

# Polityka publiczna walki ze smogiem w Polsce

## Public policy against smog in Poland

Artur Jeschke

Wojskowy Instytut Medyczny w Warszawie

### Streszczenie:

Władza publiczna w Polsce podejmuje szereg działań związanych z walką ze smogiem. W pracy przedstawiono środki, jakimi próbuje ona osiągnąć rezultat w postaci zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza.

### Abstract:

The public authorities in Poland undertake a number of activities related to the fight against smog and prevent its occurrence. This article presents the tools that public authorities use to decrease emissions and the concentrations of air pollutants.

**Słowa kluczowe:** smog, władza publiczna, instrumenty walki ze smogiem

**Key words:** smog, public authority, tools to fight smog

**P**olityka publiczna jest terminem stworzonym na podstawie angielskiego określenia *policy* – działania opartego na pewnych przyjętych zasadach i regułach. Słownik Chambers definiuje *policy* jako „ciąg działań opartych na deklarowanych i uznanych zasadach”. Cambridge Dictionary z kolei określa je jako „zespół pomysłów lub plan działania w szczególnych sytuacjach, który został oficjalnie uzgodniony”. W ujęciu publicznym termin *policy* oznacza, jak odnotowuje W. Parsons, „uzasadnienie działania (*rationale*), manifestację przemyślanego osądu, pole aktywności, wyrażenie generalnego celu i upragniony stan rzeczy, specyficzne propozycje programowe, decyzje rządu, autoryzację formalną, program, produkt działania, rezultat działania, teorię lub model, proces”. Najpopularniejsza definicja określa politykę publiczną jako działania władzy publicznej (albo to, czego ona nie robi). Istnieje również rozumienie polityki publicznej ograniczające się jedynie do bazy przepisów prawnych, które obowiązują w danym

państwie, a szerzej – do wszelkich działań publicznych o pewnej strukturze intencji czy określonych celach. Można zatem stwierdzić, że polityka publiczna to szereg działań (a nawet zaniechanie pewnych działań) wywierających wpływ na życie obywateli danego kraju [1]. Obejmuje ona pomysły na rozwiązanie problemów publicznych, określone działania publiczne wraz z ich materialnymi efektami oraz ich rezultaty. Państwo bardzo często próbuje kształtować postawy konsumpcyjne wyrażające się w zdrowym trybie życia i przeciwdziałaniu czynnikom mającym szkodliwy wpływ na zdrowie. Działania legislacyjne państwa mają na celu regulowanie rynku, wprowadzenie ograniczeń obrotu i wymagań jakościowych wobec produktów na nim obecnych, a także kształtowanie polityki fiskalnej. Instrumentami stosowanymi przez państwo mogą być [2–4]:

- nałożenie podatku akcyzowego na wybrane produkty
- zróżnicowanie stawek podatku VAT

- specjalne podatki od niektórych artykułów spożywczych z dużą zawartością tłuszczu, cukru i soli, np. napojów słodzonych, chipsów i hamburgerów
- ograniczenia obrotu artykułami, określenie norm zawartości substancji w produkcie
- określenie wymagań dla dopuszczenia produktów na rynek
- zakaz stosowania niektórych produktów.

Przykładem prawa mającego w zamyśle chronić środowisko może być działanie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.). Na mocy przepisów właściciele nieruchomości zamieszkałych i nieruchomości niezamieszkałych, na terenie których powstają odpady komunalne, ponoszą opłatę za gospodarowanie nimi. W przypadku nieruchomości zamieszkałych obowiązek uiszczania opłaty obejmuje każdy miesiąc, w którym dana nieruchomość jest zamieszkiwana. W Warszawie liczba mieszkańców na dzień 31 grudnia 2017 r. wynosiła 1 764 615 osób. Zakłada się, że w mieście tym przebywa 200–500 tys. osób, które nie są w nim zameldowane (studenci, mieszkańcy innych miast pracujący i mieszkający czasowo w Warszawie, cudzoziemcy). Natomiast z deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynika, że liczba mieszkańców Warszawy to ok. 1,35 mln osób. Próby unikania wprowadzenia proponowanego „podatku od otyłości” mogłyby dać analogiczne efekty. Statystycznie problem radykalnie by zmalał, ale wpływy z takiego podatku mogłyby daleko odbiegać od przyjętych założeń.

W Polsce z roku na rok rośnie problem smogu, czyli zanieczyszczenia powietrza składającego się głównie z dwutlenku siarki, benzenu i toksycznych pyłów powstających na skutek działalności człowieka lub występowania niekorzystnych zjawisk atmosferycznych. Światowa Organizacja Zdrowia uznała Polskę za jeden z dwóch najbardziej zanieczyszczonych krajów Unii Europejskiej, czego potwierdzeniem może być fakt, że w rankingu 50 najbardziej zanieczyszczonych miast UE aż 33 znajdują się w naszym kraju [5].

W Polsce można wyróżnić trzy główne zanieczyszczenia powietrza: pyły PM10, PM2,5 oraz wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne (WWA), w tym benzo(α)piren. Obecność tych zanieczyszczeń w powietrzu, a nawet krótkotrwała ekspozycja na nie, może wywoływać u ludzi [6]:

- stany zapalne
- podrażnienie spojówek, krtani i tchawicy
- łagodne przemijające stany zapalne płuc

- alergie
- patologiczne zmęczenie
- spadek tolerancji na wysiłek
- problemy z pamięcią i koncentracją
- wyższy poziom niepokoju
- stany depresyjne.

Oddychanie zanieczyszczonym powietrzem może prowadzić do zmian anatomicznych mózgu, udaru mózgu czy choroby Alzheimera. Pyły zawieszone, głównie PM2,5, nasilają niewydolność serca oraz mogą prowadzić do nagłej śmierci sercowej, a także w istotny sposób przyczyniają się do rozwoju:

- choroby niedokrwiennej serca
- nadciśnienia tętniczego
- zaburzeń rytmu serca.

Najbardziej zagrożone niekorzystnym działaniem pyłów zawieszonych są osoby po 65. r.ż., kobiety, osoby otyłe, cierpiące na cukrzycę i przewlekłe choroby układu oddechowego oraz palacze tytoniu. Smog staje się więc bardzo ważnym problemem oddziałującym na stan zdrowia mieszkańców naszego kraju. Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii uznało, że głównym czynnikiem wywołującym zanieczyszczenia powietrza nie jest przemysł, ale domowe piece grzewcze. Z wyliczeń tego resortu wynika, że to właśnie one odpowiedzialne są za 91% emisji pyłu zawieszonego PM10. Przemysł jest źródłem zaledwie 2% tej emisji. Ministerstwo w projekcie nowelizacji ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw proponuje zakazać sprzedaży najgorszej jakości węgla. Zakaz ten stwarza jednak problem dla osób najuboższych. Izba Gospodarcza Sprzedawców Polskiego Węgla zgadza się z władzami co do wątpliwej jakości ekologicznej mułów i flotokonzentratów, ale obawia się, że zakaz wywoła niepożądane efekty – głównie spowoduje znaczny wzrost ceny węgla, a to z kolei zwiększy koszty ogrzewania węglowego. Jeżeli najtańsze paliwo zniknie z rynku, to pozostaną tylko droższy węgiel, gaz i energia elektryczna. W związku z tym wielu gospodarstw domowych nie będzie stać na ogrzewanie dostępnym na rynku paliwem – Izba szacuje, że liczba najuboższych gospodarstw domowych wynosi ok. 350 tys. (ok. 1 mln osób). Osoby te na zakup aktualnie najtańszego paliwa wydają ok. 20–25% rocznego budżetu domowego. Ta grupa, poszukując oszczędności, kupowała muły i flotokonzentraty w cenie 200–250 zł/t czy węgiel brunatny, który kosztował 400–450 zł/t. Paliwa te nie są ekologiczne i nie powinny być sprzedawane – uchwały antysmogowe, wchodząc w życie z dnia na dzień, eliminują moż-

liwość spalania tych paliw. Niektóre zapisy wykluczają również użycie mialów węglowych. Dla kogoś, kto do tej pory wykorzystywał do ogrzewania muł w cenie 200 zł/t, przejście na ogrzewanie węglem w cenie 800 zł/t to coś niemożliwego. Wzrost kosztów zakupu opału, szacowany na 4-krotny, jest dla takich osób nie do udźwignięcia. Stąd też rośnie ryzyko, że będą one uciekać w spalanie śmieci i innych nieekologicznych, a nawet toksycznych artykułów. W sprawie poprawy jakości powietrza został w Polsce ogłoszony program Czyste Powietrze, który zakłada finansowanie z udziałem pieniędzy publicznych zarówno termomodernizacji, jak i źródła ciepła. Na tego typu działania proponuje się przeznaczenie 103 mld zł do 2029 r. Za złą jakość powietrza w Polsce odpowiada przede wszystkim spalanie odpadów i słabej jakości opału w domowych, często przestarzałych piecach. Dlatego jednym z działań wymagających poprawy jest wsparcie finansowe. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wraz z oddziałami terenowymi oraz Bankiem Ochrony Środowiska osiągnęły porozumienie w sprawie realizacji programu priorytetowego Czyste Powietrze. Dzięki temu właściciele domów o najniższych dochodach otrzymają do 90% dotacji na realizację przedsięwzięć finansowanych w ramach programu. Maksymalne koszty kwalifikowane przewidziane na wsparcie dotacyjne wynoszą 53 tys. zł. Zakłada się, że w ramach programu ponad 3 mln domów zostanie poddanych termomodernizacji. Resort środowiska przygotował szkolenia dotyczące programu, które będą prowadzone w gminach. W przypadku istniejących jednorodzinnych budynków mieszkalnych w ramach programu będzie finansowana m.in. wymiana źródeł ciepła starej generacji – opalania węglem – na węzły ciepłne, kotły na paliwo stałe (węgiel lub biomasa), systemy ogrzewania elektrycznego, kotły gazowe, kondensacyjne i pompy ciepła. Dodatkowo zakres przedsięwzięcia może obejmować docieplenie budynków oraz zastosowanie odnawialnych źródeł energii cieplnej i elektrycznej, tj. kolektorów słonecznych i mikroinstalacji fotowoltaicznych. Natomiast w nowo budowanych domach mieszkalnych dofinansowanie obejmie zakup i montaż:

- węzłów ciepłych
- kotłów na paliwo stałe
- systemów ogrzewania elektrycznego
- kotłów gazowych kondensacyjnych
- pomp ciepła.

Od 2019 r. ma również obowiązywać nowa ulga podatkowa dla podatników PIT. Będzie ona dotyczyła wydatków ponoszonych na efektywną termomo-

dernizację jednorodzinnego budynku mieszkalnego, który stanowi własność podatnika. Od dochodu będzie można odliczyć maksymalnie 53 tys. zł. – w projekcie zastrzeżono, że chodzi o wydatki na termomodernizację wykonywaną z własnych środków podatnika. Ulgi nie będzie można zatem stosować, jeśli podatnik korzysta z dotacji z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej lub innych form wsparcia finansowego przeznaczonego na te cele. Jeżeli skorzysta z ulgi, a następnie dostanie takie dofinansowanie, będzie musiał zwrócić kwotę ulgi – tak wynika z projektu przygotowanego przez resort finansów, opublikowanego na stronie kancelarii premiera. Ulga podatkowa będzie obowiązywała od początku 2019 r. (mowa o nowelizacji ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne) i dotyczyła osób, które rozliczają się według skali 19% i płacą podatek ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych. Podatnicy ci będą mogli odliczyć od dochodu wydatki poniesione na termomodernizację. Z założenia mają być oni właścicielami domów jednorodzinnych, głównie zamieszkującymi miejscowości umieszczone na liście Światowej Organizacji Zdrowia obejmującej miasta o największym stężeniu smogu.

### Piśmiennictwo

1. Hausner J.: *Polityka a polityka publiczna. Zarządzanie Publiczne 2007, 1: 43-60.*
2. Zybala A.: *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012: 19-44.*
3. Zybala A.: *W gąszczu polityk publicznych, Animacja Życia Publicznego. Zeszyty Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych. Analizy i Rekomendacje 2010, 3: 4-8.*
4. Zybala A.: *Polityki publiczne. Teoria, doświadczenia, praktyka, Animacja Życia Publicznego. Zeszyty Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych. Analizy i Rekomendacje 2010, 1-2: 21-24.*
5. [online: <http://healpolska.pl/wp-content/uploads/2016/11/161115-prezentacja-Micha%C5%82-Bu%C4%87ko.pdf>]; dostęp: 18.09.2018 r.
6. [online: <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news%2C412706%2Cpolskie-badania-potwierdzaja-smog-szkodzi-ukladowi-krazenia.html>]; dostęp: 18.09.2018 r.

Konflikt interesów/Conflict of interests:

Nie występuje.

Finansowanie/Financial support:

Nie występuje.

Etyka/Ethics:

Treści przedstawione w artykule są zgodne z zasadami Deklaracji Helsińskiej, dyrektywami EU oraz ujednoliconymi wymaganiami dla czasopism biomedycznych.

*Adres do korespondencji:*

**mgr Artur Jeschke**

Wojskowy Instytut Medyczny

00-909 Warszawa, ul. Szaserów 128