiecień 2019

Uchwała antysmogowa może (choć nie musi) stanowić jedno z działań w ramach programu ochrony powietrza (woj. małopolskie w przypadku Krakowa przyjęło praktykę, że uchwała antysmogowa powinna być przewidziana w POP-ie). Pomimo iż przyjęcie zarówno POP-u, jak i uchwały antysmogowej należy do kompetencji sejmiku województwa, gmina może podjąć pewne niezależne kroki prawne w procesie uchwalania uchwały antysmogowej. Przede wszystkim może:

1. podjąć uchwałę rady gminy skierowaną do zarządu i sejmiku województwa wzywającą do wprowadzenia na jej terenie uchwały antysmogowej;
2. wziąć czynny udział w konsultacjach nad aktualizacją POP poprzez zawnioskowanie o uwzględnienie uchwały antysmogowej (I etap) w POP-ie oraz poprzez zaopiniowanie przesłanego do konsultacji POP-u (II etap).

Należy zauważyć, że w przypadku podjęcia powyższych kroków przepisy o samorządzie gminnym nie wymagają przeprowadzenia ani referendum, ani konsultacji z mieszkańcami, jednak gmina może podjąć taką decyzję. Wyniki konsultacji nie mają mocy wiążącej organy gminy, jednak powinny być brane pod uwagę przy rozstrzygnięciach podejmowanych w sprawie stanowiącej przedmiot konsultacji.

Bez wątpienia działania samorządów zmierzające do osiągnięcia poziomów jakości powietrza zgodnych z prawem są kosztowne. Istnieje wiele mechanizmów wsparcia dostępnych zarówno dla jednostek samorządu terytorialnego, jak i dla mieszkańców. Wydaje się jednak, że - z uwagi na surowsze wymogi dla uzdrowisk - dedykowany program finansowania działań na rzecz poprawy jakości powietrza dla uzdrowisk jest potrzebny. Brak dedykowanych poprawie jakości powietrza działań w poszczególnych gminach może w niedługim czasie doprowadzić do utraty statusów uzdrowiska, co jednocześnie może wpłynąć na pogorszenie sytuacji ekonomicznej gmin uzdrowiskowych, m.in. z powodu braku podstaw do poboru opłaty uzdrowiskowej i otrzymania dotacji z budżetu państwa.

W miejscowościach turystycznych niespełniających wymogów klimatycznych, a pobierających opłatę miejscową, może dojść do lawinowego zaskarżania uchwał rad gmin stanowiących podstawę poboru takiej opłaty.

Jednocześnie, zachodzi potrzeba realizowania realnych działań kontrolnych prowadzonych przez właściwe organy – Ministra Zdrowia oraz WIOŚ. Obecnie mamy do czynienia z fikcyjnym systemem, który przyznaje uprawnienia mimo braku spełnienia konkretnych prawnych wymogów środowiskowych. Utrzymywanie tej fikcji doprowadzić może w rezultacie do utraty zaufania obywateli do państwa, a także do obniżenia wpływów do budżetów gmin.

Wreszcie należy zauważyć, że działaniom planistycznym i prawnym towarzyszyć powinny działania informacyjne na temat negatywnych efektów zdrowotnych i ekonomicznych złej jakości powietrza. Istotne są także działania władz oraz organizacji społecznych angażujące społeczeństwo, albowiem problem niskiej emisji bezpośrednio dotyczy obywateli.



Wymogi dla miejscowości uzdrowiskowych  
i turystycznych w zakresie jakości  
powietrza – bariery i możliwości.



Kwiecień 2019

Kamila Drzewicka  
Radca Prawny/Lawyer  
Tel. 22 307 21 05  
kdrzewicka@clientearth.org  
www.pl.clientearth.org

ClientEarth jest zarejestrowaną Fundacją, która korzysta z mocy prawa, aby  
chronić ludzi i planetę.

Działalność ClientEarth nie byłaby możliwa bez hojnego wsparcia innych  
fundacji, instytucji publicznych oraz osób prywatnych.

**Berlin**

Albrechtstraße 22  
10117 Berlin  
Germany

**Bruksela**

3ème étage  
1050 Bruxelles  
Belgique

**Londyn**

274 Richmond Road  
London  
E8 3QW  
UK

**Madryt**

García de Paredes,  
76 duplicado,  
1º Dcha.  
28010 Madrid  
Spain

**Pekin**

2-506 Kunsha Center  
No.16 Xinyuanli  
Chaoyang District  
Beijing 100027  
China

**Warszawa**

ul. Żurawia 45  
00-680 Warszawa  
Polska

ClientEarth is a company limited by guarantee, registered in England and Wales, company number 02863827, registered charity number 1053988, registered office 10 Queen Street Place, London EC4R 1BE, a registered international non-profit organisation in Belgium, ClientEarth AISBL, enterprise number 0714.925.038, a registered company in Germany, ClientEarth gGmbH, HRB 202487 HB, a registered foundation in Poland, Fundacja ClientEarth Poland, KRS 0000364218, NIP 701025 4208, a registered 501(c)(3) organisation in the US, ClientEarth US, EIN 81-0722756, a registered subsidiary in China, ClientEarth Beijing Representative Office, Registration No. G1110000MA0095H836.

Kwiecień 2019

Supported by:



Federal Ministry  
for the Environment, Nature Conservation  
and Nuclear Safety



European  
Climate Initiative  
EUKI

based on a decision of the German Bundestag

*This project is part of the European Climate Initiative (EUKI) of the German Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (BMU).*

*The opinions put forward in this publication are the sole responsibility of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (BMU).*