



SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
X KADENCJA

Warszawa, dnia 23 marca 2021 r.

Druk nr 331 S

SPRAWOZDANIE

KOMISJI USTAWODAWCZEJ,  
KOMISJI ŚRODOWISKA,  
KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ,  
KOMISJI BUDŻETU I FINANSÓW PUBLICZNYCH

oraz

KOMISJI NADZWYCZAJNEJ DO SPRAW KLIMATU

o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych  
ustaw (druk nr 331)

Marszałek Senatu w dniu 24 lutego 2021 r. skierował do Komisji Ustawodawczej, Komisji Środowiska, Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Komisji Budżetu i Finansów Publicznych oraz Komisji Nadzwyczajnej do spraw Klimatu projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

**Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 23 marca 2021 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy, wprowadziły do niego poprawki i wnoszą o przyjęcie przez Senat jednolitego, załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.**

Przewodniczący Komisji  
Budżetu i Finansów Publicznych  
(-) Kazimierz Kleina

Przewodniczący Komisji  
Ustawodawczej  
(-) Krzysztof Kwiatkowski

Przewodniczący Komisji  
Nadzwyczajnej do spraw Klimatu  
(-) Stanisław Gawłowski

Zastępca Przewodniczącego Komisji  
Środowiska  
(-) Jadwiga Rotnicka

Przewodniczący Komisji  
Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej  
(-) Zygmunt Frankiewicz

**UCHWAŁA**  
**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony  
środowiska oraz niektórych innych ustaw**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw.

Jednocześnie upoważnia pana senatora Stanisława Gawłowskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

## U S T A W A

z dnia

### **o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw<sup>1)</sup>**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, 1378, 1565, 2127 i 2338) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 14 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Polityka ochrony środowiska jest prowadzona również za pomocą wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska, a w zakresie ochrony powietrza także za pomocą Krajowego Programu Ochrony Powietrza, o którym mowa w art. 91c.”;

2) po art. 85 dodaje się art. 85a. w brzmieniu:

„Art. 85a. 1. Na finansowanie ochrony powietrza przeznaczają się corocznie środki publiczne w wysokości nie niższej niż 0,5% Produktu Krajowego Brutto z roku poprzedniego.

2. Środki, o których mowa w ust. 1, obejmują w szczególności:

- 1) wydatki budżetowe w części budżetu państwa, której dysponentem jest minister właściwy do spraw klimatu;
- 2) wydatki budżetowe w dziale „klimat” w innych częściach budżetu państwa;
- 3) środki ujęte w planie finansowym Funduszu Ochrony Powietrza, którym mowa w art. 421n.”;

3) w art. 86 w ust. 1 pkt 4a otrzymuje brzmienie:

„4a) poziomy informowania dla niektórych substancji w powietrzu, z uwzględnieniem, że dla pyłu zawieszonego PM10 poziom informowania nie jest wyższy, niż dwukrotność poziomu dopuszczalnego a poziom alarmowy nie jest wyższy, niż trzykrotny;”;

4) art. 91c otrzymuje brzmienie:

---

<sup>1)</sup> Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawę z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, ustawę z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz ustawę z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

„Art. 91c. 1. Krajowy Program Ochrony Powietrza wyznacza cele i kierunki działań dotyczące:

- 1) wymiany źródeł ciepła na niskoemisyjne, w tym podłączenia i budowy sieci ciepłowniczych;
- 2) zwiększenia efektywności energetycznej, w rozumieniu art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, tym przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2020 r. poz. 22, 284, 412 i 2127 oraz z 2021 r. poz. 11);
- 3) zastosowania odnawialnych źródeł energii w rozumieniu ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2020 r. poz. 261, 284, 568, 695, 1086 i 1503), w szczególności w zakresie energetyki obywatelskiej;
- 4) edukacji ekologicznej i zdrowotnej.

2. Załącznikiem do programu jest roczny plan finansowy obejmujący wskazanie źródeł i wysokości wydatków oraz wysokości środków, o których mowa w art. 85a, przeznaczanych na finansowanie ochrony powietrza.

3. Plan finansowy, o którym mowa w ust. 2, aktualizuje się co rok. Do aktualizacji planu finansowego przepisy ust. 4 i 5 stosuje się odpowiednio.

4. Projekt programu opracowuje minister właściwy do spraw klimatu.

5. Program opracowany przez ministra właściwego do spraw klimatu jest przyjmowany przez Radę Ministrów w drodze uchwały.”;

5) w art. 400a:

a) w ust. 1 po pkt 21 dodaje się pkt 21a w brzmieniu:

„21a) finansowanie Krajowego Programu Ochrony Powietrza na podstawie planu finansowego, o którym mowa w art. 91c ust. 2 i 3;”;

b) dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Minister właściwy do spraw klimatu określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki udzielania pomocy publicznej na realizację Krajowego Programu Ochrony Powietrza ze środków pozostających w dyspozycji Narodowego Funduszu oraz wojewódzkich funduszy, uwzględniając konieczność zapewnienia przejrzystości udzielania tej pomocy oraz zapewnienia zgodności udzielanej pomocy z warunkami jej dopuszczalności.”;

6) w tytule VII w dziale II dodaje się rozdział 7 w brzmieniu:

## „Rozdział 7

### Fundusz Ochrony Powietrza

Art. 421n. 1. Fundusz Ochrony Powietrza działa w celu finansowania realizacji zadań związanych ochroną powietrza.

2. Fundusz Ochrony Powietrza jest państwowym funduszem celowym.

3. Dysponentem Funduszu Ochrony Powietrza jest minister właściwy do spraw klimatu.

4. Zarządzanie Funduszem Ochrony Powietrza powierza się Narodowemu Funduszowi.

5. Koszty obsługi Funduszu Ochrony Powietrza oraz koszty obsługi zadań finansowanych z tego Funduszu są finansowane z budżetu państwa, z części pozostającej w dyspozycji ministra właściwego do spraw klimatu.

6. Bank Gospodarstwa Krajowego prowadzi obsługę bankową Funduszu Ochrony Powietrza.

7. Przychodami Funduszu są:

- 1) środki budżetu państwa w części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw klimatu;
- 2) środki przekazane przez Narodowy Fundusz;
- 3) środki przekazane przez wojewódzkie fundusze;
- 4) środki ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji, o których mowa w ustawie z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych;
- 5) środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, w tym z funduszy pomocowych Unii Europejskiej;
- 6) wpływy z innych tytułów.

Art. 421o. Środki Funduszu Ochrony Powietrza przeznacza się wsparcie inwestycji związanych z ochroną powietrza, w szczególności określonych w Krajowym Programie Ochrony Powietrza.

Art. 421p. 1. Narodowy Fundusz sporządza roczny plan finansowy Funduszu Ochrony Powietrza, z uwzględnieniem trybu i terminów określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 138 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

2. Roczny plan finansowy zatwierdza dysponent Funduszu Ochrony Powietrza.

3. Narodowy Fundusz sporządza sprawozdanie z wykonania rocznego planu finansowego Funduszu Ochrony Powietrza i przekazuje je do ministra właściwego do spraw klimatu.”.

**Art. 2.** W ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1426, z późn. zm.<sup>2)</sup>) po art. 26f dodaje się art. 26f<sup>1</sup> i art. 26f<sup>2</sup> w brzmieniu:

„Art. 26f<sup>1</sup>. 1. Od podstawy obliczenia podatku, ustalonej zgodnie z art. 26 ust. 1, odlicza się wydatki poniesione faktycznie w roku podatkowym na pokrycie wyższych kosztów ogrzewania w odniesieniu do kosztów ogrzewania na dotychczasowym poziomie udziału w dochodzie rozporządzalnym dla osób i gospodarstw domowych, przez podatnika, o którym mowa w art. 3 ust. 1, w związku z zastosowaniem w budynku mieszkalnym niskoemisyjnego źródła ogrzewania.

2. Do zeznania, o którym mowa w art. 45, składanego za rok, w którym po raz pierwszy dokonuje się odliczenia, o którym mowa w ust. 1, podatnik dołącza oświadczenie o zastosowaniu w budynku mieszkalnym niskoemisyjnego źródła ogrzewania, według określonego wzoru, oraz kopie faktur potwierdzających wyższe wydatki poniesione w związku z zastosowaniem w budynku mieszkalnym niskoemisyjnego źródła ogrzewania.

3. Wydatki, o których mowa w ust. 1, dotyczą wyższych kosztów ogrzewania poniesionych łącznie przez oboje małżonków. Jeżeli małżonkowie podlegają odrębnemu opodatkowaniu – odliczeń dokonuje się, zgodnie z wnioskami zawartymi w zeznaniach rocznych, bądź od dochodu każdego z małżonków, w proporcji wskazanej we wniosku, bądź od dochodu jednego z małżonków.

4. Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, tryb i sposób obliczania wyższych kosztów ogrzewania, o których mowa w ust. 1, oraz wzór oświadczenia, o którym mowa w ust. 2, wraz z objaśnieniem sposobu jego wypełnienia.

5. Odliczenie, o którym mowa w ust. 1, przysługuje przez okres następnych pięciu kolejnych lat podatkowych, począwszy od dnia 1 stycznia roku, w którym wprowadzono to odliczenie.

---

<sup>2)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2020 r. poz. 1291, 1428, 1492, 1565, 2122, 2123 i 2127, 2255, 2320 oraz z 2021 r. poz. 255.

6. Podatnik korzystający z odliczenia, o którym mowa w ust. 1, zobowiązany jest do użytkowania niskoemisyjnego źródła ogrzewania budynku mieszkalnego, jako podstawowego źródła ogrzewania, minimum przez cały okres korzystania z odliczenia.

Art. 26f<sup>2</sup>. 1. Od podstawy obliczenia podatku, ustalonej zgodnie z art. 26 ust. 1, odlicza się wydatki poniesione faktycznie w roku podatkowym na pokrycie udziału własnego w wydatkach związanych z planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne.

2. Do zeznania, o którym mowa w art. 45, składanego za rok, w którym dokonuje się odliczenia podatnik dołącza oświadczenie o poniesieniu wydatków, o którym mowa w ust. 1, według określonego wzoru, oraz kopie faktur potwierdzających te wydatki.

3. Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, wzór oświadczenia, o którym mowa w ust. 2, wraz z objaśnieniem sposobu jego wypełnienia.

4. Odliczenie, o którym mowa w ust. 1 nie dotyczy osób, którym przyznano zasiłek celowy, o którym mowa w art. 39 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 i 2369).”.

**Art. 3.** W ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2020 r. poz. 833, 843, 1086, 1378 i 1536 oraz z 2021 r. poz. 234 i 255) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 7 ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii jest obowiązane zapewnić realizację i finansowanie budowy i rozbudowy sieci, w tym na potrzeby przyłączania podmiotów ubiegających się o przyłączenie, na warunkach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 9 ust. 1-4, 7 i 8 i art. 46 oraz w planach, o których mowa w art. 19.”;

2) w art. 16 w ust. 12 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) zapewnieniu spójności pomiędzy planami przedsiębiorstw energetycznych i strategiami oraz planami, o których mowa w art. 19, a w przypadku przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się przesyłaniem paliw gazowych lub energii elektrycznej zapewnienie tej spójności dotyczy planów przedsiębiorstw energetycznych i założeń, strategii i planów sporządzanych przez samorząd województwa.”;

- 3) w art. 17 wyrazy „w art. 19 ust. 5” zastępuje się wyrazami „w art. 19 ust. 7”;
- 4) art. 19 i art. 20 otrzymują brzmienie:

„Art. 19. 1. Rada gminy określa, w drodze uchwały, plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Plan sporządza się dla obszaru gminy co najmniej na okres 15 lat i aktualizuje co najmniej raz na 3 lata.

2. Plan, o którym mowa w ust. 1, jest zgodny z programem ochrony powietrza, o którym mowa w art. 91 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, o ile został uchwalony przez sejmik województwa, oraz uwzględnia uchwały sejmiku województwa wydane na podstawie art. 96 ust. 1 tej ustawy.

3. Projekt planu, o którym mowa w ust. 1, opracowuje wójt (burmistrz lub prezydent miasta).

4. W postępowaniu, którego przedmiotem jest opracowanie projektu planu, o którym mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy działu III rozdziału 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2021 r. poz. 247).

5. Projekt planu, o którym mowa w ust. 1, określa:

- 1) opis aktualnego stanu zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, w tym pełną ewidencję źródeł ciepła na terenie gminy;
- 2) docelowe zapotrzebowanie na energię, o której mowa w pkt 1, i docelowy stan jakości powietrza;
- 3) docelowe standardy emisji instalacji i urządzeń wytwarzających ciepło;
- 4) docelowe standardy efektywności energetycznej budynków;
- 5) wykorzystanie lokalnych zasobów paliw i energii, z uwzględnieniem energii elektrycznej i ciepła wytwarzanych w instalacjach odnawialnego źródła energii, energii elektrycznej i ciepła użytkowego wytwarzanych w kogeneracji oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych;
- 6) środki poprawy efektywności energetycznej w rozumieniu art. 6 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej;
- 7) wykaz przedsięwzięć zmierzających do podniesienia standardów jakości powietrza, w tym racjonalizujących użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych;
- 8) zakres współpracy z innymi gminami.



6. Przedsiębiorstwa energetyczne udostępniają nieodpłatnie wójtowi (burmistrzowi lub prezydentowi miasta) plany, o których mowa w art. 16 ust. 1, w zakresie dotyczącym terenu tej gminy oraz propozycje niezbędne do opracowania projektu planu, o którym mowa w ust. 1.

7. Projekt planu, o którym mowa w ust. 1, podlega opiniowaniu przez samorząd województwa w zakresie koordynacji współpracy z innymi gminami oraz w zakresie zgodności z polityką energetyczną państwa.

8. Osoby i jednostki organizacyjne zainteresowane zaopatrzeniem w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy mają prawo składać wnioski, zastrzeżenia i uwagi do projektu planu, o którym mowa w ust. 1.

9. Plan, o którym mowa w ust. 1, stanowi podstawę do ubiegania się o jego dofinansowanie, za pośrednictwem Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz właściwego wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, ze środków Funduszu Ochrony Powietrza, o którym mowa w art. 421n ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.

Art. 20. Uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe jest aktem prawa miejscowego.”.

**Art. 4.** W ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2133 oraz z 2021 r. poz. 11) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 6 dodaje się ust. 12 w brzmieniu:

„12. Jeżeli w lokalu mieszkalnym zastosowano niskoemisyjne źródła ogrzewania, osobie uprawnionej do dodatku mieszkaniowego przyznaje się proekologiczny dodatek wyrównawczy, stanowiący część dodatku mieszkaniowego.”;

2) w art. 9 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, wysokość proekologicznego dodatku wyrównawczego, o którym mowa w art. 6 ust. 12, biorąc pod uwagę wysokość wzrostu wydatków w przeciętnym miesięcznym dochodzie rozporządzalnym na 1 osobę w gospodarstwie domowym z tytułu zastosowania w lokalu mieszkalnym niskoemisyjnego źródła ogrzewania.”.

**Art. 5.** W ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 i 2369) w art. 39 dodaje się ust. 5–7 w brzmieniu:

„5. Zasiłek celowy może być przyznany również na pokrycie wkładu własnego w zakresie wydatków związanych z planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2020 r. poz. 833, 843, 1086, 1378 i 1536 oraz z 2021 r. poz. 234 i 255).

6. Zasiłek celowy, o którym mowa w ust. 5, jest przyznawany jednorazowo, na wniosek i nie podlega zwrotowi.

7. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, w porozumieniu z ministrem właściwym do energii, określi w drodze rozporządzenia, wzór wniosku, o którym mowa w ust. 6 wraz z objaśnieniem sposobu jego wypełnienia, mając na względzie zapewnienie jednolitej formy składanych wniosków.”.

**Art. 6.** W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.<sup>3)</sup>) w art. 116 w ust. 2 dodaje się pkt 4 w brzmieniu:

„4) realizację programu, o którym w art. 91c ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, 1378, 1565, 2127 i 2338).”.

**Art. 7.** W ustawie z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. z 2020 r. poz. 136, 284 i 2320) w art. 49:

1) w ust. 6 dodaje się pkt 13 i 14 w brzmieniu:

„13) realizację programu, o którym w art. 91c ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska;

14) finansowanie badań i rozwoju w zakresie łagodzenia zmian klimatu i adaptacji do skutków tych zmian w dziedzinie aeronautyki i transportu lotniczego.”;

2) po ust. 6a dodaje się ust. 6b w brzmieniu:

„6b. Co najmniej połowę środków pieniężnych, o których mowa w ust. 6 przeznacza się na cele wymienione w ust. 6 pkt 8 i 13.”.

**Art. 8. 1.** Tworzy się Fundusz Ochrony Powietrza.

2. Plan finansowy Funduszu Ochrony Powietrza na rok 2021 Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej sporządza w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

---

<sup>3)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2019 r. 1622, 1649, 2020 i 2473 oraz z 2020 r. poz. 284, 374, 568, 695, 1175 i 2320.

**Art. 9.** 1. Obowiązujące w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy plany zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe zachowują moc do czasu wejścia w życie nowych planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, wydanych na podstawie art. 19 ustawy zmienianej w art. 3 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż na okres, na który zostały sporządzone.

2. W przypadku przystąpienia do sporządzania projektów założeń do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe lub projektów planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

**Art. 10.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

### 1. Cel projektowanej ustawy

Celem projektowanej ustawy jest nowelizacja ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, 1378, 1565, 2127 i 2338), zwanej dalej również „POŚ”, polegająca na wprowadzeniu systemowych rozwiązań organizacyjnoprawnych i finansowych zapewniających skuteczne działania państwa i samorządów dla poprawy jakości powietrza na terenie całej Polski.

Jak wynika z danych m.in. dotyczących przedwczesnej umieralności, zła jakość powietrza, stała się poważnym zagrożeniem bezpieczeństwa zdrowotnego Polaków. Za bezpieczeństwo obywateli odpowiada państwo, które nie może ograniczać swojej odpowiedzialności wyłącznie do regulacji prawnych i ich egzekucji, ale powinno też dążyć do zapewnienia odpowiedniego wsparcia dla skutecznej realizacji przyjętych celów.

Dla zapewnienia Polakom bezpiecznego dla ich zdrowia czystego powietrza konieczne są znaczące nakłady finansowe. Nie mogą one jednak zależeć od bieżącej koniunktury politycznej. Dlatego też niezbędne w tym zakresie są regulacje rangi ustawowej, które zapewnią skuteczność przyjętych rozwiązań. Celem ustawy jest skuteczna poprawa jakości powietrza na terenie kraju, a w szczególności na obszarach o najwyższych stężeniach zanieczyszczeń powietrza, a także na obszarach o wyjątkowych walorach klimatycznych oraz tych, na których występują duże skupiska ludności. Poprawa jakości powietrza powinna nastąpić co najmniej do stanu niezagrażającego zdrowiu ludzi, zgodnie z wymogami prawodawstwa Unii Europejskiej, a w perspektywie do roku 2030 do celów wyznaczonych przez Światową Organizację Zdrowia.

Poziom zanieczyszczenia powietrza w wielu polskich miastach należy do najwyższych w Europie. Wynikają z tego poważne zagrożenia zdrowotne. Corocznie notuje się 25–35 tys. przedwczesnych zgonów spowodowanych przez choroby, których źródłem jest zły stan atmosfery. Rozwiązanie tego problemu wymaga zarówno dodatkowych regulacji prawnych i nakładów finansowych, jak i zdecydowanego egzekwowania prawa oraz zwiększenia powszechnej świadomości istniejących zagrożeń.

Analiza dotychczas przeprowadzonych ocen jakości powietrza wskazuje, że stan jakości powietrza w Polsce systematycznie się poprawia. Zmienił się także udział poszczególnych źródeł mających wpływ na stan jakości powietrza. Początkowo obserwowano największy wpływ sektora energetyki i przemysłu, a znacznie mniejszy sektora transportu i sektora bytowo-komunalnego. Jednakże w wyniku stosowania rozwiązań technologicznych i prawnych wpływ sektora przemysłu na zanieczyszczenie powietrza uległ znacznemu zmniejszeniu. Mimo znacznej redukcji emisji w obszarze sektora przemysłu standardy jakości powietrza nadal nie są dotrzymywane. Wyniki ocen rocznych, przeprowadzanych przez Inspekcję Ochrony Środowiska, jednoznacznie wskazują, że za nieodpowiedni stan jakości powietrza w Polsce odpowiada w pierwszej kolejności zjawisko tzw. niskiej emisji, pochodzącej z sektora bytowo-komunalnego oraz z transportu.

Udział źródeł odpowiedzialnych za przekroczenie poziomu dopuszczalnego pyłu PM10 w skali kraju wg stanu na rok 2013 przedstawiał się następująco:

- 88,21% - indywidualne ogrzewanie budynków,
- 5,77% - ruch pojazdów (w tym intensywny ruch pojazdów w centrach miast),
- 2,98% - emisja wtórna zanieczyszczeń pyłowych z powierzchni odkrytych dróg i ulic,
- 1,84% - przemysł,
- 1,17% - napływ transgraniczny,
- 0,03% - źródła nieantropogeniczne.

W sektorze bytowo-komunalnym stosowane są często paliwa złej jakości oraz spalane są odpady w nieprzystosowanych do tego celu instalacjach grzewczych. Te nieodpowiednie praktyki i zachowania wynikają z niedostatecznej świadomości społeczeństwa o wpływie jego działań na stan jakości powietrza i związanych z tym skutkach zdrowotnych, a także ze względów ekonomicznych. Coraz częściej jednak uaktywniają się ruchy obywatelskie na rzecz poprawy jakości powietrza i walki z zanieczyszczeniami. Ich uczestnicy podnoszą coraz mocniej kwestie szkód na zdrowiu oraz związanych z nimi kosztów finansowo-społecznych, a także obywatelskiego prawa do czystego powietrza.

Przeprowadzane analizy wskazują na występowanie barier i ograniczeń, które uniemożliwiają osiągnięcie pełnego efektu ekologicznego programów ochrony powietrza. Dotyczy to zwłaszcza rozwiązań systemowych, prawnych, technicznych, finansowych, organizacyjnych oraz społecznych. Bez wyeliminowania tych barier nie będzie możliwe osiągnięcie poprawy stanu jakości powietrza w Polsce.

Największy wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzi obserwuje się w rejonach zurbanizowanych. Najbardziej narażone są grupy wrażliwe, tj.: dzieci, osoby starsze oraz ludzie z chorobami dróg oddechowych. Problemy zdrowotne wywołane ekspozycją na zanieczyszczenia powietrza powodują zwiększone koszty opieki zdrowotnej. Wydatki ponoszone każdego roku na leczenie chorób związanych z zanieczyszczeniami powietrza są przenoszone ostatecznie na obywateli, pracodawców i budżet państwa. Zanieczyszczone powietrze ma również negatywny wpływ na kondycję ekosystemów.

Z raportu Światowej Organizacji Zdrowia „Ambient Air Pollution Database 2016” wynika, że 33 z 50 najbardziej zanieczyszczonych miast Europy znajduje się w Polsce. Natomiast raport Światowej Organizacji Zdrowia z 2015 r. „Economic cost of the health impact of air pollution in Europe” wykazuje, że w 2010 roku zanieczyszczenia powietrza w Polsce przyczyniły się do śmierci 48 544 Polaków, co z kolei wygenerowało koszty w wysokości 101, 826 mld dolarów. Szacuje się, że zanieczyszczenie powietrza pyłem zawieszonym PM<sub>2,5</sub> odpowiada za blisko 0,5 mln przedwczesnych zgonów w Europie (ponad 400 tys. w krajach UE), w tym za blisko 80% zgonów spowodowanych chorobami układu oddechowego i rakiem płuc.

Pomimo dobrze zdefiniowanych skutków zdrowotnych jakie niosą za sobą zanieczyszczenia powietrza, Polska ma jedno z mniej restrykcyjnych przepisów w zakresie poziomów informowania społeczeństwa o ryzyku przekroczenia poziomu alarmowego dla pyłu zawieszonego PM<sub>10</sub>. Konieczność informowania społeczeństwa o ryzyku wystąpienia sytuacji smogowej w większości państw europejskich następuje już w przypadku osiągnięcia stężeń poniżej 100 µg/m<sup>3</sup> (Włochy 50 µg/m<sup>3</sup>, Finlandia 50 µg/m<sup>3</sup>, Węgry i Szwajcaria 75 µg/m<sup>3</sup>). Jedynie w Słowacji (100 µg/m<sup>3</sup>) oraz w Wielkiej Brytanii (101 µg/m<sup>3</sup>) poziomy te są nieznacznie wyższe. Wysokie wartości poziomów informowania o złej jakości powietrza stwarzają dodatkowe obciążenie dla zdrowia mieszkańców Polski i województwa śląskiego, gdyż informacja ta jest przekazywana zbyt późno. Analizy Światowej Organizacji Zdrowia wskazują, że dotrzymanie obowiązujących w Europie norm nie gwarantuje w wystarczający sposób ochrony zdrowia ludzi. Ocena populacyjna na obszarach miejskich z uwzględnieniem zalecanych przez WHO poziomów dla Europy pokazuje, że odsetek ludności Europy narażonej na krótkookresowe stężenia pyłu PM<sub>10</sub> powyżej zalecanych poziomów wynosi ponad 60%, zaś w przypadku długookresowego narażenia na pył PM<sub>2,5</sub> – powyżej 90%. Niemniej jednak konieczne jest podjęcie wszelkich niezbędnych działań, które pozwolą na

maksymalne ograniczenie ekspozycji ludzi na przekraczane stężenia zanieczyszczeń powietrza.

Corocznie w Polsce dokonywana jest ocena jakości powietrza pod kątem jego zanieczyszczenia 12 substancjami: dwutlenkiem siarki, dwutlenkiem azotu, tlenkiem węgla, benzenem i ozonem, pyłem zawieszonym PM10 i PM2,5 oraz zanieczyszczeniami oznaczanymi w pyłe PM10: ołowiem, arsenem, kadmem, niklem i benzo(a)pirenem. Pomimo stałej poprawy jakości powietrza w Polsce istotnym problemem nadal pozostają: w sezonie zimowym - ponadnormatywne stężenia pyłu zawieszonego PM10 i PM2,5 oraz benzo(a)pirenu, a w sezonie letnim – zbyt wysokie stężenia ozonu troposferycznego. Ponadto obserwowane są pojedyncze przypadki występowania ponadnormatywnych stężeń dwutlenku azotu, których główną przyczyną jest oddziaływanie emisji związanej z intensywnym ruchem pojazdów w centrum miast oraz oddziaływanie emisji związanej z ruchem pojazdów na głównych drogach leżących w pobliżu stacji pomiarowych.

Czynnikiem wpływającym na stan jakości powietrza są również niekorzystne warunki meteorologiczne (stany bezwietrzne, niska temperatura, mgła). Ma to znaczenie szczególnie w przypadku niskich źródeł emisji, np. palenisk domowych, lokalnych kotłowni i komunikacji samochodowej. Ponadto, w przypadku niektórych miast polskich, istotny wpływ na poziom zanieczyszczenia powietrza mają warunki topograficzne, tj. usytuowanie źródeł emisji np. w dolinach górskich lub nieckach rzek, utrudniające rozpraszanie zanieczyszczeń, oraz koncentracja przemysłu w aglomeracjach lub w ich bezpośrednim sąsiedztwie, jak to ma miejsce w Aglomeracji Krakowskiej oraz Górnośląskiej.

Najważniejszym celem działań w zakresie ochrony powietrza jest ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza w sposób pozwalający na osiągnięcie poprawy jego jakości i dotrzymania standardów określonych prawem. W szczególności konieczny jest spadek ryzyka zdrowotnego wynikającego z narażenia na występujące w powietrzu substancje szkodliwe dla zdrowia, tj. pył zawieszony PM10 i PM2,5, benzo(a)piren oraz ozon.

## **2. Istota proponowanych rozwiązań**

Podstawowe elementy systemu ochrony powietrza, wprowadzone ustawą POŚ, obejmują:

- system oceny jakości powietrza, w tym:
  - poziomy substancji w powietrzu,

- podział obszaru kraju na strefy,
- obowiązek pomiarów poziomów substancji w powietrzu,
- klasyfikację stref;
- przygotowanie i realizację programów ochrony powietrza;
- pozwolenia na wprowadzanie substancji lub energii do środowiska obejmujące:
  - pozwolenia zintegrowane,
  - pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza;
- system zgłoszeń niektórych instalacji;
- standardy emisyjne z poszczególnych technologii;
- postępowanie kompensacyjne;
- obowiązek wykonywania pomiarów emisji zanieczyszczeń;
- środki finansowo-prawne ochrony środowiska obejmujące opłaty za wprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza.

Ważnym krokiem na drodze do poprawy jakości powietrza w Polsce jest uchwalona we wrześniu 2015 r. nowelizacja POŚ, określana jako tzw. ustawa antysmogowa. Upoważniła ona sejmiki wojewódzkie do wprowadzenia dodatkowych regulacji służących redukcji zanieczyszczeń. Władze samorządowe mogą określić w drodze uchwały, jakie paliwa i w jakiego rodzaju kotłach mogą być wykorzystywane na danym terenie.

W odniesieniu do zagadnienia jakości powietrza, a w szczególności finansowania zadań związanych z poprawą jego stanu uwzględnić należy także transponowane do prawa krajowego regulacje dot. polityki klimatycznej, zawarte w ustawie z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. z 2020 r. poz. 136, 284 i 2320).

Problem likwidacji smogu dotyczy bardzo trudnych obszarów: ciepłownictwa, indywidualnych gospodarstw domowych, transportu i tzw. sektora non-ETS (sektory nieobjęte systemem handlu uprawnieniami do emisji). Dotychczasowe działania, aczkolwiek przyniosły poprawę, to nie jest ona wystarczająca w stosunku do oczekiwań. Dziś mamy pełną świadomość, że przeprowadzenie zmian skutecznych jest możliwe wyłącznie kompleksowo, wprowadzając jednocześnie precyzyjne ustawowo umocowane regulacje jak i gwarantując na poziomie budżetu państwa warunki finansowe dla ich wprowadzenia i wyegzekwowania.



Działania nieskoordynowane, np. zakazy stosowania niektórych paliw lub kotłów przy fragmentarycznym wsparciu na wymianę źródeł ciepła na niskoemisyjne jest nieskuteczne. Konieczny jest jednoczesny program wsparcia podniesienia efektywności energetycznej budynków i łagodzenia kosztów bardziej ekologicznych paliw. Nie jest to jednak wyłącznie kwestia finansowa. Wprawdzie rośnie świadomość społeczna kosztów zdrowotnych smogu oraz kosztów dla gospodarki, to jednak skuteczne przełamanie barier dla zmian w sposobie ogrzewania budynków wymaga szerokich i konsekwentnych działań finansowych, organizacyjnych, prawnych i edukacyjnych ze strony Państwa.

Ustawa zawiera rozwiązania dla osiągnięcia jakości powietrza odpowiadającej standardom zdrowotnym wymaganym przez UE i rekomendowanym WHO.

W projektowanej ustawie przewiduje się zapewnienie finansowania ochrony powietrza środkami publicznymi. W związku z tym, projekt przewiduje, iż coroczna kwota przeznaczana na ochronę powietrza obliczana będzie w ujęciu procentowym – jej wysokość nie będzie mogła być niższa, niż 0,5% Produktu Krajowego Brutto z roku poprzedniego.

W Polsce, tak jak we wszystkich krajach UE dopuszczalny poziom pyłu PM10 wynosi 50  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  (wartość średniodobowa) oraz 40  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  (wartość średnioroczna). Natomiast wartość poziomu alarmowego w krajach UE jest różna, co wynika z faktu, że przepisy unijne w odniesieniu do pyłów drobnych PM10 przewidują jedynie poziom dopuszczalny, nie określają natomiast poziomu alarmowego. Ponieważ prawo Unii Europejskiej nie narzuca jednolitych poziomów informowania i alarmowych dla stężenia pyłu PM10, każdy kraj może przyjąć własne lub może ich nie przyjmować wcale. Większość państw europejskich, w trosce o zdrowie swoich obywateli, takie limity wprowadziło. Z uwagi na stan powietrza w Polsce i rolę jaką pełni informowanie społeczeństwa w projekcie ustawy, proponuje się aby przepis art. 86 ust. 1 pkt 4a POŚ, stanowiący delegację ustawową do wydania aktu wykonawczego dla ministra właściwego do spraw klimatu, określał również maksymalny poziom informowania i poziom alarmowy dla pyłu zawieszonego PM10.

Projektowana ustawa podnosi rangę Krajowego Programu Ochrony Powietrza (KPOP) – proponuje się aby przyjmowany był on w drodze uchwały Rady Ministrów. KPOP wyznaczać ma cele i kierunki działań w zakresie:

- wymiany źródeł ciepła na niskoemisyjne, w tym podłączenia i budowa sieci ciepłowniczych,
- zwiększenia efektywności energetycznej, w tym termomodernizacji budynków,

- zastosowania OZE, zwłaszcza w zakresie energetyki obywatelskiej,
- edukacji ekologicznej i zdrowotnej.

Załącznikiem do KPOP jest plan finansowy obejmujący wskazanie źródeł i wysokości wydatków oraz wysokości środków przeznaczanych na finansowanie ochrony powietrza w danym roku.

Projekt KPOP opracowuje minister właściwy do spraw klimatu.

Jak dotąd, zgodnie z KPOP w latach 2014–2020 na działania związane z ochroną powietrza zostały zaplanowane środki finansowe pochodzące ze źródeł:

- 1) Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej - ok. 5,8 mld zł, 2) Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej - ok. 3,1 mld zł,
- 3) Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020 - suma środków przeznaczonych na ochronę środowiska ok. 101,567 mld zł (24,215 mld EUR), przy wkładzie krajowym wynoszącym ok. 3,055 mld zł (728, 402 mln EUR),
- 4) Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2009-2014 – ok. 95,367 mln zł (22, 782 mln EUR),
- 5) Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego na lata 200-2014 – ok. 302,216 mln zł (72,052 mln EUR).

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że znaczące środki na ochronę powietrza zaplanowane zostały również w ramach Polityki Spójności na lata 2014–2020 w 16 Regionalnych Programach Operacyjnych, np. w RPO WSL na budowę i przebudowę infrastruktury służącej do produkcji i dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych przeznaczono 67 913 372 euro, a na realizację celu związanego ze zwiększeniem efektywności energetycznej w sektorze publicznym i mieszkaniowym przeznaczono 227 255 818 euro.

Znaczące środki publiczne na ten cel wydatkowane są również przez samorządy a także budżet państwa (np. premia termomodernizacyjna redystrybuowana przez Bank Gospodarstwa Krajowego).

Potencjalne źródła finansowania działań po roku 2020: w ramach polityki klimatycznej 2020–2030:

- instrument określony w konkluzjach Rady Europejskiej z października 2014 r. – fundusz na potrzeby inwestycyjne w najmniej zamożnych państwach UE – Fundusz

Modernizacyjny, który będzie zasilany ze sprzedaży 2% łącznej puli uprawnień w systemie ETS. Środki uzyskane w ten sposób mają być podzielone pomiędzy państwa członkowskie o wskaźniku PKB/mieszkańca poniżej 60% średniej UE. Państwa członkowskie odpowiedzialne będą za zarządzanie swoją częścią środków przy udziale Europejskiego Banku Inwestycyjnego przy selekcji projektów. Środki te można będzie przeznaczać na projekty mające na celu modernizację sektora energii i wspieranie efektywności energetycznej, co przy zapewnieniu efektu synergii pośrednio wpłynie również na poprawę jakości powietrza,

- środki pochodzące ze sprzedaży uprawnień ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji zgodnie z art. 49 i 50 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Polska wynegocjowała znaczącą ilość pozwoleń do sprzedaży na aukcjach.

Obecnie procedowana w UE reforma ETS sprawi, że przychody z uprawnień do emisji CO<sup>2</sup> będą, tak jak to jest dotychczas, wpływały do budżetu. W przyszłości może to być dla Polski nawet 100 mld zł, czyli dużo więcej niż obecnie. Do Polski należy też decyzja, jak je wydać. Liczni eksperci rekomendują przeznaczenie tych pieniędzy na skorelowaną z polityką klimatyczną poprawę jakości powietrza; m.in efektywność energetyczną w budynkach, ciepłownictwo i kogenerację oraz rozwój niskoemisyjnego transportu. Działania te wpisują się w przepisy dyrektywy ETS i wytyczne dotyczące Funduszu Modernizacyjnego. Nie ma więc przeszkód by uzgodnić te kierunki z Komisją Europejską.

W zależności od cen uprawnień, Polska w latach 2021–2030 mogłaby uzyskać z aukcji ETS ok. 40–100 mld zł. Będzie też dysponowała dwoma dodatkowymi mechanizmami wsparcia niskoemisyjnej modernizacji: derogacjami dla energetyki (20–40 mld zł) oraz Funduszem Modernizacyjnym (8–20 mld zł).

Projektowana ustawa zakłada utworzenie państwowego funduszu celowego – Fundusz Ochrony Powietrza, zwany dalej również „Funduszem”, którego dysponentem będzie minister właściwy do spraw klimatu. Zarządzanie Funduszem powierzono Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (Narodowy Fundusz). Narodowy Fundusz, w ramach zadań związanych z zarządzaniem Funduszem, sporządza roczny plan finansowy Funduszu, z uwzględnieniem trybu i terminów określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 138 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Roczny plan finansowy podlega zatwierdzeniu przez dysponenta Funduszu.

Z wykonania rocznego planu finansowego Narodowy Fundusz sporządza sprawozdanie i przekazuje je do ministra właściwego do spraw klimatu, jako dysponenta Funduszu.

Zadania zarządzającego Funduszem uzupełnia Bank Gospodarstwa Krajowego, który w ramach obsługi bankowej prowadzi rachunek bankowy Funduszu oraz wykonuje inne czynności z zakresu obsługi bankowej Funduszu.

Proponuje się, że przychodami Funduszu będą:

- środki budżetu państwa w części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw klimatu,
- środki przekazane przez Narodowy Fundusz,
- środki przekazane przez wojewódzkie fundusze,
- środki ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji, o których mowa w ustawie z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych,
- środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, w tym z funduszy pomocowych Unii Europejskiej oraz
- wpływy z innych tytułów.

W projekcie wskazuje się cele, na które mają być przeznaczane środki Funduszu.

### **Zmiany w innych ustawach**

Zmiany do ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne mają na celu podniesienie do rangi prawa miejscowego gminnych planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Plany te zawierać będą obligatoryjnie pełną inwentaryzację źródeł ciepła z terenu gminy i docelowy stan jakości powietrza z listą koniecznych inwestycji. Plan będzie stanowił podstawę do ubiegania się przez gminę o wsparcie finansowe na jego realizację w ramach KPOP.

Skuteczność proponowanych rozwiązań warunkowana jest zapewnieniem finansowego wsparcia państwa nie tylko nakładów inwestycyjnych lecz także bieżących kosztów droższego, ekologicznego ogrzewania. Nowym rozwiązaniem będzie pomoc finansowa dla gospodarstw domowych umożliwiająca ponoszenie wyższych kosztów ogrzewania niskoemisyjnego. Wsparcie będzie mieć zarówno charakter socjalny, skierowany do najuboższych jak i ulg podatkowych mających na celu wyrównanie ewentualnych wyższych kosztów ogrzewania ekologicznego. Projektowana ustawa wprowadza zmiany w ustawie z

dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, których celem jest zachęcenie właścicieli do zastosowania w budynku mieszkalnym niskoemisyjnego źródła ogrzewania. Ponadto należy mieć na uwadze, że są gospodarstwa domowe, których nie stać, aby płacić więcej za ogrzewanie. Spalając śmieci, gospodarstwa domowe płacą za 1GJ energii 8–10 zł. Palenie węglem dobrej jakości kosztuje ok. 30 zł za 1 GJ. Jeżeli chodzi o gaz, są to koszty rzędu ok. 50 zł. Wyzwaniem jest więc kwestia ubóstwa energetycznego, a trzeba wiedzieć, że problem ten dotyczy ok. 8–9 procent społeczeństwa. Nowelizacja ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych oraz z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej przewiduje wsparcie socjalne dla osób, które zdecydują się na wymianę źródła ciepła na niskoemisyjne.

W art. 7 projektu ustawy przewidziana została regulacja uzupełniająca katalog celów na które przeznaczane są środki pieniężne uzyskane z aukcji uprawnień do emisji ogólnych w danym roku kalendarzowym, o których mowa w art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. W dodawanym ust. 6b przewiduje się, że co najmniej połowę środków pieniężnych, o których mowa w tymże ust. 6 przeznaczane są na realizację programu, o którym w art. 91c ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska oraz finansowanie badań i rozwoju w zakresie łagodzenia zmian klimatu i adaptacji do skutków tych zmian w dziedzinie aeronautyki i transportu lotniczego.

### **3. Założenia aktów wykonawczych**

Projekt przewiduje wydanie pięciu aktów wykonawczych.

W pierwszym przypadku minister właściwy do spraw klimatu zgodnie z art. 400a ust. 3 nowelizowanej ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki udzielania pomocy publicznej na realizację Krajowego Programu Ochrony Powietrza ze środków pozostających w dyspozycji Narodowego Funduszu oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, uwzględniając konieczność zapewnienia przejrzystości udzielania tej pomocy oraz zapewnienia zgodności udzielanej pomocy z warunkami jej dopuszczalności.

Drugi akt wykonawczy wydaje minister właściwy do spraw finansów publicznych, zgodnie z dodawanym art. 26f<sup>1</sup> ust. 4 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. Minister określi, w drodze rozporządzenia, tryb i sposób obliczania

wyższych kosztów ogrzewania w odniesieniu do kosztów ogrzewania na dotychczasowym poziomie udziału w dochodzie rozporządzalnym dla osób i gospodarstw domowych, przez podatnika, o którym mowa w art. 3 ust. 1 tej ustawy, w związku z zastosowaniem w budynku mieszkalnym niskoemisyjnego źródła ogrzewania oraz wzór oświadczenia o zastosowaniu w budynku mieszkalnym niskoemisyjnego źródła ogrzewania wraz z objaśnieniem co do sposobu jego wypełnienia.

Trzeci akt wykonawczy wydaje minister właściwy do spraw finansów publicznych, na podstawie art. 26f<sup>2</sup> ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. minister właściwy do spraw środowiska. Akt ten dotyczy wprowadzenia wzoru oświadczenia o poniesieniu wydatków, o którym mowa w ust. 1 tego przepisu, wraz z objaśnieniem sposobu jego wypełnienia.

Czwarty akt wykonawczy wydaje Rada Ministrów na podstawie upoważnienia wynikającego z art. 6 ust. 12 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych. Akt ten określi wysokość proekologicznego dodatku wyrównawczego stanowiącego część dodatku mieszkaniowego. Rada Ministrów określi wysokość dodatku biorąc pod uwagę wysokość wzrostu wydatków w przeciętnym miesięcznym dochodzie rozporządzalnym na 1 osobę w gospodarstwie domowym z tytułu zastosowania w lokalu mieszkalnym niskoemisyjnego źródła ogrzewania.

Piąty akt wydaje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego na podstawie w art. 39 po ust. 7 z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Akt ten dotyczy wprowadzenia wzoru wniosku o przyznanie zasiłku celowego na pokrycie wkładu własnego w zakresie wydatków związanych z gminnym planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne w sprawie opłaty emisyjnej, mając na uwadze zapewnienie jednolitości wniosków składanych przez uprawnione podmioty.

#### **4. Konsultacje**

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki konsultacji, oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe są przedstawione w Ocenie Skutków Regulacji.

**5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

**Tytuł projektu:** ustawa o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw

**Data sporządzenia:** 23 marca 2021 r.

**Przedstawiciel wnioskodawcy:**  
Senator Stanisław Gawłowski

**Źródło:** inicjatywa komisji

**Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym:**  
Miroslaw Reszczyński, główny legislator, tel. 22 694 9364  
Marian Fałek, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9082

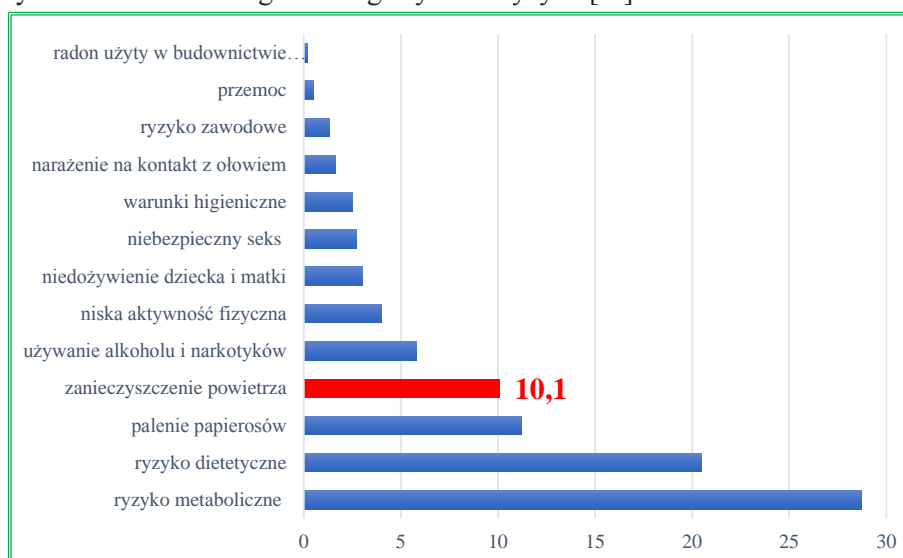
**Nr druku:** 331, 331 S

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Światowa Organizacja Zdrowia definiuje powietrze zanieczyszczone jako takie, którego skład chemiczny może ujemnie wpłynąć na zdrowie człowieka, rośliny i zwierzęta, a także na inne elementy środowiska, tzn. wodę czy też glebę. Zanieczyszczenia powietrza są najbardziej niebezpieczne ze wszystkich zanieczyszczeń, ponieważ są mobilne i mogą skazić na dużych obszarach praktycznie wszystkie komponenty środowiska. Jak pokazuje raport Banku Światowego<sup>1</sup>, długotrwałe oddziaływanie niskiej jakości powietrza na organizm człowieka istotnie zwiększa ryzyko zachorowania na nowotwór płuc, choroby serca czy zapalenie oskrzeli. W konsekwencji zanieczyszczone powietrze stanowi czwarty według kolejności z kilkunastu głównych czynników wywołujących zagrożenie dla życia człowieka. W sumie czynnik ten odpowiada za co dziesiąty zgon (dane z 2013 r.).

Wykres nr 1: Procent zgonów wg czynnika ryzyka [%]



Źródło: World Bank Group; Institute for Health Metrics and Evaluation University of Washington, Seattle „The Cost of air pollution”.

Zanieczyszczone powietrze – oprócz tego, że stanowi zagrożenie dla zdrowia i życia ludzkiego – powoduje również bardzo poważne straty gospodarcze. Negatywne oddziaływanie tego czynnika na gospodarkę kraju następuje poprzez wiele kanałów. W szczególności degradacja ekosystemu osłabia konkurencyjność rolnictwa, a zanieczyszczenie powietrza w miastach obniża ich atrakcyjność i zdolność do konkurencji o pracowników posiadających wysokie kwalifikacje.

Stosownie do ustaleń Banku Światowego, w Polsce w latach 1990–2013 nastąpiła poprawa jakości powietrza i zarazem zmniejszyła się liczba zgonów wywołanych przez ten czynnik. Jednakże jakość powietrza w wielu miastach wymaga nadal poprawy. Także straty gospodarcze związane z zanieczyszczeniem powietrza są w dalszym ciągu ogromne (ok. 0,15% PKB w 2013 r.).

<sup>1</sup> Źródło: World Bank Group; Institute for Health Metrics and Evaluation University of Washington, Seattle „The Cost of air pollution”.



Tabela nr 1: Polska; parametry charakteryzujące stan zanieczyszczenia powietrza i skutki gospodarcze

	1990	2013
średni roczny poziom PM <sub>2,5</sub> (µg/m <sup>3</sup> )	30,93	16,98
łączna liczba zgonów spowodowana zanieczyszczeniami powietrza	36 290	23 295
całkowite straty w dobrobycie ( <i>total welfare losses</i> ); % PKB	12,82%	6,99%
całkowita utracona wydajność pracy ( <i>total forgone labor output</i> ); % PKB	0,56%	0,15%

Źródło: World Bank Group; Institute for Health Metrics and Evaluation University of Washington, Seattle „*The Cost of air pollution*”.

## 2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji i oczekiwany efekt.

Rekomenduje się projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, w którym proponuje się:

- coroczne przeznaczanie środków publicznych w wysokości nie niższej niż 0,5% Produktu Krajowego Brutto z roku poprzedniego na finansowanie ochrony powietrza,
- podniesienie rangi Krajowego Programu Ochrony Powietrza przez przesądzenie, że będzie przyjmowany przez Radę Ministrów w drodze uchwały,
- utworzenie Funduszu Ochrony Powietrza będącego państwowym funduszem celowym (zarządzenie Funduszem zostanie powierzone Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, jego dysponentem będzie minister właściwy do spraw klimatu, a jego obsługę bankową będzie prowadził Bank Gospodarstwa Krajowego),
  - przekształcenie gminnych planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe w akty prawa miejscowego,
- wprowadzenie rozwiązań wspierających osoby o niskich dochodach, które są zagrożone ubóstwem energetycznym, jeżeli podejmą działania mające na celu zastosowanie niskoemisyjnych źródeł ogrzewania.

Oczekuje się, że przedmiotowa ustawa będzie podstawą skutecznych działań państwa i samorządów zmierzających do poprawy jakości powietrza na obszarze całej Polski.

## 3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej, uznając potrzebę ograniczenia emisji szkodliwych zanieczyszczeń powietrza, tak by uzyskać znaczący postęp w kierunku osiągnięcia celów wyznaczonych w szóstym programie działań na rzecz ochrony środowiska, przyjęły dyrektywę 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy.

„Długoterminowy cel UE polega na osiągnięciu poziomów jakości powietrza, które nie wywierają niedopuszczalnego wpływu na zdrowie człowieka i środowisko oraz nie stanowią dla nich zagrożenia. Unia Europejska działa na wielu szczeblach w celu ograniczenia ekspozycji na zanieczyszczenie powietrza: poprzez prawodawstwo; współpracę z sektorami odpowiedzialnymi za zanieczyszczenie powietrza, jak również z międzynarodowymi, krajowymi i regionalnymi organami i organizacjami pozarządowymi; oraz badania. Polityka UE ma na celu zmniejszenie ekspozycji na zanieczyszczenie powietrza poprzez ograniczenie emisji oraz wyznaczenie limitów i wartości docelowych dla jakości powietrza. Pod koniec 2013 r. Komisja Europejska przyjęła zaproponowany pakiet „Czyste powietrze dla Europy” zawierający nowe środki ograniczające zanieczyszczenie powietrza”.<sup>2</sup>

Państwa członkowskie podejmują rekomendowane przez instytucje międzynarodowe działania mające na celu poprawę jakości powietrza. Najwyższa Izba Kontroli wspólnie z jej odpowiednikiem w Niderlandach sporządziła w 2019 r. raport pt. „*Joint report on air quality*”, w którym zaprezentowane zostały m.in. najlepsze praktyki podejmowane w Europie dla poprawy jakości powietrza.

<sup>2</sup> Źródło: Na podstawie informacji Europejskiej Agencji Środowiska; <https://www.eea.europa.eu/pl/themes/air/intro>

**4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.**

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Rada Ministrów			<ul style="list-style-type: none"><li>• obowiązek przyjęcia Krajowego Programu Ochrony Powietrza w drodze uchwały</li><li>• obowiązek określenia, w drodze rozporządzenia, wysokości proekologicznego dodatku wyrównawczego, z uwzględnieniem wzrostu wydatków w przeciętnym miesięcznym dochodzie rozporządzalnym na 1 osobę w gospodarstwie domowym z tytułu zastosowania w lokalu mieszkalnym niskoemisyjnego źródła ogrzewania</li></ul>
minister właściwy do spraw klimatu			<ul style="list-style-type: none"><li>• obowiązek opracowania Krajowego Programu Ochrony Powietrza</li><li>• obowiązek określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych warunków udzielenia pomocy publicznej na realizację Krajowego Programu Ochrony Powietrza ze środków pozostających w dyspozycji Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej</li><li>• dysponent Funduszu Ochrony Powietrza</li><li>• obowiązek zatwierdzania planu finansowego Funduszu Ochrony Powietrza</li></ul>
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej			<ul style="list-style-type: none"><li>• obowiązek sporządzania rocznych planów finansowych Funduszu Ochrony Powietrza</li><li>• obowiązek sporządzania i przekazywania do ministra właściwego do spraw klimatu sprawozdań z wykonania rocznego planu finansowego Funduszu Ochrony Powietrza</li><li>• obowiązek zarządzania Funduszem Ochrony Powietrza</li></ul>
Bank Gospodarstwa Krajowego			obowiązek prowadzenia obsługi bankowej Funduszu Ochrony Powietrza
podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych			<ul style="list-style-type: none"><li>• prawo do odliczenia od podstawy obliczenia podatku, przez okres kolejnych pięciu lat, wydatków poniesionych na pokrycie wyższych kosztów ogrzewania będących następstwem zastosowania w budynku mieszkalnym niskoemisyjnego źródła ogrzewania; odliczenia nie będą dotyczyć osób, którym przyznano zasiłek celowy</li><li>• w przypadku korzystania z prawa do odliczenia obowiązek użytkowania niskoemisyjnego źródła ogrzewania budynku mieszkalnego jako podstawowego źródła ogrzewania (co najmniej przez cały okres korzystania z prawa do odliczenia)</li></ul>
minister właściwy do spraw finansów publicznych			<ul style="list-style-type: none"><li>• obowiązek określenia, w drodze rozporządzenia, trybu i sposobu obliczenia wyższych kosztów ogrzewania oraz wzoru oświadczenia wraz z objaśnieniem sposobu jego wypełnienia</li><li>• obowiązek określenia, w drodze rozporządzenia, wzoru oświadczenia o poniesionych wydatkach</li></ul>

wójt (burmistrz, prezydent miasta)			obowiązek opracowania projektu uchwały w sprawie zatwierdzenia planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe
rada gminy			obowiązek określenia, w drodze uchwały, planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, będącego aktem prawa miejscowego
przedsiębiorstwa energetyczne			obowiązek nieodpłatnego udostępniania wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) planów w zakresie dotyczącym terenu danej gminy oraz propozycji niezbędnych do opracowania projektu uchwały w sprawie planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe
osoba i jednostka organizacyjna zainteresowana zaopatrzeniem w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy			prawo do składania wniosków, zastrzeżeń i uwag do projektu uchwały w sprawie planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe
osoba uprawniona do dodatku mieszkaniowego			prawo do otrzymania proekologicznego dodatku wyrównawczego, który będzie stanowił część dodatku mieszkaniowego, jeżeli w lokalu mieszkalnym zastosowano niskoemisyjne źródła ogrzewania
minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw energii			obowiązek określenia, w drodze rozporządzenia, wzoru wniosku o zasiłek celowy na pokrycie wkładu własnego w zakresie wydatków związanych z planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe

#### 5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw został wysłany w dniu 1 marca 2021 r. do następujących podmiotów: Ministra Klimatu i Środowiska; Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej; Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii; Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej; Ministra Rodziny i Polityki Społecznej; Banku Gospodarstwa Krajowego; Urzędu Regulacji Energetyki; Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej; Związku Gmin Wiejskich RP; Związku Miast Polskich; Związku Powiatów Polskich; Unii Metropolii Polskich; Śląskiego Związku Gmin i Powiatów; Unii Miasteczek Polskich; Business Centre Club; Konfederacji Lewiatan; Krajowej Izby Gospodarczej; Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej; Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców; Związku Przedsiębiorców i Pracodawców; Ligi Ochrony Przyrody; Fundacji Ekorozwoju; Fundacji Greenpeace Polska; Fundacji WWF Polska; Polskiego Alarmu Smogowego; Krajowej Rady Radców Prawnych; Naczelnej Rady Adwokackiej. Termin udzielenia odpowiedzi wyznaczono do dnia 19 marca 2021 r.

Urząd Regulacji Energetyki przedstawił uwagi o charakterze legislacyjnym do art. 3 projektu ustawy.

Konfederacja Lewiatan, Bank Gospodarstwa Krajowego, Związek Województw RP przedstawili kwestie wymagające doprecyzowania dla uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych.

Śląski Związek Gmin i Powiatów wyraził poparcie dla proponowanych w projekcie ustawy rozwiązań służących poprawie jakości powietrza oraz przedstawił szczegółowe uwagi legislacyjne zmierzające do uściślenia projektowanych regulacji. W opinii wyrażony został także pogląd, że do skutecznego rozwiązania problemu likwidacji zjawiska niskiej emisji konieczne jest zagwarantowanie pomocy finansowej dla gospodarstw domowych, zwłaszcza dotkniętych tzw. ubóstwem energetycznym.

Minister Klimatu i Środowiska, w opinii sporządzonej z uwzględnieniem stanowisk przekazanych przez Ministerstwo Finansów oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, odniósł się do poszczególnych propozycji zawartych w projekcie, oceniając je negatywnie.

Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej wskazał jedynie, że projekt ustawy został przekazany zgodnie z właściwością, tj. Ministrowi Klimatu i Środowiska.

Fundacja WWF Polska poinformowała, że z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę i przedstawiła sugestie co do doprecyzowania postanowień projektu.

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców zaproponował, aby z ulgi podatkowej na pokrycie wyższych kosztów ogrzewania ekologicznego mogli skorzystać również podatnicy będący przedsiębiorcami, płacący podatek dochodowy w formie tak zwanego podatku liniowego oraz w formie ryczałtu ewidencjonowanego.

Związek Powiatów Polskich przedstawił uwagi do przepisów projektowanej ustawy, a w ich podsumowaniu wyraził pogląd, że jakość powietrza to dziś jeden z podstawowych elementów, które odróżniają Polskę od państw tzw. Europy Zachodniej. Stąd też wszelkie inicjatywy zmierzające do poprawy jego jakości zasługują na uznanie. Jednak ze względu na skalę skutków finansowych przedmiotowy projekt wymaga przeprowadzenia kompleksowych analiz o charakterze ekonomiczno-finansowym. Nie da się bowiem zanegować, że wskazane jest osiągnięcie celu w postaci poprawy jakości powietrza w Polsce, niemniej należy też mieć na uwadze to, iż samorząd musi także dysponować środkami na realizację pozostałych zadań, za których wykonanie jest odpowiedzialny.

W dniu 23 marca 2021 r., na wspólnym posiedzeniu, Komisja Środowiska, Komisja Budżetu i Finansów Publicznych, Komisja Nadzwyczajna do spraw Klimatu, Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej i Komisja Ustawodawcza przyjęły projekt ustawy z poprawkami. Zmieniony został termin wejścia w życie ustawy (vacatio legis wydłużono do trzech miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy), a ponadto wprowadzone zostały korekty o charakterze porządkującym, m.in. w zakresie terminologii.

## 6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

(ceny stałe z 2021 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]												
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)	
Dochody ogółem	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Wydatki ogółem	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Saldo ogółem	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.

### Źródła finansowania

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

Przedmiotowa ustawa będzie wpływała w sposób istotny na sektor finansów publicznych, zarówno na stronę dochodową jak i wydatkową. Ponadto będzie powodować przepływy środków finansowych pomiędzy podmiotami klasyfikowanymi w sektorze finansów publicznych, jako że:

1. na finansowanie ochrony powietrza corocznie będą przeznaczane środki publiczne w wysokości nie niższej niż 0,5% Produktu Krajowego Brutto z roku poprzedniego. Oznacza to – przy uwzględnieniu wysokości PKB w 2019 r. – że wydatki z tego tytułu mogą przekroczyć 11,4 mld zł rocznie. Z kolei na realizację programu „Czyste powietrze” w latach 2018–2029 przewidziano kwotę 103 mld zł.<sup>3</sup> Jednocześnie z publikacji podsumowującej skutki ustaw przyjętych w USA (2004–2014) wynika, że ustawodawstwo w zakresie ochrony środowiska cechuje się wysoką ekonomiczną efektywnością<sup>4</sup>,
2. zostanie utworzony Fundusz Ochrony Powietrza, będący państwowym funduszem celowym – z uwagi na to, że państwowe fundusze celowe nie są objęte stabilizującą regułą wydatkową projektowane rozwiązanie spowoduje, że wydatki tego podmiotu nie będą podlegać rygorystycznym ograniczeniom,
3. zostanie przyznane prawo do odliczenia od podstawy obliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych wydatków poniesionych w roku podatkowym na pokrycie wyższych kosztów ogrzewania, w związku z zastosowaniem w budynku mieszkalnym niskoemisyjnego źródła ogrzewania,

<sup>3</sup> Źródło: pismo z dnia 21.10.2020 r. odpowiedź Ministra Klimatu i Środowiska na interpelację nr 11604

<sup>4</sup> Źródło: World Bank Group; Institute for Health Metrics and Evaluation University of Washington, Seattle „The Cost of air pollution”.

	4. zostaną wprowadzone rozwiązania socjalne w postaci proekologicznego dodatku i zasiłku celowego, które będą wspierać osoby o niskich dochodach w przypadku, gdy w budynku mieszkalnym zastosują niskoemisyjne źródła ogrzewania.							
<b>7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.</b>								
Skutki								
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	<i>Łącznie (0-10)</i>
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2021 r.)	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Brak bezpośredniego wpływu.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	<p>W projektowej ustawie proponuje się mechanizmy wspierania gospodarstw domowych, które będą podejmować działania mające na celu zastosowanie niskoemisyjnych źródeł ogrzewania. Proponowane rozwiązania socjalne mają przyczyniać się do zmniejszenia skali ubóstwa energetycznego.</p> <p>W projekcie ustawy proponuje się:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• prawo do odliczenia przez okres kolejnych pięciu lat od podstawy obliczenia podatku (PIT) wydatków poniesionych na pokrycie wyższych kosztów ogrzewania w odniesieniu do kosztów ogrzewania na dotychczasowym poziomie udziału w dochodzie rozporządzalnym dla osób i gospodarstw domowych, jeżeli te wyższe koszty są następstwem zastosowania w budynku mieszkalnym niskoemisyjnego źródła ogrzewania,</li> <li>• prawo do otrzymania proekologicznego dodatku wyrównawczego, który będzie stanowił część dodatku mieszkaniowego,</li> <li>• prawo do zasiłku celowego na pokrycie wkładu własnego w zakresie wydatków związanych z planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.</li> </ul>						
<b>8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu.</b>								
Projekt ustawy spowoduje zwiększenie obciążeń regulacyjnych, ponieważ wprowadza rozwiązania, które będą zobowiązywały:								
<ul style="list-style-type: none"> <li>• podatnika podatku dochodowego od osób fizycznych, który dokonana odliczenia od podstawy obliczenia podatku wydatków poniesionych na pokrycie wyższych kosztów ogrzewania w odniesieniu do kosztów ogrzewania na dotychczasowym poziomie udziału w dochodzie rozporządzalnym dla osób i gospodarstw domowych w wyniku zastosowania w budynku mieszkalnym niskoemisyjnego źródła ogrzewania, do dołączenia – w pierwszym roku korzystania z tego prawa – oświadczenia o zastosowaniu w budynku mieszkalnym niskoemisyjnego źródła ogrzewania oraz kopii faktur potwierdzających wyższe wydatki,</li> <li>• osobę ubiegającą się o przyznanie zasiłku celowego do przedłożenia odpowiedniego wniosku,</li> <li>• Narodowy Fundusz do sporządzania sprawozdania z rocznego wykonania planu finansowego Funduszu Ochrony Powietrza.</li> </ul>								
<b>9. Wpływ na rynek pracy.</b>								
Pozytywny wpływ w długim okresie.								



**10. Wpływ na pozostałe obszary.**

<input checked="" type="checkbox"/> środowisko naturalne	<input checked="" type="checkbox"/> demografia	<input type="checkbox"/> informatyzacja
<input checked="" type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny	<input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input checked="" type="checkbox"/> zdrowie

Dobra jakość powietrza jest klasycznym przykładem dobra publicznego – dostępnego i przeznaczonego dla wszystkich. Państwo i obywatele, ponosząc wydatki na poprawę jakości powietrza, zapewniają korzyści ogółowi społeczeństwa. Działania zaproponowane w ustawie w celu zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza przyczynią się do poprawy życia i zdrowia obywateli, a zarazem do wydłużenia okresu aktywności zawodowej i w konsekwencji do zwiększenia podaży czynnika pracy.

**11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.**

Planuje się, że przepisy projektowanej ustawy wejdą w życie po upływie trzech miesięcy od dnia jej ogłoszenia.

**12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?**

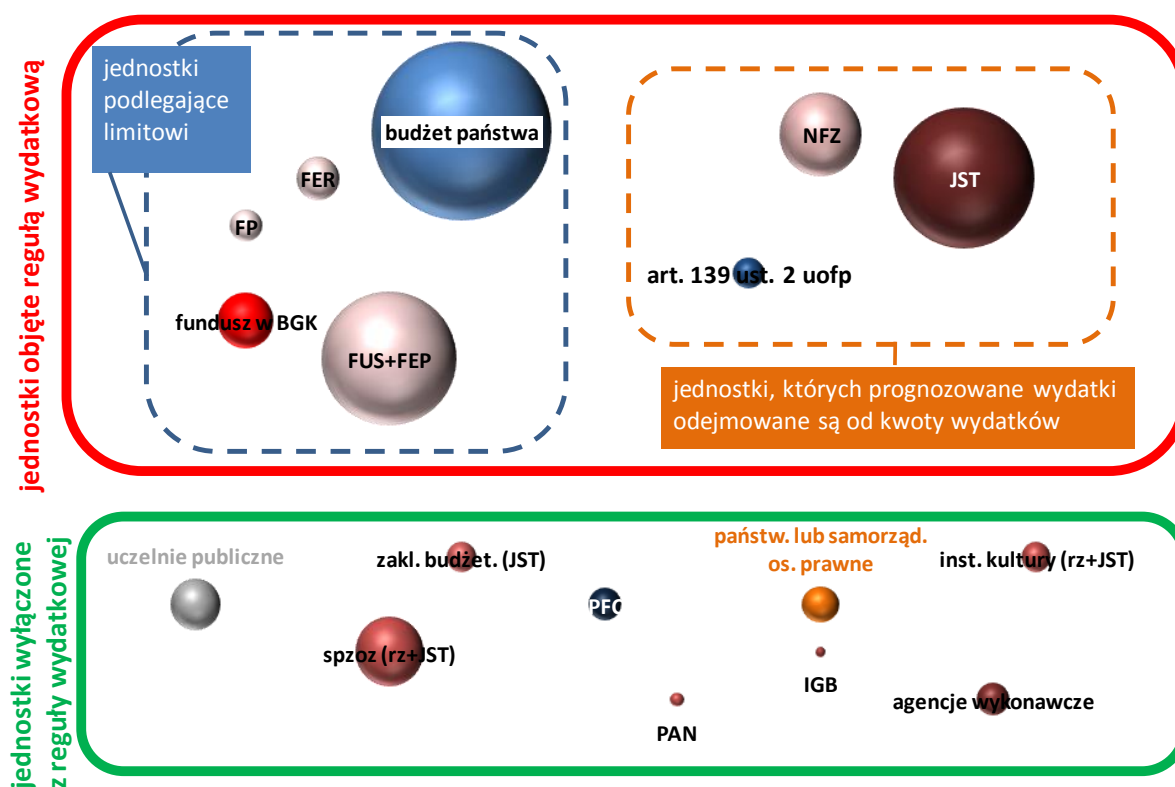
Projektowana ustawa powinna podlegać ewaluacji po upływie pięciu lat jej obowiązywania. Ocena *ex post* powinna wykazać, w jakim stopniu wydatki publiczne ponoszone w celu poprawy jakości powietrza przyczyniają się do zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza i spadku liczby zgonów powodowanych przez ten czynnik. Oszacowaniu powinny też podlegać korzyści wynikające z ograniczenia strat gospodarczych.

**13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).**

Stabilizująca reguła wydatkowa

## Stabilizująca reguła wydatkowa

Fundusz Ochrony Powietrza będzie państwowym funduszem celowym. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych państwowych funduszy celowych nie obejmuje stabilizująca reguła wydatkowa, która stanowi implementację dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, w zakresie reguły fiskalnych oraz realizację rekomendacji Rady z maja 2013 r.

Schemat przedstawiający zakres stabilizującej reguły wydatkowej<sup>5</sup>

Objaśnienia:

FER – fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, FP – Fundusz Pracy, FUS – Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, FEP – Fundusz Emerytur Pomostowych, fundusz w BGK – fundusze w Banku Gospodarstwa Krajowego zaliczane do sektora instytucji rządowych i samorządowych w rozumieniu przepisów Unii Europejskiej dotyczących europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych.

NFZ – Narodowy Fundusz Zdrowia, JST – jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, art. 139 ust. 2 ustawy – jednostki, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy, tj. Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunał Konstytucyjny, Najwyższa Izba Kontroli, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi, Krajowa Rada Sądownictwa, sądownictwo powszechne, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Instytut Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowe Biuro Wyborcze i Państwowa Inspekcja Pracy.

spzoz (rz+JST) – samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, **PFC – państwowe fundusze** (inne niż FUS, FER, FP, FEP), PAN – Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, IGB – instytucje gospodarki budżetowej, inst. kultury (rz+JST) – państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe, państwowe lub samorządowe osoby prawne – Zakład Ubezpieczeń Społecznych i osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy, zakłady budżetowe (JST) – samorządowe zakłady budżetowe, agencje wykonawcze – jednostki, o których mowa w art. 18 uofp.

Pole koła zostało wyskalowane w odniesieniu do poziomu nieskonsolidowanych wydatków w 2011 r.

<sup>5</sup> Źródło: Druk Sejmowy nr 1789, 2013 r., z uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

---

Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu

---