



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 14 grudnia 2013 r.

Poz. 7564

UCHWAŁA* NR XLIV/703/13 SEJMIKU WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

z dnia 25 listopada 2013 roku

w sprawie określenia rodzajów paliw dopuszczonych do stosowania na obszarze Gminy Miejskiej Kraków

Na podstawie art. 18 pkt 1 i art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.) oraz art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.), Sejmik Województwa Małopolskiego uchwala, co następuje:

§ 1. W celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko i na zabytki, w granicach administracyjnych Gminy Miejskiej Kraków dopuszcza się wyłącznie następujące rodzaje paliw do stosowania w celu ogrzewania lokali lub budynków i przygotowywania ciepłej wody użytkowej:

- 1) gaz ziemny i pozostałe węglowodory gazowe przeznaczone do celów opałowych,
- 2) olej opałowy i olej napędowy przeznaczony do celów opałowych, z wyłączeniem ciężkiego oleju opałowego.

§ 2. Uchwała nie ma zastosowania do instalacji, dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia zintegrowanego lub pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska.

§ 3. Realizacja uchwały odbywa się w szczególności poprzez:

- 1) wykorzystywanie w nowych lokalach i budynkach sposobów ogrzewania i przygotowania ciepłej wody użytkowej bez stosowania paliw innych niż wymienione w § 1,
- 2) dostosowanie w okresie od dnia wejścia w życie niniejszej uchwały, o którym mowa w § 6 pkt 1) do daty określonej w § 6 pkt 2), sposobu ogrzewania i przygotowania ciepłej wody użytkowej w istniejących lokalach i budynkach do wymagań określonych w § 1.

§ 4. Kontrolę realizacji uchwały, w sposób określony odrębnymi przepisami, prowadzą właściwe organy, w szczególności Straż Miejska Miasta Krakowa, Policja, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie oraz Małopolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska.

§ 5. Wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Województwa Małopolskiego.

§ 6. Uchwała wchodzi w życie:

- 1) po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego w zakresie stosowania paliw w nowych lokalach i budynkach, tj. takich, dla których wnioski o wydanie pozwolenia na budowę został złożony po tym terminie,

* Publikacja niniejszej uchwały nie uwzględnia ewentualnych czynności nadzorczych podejmowanych przez Wojewodę Małopolskiego.

2) z dniem 1 września 2018 r. w zakresie stosowania paliw w lokalach i budynkach istniejących oraz lokalach i budynkach, które uzyskały pozwolenie na budowę lub dla których wnioski o wydanie pozwolenia na budowę został złożony przed terminem, o którym mowa w pkt 1).

Przewodniczący Sejmiku Województwa Małopolskiego
Kazimierz Barczyk

UZASADNIENIE

Konstytucyjnym obowiązkiem władz publicznych jest zwalczanie chorób epidemicznych i zapobieganie negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4 Konstytucji) oraz ochrona środowiska (art. 74 ust. 2 Konstytucji). Natomiast oceny jakości powietrza wykonywane przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie wskazują na bardzo zły stan jakości powietrza w Krakowie ze względu na przekroczenia poziomów dopuszczalnych pyłu PM10, pyłu PM2,5 i dwutlenku azotu oraz poziomu docelowego benzo(a)pirenu.

Zakres obowiązków władz publicznych, w tym obszarze jest uregulowany również prawem unijnym. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (CAFE) zobowiązuje państwa członkowskie, aby wartości dopuszczalne pyłu PM10 były osiągnięte w 2005 r., pyłu PM2,5 w 2015 r., a bardziej restrykcyjne normy w 2020 r. Wartość docelowa pyłu PM2,5 powinna być osiągnięta w 2010 r. Ponadto zgodnie z Dyrektywą 2004/107/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu wartość docelowa benzo(a)pirenu powinna być osiągnięta w 2013 r. Określone tymi dyrektywami wartości oraz terminy ich osiągnięcia, transponuje do polskiego porządku prawnego rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz.U. z 2012 r. poz. 1031).

Dyrektywa CAFE zobowiązuje państwa członkowskie, aby w przypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych, których termin wejścia w życie minął, plany ochrony powietrza określały odpowiednie działania tak, aby okres, w którym nie są one dotrzymane był jak najkrótszy. Ponieważ dotychczas prowadzone działania naprawcze przewidziane w Programie ochrony powietrza dla województwa małopolskiego nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, Sejmik Województwa, kierując się zasadą praworządności, postanawia wprowadzić ograniczenia w zakresie stosowania paliw w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko i na zabytki. Możliwość taką przewiduje art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150 z późn. zm.). Przepis ten stanowi wystarczające upoważnienie do wprowadzenia takich ograniczeń. Zgodnie bowiem z art. 94 Konstytucji „organy samorządu terytorialnego (...) na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego”. W doktrynie wskazuje się, że art. 94 Konstytucji określa względnie luźny związek między upoważnieniem (tym samym ustawą) a aktem prawa miejscowego, wydanym na jego podstawie. Podobne stanowisko zostało wyrażone w orzecznictwie: „Przepisy Konstytucji oraz ustaw nie określają szczegółowo treści upoważnienia na wzór tego, jak czynią to w odniesieniu do rozporządzeń. Formalnie rzecz biorąc wystarczy, aby upoważnienie do ustanowienia aktów prawa miejscowego spełniało minimalne wymagania co do jego treści, a więc określało materię będącą przedmiotem regulacji oraz organ do niej upoważniony.” (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 345/12).

Ponadto, w obliczu rażąco przekraczanych norm jakości powietrza w Krakowie, a w konsekwencji naruszenia prawa do życia i ochrony zdrowia, a także niewywiązania się ze zobowiązań Polski wynikających z prawa Unii Europejskiej, zastosowanie ograniczeń określonych w uchwale stanowi środek adekwatny do celu, jakim jest zniwelowanie zanieczyszczeń do poziomów zgodnych z obowiązującym prawem.

Istnieje wiele dowodów naukowych potwierdzających, że zarówno długoterminowe, jak i krótkoterminowe narażenie na zanieczyszczenie pyłami zawieszonymi prowadzi do przedwczesnych zgonów, schorzeń układu krążenia i układu oddechowego, w tym zwiększonej liczby hospitalizacji oraz przyjęć na oddziałach ratunkowych w wyniku zawału serca oraz udaru mózgu. Benzo(a)piren jest substancją o silnych własnościach mutagennych i kancerogennych (przyczynia się m.in. do raka płuc).

Dla pyłu zawieszonego Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) podaje następujące wartości stężeń bezpiecznych dla zdrowia i życia:

- PM2,5: średnie stężenie roczne poniżej 10 µg/m³, zaś średnie stężenie 24-godzinne poniżej 25 µg/m³.
- PM10: średnie stężenie roczne poniżej 20 µg/m³, zaś średnie stężenie 24-godzinne poniżej 50 µg/m³.

Według badań WHO średnie stężenie roczne PM2,5 na poziomie 35 µg/m³ (w Krakowie odnotowujemy

stężenia przekraczające ten poziom) jest związane z o 15% wyższym, długoterminowym ryzykiem umieralności w stosunku do wartości $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Redukcja stężeń $\text{PM}_{2,5}$ z poziomu $35 \mu\text{g}/\text{m}^3$ do $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ pozwoliłaby zmniejszyć ryzyko przedwczesnej umieralności o 6% [WHO]. Redukcja taka poprawi również kondycję zdrowotną mieszkańców Krakowa (mniejsza zapadalność na różne schorzenia). Skutki długotrwałego narażenia na pyły zawieszone obejmują:

- przedwczesne zgony, w szczególności związane z chorobami układu krążenia,
- powikłania sercowo-naczyniowe, w tym zawał serca i udar mózgu,
- gorszy rozwój płuc oraz rozwój przewlekłych chorób układu oddechowego jak np. astma u dzieci,
- nowotwory,
- negatywny wpływ okołoporodowy, np. w postaci zwiększonej umieralności noworodków i niskiej masy urodzeniowej.

Efekty zdrowotne związane z krótkoterminowym narażeniem to:

- przedwczesne zgony, zwłaszcza związane z chorobami układu oddechowego i sercowo-naczyniowego,
- zwiększona ilość przyjęć szpitalnych i wizyt w Szpitalnych Oddziałach Ratunkowych (SOR), związanych z ostrymi schorzeniami układu sercowo-naczyniowego takimi jak zawały serca i udary mózgu,
- zwiększona liczba hospitalizacji i wizyt w SOR, w związku z powikłaniami oddechowymi takimi jak napady astmy, zwiększenie częstości takich objawów jak kaszel, świsty oskrzelowe i uczucie duszności,
- negatywny wpływ na parametry funkcji płuc, zwłaszcza u dzieci i osób z chorobami układu oddechowego takimi jak astma.

Osobami najbardziej narażonymi na zwiększone ryzyko zdrowotne związane z ekspozycją na cząstki drobne i cząstki o większej średnicy są osoby chorujące na schorzenia układu sercowo-naczyniowego i oddechowego (w tym astmę), osoby w podeszłym wieku, dzieci oraz osoby uboższe. Wyniki badań wskazują, że kobiety w ciąży, noworodki oraz pacjenci z pewnymi obciążeniami zdrowotnymi jak cukrzyca, mogą również podlegać złemu wpływowi zdrowotnemu $\text{PM}_{2,5}$.

W przypadku benzo(a)pirenu za wartość bezpieczną dla zdrowia i życia uznaje się średnie roczne stężenie na poziomie $1 \text{ ng}/\text{m}^3$ (wartość docelowa wskazana w prawie UE). W Krakowie wartość ta przekoczona jest około dziesięciokrotnie, co przekłada się na ekspozycję porównywalną z czynnym paleniem tytoniu. Dla Krakowa oszacowano, iż z powodu zanieczyszczenia powietrza pyłem zawieszonym umiera rocznie kilkaset osób. Średnia ilość możliwych do uniknięcia zgonów na rok została oszacowana dla roku 2001 w zależności od poziomu redukcji zanieczyszczeń (średniorocznego stężenia $\text{PM}_{2,5}$). Redukcja do poziomu $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ zmniejszyłaby liczbę zgonów średnio o 232, do poziomu $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ o 362, do poziomu $15 \mu\text{g}/\text{m}^3$ o 492, a do poziomu $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (zalecenia WHO) o 612. Dodatkowo oszacowano, iż statystyczny krakowianin żyłby średnio o rok dłużej, gdyby udało się zredukować średnie roczne stężenie pyłu $\text{PM}_{2,5}$ do $15 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Podane oszacowania dla Krakowa znajdują potwierdzenie na przykładzie Dublina, gdzie po wprowadzeniu zakazu palenia węglem w roku 1990 i związaną z tym krokiem szybką i znaczącą poprawą jakości powietrza, liczba zgonów zmniejszyła się rocznie o ok. 360, co stanowiło ok. 8% wszystkich zgonów. Z tej liczby jedynie ok. 1/3 to zgony związane z chorobami układu oddechowego, zaś większość (ok. 2/3) z chorobami układu krążenia.

Epidemiolodzy dysponują coraz większą liczbą dowodów na związek zanieczyszczeń powietrza z niską wagą urodzeniową, liczbą poronień, wcześniactwem czy częstością występowania wad wrodzonych u noworodków. Szczególnie istotne są dla Krakowa badania prowadzone przez grupę prof. dr hab. Wiesława Jędrychowskiego (Collegium Medicum UJ). W trwającym dwanaście lat projekcie badano grupę kilkuset kobiet z Krakowa i ich dzieci, poczynając od drugiego lub trzeciego trymestru ciąży. Wyniki krakowskich badań pokazują wyraźnie, że im większa ekspozycja matki na pył zawieszony i WWA w czasie ciąży, tym mniejsza waga urodzeniowa, wzrost i obwód główki noworodka. Przekłada się to na słabszy rozwój intelektualny (strata średnio 3,8 pkt w skali IQ) oraz słabszą odporność w wieku późniejszym (m. in. zwiększone ryzyko występowania astmy i infekcji dróg oddechowych).

Zanieczyszczenie powietrza generuje ponadto wysokie koszty ekonomiczne (tzw. koszty zewnętrzne). Koszty te obejmują w szczególności: wydatki na opiekę zdrowotną, ponoszone bezpośrednio przez ludzi chorujących z powodu zanieczyszczenia powietrza, jak i wydatki w ramach państwowego systemu opieki zdrowotnej, koszty wynikające z mniejszej produktywności, w tym absencji w pracy, koszty związane z przedwczesną umieralnością, czy straty materialne wynikające z przyspieszonej degradacji zabytków. Zła jakość powietrza w Krakowie ma również negatywne oddziaływanie na postrzeganie Krakowa wśród turystów oraz inwestorów. Skutkiem ekonomicznym może być zmniejszony ruch turystyczny, zwłaszcza w sezonie grzewczym, kiedy stężenia pyłu zawieszonego utrzymują się na bardzo wysokim poziomie, ale również na mniejszą atrakcyjność Krakowa wśród potencjalnych inwestorów. W Unii Europejskiej prowadzono szereg badań szacujących koszty zewnętrzne zanieczyszczenia powietrza (pyłu zawieszonego, tlenków azotu, itd.). Szacunkowe koszty

ekonomiczne zlej jakości powietrza związane z całkowitą emisją pyłu PM_{2,5} wyznaczone dla Krakowa według metodyki stosowanej w Unii Europejskiej w Programie Czystego Powietrza dla Europy (CAFE-CBA) wynoszą 740 mln zł rocznie (jest to dolne oszacowanie nie obejmujące m.in. skutków zanieczyszczenia wielopierścieniowymi węglowodorami aromatycznymi). Koszty zewnętrzne zanieczyszczenia powietrza są więc znacząco wyższe niż nakłady na działania inwestycyjne w zakresie wymiany źródeł ogrzewania, rozwoju sieci ciepłowniczej i termomodernizacji budynków, które zostały oszacowane w Programie ochrony powietrza na 435 mln zł.

Podstawa prawna wprowadzenia uchwały w sprawie rodzajów paliw dopuszczonych do stosowania wskazuje na możliwość określenia tych ograniczeń dla terenu województwa bądź jego części. Niniejsza uchwała dotyczy tylko części województwa – obszaru w granicach administracyjnych Gminy Miejskiej Kraków. Jest to uzasadnione w szczególności tym, że pomiary jakości powietrza prowadzone na przestrzeni ostatnich lat przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska, wskazują na występowanie w Krakowie bardzo wysokich poziomów stężeń zanieczyszczeń w powietrzu. Regularnie przekraczane są poziomy dopuszczalne i docelowe pyłu zawieszonego PM₁₀ i PM_{2,5} oraz benzo(a)pirenu w powietrzu. Średnioroczne stężenie pyłu PM₁₀ w 2006 roku na stacji pomiarowej al. Krasińskiego wyniosło 96 µg/m³, co stanowiło 240% wartości dopuszczalnej. W roku 2011 i 2012 nadal wystąpiło znaczne przekroczenie wartości dopuszczalnej (192% i 165% wartości dopuszczalnej). Także liczba dni z przekroczeniem dopuszczalnego stężenia średniodobowego pyłu PM₁₀ przekroczone została w 2008 roku ponad 7-krotnie (stacja pomiarowa przy al. Krasińskiego), w 2011 ponad 5-krotnie a w 2012 ponad 3-krotnie. Najwyższa średnioroczna wartość stężenia pyłu PM_{2,5} wystąpiła w 2010 roku (stacja pomiarowa al. Krasińskiego) i wyniosła 61 µg/m³, czyli ponad 2-krotnie przekroczyła wartość dopuszczalną. Najwyższa wartość stężenia średniorocznego benzo(a)pirenu wystąpiła w 2007 roku na stacji pomiarowej przy ul. Prądnickiej – 27 ng/m³, co stanowi 27-krotne przekroczenie wartości docelowej (1 ng/m³). W 2012 r. stężenie średnioroczne benzo(a)pirenu na stacji przy ul. Bujaka wyniosło 7,7 ng/m³. Przekroczenie poziomu dopuszczalnego i docelowego w ostatnich latach występuje regularnie we wszystkich punktach pomiarowych Krakowa. Według danych Europejskiej Agencji Środowiska (EEA) za 2011 r. Kraków jest trzecim najbardziej zanieczyszczonym miastem UE pod względem ilości dni z przekroczeniem dopuszczalnego poziomu średniodobowego (150 dni). Zgodnie z raportem Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) za 2010 r. Kraków jest trzecim najbardziej zanieczyszczonym miastem UE pod względem stężenia średniorocznego pyłu PM₁₀ (64 µg/m³), natomiast według danych za 2008 r. jest 8 najbardziej zanieczyszczonym miastem na świecie pod względem średniorocznego stężenia pyłu PM_{2,5} (35,5 µg/m³).

Ograniczenie zanieczyszczenia powietrza w Krakowie jest szczególnie istotne ze względu na dużą koncentrację mieszkańców w mieście i konieczność zmniejszenia ich narażenia. Kraków liczy 759 780 mieszkańców (GUS, 2012 r.), tj. 22,7 % mieszkańców województwa. Projekt studium zagospodarowania przestrzennego Krakowa do 2030 roku szacuje faktyczną liczbę użytkowników miasta obejmującą osoby zamieszkałe (w tym również niezameldowane), jak również docierające do miasta z powodu pracy czy nauki, na ok. 1 mln. Kraków również jako jedno z niewielu miast w Małopolsce posiada potencjał techniczny zastosowania niskoemisyjnych źródeł ogrzewania ze względu na możliwość podłączenia do scentralizowanej sieci ciepłowniczej lub gazowej. 70% budynków w Krakowie podłączonych jest do sieci ciepłowniczej, całkowita jej długość wynosi 952,9 km, natomiast sieci gazowej 1 588,3 km (GUS, 2010 r.).

Wprowadzenie ograniczeń w stosowaniu paliw stałych zastosowane zostało w innych dużych aglomeracjach miejskich w Europie i na świecie, które zmagają się z podobnym problemem. Stało się tak w Londynie (w 1956 r.) oraz w Dublinie (w 1990 r.). W 2013 r. ograniczenia stosowania paliw stałych objęły kolejne 7 miast w Irlandii. W Christchurch (Nowa Zelandia) od 2008 r. obowiązuje zakaz używania kotłów starszych niż 15 lat, a w Sacramento (USA) w 2007 r. wprowadzono zakaz stosowania drewna w zależności od prognozy stężenia pyłu PM_{2,5} (przy stężeniach powyżej 35 µg/m³ można używać tylko autoryzowane kotły a przy stężeniach powyżej 40 µg/m³ obowiązuje całkowity zakaz). W 2012 r. w 47 dużych miastach w Chinach wprowadzono zakaz stosowania węgla, natomiast od 2015 r. zakaz ma objąć 113 największych miast. Doświadczenia tych miast wskazują, iż może to być skuteczne narzędzie poprawy jakości powietrza w aglomeracji miejskiej.

Kraków decyzją Komitetu Dziedzictwa Światowego UNESCO w 1978 roku został wpisany na listę najcenniejszych obiektów świata. XIII-wieczne Stare Miasto Krakowa, leżące u stóp wzgórza Wawel, posiada największy średniowieczny rynek w Europie oraz zachowaną w doskonałym stanie zabudowę wszystkich epok dziejowych. Obszarem dziedzictwa kulturowego jest wzgórze Wawel z zamkiem królewskim i katedrą, dawne miasto średniowieczne w obrębie murów obronnych, dzielnica Kazimierz (średniowieczny obszar Kazimierza) wraz z przedmieściem Stradom. Rejestr zabytków nieruchomości miasta Krakowa obejmuje 1169 pozycji (stan

na grudzień 2012 r.). Z tego względu ochrona zabytków Krakowa przed oddziaływaniem zanieczyszczeń powietrza jest również szczególnie istotna.

Badania zanieczyszczeń w komnatach Zamku Królewskiego na Wawelu wykonane przez Akademię Górniczo-Hutniczą i Uniwersytet w Antwerpii w 2006 r. wykazały, że stężenia pyłów w okresie zimowym wynoszą 61-130 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ i są około 3-krotnie wyższe niż w lecie. Cząstki te powodują brudzenie obiektów, ich mikro rysowanie, katalizowanie reakcji i zagrożenie mikrobiologiczne. Zmusza to do bardziej intensywnego sprzątania i oczyszczania obiektów, a w konsekwencji ich nadmiernego „stresu konserwatorskiego”. Obecność cząsteczek siarki i sadzy może powodować utratę koloru malowideł i koloru powierzchni dzieł sztuki. W największym stopniu narażone są obiekty o dużej dostępności powietrza zewnętrznego (np. kościoły). Art. 96 ustawy - Prawo ochrony środowiska nakazuje określenie w stosownej uchwale sejmiku województwa rodzajów lub jakości paliw dopuszczonych do stosowania. Niniejsza uchwała odnosi się do rodzajów stosowanych paliw, a nie ich jakości. Według „Opracowania eksperckiego w zakresie wprowadzenia ograniczeń w stosowaniu paliw stałych na obszarze Krakowa” (Atmoterm S.A., 2010 r.), przygotowanego na zlecenie Województwa Małopolskiego, wariant całkowitego wyeliminowania paliw stałych spowoduje obniżenie średniorocznych stężeń pyłu PM10 w powietrzu o ok. 53% oraz benzo(a)pirenu o ok. 90%. Alternatywne rozwiązanie w postaci wprowadzenia ograniczeń w zakresie jakości paliw stałych mogłoby przynieść efekt w postaci obniżenia stężeń średniorocznych pyłu PM10 tylko o ok. 37% i benzo(a)pirenu o ok. 53%. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że ze względu na dużą procentową zawartość pyłu PM2,5 w pyłu PM10 (ok. 74%), średnioroczny poziom dopuszczalny dla pyłu PM2,5 wynoszący 27 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ dla roku 2013, jest znacznie trudniejszy do osiągnięcia niż dopuszczalny poziom średnioroczny pyłu PM10 (40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$). Natomiast przepisy dyrektywy CAFE i rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu przewidują zaostrzenie norm średniorocznych dla pyłu PM10 w roku 2015 (25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$) i 2020 (20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$). Aby osiągnąć normy jakości powietrza wymagane przepisami polskimi i unijnymi, konieczne jest więc całkowite wyeliminowanie stosowania w Krakowie paliw stałych. Dodatkowym atutem wprowadzenia całkowitego zakazu stosowania paliw stałych jest wyeliminowanie powstawania nowych źródeł niskiej emisji, które z upływem czasu byłyby urządzeniami o coraz niższej sprawności spalania i zwiększonej emisji zanieczyszczeń do powietrza. Wyeliminowana zostanie również możliwość spalania odpadów komunalnych w paleniskach domowych. Mimo zakazu spalania odpadów w instalacjach do tego nie przeznaczonych, kontrole prowadzone przez pracowników Urzędu Miasta Krakowa oraz Straż Miejską w sezonie grzewczym 2012/2013 wykryły około 130 przypadków takich praktyk. Zakres regulacji niniejszej uchwały obejmuje określenie rodzajów paliw dopuszczonych do stosowania w celu ogrzewania lokali lub budynków i przygotowywania ciepłej wody użytkowej. Zgodnie z analizami przeprowadzonymi w ramach przygotowania Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego, przekroczenia 24-godzinne poziomu dopuszczalnego stężenia pyłu zawieszonego PM10 występują głównie w okresie grzewczym, tj. od października do marca. Związane jest to z faktem, iż główną przyczyną zanieczyszczenia powietrza jest emisja z indywidualnych kotłów opalanych paliwami stałymi. Program ochrony powietrza dla województwa małopolskiego wskazuje, że średni udział lokalnych powierzchniowych źródeł emisji w stężeniach średniorocznych pyłu zawieszonego PM10 dla Krakowa wynosi 42%. W przypadku stężeń pyłu PM2,5 jest to udział w wysokości 37%, a dla benzo(a)pirenu aż 68%. Realizacja niniejszej uchwały umożliwi więc wyeliminowanie głównej przyczyny wysokich poziomów pyłu zawieszonego i benzo(a)pirenu w powietrzu.

Ze względu na zakres delegacji ustawowej, uchwała określa rodzaje paliw dopuszczonych do stosowania. A contrario oznacza to zakaz stosowania rodzajów paliw, które nie zostały wymienione w § 1 uchwały. Wskazane rodzaje paliw charakteryzują się niską emisją zanieczyszczeń do powietrza, zwłaszcza pyłu PM10, PM2,5 oraz benzo(a)pirenu. Według raportu Europejskiej Agencji Środowiska „EMEP/EEA emission inventory guidebook 2013” wskaźniki średniej emisji dla spalania paliw gazowych w kotłach małej mocy wynoszą 0,2 g/GJ dla pyłu PM10 i PM2,5 oraz 0,56 $\mu\text{g}/\text{GJ}$ dla benzo(a)pirenu, natomiast dla paliw ciekłych 1,5 g/GJ w zakresie emisji pyłu PM10 i PM2,5 oraz 80 $\mu\text{g}/\text{GJ}$ dla emisji benzo(a)pirenu. Spalanie paliw gazowych i ciekłych w kotłach powoduje więc kilkaset razy mniejszą emisję tych zanieczyszczeń niż spalanie paliw stałych w kotłach (średnio 480 g/GJ emisji pyłu PM10, 470 mg/GJ PM2,5 oraz 121 mg/GJ benzo(a)pirenu w przypadku spalania biomasy oraz 225 g/GJ emisji pyłu PM10, 201 g/GJ pyłu PM2,5 oraz 270 mg/GJ benzo(a)pirenu w przypadku spalania innych paliw stałych) oraz kilkadziesiąt razy mniejsza emisję niż spalanie w piecach i kotłach peletów z drewna (29 g/GJ pyłu PM10 i PM2,5 oraz 10 mg/GJ benzo(a)pirenu). Spośród paliw ciekłych wskazanych w uchwale wyłączone z dopuszczenia do stosowania zostały ciężkie oleje opałowe ze względu na niekorzystny wpływ ich spalania na emisję zanieczyszczeń do powietrza. Zgodnie z opracowaniem Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami „Wskaźniki emisji zanieczyszczeń ze spalania paliw, kotły o nominalnej mocy cieplnej do 5 MW” [KOBiZE, 2013 r.]

emisja pyłu zawieszonego ze spalania ciężkiego oleju opałowego (2 222 g/Mg) jest znacznie wyższa niż ze spalania oleju lekkiego (407 g/Mg). Przytoczone wskaźniki emisji dla poszczególnych paliw są wartościami średnimi i w zależności od stosowanego urządzenia grzewczego i warunków spalania mogą osiągać wartości niższe lub wyższe.

Z zakresu regulacji niniejszej uchwały wyłączone zostały instalacje wymagające uzyskania pozwolenia zintegrowanego lub pozwolenia na emisję gazów lub pyłów do powietrza. Wyłączenie to związane jest z faktem, iż dla tych instalacji na drodze administracyjnej ustalane są indywidualnie wielkości i warunki wprowadzania zanieczyszczeń do powietrza. Dla części instalacji dopuszczalne wielkości emisji określone zostały w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 22 kwietnia 2011 r. w sprawie standardów emisyjnych z instalacji (Dz. U. z 2011 r., Nr 95, poz. 558). Natomiast zgodnie z art. 144 ustawy - Prawo ochrony środowiska, w przypadku wszystkich instalacji ich eksploatacja nie może powodować przekroczenia standardów jakości środowiska. Ponadto zgodnie z art. 225 ww. ustawy wydanie pozwolenia dla nowej lub istotnie zmienianej instalacji na obszarze, na którym zostały przekroczone standardy jakości powietrza, wymaga przeprowadzenia postępowania kompensacyjnego, czyli ograniczenia o co najmniej 30% większej emisji z innego źródła.

Realizacja niniejszej uchwały wymaga wsparcia ze strony miasta Krakowa, które posiada kompetencje m.in. w zakresie zaopatrzenia mieszkańców w ciepło, kształtowania polityki przestrzennej, wydawania pozwoleń na budowę, udzielania dotacji mieszkańcom do wymiany kotłów opalanych paliwami stałymi i udzielania pomocy społecznej.

Działając w oparciu o ustawę z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne i uchwałę nr XLVII/444/04 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 maja 2004 r. w sprawie przyjęcia Założeń do planu zaopatrzenia Gminy Miejskiej Kraków w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, miasto Kraków monitoruje działania dystrybucyjnych przedsiębiorstw energetycznych na swoim obszarze: Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej S.A., Tauron Dystrybucja S.A., Karpackiej Spółki Gazownictwa w Tarnowie Sp. z o.o. Zakład Gazowniczy Kraków. Analiza planów rozwoju przedmiotowych przedsiębiorstw i ich działań dowodzi, że na obszarze Gminy Miejskiej Kraków istnieje możliwość dostaw energii w każdym miejscu z co najmniej dwóch źródeł systemowych (energia elektryczna, gaz ziemny), a na 70% obszaru z trzech źródeł systemowych (dodatkowo energia cieplna). Ponadto, wieloletni plan rozwoju Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej S.A. na lata 2012-2016 przewiduje rozwój miejskiej sieci ciepłowniczej poprzez budowę sieci w 16 nowych rejonach miasta. Zwiększy to moc o 354,7 MW i długość sieci o 27,6 km.

W zakresie zaopatrzenia energetycznego nie można wykluczyć występowania nielicznych obszarów zabudowy z jednym systemowym źródłem energii (energia elektryczna). Powyższe sytuacje mogą mieć miejsce zwłaszcza w przypadku starych budynków o niskim standardzie, położonych w obszarach peryferyjnych miasta, gdzie budowa przyłączy gazu lub miejskiej sieci ciepłowniczej nie ma ekonomicznego uzasadnienia. W tych przypadkach użytkownicy mogą stosować uzupełniające źródła energii, w tym źródła energii odnawialnej różnych typów, olej opałowy, gaz propan-butan, pompy ciepła.

Uchwała Sejmiku Województwa Małopolskiego w sprawie określenia rodzajów paliw dopuszczonych do stosowania na terenie miasta Krakowa jest aktem prawa miejscowego i stanowi źródło prawa powszechnie obowiązującego na ww. obszarze, co umożliwi uwzględnienie zapisów uchwały w toku rozstrzyganych spraw. W prowadzonych postępowaniach administracyjnych, między innymi w oparciu o ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.) i ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.), możliwe będzie wiążące ustalenie warunków dla poszczególnych inwestycji w zakresie dopuszczalnych rodzajów paliw ze względu na wymogi ochrony powietrza, a obowiązek ten będzie egzekwowany przy podejmowaniu działań inwestycyjnych.

Uchwałą nr XXI/275/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 6 lipca 2011 r. (z późn. zm.) przyjęty został Program Ograniczenia Niskiej Emisji dla Miasta Krakowa, który określa zasady udzielania dotacji z budżetu gminy na zadania z zakresu ochrony środowiska, obejmujące:

- trwałą zmianę systemu ogrzewania opartego na paliwie stałym na podłączenie do miejskiej sieci ciepłowniczej, ogrzewanie gazowe, ogrzewanie elektryczne, ogrzewanie olejowe, odnawialne źródło energii,
- instalację odnawialnego źródła energii,
- podłączenie ciepłej wody użytkowej związane z likwidacją palenisk węglowych.

Natomiast w oparciu o ustawę o pomocy społecznej przygotowany został projekt Programu Osłonowego pn. „Lokalny program pomocy społecznej w postaci dofinansowania do kosztów ogrzewania w związku ze zmianą systemu ogrzewania na proekologiczne dla Miasta Krakowa”. Program skierowany będzie do osób, które poniosły zwiększone koszty grzewcze pomieszczeń mieszkalnych w związku z trwałą zmianą systemu ogrzewania opartego na paliwie stałym na inny system, przeprowadzoną w ramach programu ograniczenia

niskiej emisji dla Miasta Krakowa (PONE), lub przeprowadzonych poza tym programem. Zadania kontrolne w zakresie przestrzegania przepisów wprowadzonych niniejszą uchwałą będą prowadzić w szczególności:

- Straż Miejska Miasta Krakowa, na podstawie art. 10 ust.1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. z 1997 r. Nr 123, poz. 779 z późn. zm.),
- Policja, w oparciu o art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 z późn. zm.),
- Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie, na podstawie art. 81 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.),
- Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, w oparciu o art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287 z późn. zm.).

Sankcje stosowane w przypadku naruszenia postanowień uchwały określone zostały w art. 334 Prawa ochrony środowiska, który stanowi, że: „Kto nie przestrzega ograniczeń, nakazów lub zakazów, określonych w uchwale sejmiku województwa przyjętej na podstawie art. 96, podlega karze grzywny.” Zgodnie z art. 24 Kodeksu wykroczeń grzywna wynosi od 20 zł do 5 000 zł, przy czym w postępowaniu mandatowym można nałożyć grzywnę w wysokości do 500 zł, a jeżeli czyn wyczerpuje znamiona wykroczeń określonych w dwóch lub więcej przepisach ustawy 1 000 zł (art. 96 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia). Organami uprawnionymi do nakładania mandatów na podstawie art. 334 Prawa ochrony środowiska na gruncie aktualnego stanu prawnego jest Policja i Inspektorzy Inspekcji Ochrony Środowiska.

Program ochrony powietrza dla województwa małopolskiego jako główne działanie naprawcze dla miasta Krakowa zakłada konieczność wprowadzenia ograniczeń w stosowaniu paliw stałych, którego efektem będzie redukcja emisji powierzchniowej pyłu PM10 o około 934 Mg/rok i pyłu PM2,5 o około 920 Mg/rok. W Programie ochrony powietrza koszty działań inwestycyjnych w zakresie wymiany źródeł ogrzewania, rozwoju sieci ciepłowniczej i termomodernizacji budynków w Krakowie zostały oszacowane na 435 mln zł. Ze względu na wysokie koszty koniecznych do podjęcia działań, istotne jest ich rozłożenie w czasie. Dla budynków istniejących konieczne jest zapewnienie odpowiedniego okresu przejściowego, w którym właściciele i zarządcy budynków, w których wykorzystywane są paliwa nie dopuszczone do stosowania niniejszą uchwałą, zmienią sposób ogrzewania. Dlatego termin wejścia w życie przedmiotowej uchwały w odniesieniu do wszystkich budynków w Krakowie ustalono na pięć lat.

Jednocześnie Dyrektywa CAFE wymaga, aby w przypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych stężeń władze publiczne podjęły odpowiednie działania tak aby okres, w którym nie są one dotrzymane, był jak najkrótszy. W przypadku Krakowa jedynie wprowadzenie zakazu stosowania paliw stałych może przynieść wymagany efekt. Wyniki badań prowadzonych techniką wywiadu pogłębionego przez CEM Instytut Badań Rynku i Opinii Publicznej w 2013 r. wśród właścicieli domów jednorodzinnych w Krakowie pokazują niepokojące zjawisko przechodzenia ze źródeł ekologicznie czystych (tj. gaz ziemny, energia elektryczna, lekki olej opałowy) w kierunku kotłów na paliwa stałe. Zjawisko to powoduje narastanie problemu jakości powietrza w Krakowie. Zamiana źródła ciepła z gazowego czy elektrycznego na węglowe charakteryzuje się krótkim okresem zwrotu (nawet 2-4 lata). Odpowiednio krótki horyzont czasowy wprowadzenia uchwały w życie umożliwi zatrzymanie procesu instalowania nowych źródeł ciepła na paliwa stałe w istniejącym i starym zasobie budowlanym.

W okresie od 15 do 31 października 2013 r. przeprowadzone zostały konsultacje społeczne projektu przedmiotowej uchwały poprzez jego zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego. Ponadto informacja o konsultacjach została przekazana do Prezydenta Miasta Krakowa, Przewodniczącego Rady Miasta Krakowa, Wojewody Małopolskiego, Radnych Województwa Małopolskiego, Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Krakowie, Prezes Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie, Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska. W ramach konsultacji zgłoszonych zostało 2 508 uwag i wniosków od osób prywatnych oraz organizacji i instytucji. 90% z nich (2 267) to postulaty o wprowadzenie całkowitego zakazu stosowania paliw stałych w Krakowie. Wprowadzenie pełnego zakazu stosowania paliw stałych zostało poparte zostało we wnioskach Prezydenta Miasta Krakowa, Przewodniczącego Rady Miasta Krakowa, Komisji Ekologii i Ochrony Powietrza Rady Miasta Krakowa, Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Krakowie, Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie, Krakowskiego Alarmu Smogowego, Polskiej Zielonej Sieci wraz z 20 innymi organizacjami pozarządowymi z Krakowa, Fundacji ClientEarth Poland, CEM Instytutu Badań Rynku i Opinii Publicznej. 25 uwag dotyczyło wyłączenia z ograniczeń drewna, kominków lub kotłów niskoemisyjnych. Postulaty w tym zakresie przekazali między innymi: Stowarzyszenie Kominki Polskie, Południowy Koncern Węglowy, Platforma Niskoemisyjnych Urządzeń Grzewczych i Kwalifikowanych Paliw Stałych, Izba Gospodarcza Sprzedawców Polskiego Węgla.

52 wnioski to postulaty o odstąpienie od wprowadzania ograniczeń stosowania paliw stałych ze względów ekonomicznych lub z uwagi na potrzebę rozwiązania innych problemów wpływających na zanieczyszczenie powietrza (komunikacja, przewietrzanie miasta). Przekazanych zostało również 164 innych uwag w tym dotyczących działań niezwiązanych bezpośrednio z projektem konsultowanej uchwały lub wyrażających niezadowolenie z jakości powietrza w Krakowie.

Reasumując, Sejmik Województwa Małopolskiego w celu ochrony zdrowia mieszkańców oraz ograniczenia negatywnego oddziaływania zanieczyszczeń na środowisko i na zabytki, wprowadza dla obszaru miasta Krakowa ograniczenia w zakresie rodzajów paliw dopuszczonych do stosowania. Niniejsza uchwała stanowi realizację zapisów Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego jako jedno z działań koniecznych do osiągnięcia w Krakowie jakości powietrza spełniającej dopuszczalne normy.

Przewodniczący Sejmiku Województwa Małopolskiego
Kazimierz Barczyk