

Katowice, 23.03.2024 r.

Do:  
**Sejmik Województwa Śląskiego**  
ul. Ligonía 46,  
40-037 Katowice  
Mail: sejmik@slaskie.pl

Dotyczy: rewizji terminów wymiany instalacji grzewczych wynikających z uchwał antysmogowych

Szanowni Państwo,

chce zwrócić uwagę Sejmiku Województwa na problem wynikających z tzw. uchwał antysmogowych terminów wymiany instalacji na paliwa stałe.

Zgodnie z terminami wskazanymi w większości uchwał antysmogowych od początku 2024 r. (lub w jego trakcie) obowiązuje (lub zacznie obowiązywać) zakaz eksploatacji tzw. kotłów bezklasowych, czyli niespełniających wymagań 3 klasy. Termin ten okazał się nierealny do dotrzymania. **Skala funkcjonujących nadal instalacji bezklasowych jest ogromna (ok. 40% instalacji na paliwa stałe)**, co doprowadza do stanu, w którym znaczna część mieszkańców województwa może zostać ukarana za nieprzestrzeganie przepisów uchwały antysmogowej.

Masowe wymierzanie kar z pewnością nie poprawi jakości powietrza w województwie, a zwiększy jedynie frustrację mieszkańców i podważy zaufanie do organów samorządowych. W naszej ocenie zabrakło rozwiązań pośrednich między rozwiązaniami dobrowolnymi (programami dofinansowań przyznawanych na wniosek) a środkami represji (w postaci sankcji za niewypełnienie obowiązków). Zabrakło również otoczenia opieką (nie tylko finansową) osób najbardziej ubogich oraz niezaradnych życiowo.

W związku z tym chciałaby skłonić Sejmik Województwa do rozważenia poniższych pytań:

- Czy zamierzają Państwo **rozpocząć masową akcję wymierzania kar** za brak wymiany instalacji w terminie lub skłonić do tego gminy?
- Czy uważają Państwo, że w celu poprawy jakości powietrza w województwie po stronie samorządów **zostały jedynie środki represji** skierowane przeciwko obywatelom?

- Czy stan, w którym nawet 1/3 mieszkańców województwa będzie naruszać przepisy uchwały antysmogowej jest normalny i **nie wymaga reakcji legislacyjnej ze strony województwa?**

W ocenie na wszystkie ww. pytania odpowiedź brzmi „nie”. Nie podejrzewamy organy samorządowe o chęć masowego karania obywateli oraz o to, że opisana sytuacja byłaby uznana za normalną. **Dlatego też postuluje wydłużenie terminów na wymianę instalacji bezklasowych o co najmniej o 3 lata oraz o konsekwentne przedłużenie pozostałych terminów.** Chcielibyśmy skłonić Sejmik do przemyślenia działań, jakie należy podjąć na szczeblu wojewódzkim oraz rozwiązań, o jakich należy rozmawiać z władzami centralnymi.

Dodatkowo chciałaby zwrócić uwagę na fakt, że 12 marca 2024 r. Parlament Europejski przegłosował zmiany do dyrektywy o charakterystyce energetycznej budynków, w wyniku których:

- od 2025 r. zakazane będzie przyznawanie dotacji na zakup kotłów na paliwa kopalne (węgiel, gaz),
- od 2030 r. w nowych nieruchomościach zakazany będzie montaż instalacji gazowych.

Tym samym nowe przepisy unijne wywracają całkowicie dotychczasowe plany dotyczące wymiany kotłów - przewidziane w ramach uchwał antysmogowych, program „Czyste powietrze” oraz nie dają obywatelom realnych szans na szybką, rozsądną kosztowo i trwałą zmianę systemu ogrzewania. Praktycznie jedynymi instalacjami uznawanymi na rynku za „dozwolone” pozostaną wszelkie ogrzewania elektryczne, w tym pompy ciepła, dla których niezbędne jest posiadanie instalacji fotowoltaicznych oraz które w okresie jesienno-zimowym powodują drastyczne skoki zapotrzebowania na energię i wzrost rachunków. Skoro dotychczasowe działania zmierzające do wymiany kotłów bezklasowych na instalacje zgodne z normą ekoprojektu lub kotły gazowe napotkały tyle trudności i nie przyniosły oczekiwanych zmian, to z pewnością jeszcze trudniejsze będzie przejście w kierunku fotowoltaiki i pomp ciepła.

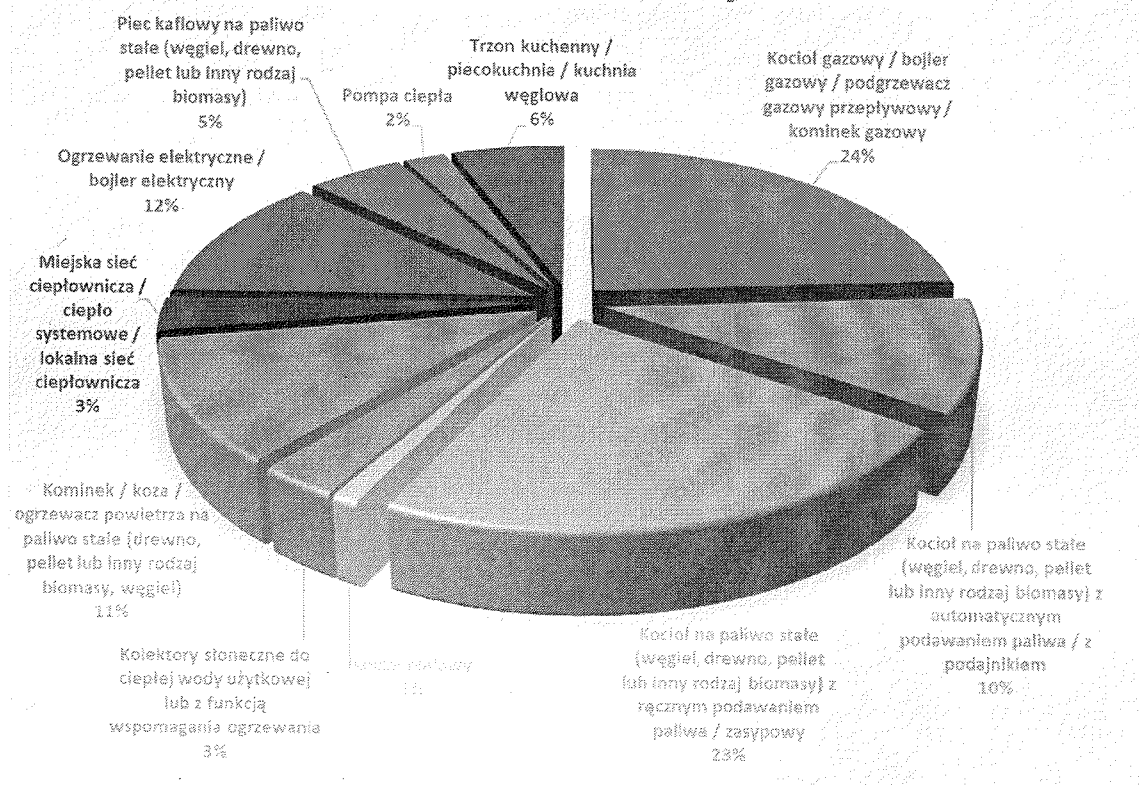
nakreśla ww. kontekst unijny, aby uzmysłowić Państwu, że **dotychczasowe założenia uchwał antysmogowych wymagają gruntownych rewizji.** Nie można bowiem skłaniać obywateli do zmiany systemów ogrzewania na gazowe, które w niedługiej perspektywie znów będą podlegać wymianie. Być może warto przemyśleć pozostawienie mieszkańcom województwa możliwości dalszego korzystania z dotychczasowych instalacji, jednocześnie kontynuując programy wymian w przypadkach niecierpiących zwłoki i opracowując założenia programu, który pozwoliłby obywatelom dostosować się do nowych standardów unijnych.

Aby zaplanować nowe działania należy najpierw uświadomić sobie główne czynniki, które doprowadziły do niepowodzenia dotychczasowych planów wymiany kotłów.

## STATYSTYKI

W stanie na 1 stycznia 2023 r. w Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków wykazanych zostało ok. 13,75 mln źródeł ciepła. Poniżej przedstawiamy procentowy rozkład rodzajów instalacji.

## STRUKTURA ŹRÓDEŁ CIEPŁA ZE WZGLĘDU NA RODZAJ



Źródło: <https://www.kfch.pl/aktualnosci/baza-ceeb-dane-na-dzien-1-stycznia-2023>

W dalszym ciągu ponad połowa źródeł ciepła jest zasilana paliwami stałymi. Natomiast nie licząc kotłów (zasypowych i z podawaniem paliwa) istnieje ok. 22% instalacji niebędących kotłami, czyli zasadniczo niespełniających obowiązujących norm (np. kozy, piecokuchnie, piece kaflowe). Natomiast wśród samych kotłów na paliwa stałe ok. 40% to wciąż kotły bezklasowe - niezgodne z normami emisyjności<sup>1</sup>.

Powyższe oznacza, że w Polsce wciąż może znajdować się nawet ok. 4,8 mln instalacji do wymiany, czyli ponad 1/3 wszystkich źródeł ciepła. Nawet tyle gospodarstw domowych może naruszać przepisy wojewódzkich uchwał antysmogowych.

## GŁÓWNE CZYNNIKI NIEPOWODZENIA DOTYCHCZASOWYCH PLANÓW NA WYMIANY KOTŁÓW

### 1. Ubóstwo energetyczne

Według naszych danych w sezonie 2022/2023 średnie wydatki na zakup węgla w Polsce wyniosły ok. 4 445 zł (ok. 49% więcej niż w poprzednim roku). Średni udział wydatków na węgiel w budżecie domowym wyniósł 11%. Jednakże jest to tylko średni poziom, co oznacza, że wśród najuboższych gospodarstw wydatki na zakup węgla mogą obejmować nawet 1/5 rocznego budżetu domowego.

<sup>1</sup> <https://www.gunb.gov.pl/strona/statystyka-ceeb-10-stycznia-2022-78-3421-deklaracji>

Mając na względzie powyższe dane, najuboższe gospodarstwa będą dość sceptycznie podchodzić do programów wsparcia obejmujących wymianę instalacji. Osoby z takich gospodarstw będą bowiem obawiać się wzrostu kosztów ogrzewania związanego ze stosowaniem systemów i paliw bardziej ekologicznych. Poza tym, aby ogrzewanie było wydajne, wymagany jest określony poziom termoizolacji budynku. Zła termoizolacja budynku w połączeniu z wysokimi cenami tego paliwa może doprowadzić do istotnego wzrostu kosztów ogrzewania.

W ocenie dotychczasowe formy wsparcia w procesie wymiany instalacji grzewczych nie przewidywały tego, że przeprowadzone wymiany nie zniwelowałyby problemów najuboższych gospodarstw domowych z wysokimi wydatkami na ogrzewanie. W tym zakresie **kluczowe wydaje się podjęcie działań polegających na ograniczaniu ilości zużywanych paliw poprzez poprawę efektywności energetycznej budynków.**

W konsekwencji, w związku ze skalą ubóstwa energetycznego, nie wystarczy skierowanie programów dofinansowań do najuboższych, nawet w formie 100% dotacji. Dofinansowaniem w wielu przypadkach należałoby objąć również prace termoizolacyjne. Natomiast mając na względzie planowane w UE odchodzenie od gazu, przyszłe działania powinny uwzględniać również koszty i konieczne prace związane z przechodzeniem na elektryczne systemy grzewcze.

Podkreślenia wymaga również fakt, że skalę ubóstwa energetycznego ostatnio spotęgowały wojna na Ukrainie, zjawiska galopującej inflacji, wzrostu cen energii i nośników energii. W ocenie terminy wymiany kotłów powinny ulec rewizji, gdyż zasadniczo nie przewidywały takich nadzwyczajnych zdarzeń.

## 2. Brak odpowiedniego poziomu termoizolacji budynków

W załączniku do uchwały nr 23/2022 Rady Ministrów z dnia 9 lutego 2022 r., obejmującym „Długoterminową strategię renowacji budynków”, wskazano, że **ponad 70% budynków w Polsce jest nieefektywnych energetycznie**. W dokumencie tym oszacowano przedziały efektywności energetycznej według wskaźnika EP (kWh/(m<sup>2</sup> · rok) i przyporządkowano do nich budynki w Polsce. Okazuje się, że ponad 70% budynków znajduje się powyżej pułapu 150 wskaźnika EP i określane jest jako budynki nieefektywne energetycznie. Dodatkowo warto dodać, że aż 15% budynków znajduje się w dwóch najgorszych przedziałach efektywności energetycznej – są to w większości stare niezmodernizowane domy jednorodzinne i szpitale<sup>2</sup>.

W konsekwencji w ocenie należałoby zaadresować kompleksowy dwuetapowy program obejmujący, w pierwszej fazie zwiększenie efektywności energetycznej budynków, a dopiero w drugiej - wymianę źródła ciepła. Nie jest dziwne, że dotychczasowe programy przewidujące tylko jedną z form wsparcia nie spotkały się z tak wielkim zainteresowaniem, jak oczekiwano. Obywatele mają bowiem obawy przed wzrostem i tak już wysokich kosztów ogrzewania oraz mają świadomość wad swoich budynków. Dlatego zanim rozpocznie się egzekwowanie zakazu eksploatacji kotłów bezklasowych, należałoby zapewnić najuboższym obywatelom kompleksowe wsparcie zaczynając od termomodernizacji budynków.

---

<sup>2</sup> *Długoterminowa strategia renowacji budynków. Wspieranie renowacji krajowego zasobu budowlanego*, Warszawa, luty 2022 r., str. 106-107, dostęp: <https://www.gov.pl/attachment/5720cb23-15d2-473d-829f-ff1010c89ecc>

### **3. Niedostateczne działania informacyjne oraz brak szczególnego podejścia do niektórych grup osób**

W wielu gminach, szczególnie na terenach wiejskich, występuje niska świadomość regulacji zawartych w uchwałach antysmogowych. Duża część obywateli, zwłaszcza osoby starsze, mieszkające samotnie czy najuboższe, nie zdaje sobie sprawy z tego, że eksploatując domową instalację grzewczą łamie prawo. Owszem nie można powiedzieć, że nie prowadzono żadnych działań informacyjnych. Jednak niezbędne jest przekazanie jasnego komunikatu, od kiedy używanie konkretnych postaci ogrzewania będzie zakazane. Komunikaty te powinny wyjść ze strony urzędów gmin oraz być często powtarzane w środkach masowego przekazu – głównie w telewizji, jeżeli mówimy o skuteczności przekazów do gospodarstw domowych na terenach wiejskich.

Ludzie nieposiadający odpowiedniej świadomości często mają też błędne myślenie, że problem nieekologicznego ogrzewania ich nie dotyczy. Ich instalacja funkcjonuje bowiem od lat bez zarzutu, sąsiedzi nie narzekają na dym, więc cała ta kampania nie jest skierowana do nich. Skoro organy samorządowe mają wiedzę o konkretnych rodzajach ogrzewania (z CEEB), to do osób, u których istnieje pewność, że eksploatują źródło ciepła niezgodne z normami, powinien dotrzeć indywidualny komunikat (np. informacja z gminy). Wówczas można byłoby liczyć, że taka informacja zostanie potraktowana poważnie i skłoni to daną osobę (lub jej rodzinę, która otacza ją opieką) do podjęcia działań zmierzających do wymiany źródła ciepła.

Skoro nadal można spotkać tereny, na których świadomość łamania prawa w związku z używaniem danego źródła ciepła jest niska, to odpowiedzialny aparat państwowy nie powinien wykorzystywać środków represji przeciwko takim osobom. Dlatego też postuluje o wydłużenie terminów wymiany kotłów, gdyż takie działanie powinno być poprzedzone wielopłaszczyznową kampanią informacyjną na szeroką skalę.

Ponadto należy mieć na uwadze, że istnieje jeszcze grupa obywateli opornych, którzy nie chcą lub po prostu boją się zmian. Do takich osób należy dobrać odpowiednie środki – nie wystarczy zaprojektować programu wsparcia, z którego można skorzystać na wniosek. Taką grupę osób należy spokojnie przeprowadzić przez formalności związane z procesem zmiany. Inaczej one po prostu z dobrowolnych form wsparcia nie skorzystają.

### **4. Brak koordynacji działań związanych z CEEB z ustalaniem terminów wymiany kotłów**

Niedawno minęło 2,5 roku funkcjonowania CEEB. Zatem dopiero od ok. 2 lat Państwo i organy samorządowe mają w dyspozycji narzędzie dostarczające wiedzę, jaka jest skala problemów wysokoemisyjnych gospodarstw i przestarzałych źródeł ogrzewania. Należy natomiast wskazać, że uchwały antysmogowe były podejmowane (w większości) w latach 2017-2019. Zatem rozwiązania w nich przewidziane, zwłaszcza w zakresie terminów wymiany kotłów, zostały podjęte przed określeniem rzeczywistej skali problemu kotłów bezklasowych. Wskazane w nich terminy wymiany instalacji były zatem już od początku niedostosowane do realiów, co wynika z braku skoordynowania obu działań – najpierw zebrania informacji, a potem planowania, kiedy pozbyć się najbardziej emisyjnych instalacji.

Dodatkowo w CEEB dopiero od 18 września 2023 r. funkcjonuje moduł inwentaryzacji, który pozwala na ocenę ogólnego stanu technicznego budynku w oparciu o jego parametry techniczne i źródła ogrzewania oraz wygenerowanie uproszczonej analizy energetycznej dla tego budynku.

W konsekwencji dopiero od niedawna system CEEB zaczął łączyć dwie ważne informacje w całość – stopień termoizolacji wraz z innymi parametrami budynku oraz źródło ogrzewania. Można zatem powiedzieć, że dopiero od niedawna organy państwowe mają pełny “wstępny” obraz sytuacji w gospodarstwach domowych. Używamy sformułowania “wstępny” obraz, gdyż wymaga on jeszcze weryfikacji – głównie w zakresie prawidłowości danych pochodzących z deklaracji o źródłach ciepła.

wskazuje, że przed przeprowadzeniem procesu dużych zmian u obywateli (wymiana pieców na szeroką skalę) najpierw należało zebrać dane, przetworzyć je i w oparciu o nie zaplanować odpowiednie rozwiązania, a także zaadresować je w najbardziej pilne miejsca. W konsekwencji z uwagi na to, że dopiero od niedawna istnieją systemy danych dotyczące źródeł ciepła i skali tego problemu, postulujemy odpowiednio wydłużyć terminy wymiany kotłów, mając na względzie ilość instalacji podlegających wymianie oraz nowe plany, które zostaną opracowane w oparciu o zebrane dane.

### **PROPOZYCJA PLANU**

ma świadomość, że odejście od paliw stałych jest koniecznością. Chcielibyśmy jednak, aby ten proces był poukładany i uwzględniający przeciwności oraz aby jego cele były realne do osiągnięcia. Poniżej wskazujemy punktową propozycję działań, które w naszej ocenie pomogłyby w poprawie jakości powietrza w poszczególnych województwach i w przeprowadzeniu masowego procesu odejścia od paliw stałych:

1. Zebranie kompletnych danych o źródłach ciepła, ich zgodności z określoną normą, rocznym zużyciu paliwa i efektywności energetycznej budynków w jednym systemie.
2. Opracowanie kompleksowych programów wsparcia uwzględniających problem ubóstwa energetycznego, braku odpowiedniego poziomu termoizolacji budynków oraz dostosowanych do najnowszych rozwiązań legislacyjnych Unii Europejskiej. Jasne określenie alternatywnych systemów grzewczych, na które Polacy mają wymieniać dotychczasowe instalacje.
3. Zaadresowanie programów wsparcia do najbardziej potrzebujących lub najmniej efektywnych energetycznie gospodarstw domowych. Przez zaadresowanie rozumiemy nie tylko utworzenie programów dofinansowań na wniosek, ale również „wyjście do obywatela” i przygotowanie gotowych rozwiązań do wdrożenia w konkretnych gospodarstwach.
4. Weryfikacja prawidłowości danych zawartych w CEEB przez pracowników samorządowych (w szczególności, jeżeli chodzi o źródła ciepła) oraz zebranie informacji o gospodarstwach, które nie wykonały obowiązku informacyjnego (poziom wypełnienia deklaracji o źródłach ciepła w niektórych gminach nadal jest niski – ok. 50%<sup>3</sup>).
5. Po kilku latach pomyślnego funkcjonowania nowych programów wsparcia i redukcji ilości gospodarstw domowych wysokoemisyjnych – wprowadzenie realnych terminów wymiany pozostałych instalacji w oparciu o posiadane i zweryfikowane informacje z CEEB.
6. Szeroko zakrojona kampania informacyjna dotycząca obowiązku wymiany instalacji, przewidzianych sankcji oraz programów wspierających.

---

<sup>3</sup> <https://zoneapp.gunb.gov.pl/ranking/>

W naszej ocenie dopiero po takich działaniach odpowiedzialne Państwo powinno czuć się uprawnione do stosowania środków represji wobec obywatela i rozpocząć nakładanie kar. W związku z powyższym na chwilę obecną postulujemy o wydłużenie dotychczasowych terminów na wymiany kotłów, wynikających z uchwał antysmogowych.

\*\*\*

Jesteśmy gotowi do rozmów i wsparcia województwa w wypracowaniu efektywnego modelu przejścia z paliw stałych na inne źródła. Będziemy wdzięczni za pochylenie się nad naszymi postulatami.

W przypadku wątpliwości pozostajemy do dyspozycji.