

UZASADNIENIE

do uchwały Sejmiku województwa dolnośląskiego w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Wrocław ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw.

1. Podstawy formalno - prawne

W celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i środowisko oraz kierując się zasadą praworządności oraz zasadą interesu publicznego, Sejmik Województwa Dolnośląskiego, poprzez przyjęcie uchwały, może wprowadzić ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Możliwość taką przewiduje zapis art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska¹, zwanej dalej POŚ. Zgodnie z brzmieniem przywołanego art. 96 ustawy POŚ, przedmiotowa uchwała powinna określać:

- granice obszaru, na którym wprowadza się ograniczenia lub zakazy,
- rodzaje podmiotów lub instalacji, dla których wprowadza się ograniczenia lub zakazy,
- rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania lub których stosowanie jest zakazane lub parametry techniczne lub rozwiązania techniczne lub parametry emisji instalacji, w których następuje spalanie paliw, dopuszczonych do stosowania na danym obszarze.

Wnioskiem z dnia 21 stycznia 2016 r. Prezydent Wrocławia zwrócił się do Marszałka Województwa Dolnośląskiego o podjęcie przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego uchwały określającej wymagania emisyjne dla instalacji domowych na terenie Aglomeracji Wrocławskiej, w których spalane są paliwa stałe. Z uwagi na złożony charakter omawianego zagadnienia uznano, że winno ono zostać poddane analizie w ramach interdyscyplinarnego Zespołu ds. jakości powietrza w województwie dolnośląskim. Zespół taki został powołany na mocy Zarządzenia Marszałka Województwa Dolnośląskiego nr 29/2016 z dnia 7 marca 2016 r. Celem prac Zespołu było m.in. zarekomendowanie Zarządowi Województwa Dolnośląskiego obszarów, dla których należy wprowadzić uchwałę w sprawie ograniczenia lub zakazu w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw oraz wskazanie konkretnych rozwiązań dla danego obszaru wynikających z art. 96 ustawy POŚ. Przedmiot wniosku Prezydenta Wrocławia o podjęcie uchwały był analizowany przez ww. Zespół roboczy. Organ stanowiący nie jest związany treścią wniosku i dysponuje pełną swobodą w ustanawianiu treści uchwał. Przy podejmowaniu niniejszej uchwały, na podstawie dostępnych danych i informacji, o których mowa niżej, wykazano, że jedynym skutecznym rozwiązaniem jest wprowadzenie ograniczenia w zakresie stosowania paliw stałych na terenie miasta Wrocławia. Określenie wymagań emisyjnych dla instalacji domowych na terenie Aglomeracji Wrocławskiej, o których mowa we wniosku Prezydenta Wrocławia, okazało się rozwiązaniem niewystarczającym do osiągnięcia efektu ekologicznego, jakim jest wyeliminowanie przekroczeń stężeń benzo(a)pirenu oraz pyłów w powietrzu. W związku z powyższym niniejsza uchwała określa rodzaje paliw dopuszczone do stosowania na terenie miasta Wrocławia, czego zasadność przedstawiono w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (CAFE) zobowiązuje państwa członkowskie, aby norma dla pyłu zawieszonego PM10 wynosząca 40 µg/m³ była osiągnięta od 2005 r., a dla pyłu zawieszonego PM2,5 wynosząca 25 µg/m³ była osiągnięta od 2015 r.

¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519 z późn. zm.)

(od 2020 r. norma będzie wynosiła 20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$). 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 wynosząca 1 ng/m^3 powinna być osiągnięta od 2013 r. Określone tymi dyrektywami wartości oraz terminy ich osiągnięcia, transponuje do polskiego porządku prawnego rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu².

Oceny jakości powietrza wykonywane corocznie przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu wskazują na zły stan jakości powietrza we Wrocławiu ze względu na przekroczenia poziomów dopuszczalnych pyłu zawieszonego PM10, pyłu zawieszonego PM2,5, dwutlenku azotu oraz przekroczenia poziomu docelowego benzo(a)pirenu.

2. Program ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego

Uchwałą Nr XLVI/1544/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 lutego 2014 r. przyjęto Program ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego, w tym dla strefy aglomeracja wrocławska, w rozumieniu gminy miejskiej Wrocław w jej granicach administracyjnych. Jak wskazują analizy wielkości emisji dokonane w ramach Programu ochrony powietrza, największy wpływ na zanieczyszczenie powietrza we Wrocławiu mają źródła powierzchniowe, obejmujące głównie indywidualne źródła spalania z sektora bytowo-komunalnego oraz sektora usługowego i odpowiadają za 70% całkowitej emisji pyłu zawieszonego PM10, 87% całkowitej emisji pyłu zawieszonego PM2,5 oraz 97% całkowitej emisji benzo(a)pirenu z obszaru Wrocławia. Również analiza rocznego przebiegu średnich dobowych wartości pyłu zawieszonego PM10 i PM2,5 oraz benzo(a)pirenu wskazuje na występowanie najwyższych wartości stężeń zanieczyszczeń w miesiącach zimowych (w tzw. okresie grzewczym).

Program ochrony powietrza wskazuje przyczyny występowania przekroczeń standardów jakości powietrza oraz poziomu docelowego benzo(a)pirenu w powietrzu, a także określa skuteczne do zrealizowania działania, których wdrożenie spowoduje obniżenie poziomu tych zanieczyszczeń. Podstawowym wskazanym działaniem jest podłączenie do sieci ciepłowniczej lub wymiana na ogrzewanie nisko - bądź bezemisyjne (np. elektryczne, gazowe) ok. 2 620 tys. m^2 powierzchni użytkowej mieszkań ogrzewanych indywidualnie głównie węglem z terenu całego miasta Wrocław, zarówno w zabudowie wielorodzinnej jak i jednorodzinnej. Realizacja tego działania skutkować ma redukcją emisji powierzchniowej pyłu zawieszonego PM10 w mieście Wrocław o 87%, co pozwoli na osiągnięcie poziomu stężeń pyłu poniżej poziomu dopuszczalnego zarówno dla pyłu zawieszonego PM10 i PM2,5 do roku 2023.

W Programie wskazane zostały również inne konieczne do realizacji działania w zakresie ograniczenia emisji z innych źródeł, zwłaszcza komunikacyjnych. Jest to szczególnie istotne z uwagi na udział w stężeniach pyłu zawieszonego innych źródeł niż emisja z indywidualnych palenisk domowych oraz ze względu na występujące przekroczenia średniorocznych poziomów dopuszczalnych dwutlenku azotu. Jak wykazano w Programie, tylko kompleksowa realizacja działań eliminujących źródła powstawania zanieczyszczeń, umożliwi osiągnięcie wymaganego prawem stanu jakości powietrza.

W Programie wykazano również, że obniżenie stężeń benzo(a)pirenu do poziomu docelowego w strefie aglomeracja wrocławska możliwe jest wyłącznie po całkowitym

² Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U z 2012 r. poz. 1031)

wyeliminowaniu ogrzewania mieszkań paliwami stałymi. Zgodnie z §3 pkt 4 rozporządzenia w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań kierunkowych³, planowane działania określone w programie, mające na celu osiągnięcie poziomów docelowych, a takim poziomem jest benzo(a)piren, nie mogą pociągać za sobą niewspółmiernych kosztów. W związku z powyższym, w Programie ochrony powietrza dla miasta Wrocław odstąpiono od określenia takiego zakazu.

W 2016 r. na zlecenie magistratu opracowano dokument pn. „Ograniczenia niskiej emisji z indywidualnego ogrzewania węglowego na terenie Wrocławia w latach 2016-2020”, wykonanego pod kier. prof. dr hab. inż. Jerzego Zwoździaka. Celem ww. opracowania było określenie rodzaju i skali działań, których wdrożenie zapewni osiągnięcie docelowo norm jakości powietrza. W opracowaniu przedstawiono kilka scenariuszy naprawczych, w tym: likwidację ogrzewania paliwami stałymi w wybranych dzielnicach miasta oraz likwidację ogrzewania paliwami stałymi w zasobie komunalnym Wrocławia. Jedynym skutecznym scenariuszem naprawczym okazała się całkowita likwidacja ogrzewania paliwami stałymi we Wrocławiu, zarówno w zasobie komunalnym jak i w zasobie prywatnym. W wyniku realizacji takiego scenariusza, osiągnięte zostaną standardy jakości powietrza dla pyłów oraz praktycznie całkowicie zlikwidowany zostanie problem przekroczenia poziomu docelowego benzo(a)pirenu. Jego wysokie stężenia pozostaną jedynie na granicy miasta, co jest powodowane emisją napływową z gmin ościennych Wrocławia.

Na podstawie przedkładanych Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego sprawozdań Prezydenta Wrocławia z realizacji zadań wynikających z Programu ochrony powietrza dla miasta Wrocław, określono, że stopień ich realizacji wynosi ok. 12%. Zadania określone w ww. Programie przewidziane są do realizacji do grudnia 2023 r. Oceniając dotychczasowy niski stopień zaawansowania prac nad wdrożeniem zapisów Programu, istnieje zagrożenie, że do 2023 r. nie zostanie osiągnięty oczekiwany rezultat i w związku z tym istnieje zasadność wprowadzenia przedmiotowej uchwały. Wprowadzone niniejszą uchwałą ograniczenia przyczynią się do zintensyfikowania działań zmniejszających niską emisję i doprowadzą do osiągnięcia oczekiwanych standardów jakości powietrza do końca roku 2023.

Wprowadzone niniejszą uchwałą ograniczenia przyczynią się do zintensyfikowania działań zmniejszających niską emisję i doprowadzą do osiągnięcia oczekiwanych standardów jakości powietrza do roku 2023. Niniejsza uchwała nie zwalnia Gminy Wrocław z obowiązku realizacji działań określonych w harmonogramie rzeczowo-finansowym zawartym w Programie ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego dla strefy aglomeracja wrocławska.

3. Badania jakości powietrza we Wrocławiu

Wyniki pomiarów prowadzonych przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu potwierdzają, że przekroczenie norm jakości powietrza w ostatnich latach występuje we wszystkich punktach pomiarowych Wrocławia⁴. Jakość powietrza kontrolowana jest w ramach państwowego monitoringu jakości powietrza poprzez pomiary zanieczyszczeń powietrza, dla których określone są poziomy dopuszczalne lub docelowe.⁵ Na stacji pomiarowej przy ul. Korzeniowskiego we Wrocławiu, średnioroczna wartość benzo(a)pirenu, kształtuje się następująco: 3,8 ng/m³ w 2013 r. (390% normy), 4 ng/m³

³ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań kierunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1028)

⁴ Źródło: Oceny jakości powietrza na terenie województwa dolnośląskiego w 2013, 2014, 2015 i 2016 rok.

⁵ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz.U. z 2012 r. poz. 1031)

w 2014 r. (400% normy), 3,6 ng/m³ w 2015 r. (360% normy), 3,8 ng/m³ w 2016 r. (380% normy). Wartość docelowa benzo(a)pirenu oznaczanego w pyłe zawieszonym PM10 wynosi 1 ng/m³.

Na stacji pomiarowej przy al. Wiśniowej we Wrocławiu, średnioroczna wartość dla pyłu zawieszonego PM2,5 kształtuje się następująco: 28 µg/m³ w 2013 r. (112% normy), 29 µg/m³ w 2014 r. (115% normy), 30,3 µg/m³ w 2015 r. (121% normy), 27,4 µg/m³ w 2016 r. (110% normy). Powyższe wartości odnoszą się do dopuszczalnego poziomu średniorocznego pyłu zawieszonego PM2,5 wynoszącego do 2015 r. 25 µg/m³. Natomiast do 2020 roku należy osiągnąć poziom dopuszczalny wynoszący 20 µg/m³.

Liczba dni, gdy stężenie 24-godzinowe pyłu zawieszonego PM10 występowało powyżej poziomu dopuszczalnego (tj. zmierzone stężenie pyłu wynosiło powyżej normy wynoszącej 50 µg/m³ i wystąpiło więcej niż 35 razy w roku), na podstawie pomiarów ze stacji przy ul. Korzeniowskiego, kształtuje się następująco: 77 dni w 2013 r. (220% normy), 73 dni w 2014 r. (208% normy), 69 dni w 2015 r. (197% normy) oraz 50 dni 2016 r. (142% normy).

Tab. Stężenia pyłów i benzo(a)pirenu we Wrocławiu na przestrzeni lat 2013-2016

Rok	Stacja pomiarowa przy ul. Korzeniowskiego		Stacja pomiarowa przy ul. Wiśniowej		Stacja pomiarowa przy ul. Korzeniowskiego	
	Benzo(a)piren		Pył zawieszony PM2,5		Pył zawieszony PM10	
	Stężenie średnioroczne	Przekroczenie normy	Stężenie średnioroczne	Przekroczenie normy	Liczba dni z przekroczeniami stężeń średniodobowych	Przekroczenie normy
2013	3,8 ng/m ³	390 %	28 ug/m ³	112 %	77 dni	220 %
2014	4,0 ng/m ³	400 %	29 ug/m ³	115 %	73 dni	208 %
2015	3,6 ng/m ³	360 %	30,3 ug/m ³	121 %	69 dni	197 %
2016	3,8 ng/m ³	380 %	27,4 ug/m ³	110 %	50 dni	142 %

źródło: WIOŚ Wrocław

We Wrocławiu nie odnotowuje się przekroczeń stężenia średniorocznego dla pyłu zawieszonego PM10. Stężenia te kształtują się poniżej 40 µg/m³, przy czym w sezonie grzewczym są one znacznie wyższe.

Na podstawie analizy dotyczącej wystąpienia przekroczeń oraz ryzyka wystąpienia przekroczeń poziomów dopuszczalnych lub docelowych substancji w powietrzu w 2017 r. dokonanej przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu w lutym 2017 r. wynika, że w mieście Wrocław:

- przekroczono dopuszczalną liczbę przekroczeń 24-godzinnego poziomu dopuszczalnego dla pyłu zawieszonego PM10 (powyżej 35 dni w roku) – na podstawie stanowiska pomiarowego przy ul. Korzeniowskiego,
- jest ryzyko wystąpienia przekroczenia 24 -godzinnego poziomu dopuszczalnego dla pyłu zawieszonego PM10 – na podstawie stanowiska pomiarowego przy ul. Orzechowej,
- jest ryzyko wystąpienia przekroczenia średniorocznego poziomu dopuszczalnego dla pyłu zawieszonego PM2,5 – na podstawie stanowisk pomiarowych przy ul. Wiśniowej i ul. Korzeniowskiego,
- jest ryzyko wystąpienia przekroczenia średniorocznego poziomu docelowego dla benzo(a)pirenu – na podstawie stanowisk pomiarowych przy ul. Wiśniowej i ul. Korzeniowskiego.

Przywołane powyżej dokumenty wykonywane niezależnie, tj. Program ochrony powietrza dla strefy aglomeracja wrocławska oraz ekspertyza „Ograniczenia niskiej emisji z indywidualnego ogrzewania węglowego na terenie Wrocławia w latach 2016-2020” wskazują tożsame działania, mające doprowadzić do uzyskania oczekiwanego efektu ekologicznego. Należy zwrócić przy tym uwagę, że Program ochrony powietrza dla miasta Wrocławia opracowany został na podstawie danych emisyjnych i meteorologicznych za 2011 r., natomiast ekspertyza pn. „Ograniczenia niskiej emisji z indywidualnego ogrzewania węglowego na terenie Wrocławia w latach 2016-2020”, oparta jest na analogicznych danych za 2015 r. Powyższe potwierdza, że w celu osiągnięcia norm pyłu zawieszonego PM10 i PM2,5 oraz benzo(a)pirenu w powietrzu, określonych w przepisach prawa, zasadne jest wprowadzenie zakazu stosowania paliw na terenie miasta Wrocławia.

4. Możliwości wykorzystania do ogrzewania innych niż paliwa stałe źródeł energii cieplnej.

W mieście istnieją alternatywne źródła energii cieplnej, inne niż paliwa stałe.⁶ System zaopatrzenia w ciepło scentralizowane tworzony jest przez sieć ciepłą należącą do Fortum Power and Heat Polska Sp. z o.o. zasilaną ze źródeł ciepła należących do Zespołu Elektrociepłowni Wrocławskich KOGENERACJA S.A.

Głównymi źródłami są:

- elektrociepłownia Wrocław zlokalizowana przy ul. Łowieckiej 24, zaopatrująca odbiorców objętych miejskim systemem ciepłowniczym w północno-zachodniej części miasta; całkowita moc cieplna źródeł wynosi 812 MWt, w tym w skojarzeniu 532 MWt;
- elektrociepłownia Czechnica zlokalizowana w Siechnicach zaopatrująca odbiorców w południowo-wschodniej części miasta; moc cieplna zainstalowana wynosi 374 MWt, w tym moc w skojarzeniu 247 MWt;
- elektrociepłownia Zawidawie, która powstała z przejętej przez ZEW KOGENERACJA S.A. spółki ZC Term-Hydral, zlokalizowana jest w północno - wschodniej części Wrocławia w dzielnicy Psie Pole przy ul. Bierutowskiej 67a i zasila wyspawy system ciepłowniczy w tym rejonie; całkowita moc cieplna źródła wynosi 18,6 MWt;
- elektrociepłownia Muchobór - zlokalizowana jest w zachodniej części Wrocławia przy ul. Muchoborskiej i zasila w ciepło, chłód i energię elektryczną budynki Wrocławskiego Parku Technologicznego w rejonie ulic Muchoborskiej i Duńskiej; to pierwsza w Polsce instalacja trigeneracyjna, uruchomiona (2012 r.) w tej skali jako źródło ciepła, chłodu i energii elektrycznej.

Łączna moc źródeł zainstalowanych w obiektach ZEW KOGENERACJA S.A. to 363 MW mocy elektrycznej i 1083,2 MWt mocy cieplnej. Przedsiębiorstwo jest producentem ciepła i energii elektrycznej głównie w skojarzeniu.

Pozostali wytwórcy ciepła systemowego to:

- Interpep Sp. z o.o. EC Zakrzów Sp. komandytowa, moc zainstalowana wynosi 29,5 MWt.
- EC należąca do BD Sp. z o.o. jest połączona z siecią centralną FORTUM oraz sieciami lokalnymi odbiorców zlokalizowanych na terenie „Hutmen” przy ulicy Grabiszyńskiej. Moc zainstalowana wynosi 10 MWt.

⁶ Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia

- Dolnośląskie Zakłady Usługowo-Produkcyjne „DOZAMEL” Sp. z o.o. dostarcza ciepło do firm dzierżawiących powierzchnie produkcyjne i biurowe oraz oddziałów wewnętrznych firmy DOZAMEL. Moc zainstalowana wynosi 24 MWt.

Należąca do FORTUM Power and Heat Polska Sp. z o.o. sieć ciepłownicza zbudowana jest w układzie promieniowo-pierścieniowym. System ciepłowniczy zaopatruje w ciepło przede wszystkim obiekty mieszkaniowe i obejmuje ok. 61% mieszkań w mieście.

Na terenie gminy Wrocław znajduje się 267 kotłowni, w których zainstalowano 635 kotłów o sumarycznej mocy zainstalowanej wynoszącej 399,37 MW. Dominującą rolę odgrywają kotłownie wyposażone w kotły gazowe, których moc sumarycznie osiąga niemal 74%, natomiast kotłownie z kotłami olejowymi i węglowymi mają równe udziały po ok. 13%.

Odbiorcy indywidualni wykorzystują do ogrzewania obiektów kotły i piece opalane paliwami stałymi, gazem sieciowym, olejem opałowym, gazem płynnym lub energią elektryczną. Instalacje węglowe dominują w budynkach zabudowy jednorodzinnej oraz w XIX-wiecznej zabudowie wielorodzinnej w śródmieściu.

Obszar Gminy Wrocław podlega pod Dolnośląską Spółkę Gazownictwa Sp. z o.o. (DSG) i jest przez nią zaopatrywany w gaz ziemny wysokometanowy, którego dostawcą jest Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A. Sprzedaż gazu realizowana jest przez Dolnośląski Oddział Obrotu Gazem we Wrocławiu, będący jednostką organizacyjną PGNiG S.A. Miasto Wrocław jest zaopatrywane w gaz ziemny w systemie pierścieniowym, co umożliwia dużą elastyczność dostaw. Większość systemu przesyłu gazu ziemnego dla Wrocławia została zbudowana przed 2004 rokiem. W okresie 2005-2012 zakończono przebudowę dwóch istotnych obiektów: gazociągu wysokiego ciśnienia – odgałęzienie Wrocław Mirków oraz stacji gazowej Ołtaszyn o maksymalnej przepustowości 25 tys. Nm³/h w kierunku miasta. W wyniku realizacji tych projektów możliwości dostaw gazu ziemnego do pierścienia systemu przesyłowego wokół Wrocławia wzrosły o ponad 1 mld m³ rocznie.

Cechą charakterystyczną gazownictwa wrocławskiego jest duża liczba małych, lokalnych kotłowni, w których w 2012 roku zużycie gazu ziemnego wyniosło 26,2 mln m³. Na terenie Wrocławia liczebność i struktura odbiorców gazu wykazują długotrwałą stabilizację – przeważają gospodarstwa domowe.

5. Wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie.

Według raportu Europejskiej Agencji Środowiska (EEA) stan powietrza w Polsce w 2014 r. ze względu na ponadnormatywne stężenia pyłów zawieszonych PM_{2,5} i PM₁₀, a także benzo(a)pirenu, ozonu i dwutlenku azotu – należał do jednych z najgorszych w Unii Europejskiej.⁷ W przypadku stężeń pyłów PM_{2,5} i pyłów PM₁₀, mających wpływ m.in. na występowanie chorób płuc i układu krążenia, Polska zajmuje drugie i trzecie miejsce w UE – obok Bułgarii i Grecji. W raporcie Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) opublikowanym w grudniu 2016 r.⁸ na liście najbardziej zanieczyszczonych miast w Europie – w pierwszej pięćdziesiątce znalazły się aż 33 miasta z Polski, a w pierwszej 10 dziesiątce – siedem polskich miejscowości. Listę otwiera śląski Żywiec, przekraczający zalecaną przez WHO średnioroczną normę stężeń pyłu PM_{2,5} aż czterokrotnie. Dane Europejskiej Agencji Środowiska wskazują, że w Polsce z powodu ponadnormatywnego zanieczyszczenia powietrza, umiera przedwcześnie ponad 51 000 osób rocznie, a znaczny odsetek mieszkańców narażony jest na choroby serca, choroby płuc, nowotwory, zaburzenia rozwoju płodu, choroby związane z układem nerwowym, depresje i wiele innych schorzeń prowadzących do znacznego

⁷ Air Quality in Europe, 2016, <http://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2016>

⁸ WHO Global Urban Ambient Air Pollution Database

obniżenia jakości życia oraz ponoszenia znaczących w skali budżetu państwa nakładów finansowych na leczenie i profilaktykę zdrowotną. Grupami wysokiego ryzyka są osoby starsze, dzieci, oraz osoby mające problemy z sercem i układem oddechowym.

Z opracowania wykonanego na zlecenie Uniwersytetu Wrocławskiego w ramach projektu „System prognoz stężeń zanieczyszczeń powietrza i warunków biometeorologicznych jako element oceny jakości życia – LIFE-APIS/PL⁹, przygotowanego w celu oceny oddziaływania zanieczyszczeń powietrza atmosferycznego na zdrowie mieszkańców województwa dolnośląskiego wynika, iż na terenie całego województwa dolnośląskiego z powodu zanieczyszczeń powietrza:

- ok. 3 tys. osób umarło przedwcześnie;
- ok. 12 tys. dzieci zachorowało na zapalenie oskrzeli;
- ok. 2 tys. dorosłych zachorowało na przewlekłe zapalenie oskrzeli;
- ok. 1,2 mln. dni pracy stracono z powodu absencji chorobowej.

Reasumując, biorąc pod uwagę niski stopień realizacji przez miasto Wrocław działań naprawczych określonych w Programie ochrony powietrza, utrzymujące się w mieście Wrocław przekroczenia stężeń pyłów zawieszonych PM10 i PM2,5 oraz benzo(a)pirenu, stwierdzone w ramach PMS¹, w tym fakt, że już w lutym 2017 r. zostały przekroczone normy dla ww. substancji jak również mając na uwadze dostępność do alternatywnego do paliw stałych sposobu ogrzewania jakim jest istniejąca systemowa sieć cieplna i gazowa, podjęcie niniejszej uchwały uznaje się za uzasadnione. W obliczu przekraczanych norm jakości powietrza, 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 powietrza do poziomów zgodnych z obowiązującym prawem. Ograniczenie zanieczyszczenia powietrza we Wrocławiu jest szczególnie istotne ze względu na dużą koncentrację mieszkańców w mieście i konieczność zmniejszenia ich stałego narażenia na negatywne działanie ponadnormatywnych stężeń substancji w powietrzu szkodliwych dla zdrowia.

6. Terminy

Ze względu na wysokie koszty koniecznych do podjęcia działań, istotne jest ich rozłożenie w czasie. 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. Dlatego terminy wejścia w życie przedmiotowej uchwały ustalono stopniowo.

Od 1 lipca 2018 r. ograniczenia wynikające z niniejszej uchwały, ze względu na brak konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów inwestycyjnych, obejmą nowe instalacje instalowane po tym terminie. Odpowiednio krótki horyzont czasowy wprowadzenia uchwały w życie umożliwi zatrzymanie procesu instalowania nowych źródeł ciepła na paliwa stałe w istniejącym zasobie budowlanym oraz wpłynie na decyzje o zastosowanym źródle ogrzewania w budynkach nowobudowanych, ale jednocześnie pozwoli na uruchomienie instalacji już zakupionych przez użytkowników bądź inwestorów w budynkach będących w trakcie budowy – pod warunkiem ich uruchomienia w terminie do 30 czerwca 2018 r. z wyjątkiem instalacji, które są w trakcie montażu w obiekcie budowlanym lub których montaż jest planowany, jeśli decyzja o pozwoleniu na budowę obiektu budowlanego stała się

⁹ Krzysztof Skotak, Łukasz Adamkiewicz „Oddziaływanie środowiska atmosferycznego na zdrowie człowieka” <http://life-apis.meteo.uni.wroc.pl/strona-glowna/174-wplyw-na-zdrowie>

ostateczna lub dokonano zgłoszenia robót budowlanych, a właściwy organ nie wniósł sprzeciwu, przed dniem 1 lipca 2018 r.

Do 1 lipca 2024 r. należy zakończyć eksploatację wszystkich kotłów na paliwa stałe, których emisja pyłu nie odpowiada żadnej z polskich klas emisyjności według normy PN-EN 303-5:2012, tj. tzw. kopciuchy czyli prymitywne piece, które ze względu na przestarzałą technologię i niską temperaturę spalania emitują znacznie więcej pyłów i substancji rakotwórczych (emisja pyłu z kopciucha kształtuje się na poziomie 400 mg/m³).

Kolejnym terminem wejścia w życie obowiązku wymiany instalacji grzewczych określono 1 lipca 2028 r. w odniesieniu do instalacji grzewczych na paliwo stałe oddanych do eksploatacji przed 1 lipca 2018 r., których emisyjność dla pyłu odpowiada 3, 4 i 5 klasie wg normy PN-EN 303-5:2012. Oznacza to, że kotły na paliwo stałe nie powinny być eksploatowane po 1 lipca 2028r. Uchwałodawca przewidział eksploatację kotłów klasy 3, 4 i 5 przez okres około 10 lat od dnia wejścia w życie uchwały, tj. z dużym prawdopodobieństwem do końca ich żywotności.

Pożądanym sposobem ogrzewania budynków w Gminie Wrocław jest ciepło systemowe (z sieci ciepłowniczej) oraz ogrzewanie gazowe. Jednak w przypadku braku możliwości technicznych przyłączenia się do sieci, uchwałodawca dopuszcza do eksploatacji instalacje na paliwo stałe, pod warunkiem spełnienia wymogów określonych w rozporządzeniu Komisji (UE) 2015/1189 z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe. Rozporządzenie Komisji (UE) 2015/1189, w którym wyznaczone są konkretne wymagania dla kotłów na paliwo stałe, takie jak:

- sezonowa efektywność energetyczna nie może być mniejsza niż 75% dla kotłów o znamionowej mocy cieplnej do 20 kW lub nie może być mniejsza niż 77% dla kotłów o znamionowej mocy cieplnej przekraczającej 20 kW;
- emisje cząstek stałych (PM) nie mogą przekraczać 40 mg/m³ w przypadku kotłów z automatycznym podawaniem paliwa oraz 60 mg/m³ w przypadku kotłów z ręcznym podawaniem paliwa;
- emisje organicznych związków gazowych (OGC) nie mogą przekraczać 20 mg/m³ w przypadku kotłów z automatycznym podawaniem paliwa oraz 30 mg/m³ w przypadku kotłów z ręcznym podawaniem paliwa;
- emisje tlenku węgla (CO) nie mogą przekraczać 500 mg/m³ w przypadku kotłów z automatycznym podawaniem paliwa oraz 700 mg/m³ w przypadku kotłów z ręcznym podawaniem paliwa;
- emisje tlenków azotu (NO_x), wyrażone jako ekwiwalent dwutlenku azotu, nie mogą przekraczać 200 mg/m³ w przypadku kotłów na biomase oraz 350 mg/m³ w przypadku kotłów na paliwa kopalne.

Jednocześnie w uchwale w §4 ust. 3 zawarto zastrzeżenie, że w przypadku zaistnienia warunków pozwalających na podłączenie do sieci ciepłowniczej lub gazowej, okres eksploatacji instalacji na paliwo stałe nie może być dłuższy niż 15 lat.

Jak wykazano powyżej, określone w uchwale terminy nie wprowadzają zmian nagłych, wprowadzono bowiem okresy przejściowe w celu dostosowania starych instalacji do wymagań niniejszej uchwały.

Od dnia 1 lipca 2018r. dopuszcza się eksploatację miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń - w rozumieniu kominki, tj. instalacje z otwartym paleniskiem lub zamkniętym wkładem kominkowym rozumiane jako widoczne palenisko z naturalnym ciągiem, w którym powstające, w wyniku spalania biomasy stałej ciepło oddawane jest do pomieszczenia w wyniku promieniowania, pod warunkiem spełnienia łącznie dwóch warunków, tj.: emisja

cząstek stałych (pyłu) nie będzie przekraczała 50 mg/m³ oraz, że przedmiotowy miejscowy ogrzewacz (kominek) nie jest podstawowym źródłem grzewczym. Uchwałodawca dopuszcza osiągnięcie granicznych wielkości emisji pyłu poprzez montaż urządzeń zapewniających redukcję emisji pyłu do wartości określonych w §6 ust. 2 uchwały.

Z uwagi na brak jednoznacznie określonej definicji kominka w obowiązujących przepisach – w niniejszej uchwale została zastosowana jego definicja, pochodząca z poradnika budowlanego przywołana także w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowania (Dz.U. nr 75, poz. 690 z późn.zm.), która uwzględnia wyłącznie urządzenia spalające drewno, natomiast nie uwzględnia produktów pochodzących z drewna – takich jak pellety i brykiety drzewne, uznawane za produkty niskoemisyjne i ekologiczne. Biorąc pod uwagę fakt, że w czasie tworzenia wyżej przywołanych przypisów, w obrocie handlowym nie były tak powszechne niskoemisyjne produkty pochodzące z drewna, takie jak pellety czy brykiety drzewne, niniejszą uchwałą dopuszczono do spalania w kominku nie tylko drewno ale biomasę stałą o wilgotności poniżej 20%. Przyjęte parametry wilgotności biomasy odpowiadają wartościom uzyskiwanym poprzez jej sezonowanie przez okres dwóch sezonów.

Przewiduje się, że okazjonalna eksploatacja kominka (nie jest podstawowym źródłem ciepła) przy zachowaniu warunków emisyjnych określonych w §6 oraz przy spalaniu odpowiednio suchej biomasy stałej, nie powinna mieć znaczącego wpływu na stan jakości powietrza w mieście.

Mając na uwadze, że użytkownicy instalacji mogą posiadać zapasy paliw stałych, w celu nienaruszenia zasady zaufania obywateli wobec państwa, wprowadzono okres przejściowy zakazu stosowania węgla brunatnego oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem tego węgla, sypekowego węgla kamiennego (o uziarnieniu poniżej 3 mm), mułów i flotokonzentratów oraz biomasy stałej o wilgotności w stanie roboczym powyżej 20%, od dnia 1 lipca 2018 r. tj. po zakończeniu sezonu grzewczego 2017/2018.

Zgodnie z art. 96 ust. 9 POŚ, przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego i jest publikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, a jej wejście w życie powinno nastąpić po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Jednak w zapisach uchwały ustalono inne terminy, co jest zgodne z art. 4 ust.1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁰, zgodnie z którym akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

7. Elementy uchwały

Obowiązkowe oraz fakultatywne elementy uchwały wprowadzającej ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, określone są w art. 96 ust. 6 i ust. 7 ustawy POŚ.

Konieczność przyjęcia uchwały dla obszaru województwa dolnośląskiego, wprowadzającej ograniczenia i zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw wynika zwłaszcza z przestrzennego rozkładu notowanych oraz udokumentowanych przekroczeń wartości normatywnych stężeń zanieczyszczeń powietrza, ze specyficznych uwarunkowań fizjograficznych i funkcjonalnych regionu, ale także z powodu

¹⁰ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296 z późn. zm.)

niskiego stopnia realizacji przyjętego Programu ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego oraz faktu, że wspomniany program nie przewiduje działań naprawczych dla ograniczenia ponadnormatywnego stężenia benzo(a)pirenu, stwierdzonego na przeważającej powierzchni województwa.

Zgodnie z art. 96 ust. 6 pkt 1 ustawy POŚ uchwała powinna określać granice obszaru, na którym wprowadza się ograniczenia lub zakazy.

Odrębna uchwała dla gminy Wrocław podyktowana jest koniecznością ochrony powietrza w najgęściej zaludnionym obszarze województwa i koncentracji różnych źródeł zanieczyszczeń powietrza, powiązanych nie tylko z dominującą emisją powierzchniową pochodzącą z sektora komunalno-bytowego, ale także wynikających z wysokiego obciążenia komunikacyjnego Wrocławia. Konieczność przygotowania uchwały wyodrębniającej obszar Gminy Wrocław wynika także z potrzeby korelacji zapisów uchwały z działaniami naprawczymi przewidzianymi w Programie ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego - dla strefy aglomeracja wrocławska, a także z wnioskami z ekspertyz dotyczących ograniczenia niskiej emisji z indywidualnego ogrzewania węglowego na terenie Wrocławia w latach 2016-2020, wykonanych pod kierunkiem prof. dr hab. inż. Jerzego Zwoździaka.

Osobna uchwała dla 11 miejscowości uzdrowiskowych, ściślej stref uzdrowiskowych A, B i C podyktowana jest koniecznością spełnienia leczniczych właściwości klimatu wymaganych zapisami ustawowymi – ustawą z dnia 28 lipca 2005 o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych. W obszarach tych zachodzi potrzeba szczególnej troski o stan powietrza gwarantujący możliwość utrzymania statusów uzdrowisk i świadczenia usług leczniczych. Zapisy uchwały wyodrębniającej obszar stref uzdrowiskowych potwierdzone zostały ekspertyzą wskazującą efekt ekologiczny wprowadzenia ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji spalania paliw stałych na obszarze stref „A”, „B” i „C” ochrony uzdrowiskowej w województwie dolnośląskim, wykonaną na zlecenie samorządu województwa dolnośląskiego.

W §1 uchwały, zgodnie z art. 96 ust. 6 pkt 1 ustawy POŚ w uchwale określono granice obszaru, na którym wprowadza się ograniczenia lub zakazy. Niniejsza uchwała dotyczy obszaru w granicach administracyjnych Gminy Wrocław. Jest to uzasadnione złym stanem jakości powietrza w mieście, co potwierdzają pomiary jakości powietrza prowadzone na przestrzeni ostatnich lat przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska, które wskazują na występowanie wysokich poziomów stężeń zanieczyszczeń w powietrzu. Zgodnie z przeprowadzonymi przez WIOŚ ocenami, przekraczane są poziomy dopuszczalne pyłu zawieszzonego PM10 i PM2,5 oraz poziom docelowy benzo(a)pirenu w powietrzu, co już wykazano powyżej, w niniejszym uzasadnieniu do uchwały.

Uchwała w § 2 wskazuje instalacje, dla których wprowadza się ograniczenia w zakresie ich eksploatacji. Przez pojęcie instalacji należy rozumieć określenie użyte w art. 3 pkt 6 POŚ, oznaczające stacjonarne urządzenie techniczne lub zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu lub budowle niebędące urządzeniami

technicznymi ani ich zespołami - których eksploatacja może spowodować emisję. Uchwała zgodnie z art. 96 ust. 1 POŚ obejmuje tylko te instalacje, w których następuje spalanie paliw. Przez pojęcie paliwa należy rozumieć paliwa stałe, będące nośnikami energii chemicznej¹¹. W uchwale sprecyzowano, że dotyczy ona instalacji, w których następuje spalanie paliw stałych. Uchwała nie odwołuje się do definicji paliwa zawartego w ustawie o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, ponieważ zawarte w niej określenia paliwa stałego jest bardzo wąskie i tym samym niewystarczające dla celów uchwały.

Ustawodawca w różnych przepisach posługuje się terminem „system centralnego ogrzewania”, pomimo tego, że nie skonstruował jego legalnej definicji np. w §35 ust. 5 i 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. z 2010 r., Nr 109, poz. 719) lub w §2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe (Dz. U. z 2017 r., poz. 1690). Pomimo iż w przepisach prawa nie funkcjonuje definicja „centralnego ogrzewania”, użyte w §2 niniejszej uchwały sformułowanie należy rozumieć jako dystrybucję ciepła po budowli, uzyskanego z przetworzenia paliwa w specjalnie przeznaczonym do tego pomieszczeniu, kotłowni (kocioł centralnego ogrzewania), a elementy przekazujące ciepło w pomieszczeniach to grzejniki (potocznie kaloryfery), wykorzystujące do rozprowadzania ciepła: wodę, parę wodną lub powietrze.

W §3 uchwały, zgodnie z art. 96 ust. 6 pkt. 2 POŚ określono rodzaje podmiotów lub instalacji, dla których wprowadza się ograniczenia lub zakazy, o których mowa w §1. Uchwała wskazuje w §3 rodzaj podmiotów (adresatów), dla których wprowadza się ograniczenia. Są nimi podmioty eksploatujące instalacje określone w §2 uchwały. Uchwałodawca nie różnicuje adresatów uchwały z punktu widzenia posiadania przez nich tytułu prawnego do instalacji. Takie różnicowanie w nieuprawniony sposób mogłoby uprzywilejowywać osoby, których tytuł prawny do instalacji jest sporny, niejasny lub, które żadnego tytułu prawnego nie posiadają względem osób posiadających tytuł prawny do instalacji. Z punktu widzenia celów uchwały istotny jest sposób eksploatacji instalacji.

W §4 uchwały, zgodnie z art. 96 ust. 6 pkt 3 POŚ określono rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania lub których stosowanie jest zakazane na obszarze, o którym mowa w pkt 1 lub parametry techniczne lub rozwiązania techniczne lub parametry emisji instalacji, w których następuje spalanie paliw, dopuszczonych do stosowania na tym obszarze. Przedmiotowa uchwała określa rodzaje paliw dopuszczonych do stosowania, co oznacza zakaz stosowania rodzajów paliw, które nie zostały wymienione w uchwale.

Dopuszczone do stosowania zostały paliwa gazowe, takie jak: gaz ziemny wysokometanowy lub zaazotowany (w tym skroplony gaz ziemny), propan-butan, biogaz rolniczy lub inne rodzaje gazu palnego (w rozumieniu art. 3 pkt 3a ustawy Prawo energetyczne), a z paliw ciekłych lekki olej opałowy (w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw¹²), czyli obecnie olej napędowy stosowany do celów opałowych w instalacjach energetycznego spalania paliw oznaczony kodami CN ex 2710 19 43, ex 2710 19 46, ex 2710 19 47, ex 2710 19 48, ex 2710 20 11, ex 2710 20 15, ex 2710 20 17 oraz ex 2710 20 19.

¹¹ Art. 3 pkt. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. 2017 r. poz. 220)

¹² Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz. U. z 2016 r., poz. 1928 z późn. zm.).

Wskazane w uchwale paliwa gazowe i płynne charakteryzują się niską emisją zanieczyszczeń do powietrza, zwłaszcza pyłu PM₁₀, PM_{2,5} 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 PM_{2,5} oraz 0,56 µg/GJ dla benzo(a)pirenu, natomiast dla paliw ciekłych 1,5 g/GJ w zakresie emisji pyłu PM₁₀ i PM_{2,5} oraz 80 µg/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 g/GJ PM_{2,5} oraz 121 mg/GJ benzo(a)pirenu w przypadku spalania biomasy oraz 225 g/GJ emisji pyłu PM₁₀, 201 g/GJ pyłu PM_{2,5} oraz 270 mg/GJ benzo(a)pirenu w przypadku spalania innych paliw stałych). 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, 2015 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.

Pożądanym sposobem ogrzewania w mieście jest ciepło z sieci centralnego ogrzewania lub z sieci gazowej. Jednak w §4 ust. 2 uchwały zawarto odstępstwo od tej zasady w przypadku braku możliwości związanych z przyłączeniem do ww. sieci. Wówczas uchwałodawca dopuszcza możliwość eksploatacji instalacji na paliwa stałe, jednak w terminie nie dłuższym niż 15 lat od daty rozpoczęcia jej eksploatacji. Wprowadzenie takiego ograniczenia będzie sprzyjające w optymalizacji planowania przestrzennego w mieście poprzez ukierunkowanie rozwoju nowych terenów mieszkaniowych jedynie na obszarach z możliwościami zapewnienia ogrzewania niskoemisyjnego.

Zapisy §7 uchwały, wprowadzają z dniem 1 lipca 2018 r. zakaz stosowania węgla brunatnego oraz paliw stałych produkowanych z tego węgla, sypekowego węgla kamiennego oraz biomasy stałej, której wilgotność w stanie roboczym przekracza 20%.

Wprowadzenie takiego zakazu wynika z faktu, że węgiel brunatny oraz najdrobniejsze frakcje węgla kamiennego, muły węglowe i flotokoncentraty, to paliwa stałe generujące największe emisje zanieczyszczeń, szczególnie w zakresie emisji pyłów oraz benzo(a)pirenu. Węgiel brunatny jest jakościowo dużo gorszym paliwem niż węgiel kamienny i charakteryzuje się niższą wartością opałową, co związane jest zarówno z jego budową chemiczną, jak też wysokimi zawartościami popiołu oraz wilgotności. Przekłada się to bezpośrednio na konieczność spalania większej, w stosunku do węgla kamiennego, ilości paliwa (a tym samym uwolnienia większej ilości pyłu do atmosfery), celem uzyskania żądanej ilości ciepła. Substancja mineralna w węglu brunatnym jest bardzo drobna oraz silnie zdyspergowana w objętości paliwa, co dodatkowo przekłada się na większą w stosunku do węgla kamiennego emisję pyłu podczas spalania. Węgiel brunatny zawiera także znacznie więcej od węgla kamiennego części lotnych, które podczas spalania uwalniane są w postaci wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych (WWA), w tym benzo(a)piren. Spalanie mułów węglowych, flotokoncentratów węglowych oraz najdrobniejszych frakcji węgla kamiennego jest bezpośrednią przyczyną wysokich stężeń pyłu w powietrzu, szczególnie na obszarze Polski południowej. Szacuje się, że podczas spalania mułów węglowych i flotokoncentratów, ilość uwalnianego do atmosfery pyłu jest 10-50-krotnie większa, niż podczas spalania węgla kawałkowego. W większości przypadków (szczególnie

dotyczy to mułów węglowych), są to paliwa o bardzo niskiej jakości, tj. niskiej kaloryczności oraz wysokiej zawartości popiołu i wilgoci, co przekłada się na konieczność spalania dużej ilości takiego paliwa (a tym samym uwolnienia większej ilości pyłu do atmosfery), celem uzyskania żądanej ilości ciepła. Biorąc powyższe pod uwagę, zakaz stosowania mułów, flotokoncentratów oraz najdrobniejszej frakcji węgla kamiennego w ogrzewnictwie indywidualnym jest niezbędnym.

Natomiast przyjęte parametry wilgotności biomasy odpowiadają wartościom uzyskiwanym poprzez jej sezonowanie przez okres dwóch sezonów. Jest to spójne z wartościami zalecanymi w instrukcjach i dokumentacjach technicznych nowoczesnych kotłów na drewno. Spalanie drewna o wilgotności powyżej 20% nie tylko jest mniej wydajne energetycznie, gdyż część energii spalania zostaje zużyta na odparowanie wilgoci, ale przede wszystkim zwiększa emisję wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych, w tym benzo(a)pirenu.

W §8 uchwały, celem wykazania spełnienia warunków określonych w niniejszej uchwale, na podstawie art. 96 ust. 7 pkt 3 POŚ określono obowiązki podmiotów objętych uchwałą w zakresie niezbędnym do kontroli realizacji uchwały. Podmioty eksploatujące instalacje zostały zobowiązane do wykazania za pomocą dokumentów spełnianie wymagań określonych w niniejszej uchwale. Katalog dokumentów, które mogą być wykorzystane w tym celu pozostaje otwarty, mogą to być w szczególności: dokumentacja z badań, dokumentacja techniczna urządzenia, instrukcja dla instalatorów i użytkowników. Należy również zauważyć, że zgodnie z §58 Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 21 października 2008 r. w sprawie zasadniczych wymagań dla maszyn (Dz.U. z 2008, Nr 199, poz. 1228), maszyna wprowadzana do obrotu lub oddawana do użytku musi być wyposażona w instrukcje. Instrukcje te powinny zawierać między innymi ogólny opis maszyny, rysunki, schematy, opisy i objaśnienia niezbędne do użytkowania, konserwacji i naprawy maszyny oraz sprawdzenia prawidłowości jej działania, opis zastosowania maszyny zgodnego z przeznaczeniem. Przykładowy katalog nie jest wyczerpujący i nie pełni funkcji normatywnej, ponieważ nie wyznacza granic przedmiotu regulacji. Dzięki temu zachowana zostaje przejrzystość uchwały.

Zgodnie z art. 96 ust. 7 POŚ uchwała sejmiku województwa może także określać sposób lub cel wykorzystania paliw, który jest objęty ograniczeniami określonymi w uchwale, okres obowiązywania ograniczeń lub zakazów w ciągu roku oraz obowiązki podmiotów objętych uchwałą w zakresie niezbędnym do kontroli realizacji uchwały. Uchwała nie wskazuje sposobu i celu wykorzystania paliw (dopuszczonych do stosowania), który jest objęty ograniczeniami. Oznacza to, że uchwała wprowadza całkowity zakaz stosowania paliw stałych w instalacjach, które wydzielają lub dostarczają ciepło. Regulacja obejmuje więc zarówno instalacje wykorzystywane w celach grzewczych, jak również w celach przygotowania żywności i innych. Należy zauważyć, że przebieg procesu spalania i emisja zanieczyszczeń związana ze stosowaniem paliw stałych jest identyczna bez względu na cel stosowania paliw. Regulacja dąży do ograniczenia emisji zanieczyszczeń do powietrza i nie może przewidywać wyjątków dla procesów, które tę emisję również powodują. Zgodnie z opracowaniem Europejskiej Agencji Środowiska „EMEP/EEA emission inventory guidebook 2013”, wskaźniki średniej emisji zanieczyszczeń dla spalania paliw stałych w piecach służących do przygotowania żywności są identyczne jak w przypadku pieców służących do ogrzewania. Ponadto dzięki objęciu ograniczeniami wszystkich instalacji, w których następuje spalanie paliw, niezależnie od celu stosowania tych paliw, uzyskany zostanie efekt domknięcia ewentualnych luk i możliwości obejścia przepisów. W przypadku wykorzystania

paliw nie tylko do celów grzewczych, ale również funkcji dodatkowych (np. przygotowanie żywności), wyeliminowane zostaną wątpliwości czy uchwała ma zastosowanie w tym zakresie.

Brak podstaw do wyłączenia spod zakresu uchwały wykorzystywania paliw innych niż wyraźnie dopuszczone, na cele związane z wykonywaniem usług gastronomicznych (z wyłączeniem przypadków wskazanych w art. 96 ust. 8 POŚ). Wyłączenie takie byłoby sprzeczne z zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP. Wykorzystywanie paliw innych niż wyraźnie dopuszczone na cele związane z wykonywaniem usług gastronomicznych przez przedsiębiorców charakteryzuje się tą samą cechą co przygotowanie żywności przez podmioty nie świadczące usług gastronomicznych. Cechą tą jest emisja zanieczyszczeń do atmosfery. Jednocześnie brak podstaw do stwierdzenia, że wyłączenie usług gastronomicznych byłoby uzasadnione. Zważywszy na cele niniejszej uchwały należy przyznać prymat zasadom sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) oraz zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4 Konstytucji RP) nad zasadą swobody prowadzenia działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP). Jeżeli wymaga się poddania ograniczeniom wskazanym w niniejszym akcie także od osób niezamożnych, które nie prowadzą działalności gospodarczej, to nie byłoby uzasadnione wyłączenie z zakresu uchwały osób prowadzących działalność gospodarczą. Ponadto stopień zanieczyszczenia powietrza we Wrocławiu uzasadnia podjęcie działań zdecydowanych, gdyż obecne tylko takie są w stanie wpłynąć na zapobieganie negatywnych dla zdrowia skutków degradacji środowiska. Ograniczenia wskazane w niniejszej uchwale są podejmowane w granicach upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 96 POŚ i są niezbędne ze względu na ważny interes publiczny, jakim jest wyrażone w §1 uchwały zapobieganie negatywnemu wpływowi zanieczyszczeń na ludzi i środowisko w granicach Gminy Wrocław.

Niemniej jednak, biorąc pod uwagę powyższe należy zwrócić uwagę, że zgodnie z §2 ust. 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie rodzajów instalacji, których eksploatacja wymaga zgłoszenia – instalacje stosowane w gastronomii, które są przystosowane do obsługi do 500 osób na dobę, objęte są obowiązkiem dokonania stosownego zgłoszenia do organu ochrony środowiska w trybie art. 152 POŚ. Zatem instalacje pracujące w gastronomii przystosowane do obsługi do 500 osób na dobę, w których stosowane są paliwa stałe, nie podlegają zapisom niniejszej uchwały, z uwagi na fakt, że wymagają odpowiedniej regulacji prawnej zgodnie z ustawą POŚ.

Uchwała nie zawiera szczególnych okresów obowiązywania ograniczeń w ciągu roku. Intencją uchwałodawcy jest, aby ograniczenia obowiązywały przez cały rok. Związane jest to z koniecznością zmniejszenia całorocznej emisji zanieczyszczeń oraz potrzebą ograniczenia ryzyka nielegalnego wykorzystywania instalacji grzewczych na paliwa stałe. Dzięki całorocznemu obowiązywaniu ograniczeń stosowania paliw stałych znacznie ograniczone zostaną sytuacje pozostawiania przez część osób instalacji wykorzystujących paliwa stałe z zamiarem ich wykorzystania w okresie letnim. Takie sytuacje mogą bowiem stanowić ryzyko nielegalnego wykorzystywania tych instalacji w okresie grzewczym (np. jako dodatkowe źródło ciepła) oraz trudności z pełną kontrolą nad przestrzeganiem wprowadzonych ograniczeń.

Zgodnie z art. 96 ust. 8 ustawy POŚ, z zakresu regulacji niniejszej uchwały wyłączone są instalacje, dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia zintegrowanego albo pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, albo dokonanie zgłoszenia. Uchwała nie dotyczy kotłów wytwarzających energię cieplną wyłącznie na potrzeby zapewnienia ciepłej wody użytkowej, co wynika bezpośrednio z zapisów art. 1 ust. 2 pkt a

rozporządzenia Komisji (UE) 2015/1189 w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe. Powyższe zawarto w §2 niniejszej uchwały.

Niniejsza uchwała jest aktem prawa miejscowego, stanowi zatem źródło prawa powszechnie obowiązującego na terenie miasta Wrocławia. Daje to możliwość uwzględniania zapisów niniejszej uchwały w toku rozstrzyganych spraw. W prowadzonych postępowaniach administracyjnych, między innymi w oparciu o ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹³ i ustawę - Prawo budowlane¹⁴, 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.

8. Kontrola wdrażania uchwały

Zadania kontrolne w zakresie przestrzegania przepisów wprowadzonych niniejszą uchwałą będą prowadzić w szczególności:

- Straże gminne, na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1383 z późn. zm.),
- Wójt, burmistrz i prezydent miasta oraz upoważnieni pracownicy urzędów miejskich i gminnych lub funkcjonariusze straży gminnych, na podstawie art. 379 ustawy – Prawo ochrony środowiska,
- Policja, w oparciu o art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 355 z późn. zm.),
- Inspektorzy nadzoru budowlanego, na podstawie art. 81 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 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 (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 686 z późn. zm.).

Sankcje stosowane w przypadku naruszenia postanowień uchwały określone zostały w art. 334 POŚ, 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.

Dodatkowo należy wskazać, że zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1) lit. c) ustawy Prawo budowlane obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli okresowej, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego przewodów kominowych.

¹³ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199 z późn. zm.)

¹⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.)

9. Konsekwencje dla prowadzenia polityki rozwoju Gminy Wrocław

Realizacja uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego, wprowadzającej ograniczenia dotyczące stosowania paliw i instalacji spalających te paliwa, wymaga od polityki rozwoju prowadzonej przez władze Gminy Wrocław uwzględnienia aspektów efektywności energetycznej oraz eliminacji emisji zanieczyszczeń do atmosfery. Szczególnej uwagi wymaga polityka przestrzenna miasta wyrażona dokumentami planistycznymi (Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, sporządzane dla fragmentów przestrzeni miejskiej). Zapisy regulujące kierunki rozwoju przestrzennego a w konsekwencji decyzje administracyjne, uwzględniać winny eliminację paliw stałych jako źródła ciepła w istniejących obszarach zabudowy mieszkaniowej. W stosunku do planowanych inwestycji mieszkaniowych, ich lokalizacja winna być determinowana możliwością podłączenia do sieci ciepłowniczej lub gazowej lub zapewnieniem zastosowania bezemisyjnych lub niskoemisyjnych systemów ogrzewania. Konsekwencje wprowadzenia uchwały winny być wzięte pod uwagę przy niezwłocznej aktualizacji projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla obszaru Gminy Wrocław.

10. Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko/opiniowanie/udział społeczeństwa

Uchwała w sprawie wprowadzenia ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji w których następuje spalanie paliw, nie wymaga przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (str. 44 uzasadnienia do wyroku WSA II SA/Kr940/19).

W postępowaniu, którego przedmiotem jest podjęcie uchwały w sprawie wprowadzenia na obszarze miasta Wrocławia ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw – zgodnie z art. 96 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* zapewniony został udział społeczeństwa.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 i art. 3 pkt 11 ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, podanie do publicznej wiadomości informacji o przystąpieniu do opracowywania projektu uchwały i o jej przedmiocie, możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu, możliwości, sposobie i miejscu składania uwag i wniosków oraz organie właściwym do ich rozpatrzenia, odbyło się poprzez:

- udostępnienie informacji na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Instytutu Rozwoju Regionalnego oraz na stronie BIP Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego
- zamieszczenie informacji na tablicy ogłoszeń Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, oraz tablicach ogłoszeń urzędów gmin i starostw powiatowych
- ogłoszenie informacji w Dzienniku Gazeta Prawna i Gazecie Wyborczej w dniu 14.07.2017r.

Dodatkowo zorganizowane zostały spotkania konsultacyjne na którym przedstawiono projekt uchwały.

W dniach od 14 lipca do 30 października 2017 roku każdy mógł zgłosić uwagi i wnioski do projektu uchwały. W ramach konsultacji uwagi i wnioski zgłosiło łącznie 7083 podmiotów, w tym 6550 podmiotów popierających wprowadzenie uchwały, 533 wyrażające sprzeciw wobec uchwały.

Konstytucyjnym obowiązkiem władz publicznych jest zwalczanie chorób epidemicznych i zapobieganie negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4

Konstytucji RP) oraz ochrona środowiska (art. 74 ust. 2 Konstytucji RP). Niniejsza uchwała nie stoi w sprzeczności z Konstytucją RP i w żaden sposób nie ogranicza istoty prawa własności obywateli, a jedynie może pośrednio oddziaływać na sposób korzystania z nieruchomości położonych na terenie gminy Miejskiej Wrocław, a wprowadzone niniejszą uchwałą środki są w stanie doprowadzić do zamierzonego celu jakim jest doprowadzenie stanu jakości powietrza w mieście Wrocław do poziomów nie przekraczających norm określonych w prawie.