



# Rekomendacje na rzecz realizacji celów dyrektywy AAQD

Opracowanie w ramach programu LeadAir

## O Forum Energii

Forum Energii to interdyscyplinarny think tank z Polski działający w obszarze energii. Nasz zespół tworzą ekspertki i eksperci łączący doświadczenia zdobyte m.in. w administracji publicznej, biznesie, nauce i mediach.

Misją Forum Energii jest inicjowanie dialogu na temat zmian polityki publicznej z kluczowymi interesariuszami, proponowanie rozwiązań opartych na wiedzy, a także inspirowanie do działania na rzecz sprawiedliwej i efektywnej transformacji energetycznej, która prowadzi do neutralności klimatycznej.

Analizujemy sytuację Polski, ale także europejskie powiązania i światowe kierunki zmian w energetyce oraz ich konsekwencje dla Polski. Nasze cele realizujemy poprzez publikacje, obejmujące raporty, analizy i opinie, a także organizację eksperckich sesji i debat. W ten sposób tworzymy przestrzeń do pogłębionej, merytorycznej dyskusji nad najbardziej złożonymi wyzwaniami transformacji energetycznej kluczowych obszarów gospodarki.

W obliczu narastającej dezinformacji, przykładamy szczególną wagę do rzetelności informacji i jakości przekazywanych danych.

Wszystkie analizy Forum Energii mogą być powielane pod warunkiem wskazania ich źródła i autorów.

Publikacja powstała w ramach projektu LeadAir wspieranego przez Clean Air Fund.

### AUTORSTWO

Maja Korczyńska – Forum Energii

Zespół Forum Energii

### WSPÓŁPRACA

Małgorzata Smolak

### REDAKCJA

Julia Zaleska

### OPRACOWANIE GRAFICZNE

Karol Koszniec

### ZDJĘCIE

Tetiana Zatsarynna, Unsplash

### DATA PUBLIKACJI

marzec 2026

**CLEAN  
AIR  
FUND**

## SPIS TREŚCI

<b>Wstęp</b>	
<b>Stan jakości powietrza</b>	<b>3</b>
<b>Porządek prawny</b>	<b>4</b>
A. Wzmocnienie zaangażowania gmin oraz wspieranie kompleksowej współpracy	8
B. Budowanie świadomości i poparcia dla działań na rzecz poprawy jakości powietrza wśród mieszkańców	11
C. Źródła i mechanizmy finansowania realizacji działań POP	13
D. Stworzenie platformy do wymiany wiedzy oraz praktyk pomiędzy jednostkami różnych szczebli	15
<b>Podsumowanie</b>	<b>18</b>

## Wstęp

Forum Energii od lat współpracuje z polskimi miastami na rzecz poprawy jakości powietrza oraz transformacji energetycznej. W ramach projektu LeadAir, inicjatywy łączącej przedstawicieli samorządów oraz ekspertów, władze lokalne wspierane są w działaniach dążących do obniżenia zanieczyszczeń atmosferycznych. Podczas aktualnej, piątej odsłony projektu (Forum Współpracy LeadAir) zorganizowaliśmy pod koniec 2025 r. dwa warsztaty poświęcone systemowi ochrony powietrza. W ramach konsultacji, w których uczestniczyli reprezentanci Forum Współpracy LeadAir, przedstawiciele urzędów marszałkowskich, Ministerstwa Klimatu i Środowiska oraz organizacji pozarządowych, zidentyfikowano bariery w walce ze smogiem. Zebrano również samorządowe propozycje, które mają zwiększyć skuteczność i trwałość działań na rzecz poprawy jakości powietrza.

Istotnym elementem walki ze smogiem jest odpowiednie wykorzystanie zasobów i możliwości samorządów. Gminy stanowią ważne źródło informacji o potrzebach swoich mieszkańców i lokalnej specyfice. Znają nastroje społeczne, miejscowe możliwości, jak i ograniczenia. Ta charakterystyka może sprzyjać oddolnym działaniom na rzecz poprawy jakości powietrza oraz wspierać proces transformacji energetycznej. Niemniej decentralizacja ogranicza możliwości wpływu na decyzje podejmowane na wyższych szczeblach administracji. Przekłada się to na rzeczywiste zaplecze instytucjonalne i zakres obowiązków. W konsekwencji przedstawiciele gmin pozostają z zadaniami, które nierzadko są trudne do realizacji i sfinansowania lub nie odpowiadają w pełni lokalnemu kontekstowi.

2 Taka zależność zauważalna jest w przypadku walki z zanieczyszczeniami atmosfery. Obecny system ochrony powietrza postrzegany jest jako stosunkowo złożony i nie w pełni przejrzysty. Dodatkowo, władze mierzą się z trudnościami wynikającymi z ograniczonej świadomości społecznej w zakresie jakości powietrza, niewielką mocą decyzyjną w procesie wdrażania przepisów czy brakami kadrowymi i niedostateczną wiedzą ekspercką.

Zapowiadane zmiany legislacyjne, czyli wdrażana do krajowego porządku prawnego aktualizacja dyrektywy AAQD, nałożą pośrednio na władze lokalne obowiązek podjęcia dalszych ambitnych działań. Z początkiem stycznia 2030 r. dyrektywa zaostrzy wymagania względem norm jakości powietrza. Choć wartości te zostaną zredukowane niemal o połowę, w dalszym ciągu będą odbiegać od wytycznych WHO. Osiągnięcie nowych standardów będzie wyzwaniem, szczególnie w kontekście nadal istniejących problemów ze sprostaniem już obowiązującym wymaganiom. **Należy jednak pamiętać, że w celu poprawy jakości życia mieszkańców – na co istotny wpływ ma czystość powietrza – konieczne są zdecydowane działania.** Nawet niewielkie stężenia zanieczyszczeń mogą mieć poważne skutki zdrowotne. Dlatego tak ważne jest odpowiednie przygotowanie instytucjonalne i organizacyjne na nadchodzące zmiany, w tym zaadresowanie dotychczasowych potrzeb samorządów. **Strategiczne wykorzystanie potencjału jednostek lokalnych oraz wzmocnienie ich kompetencji jeszcze przed nowelizacją prawa, może przyczynić się do zwiększenia efektywności i trwałości podejmowanych działań.**

Dlatego w ramach projektu LeadAir wypracowano razem z uczestnikami warsztatów dobre praktyki, które warto zastosować lub udoskonalić w celu skutecznej realizacji założeń wdrażanej dyrektywy. Wśród proponowanych rozwiązań znajdują się m.in. wątki dotyczące skutecznego realizowania programów ochrony powietrza (POP), wymiany wiedzy i kompetencji między samorządami, angażowania mieszkańców oraz finansowania działań służących poprawie jakości powietrza. Rekomendacje na rzecz realizacji celów AAQD kierowane są zarówno do przedstawicieli administracji samorządowej na poziomie lokalnym i regionalnym, jak i do administracji centralnej oraz podległych jej instytucji – w zależności od zakresu kompetencji i możliwości oddziaływania.

## Stan jakości powietrza

W ciągu ostatniej dekady jakość powietrza w Polsce ulegała stopniowej poprawie<sup>1</sup>.

Według zbiorczego raportu krajowego za 2024 r. opublikowanego przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (GIOŚ)<sup>2</sup> zauważalny jest trend spadkowy wskaźników związanych z obowiązującymi normami dla pyłu PM<sub>10</sub>. Problem zanieczyszczeń tym pyłem dotyczy głównie pojedynczych epizodów dobowych. Wartości średnioroczne dla kolejnych części kraju mieszczą się już w prawnych wymaganiach i wykazują trwałą tendencję spadkową mimo okresowych wahań.

W przypadku drobniejszej frakcji pyłu zawieszonego – czyli PM<sub>2,5</sub> – na przestrzeni również lat zauważalna jest tendencja spadkowa średniorocznych stężeń, a różnice między stacjami komunikacyjnymi a tłem miejskim są obecnie znacznie mniejsze niż dekadę temu. Podobnie dla dwutlenku azotu (NO<sub>2</sub>) – skala przekroczeń według raportu GIOŚ konsekwentnie maleje, choć wartości w bezpośrednim sąsiedztwie arterii o dużym natężeniu ruchu wciąż pozostają wyzwaniem. Skala zanieczyszczeń transportowych jest tym bardziej widoczna, gdy uwzględnia się pomiary z większej liczby czujników powietrza. Badanie przeprowadzone w miastach Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii wykazały, że przekroczenia norm NO<sub>2</sub> wciąż pozostają problemem<sup>3</sup>.

Największym wyzwaniem wynikającym z analiz GIOŚ pozostaje benzo(a)piren (BaP) zawarty w PM<sub>10</sub>. Chociaż jego stężenia sukcesywnie się obniżają, to nadal wiele stref w kraju przekraczało w 2024 r. poziom docelowy. Wysokie wartości utrzymują się głównie w południowej Polsce oraz w mniejszych i średnich miejscowościach z przewagą indywidualnego ogrzewania. Co więcej, pomimo poprawy, pyły zawieszone PM<sub>10</sub> i PM<sub>2,5</sub> wciąż są po BaP wyzwaniem w kontekście jakości powietrza w niektórych częściach kraju, w tym w największych aglomeracjach oraz regionach koncentrujących przemysł i energetykę<sup>4</sup>.

Mimo wyraźnej poprawy jakości powietrza w ostatnich latach dalsza konsekwentna realizacja działań naprawczych jest konieczna ze względu na wciąż odnotowywane w niektórych miejscach przekroczenia obowiązujących norm. Potrzeba kontynuacji działań jest również zauważalna, gdy kontekst ten osadzi się w perspektywie międzynarodowej. W Aktualizacji Krajowego Programu Ochrony Powietrza z 2021 r. wspomniano, że stężenia zanieczyszczeń powietrza w Polsce są znacząco wyższe w stosunku do innych państw Unii Europejskiej<sup>5</sup>. Jeśli przyjrzeć się aktualnym statystykom europejskim, to okazuje się, że w stosunku do innych krajów UE odstawiamy od sąsiadów zwłaszcza pod względem średniorocznych wartości PM<sub>2,5</sub> oraz BaP<sup>6</sup>. Wyróżniamy się również większą liczbą dni z przekroczeniami dla PM<sub>10</sub>.

Głównym źródłem zanieczyszczeń powietrza w Polsce pozostaje sektor komunalno-bytowy. Spalanie paliw stałych w indywidualnych źródłach ogrzewania odpowiada za niemal wszystkie przekroczenia norm benzo(a)pirenu oraz pyłów zawieszonych PM<sub>10</sub> i PM<sub>2,5</sub> w sezonie zimowym. W obszarach zurbanizowanych i wzdłuż kluczowych arterii drogowych, istotną rolę odgrywa emisja komunikacyjna, generująca przede wszystkim dwutlenek azotu (NO<sub>2</sub>) oraz pyły pochodzące ze spalin i ścierania elementów eksploatacyjnych pojazdów<sup>7</sup>.

1 Źródła: European Environment Agency, *Europe's environment 2025. Poland*, 2025, <https://www.eea.europa.eu/en/europe-environment-2025/countries/poland?activeAccordion=bf3383aa-5478-4c33-91b7-a8d6707886ed&activeTab=6a7adbb6-0f71-49f2-99d0-034ed587d856>. Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Aktualizacja Krajowego Programu Ochrony Powietrza do 2025 r. (z perspektywą do 2030 r. oraz do 2040 r.)*, 2021, s. 7, <https://www.gov.pl/web/klimat/krajowy-program-ochrony-powietrza>.

2 Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, *Ocena jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2024. Zbiorczy raport krajowy z rocznej oceny jakości powietrza w strefach wykonanej przez GIOŚ według zasad określonych w art. 89 ustawy-Prawo ochrony środowiska*, 2025, <https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/content/show/50015113>.

3 M. Fijak, *Sprawdzili jakość powietrza w 650 punktach na Śląsku. Żaden nie spełniał norm WHO*, 2025, <https://smoglab.pl/sprawdzili-jakosc-powietrza-w-650-punktach-na-slasku-zaden-nie-spelniat-norm-who/>.

4 Źródła: Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, *Jakość powietrza w Polsce w roku 2024 w świetle wyników pomiarów prowadzonych w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska*, 2025, s. 27, 46; Instytut Ochrony Środowiska, *Jakość powietrza w Europie w 2024 roku. IOŚ-PIB komentuje najnowszy raport CAMS*, 2025, <https://ios.edu.pl/informacje-prasowe/jakosc-powietrza-w-europie-w-2024-roku-ios-pib-komentuje-najnowszy-raport-cams/>.

5 Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Aktualizacja Krajowego Programu Ochrony Powietrza do 2025 r. (z perspektywą do 2030 r. oraz do 2040 r.)*, 2021, s. 7, <https://www.gov.pl/web/klimat/krajowy-program-ochrony-powietrza>.

6 European Environment Agency, *Air quality statistics*, 2026, [https://www.eea.europa.eu/en/analysis/maps-and-charts/air-quality-statistics-dashboards?utm\\_source=chatgpt.com&activeTab=8a280073-bf94-4717-b3e2-1374b57ca99d](https://www.eea.europa.eu/en/analysis/maps-and-charts/air-quality-statistics-dashboards?utm_source=chatgpt.com&activeTab=8a280073-bf94-4717-b3e2-1374b57ca99d).

7 Źródła: European Environment Agency, *Europe's environment 2025. Poland*, *op.cit.*; Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, *Ocena jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2024*, *op.cit.*; Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, *Jakość powietrza w Polsce w roku 2024 w świetle wyników pomiarów prowadzonych w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska*, 2025, s. 196-197, <https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/publications/card/71201>.

Jak podaje Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) – zanieczyszczenie powietrza i związane z nim obciążenia zdrowotne są uznawane za porównywalne do skutków niewłaściwej diety czy palenia tytoniu<sup>8</sup>. Ekspozycja na powietrze niskiej jakości ma kluczowe znaczenie dla stanu zdrowia publicznego, ponieważ zwiększa prawdopodobieństwo m.in. chorób sercowo-naczyniowych i układu oddechowego, a w krytycznych przypadkach zwiększa ryzyko przedwczesnej śmierci. Według szacunków przedstawionych przez Europejską Agencję Środowiska: w 2023 r. w Polsce ok. 25 tys. przedwczesnych zgonów można według statystyk przypisać długotrwałemu narażeniu na pył PM<sub>2,5</sub><sup>9</sup>. W oparciu o te same szacunki wnioskuje się, że przy spełnieniu wytycznych WHO w UE można byłoby uniknąć 180 tys. zgonów, a w przypadku narażenia na NO<sub>2</sub> – 34 tys.<sup>10</sup> Dla zobrazowania skali zjawiska warto wskazać, że są to wartości zbliżone do populacji Torunia (193 717 tys. mieszkańców) i odpowiednio Augustowa (28 793 tys. mieszkańców)<sup>11</sup>.

Powietrze złej jakości to nie tylko zagrożenia zdrowotne i środowiskowe, ale także wynikające z tego obciążenia i starty finansowe<sup>12</sup>. Wraz z postępem wiedzy oraz rozwojem badań nad negatywnym wpływem wysokich stężeń zanieczyszczeń, WHO w 2021 r. zaktualizowała globalne wytyczne dotyczące jakości powietrza obowiązujące przez ostatnie 16 lat. W dokumencie zaostrożono średnioroczne rekomendowane poziomy substancji o kluczowym znaczeniu, w tym PM<sub>10</sub>, PM<sub>2,5</sub>, O<sub>3</sub>, NO<sub>2</sub>, SO<sub>2</sub> i CO. Wytyczne WHO opracowano jako ramy odniesienia dla decydentów różnych szczebli w tworzeniu spójnych standardów, stosownych polityk publicznych oraz systemów monitorowania i zarządzania jakością powietrza. Zalecenia te stały się później ramami odniesienia m.in. dla Komisji Europejskiej przy projektowaniu polityk unijnych dotyczących jakości powietrza oraz prac nad nową dyrektywą w sprawie jakości powietrza (dyrektywa AAQD<sup>13</sup>), o której więcej w dalszej części tekstu.

## Porządek prawny

4

Prawo Ochrony Środowiska (POŚ)<sup>14</sup> uchwalone w 2001 r., stanowiło element dostosowania prawa polskiego do *acquis communautaire* przed akcesją do UE w 2004 r. W pierwotnej wersji POŚ istniały normy jakości powietrza i obowiązek ich monitorowania, ale brakowało dzisiejszej logiki stref i aglomeracji. Co więcej, programy naprawcze miały słabszy charakter wiążący, mniejszy nacisk na terminy osiągnięcia zgodności i nie zawierały adekwatnego mechanizmu egzekucyjnego.

Dyrektywa w sprawie jakości powietrza i czystego powietrza dla Europy (AAQD – ang. *Ambient Air Quality Directive*) z 2008 r.<sup>15</sup> doprowadziła do zasadniczej przebudowy i wzmocnienia krajowego systemu ochrony powietrza, wprowadzenia znanego dziś systemu: stref, programów ochrony powietrza (POP), programów działań krótkoterminowych (PDK) oraz raportowania do Komisji Europejskiej pomiarów zanieczyszczeń, stref z przekroczeniami itd.

**Nowa dyrektywa w sprawie jakości powietrza i czystego powietrza dla Europy**, przyjęta w październiku 2024 r., stanowi kompleksowy akt prawny zastępujący dotychczasową dyrektywę AAQD z 2008 r. oraz dyrektywę 2004/107/WE<sup>16</sup> ustanawiającą normy dla arsenu, kadmu, niklu, rtęci i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych. Dokument znacząco zaostża dopuszczalne poziomy kluczowych zanieczyszczeń, mających obowiązywać od

8 WHO, *Globalne wytyczne jakości powietrza WHO: Pył zawieszony (PM<sub>2,5</sub> i PM<sub>10</sub>), ozon, dwutlenek azotu, dwutlenek siarki i tlenek węgla. Streszczenie*, 2021, <https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/28a85b98-8101-4475-8879-8f7e9dd49db0/content>.

9 European Environment Agency, *Air pollution quick country facts*, 2026, <https://www.eea.europa.eu/en/topics/in-depth/air-pollution/air-pollution-country-fact-sheets-2025/quick-country-facts?activeAccordion=ff892e26-7978-4663-9af5-98efb8fc0ae9>.

10 European Environment Agency, *Harm to human health from air pollution in Europe: burden of disease status*, 2025, 2026, <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/harm-to-human-health-from-air-pollution-burden-of-disease-status-2025>.

Analizy odnoszą się do wytycznych WHO z 2021 - zanieczyszczenia PM<sub>2,5</sub> na poziomie 5 µg/m<sup>3</sup>, a NO<sub>2</sub> - 10µg/m<sup>3</sup>.

11 Główny Urząd Statystyczny, *Bank Danych Lokalnych – Ludność*, 2024, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start>.

12 WHO, *Globalne wytyczne jakości powietrza WHO: Pył zawieszony (PM<sub>2,5</sub> i PM<sub>10</sub>), ozon, dwutlenek azotu, dwutlenek siarki i tlenek węgla. Streszczenie*. Kopenhaga: Regionalne Biuro WHO dla Europy; 2021. Licencja: CC BY-NC-SA 3.0 IGO, s. 1, <https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/28a85b98-8101-4475-8879-8f7e9dd49db0/content>.

13 *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2881 z dnia 23 października 2024 r. w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy* (Dz.Urz. UE L 2024/2881 z 20.11.2024).

14 *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska* (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 647 ze zm).

15 *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy* (Dz.Urz. L 152 z 11.6.2008).

16 *Dyrektywa 2004/107/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu* (Dz.Urz. UE L 23/3 z 26.1.2005).

2030 r. Kluczowe znaczenie mają nowe normy dla PM<sub>2,5</sub>, PM<sub>10</sub> i NO<sub>2</sub>. Zaktualizowane wartości średnioroczne dla powyższych cząstek zostały obniżone o ok. połowę, a dla NO<sub>2</sub> i PM<sub>2,5</sub> po raz pierwszy wprowadzono limity dobowe. Dopuszczalne stężenia AAQD z 2024 r. zbliżyły się tym samym do zaleceń WHO, pozostając jednak mniej rygorystyczne (tabela 1).

Tabela 1. Porównanie norm jakości powietrza dla wybranych zanieczyszczeń

Zanieczyszczenie powietrza	Okres uśredniania	Aktualne wartości dopuszczalne (dla BaP docelowe)	Nowy poziom dopuszczalny obowiązujący od 2030 r.	Rekomendowany poziom wg wytycznych WHO z 2021 r.
Pył zawieszony PM <sub>10</sub>	Średnia roczna	40 µg/m <sup>3</sup>	20 µg/m <sup>3</sup>	15 µg/m <sup>3</sup>
	Średnia dobową (dopuszczalna liczba dni z przekroczeniem)	50 µg/m <sup>3</sup> (35 dni/rok)	45 µg/m <sup>3</sup> (18 dni/rok)	45 µg/m <sup>3</sup>
Pył zawieszony PM <sub>2,5</sub>	Średnia roczna	20 µg/m <sup>3</sup>	10 µg/m <sup>3</sup>	5 µg/m <sup>3</sup>
	Średnia dobową (dopuszczalna liczba dni z przekroczeniem)	- (-)	25 µg/m <sup>3</sup> (18 dni/rok)	15 µg/m <sup>3</sup>
NO <sub>2</sub>	Średnia roczna	40 µg/m <sup>3</sup>	20 µg/m <sup>3</sup>	10 µg/m <sup>3</sup>
	Średnia dobową (dopuszczalna liczba dni z przekroczeniem)	- (-)	50 µg/m <sup>3</sup> (18 dni/rok)	25 µg/m <sup>3</sup>
	Średnia godzinowa (dopuszczalna liczba godzin z przekroczeniem)	200 µg/m <sup>3</sup> (18 h/rok)	200 µg/m <sup>3</sup> (3 h/rok)	200 µg/m <sup>3</sup>
Benzo(a)piren	Średnia roczna	1 ng/m <sup>3</sup>	1 ng/m <sup>3</sup>	(-)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wytycznych WHO oraz dyrektywy AAQD.

Szacuje się, że dzięki dotrzymaniu stężeń PM<sub>2,5</sub> określonych w nowej dyrektywie możliwa byłaby redukcja liczby przedwczesnych zgonów w Polsce wynikających z narażenia na tę substancję o 70% w stosunku do stanu obecnego<sup>17</sup>. Z kolei ograniczenie narażenia na NO<sub>2</sub> mogłoby przynieść spadek liczby przedwczesnych zgonów o 66%. Równocześnie celem dyrektywy AAQD jest osiągnięcie zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń i poprawy jakości powietrza do poziomu uznawanego za nieszkodliwy dla zdrowia ludzkiego i środowiska najpóźniej do 2050 r.

Oprócz zaktualizowanych wartości zanieczyszczeń, nowa dyrektywa AAQD wzmacnia i ujednocila monitoring, poziomy informowania społeczeństwa, a także zwiększa przejrzystość i dostęp społeczeństwa do informacji o jakości powietrza. Co więcej, dokument zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia obywatelom skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, w tym możliwości dochodzenia roszczeń w przypadku szkód zdrowotnych wynikających z naruszenia przepisów o jakości powietrza. Opieszałość czy zaniedbania ze strony władz będą więc wiązać się z ryzykiem odpowiedzialności finansowej.

17 Zespół Roboczy ds. Wpływu Zanieczyszczeń Powietrza na Zdrowie przy Radzie Zdrowia Publicznego, *Analiza potencjalnej redukcji skutków zdrowotnych dzięki osiągnięciu progów zanieczyszczeń w projekcie Dyrektywy AAQD, 2023*, s. 2, <https://www.gov.pl/web/zdrowie/zespole-roboczy-ds-wplywu-zanieczyszczen-powietrza-na-zdrowie>.

Według przepisów dyrektywa AAQD musi zostać wdrożona do krajowego prawa najpóźniej do 11 grudnia 2026 r. Państwa członkowskie mają czas na osiągnięcie nowych norm jakości powietrza do 1 stycznia 2030 r.

Obowiązek wdrożenia dyrektywy do polskiego porządku prawnego wymusza podjęcie kompleksowych działań społecznych, finansowych i politycznych niezbędnych do osiągnięcia wymaganych standardów. Porównanie poziomów zanieczyszczeń powietrza w kraju z 2023 r. z dopuszczalnymi wartościami, które będą obowiązywać od 2030 r., wskazuje, że pomimo stopniowej poprawy niezbędne będą dalsze kroki naprawcze, m.in. w obszarze ogrzewnictwa i transportu<sup>18</sup>.

W tym kontekście kluczową rolę odegrają plany działania na rzecz jakości powietrza, a docelowo **programy ochrony powietrza (POP)**. Jeśli poziomy zanieczyszczeń przekraczają wartości, które mają zostać osiągnięte do 1 stycznia 2030 r., państwa członkowskie są zobowiązane przyjąć plany działania na rzecz jakości powietrza najpóźniej do końca 2028 r., tak aby zapewnić osiągnięcie pełnej zgodności do 2030 r. Jeśli wartości dopuszczalne lub docelowe są nadal przekroczone, państwa członkowskie są zobowiązane do przyjęcia programów ochrony powietrza w terminie do dwóch lat od roku stwierdzenia przekroczenia.

Obecnie w Polsce POP uchwalane są na poziomie samorządu wojewódzkiego dla stref w których przekroczone są poziomy dopuszczalne lub docelowe. Za realizację zawartych w nich działań odpowiadają gminy, powiaty oraz inne podmioty wskazane w programie, działające na obszarach, gdzie stwierdzono naruszenie norm<sup>19</sup>. W planach tych znajdują się m.in. informacje o poziomach przekroczeń, przyczynach występowania wysokich stężeń substancji (lokalizacji zanieczyszczeń, ich źródłach itd.) oraz działaniach naprawczych mających na celu jak najszybszą redukcję zanieczyszczeń do poziomów nieprzekraczających norm.

Integralną częścią POP są **plany działań krótkoterminowych (PDK)**, które wdraża się w sytuacjach wystąpienia ryzyka przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu<sup>20</sup>. Ich założeniem jest ograniczenie występowania przekroczeń i/lub czasu ich trwania, poprzez środki doraźne, takie jak np. czasowy zakaz palenia w kominkach, zawieszenie robót budowlanych, zwiększenie liczby kontroli indywidualnych, usprawnienia w zarządzaniu ruchem, czasowy zakaz wjazdu pojazdów do wyznaczonych obszarów czy wprowadzenie bezpłatnego korzystania z publicznego transportu zbiorowego<sup>21</sup>.

Warto wspomnieć także o tzw. uchwałach antysmogowych, które przyjmowane przez sejmiki województw i są komplementarnym instrumentem polityki jakości powietrza regulującym dopuszczalne źródła ciepła i rodzaje paliw w indywidualnym ogrzewnictwie. Podczas gdy adresatem POP są przede wszystkim organy administracji publicznej, uchwały antysmogowe nakładają bezpośredni obowiązek prawny na użytkowników instalacji. Jeśli uchwały zawierają ambitne normy i realistyczny, ale krótki harmonogram wymiany źródeł ciepła, mogą – jak pokazuje przykład Krakowa – prowadzić do osiągnięcia znaczących i trwałych efektów<sup>22</sup>. Niemniej w wielu regionach skuteczność uchwał pozostaje ograniczona. Efektywność utrudniają m.in. bariery o charakterze ekonomicznym (ograniczone zasoby gmin i mieszkańców) i społecznym (niewystarczająca świadomość o zagrożeniach wynikających z zanieczyszczenia powietrza), które wpływają na kształt podejmowanych przez samorządy działań<sup>23</sup>.

Wdrożenie dyrektywy AAQD oznacza więc konieczność intensyfikacji działań naprawczych, w tym przyspieszenia wymiany źródeł ciepła, rozwoju niskoemisyjnego transportu oraz skuteczniejszego przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu. Potrzeba kompleksowych działań będzie się wiązała z istotnymi wyzwaniem finansowymi i organizacyjnymi. Transpozycja przepisów do końca 2026 r. oraz obowiązek uchwalenia planów działania na rzecz jakości powietrza do końca 2028 r., a następnie POP w przypadku utrzymujących się przekroczeń sprawiają, że **najbliższe lata będą kluczowe dla zaprojektowania ambitnych, ale realistycznych instrumentów polityki publicznej, zdolnych zapewnić osiągnięcie nowych standardów jakości powietrza i trwałą poprawę warunków życia.**

18 European Environment Agency, *Benchmark analysis against the standards in the revised directive (EU) 2024/2881*, 2025, [https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/air-quality-status-report-2025/benchmark-analysis-against-the-standards-in-the-revised-directive-eu-2024-2881?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/air-quality-status-report-2025/benchmark-analysis-against-the-standards-in-the-revised-directive-eu-2024-2881?utm_source=chatgpt.com).

19 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 647 ze zm).

20 *Ibidem*.

21 Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2019 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1159).

22 Małopolska w zdrowej atmosferze, *Podsumowanie projektu LIFE IP Małopolska: powstała analiza społeczno-gospodarcza*, 2025, <https://powietrze.malopolska.pl/aktualnosci/podsumowanie-projektu-life-ip-malopolska-powstala-analiza-spoeczno-gospodarcza/>.

23 Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Realizacja uchwał antysmogowych*, 2025, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/realizacja-uchwal-antysmogowych.html>.

Warto podkreślić, że już teraz brak realizacji działań określonych w POP może skutkować nałożeniem administracyjnej kary pieniężnej przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska<sup>24</sup>. W połączeniu z wymaganym przez AAQD dostępem do wymiaru sprawiedliwości i odszkodowań, wstępnie zakłada się, że władze będą narażone na podwójne ryzyko związane z ewentualnymi postępowaniami sądowymi ze strony mieszkańców.

W związku ze zidentyfikowanymi wyzwaniami, przygotowaliśmy w ramach Forum Współpracy LeadAir<sup>25</sup> rekomendacje dotyczące tworzenia i realizacji POP. Celem opracowania jest przedstawienie rozwiązań służących zwiększeniu efektywności działań w zakresie poprawy jakości powietrza, tak aby normy zawarte w AAQD zostały osiągnięte w sposób możliwie szybki, skuteczny i trwały.

Aby poznać perspektywę samorządów oraz zidentyfikować ich potrzeby i bariery w efektywnej realizacji POP, Forum Energii przeprowadziło drugiej połowie 2025 r. dwa tematyczne spotkania. Wzięli w nich udział przedstawiciele 10 miast (Bełchatowa, Brzostka, Kołobrzegu, Krakowa, Namysłowa, Piastowa, Rawicza, Rybnika, Warszawy i Włocławka), reprezentanci wybranych urzędów marszałkowskich, Ministerstwa Klimatu i Środowiska oraz trzeciego sektora zajmującego się tematyką miejską i/lub badaniami społecznymi. Uwzględnienie przedstawicieli administracji krajowej i regionalnej, a także reprezentantów gmin o zróżnicowanym poziomie zaawansowania w działania na rzecz jakości powietrza – zarówno bardziej doświadczonych, jak i tych z ambitnymi planami dalszego rozwoju, sprzyjało wymianie wiedzy i pomysłów. Założeniem warsztatów Forum Współpracy LeadAir było wspólne wypracowanie możliwych ścieżek działania, dzięki którym samorzady lokalne miałyby dodatkowe narzędzia i wsparcie w dążeniu do poprawy jakości powietrza, a także większy wpływ na kształt lokalnych POP i realizowanych w ich ramach zadań.

W trakcie warsztatów wskazano istotne wątki mogące ułatwić realizację zadań służących osiągnięciu nowych standardów jakości powietrza zawartych w dyrektywie AAQD, w tym m.in.:

- A) **potrzebę długofalowej i kompleksowej współpracy na linii urzędy marszałkowskie–gminy**, tak by opracować realistyczne i dopasowane do lokalnego kontekstu POP,
- B) **konieczność dalszych działań edukacyjnych dla mieszkańców**, tak by lepiej rozumieli zakres postępujących w gminach i regionach zmian i mogli się w nie aktywnie zaangażować,
- C) **potrzebę wsparcia gmin w obszarze finansowania**, tak by realizacja nakładanych na nie obowiązków i zadań była możliwa zarówno pod względem ekonomicznym, jak i organizacyjnym,
- D) **zainteresowanie wymianą wiedzy i praktyk pomiędzy jednostkami administracyjnymi różnego szczebla**, tak by różne instytucje, także te dysponujące ograniczonymi zasobami, mogły stosować sprawdzone już rozwiązania.

W ramach opisanych powyżej potrzeb kluczowe jest wskazanie rozwiązań wypracowanych zarówno z podmiotami, które mogą kształtować zakres POP, jak i z tymi, które są końcowymi odbiorcami i realizatorami regulacji.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 647 ze zm).

<sup>25</sup> Forum Współpracy LeadAir to piąta edycja programu LeadAir realizowanego przez Forum Energii. W ramach inicjatywy wspierani są przedstawiciele polskich miast zaangażowanych w działania na rzecz poprawy jakości powietrza oraz transformacji energetycznej. Dotychczas w projekt zaangażowało się już ponad 40 samorządów z całej Polski. O programie - LeadAir.

## Wypracowane rekomendacje

Wypracowane rekomendacje składają się z czterech podpunktów (A-D), z których każdy rozwija jedno ze wspomnianych zagadnień. Poszczególne części sformułowane są w poniższy sposób:

- najpierw kontekst omawianych potrzeb i wyzwań,
- następnie wypracowane podczas warsztatów rozwiązania.

### A. Wzmocnienie zaangażowania gmin oraz wspieranie kompleksowej współpracy

#### Kontekst

Obecna procedura tworzenia POP przewiduje opiniowanie projektu (opracowanego przez zarząd województwa) przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast oraz starostów, którzy mają 30 dni na przedstawienie swojego stanowiska. Termin ten stanowi obowiązek wynikający z przepisów prawa, a brak jego realizacji w wyznaczonym czasie traktowany jest jako akceptacja dokumentu. W praktyce jednak miesięczny okres formalnych konsultacji jest niewystarczający do pogłębionego zaangażowania gmin, zwłaszcza tych o ograniczonych zasobach kadrowych i finansowych. **W związku z tym zdarza się, że samorządy zupełnie nie wykorzystują możliwości opiniowania POP, pozostając jedynie odbiorcami programu.**

Podczas warsztatów Forum Współpracy LeadAir jednogłośnie wskazano na potrzebę zmodyfikowania obecnej metody opracowywania POP, a dokładniej na włączanie w większym stopniu jednostek samorządowych, które są faktycznie głównymi realizatorami przepisów. Na szczególną uwagę zasługują sugestie dotyczące wzmocnienia współpracy pomiędzy urzędami marszałkowskimi a gminami oraz nadania jej bardziej kompleksowego charakteru.

Z tego powodu istotne jest **budowanie trwałej współpracy, która wykracza poza ustawowy tryb opiniowania.** Regularna wymiana informacji, wspólna diagnoza problemów oraz udział gmin w przygotowaniu założeń programu jeszcze przed opracowaniem projektu mogą znacząco poprawić jakość dokumentów i skuteczność działań naprawczych. Takie podejście sprzyja rzeczywistej partycypacji samorządów oraz lepszemu dopasowaniu POP do lokalnych uwarunkowań.

#### Proponowane rozwiązania

Wśród wypracowanych rekomendacji zaproponowano, aby oprócz formalnych konsultacji, praktykować również włączanie interesariuszy na wcześniejszych etapach przygotowywania POP. Dzięki tej praktyce możliwe byłoby planowanie działań, w których od początku uwzględnia się kontekst regionalny i lokalny, w tym np. sprawdzające się rozwiązania i usprawnienia, ale także wyzwania i trudności, którym należy przeciwdziałać.

**Warto dodać, że Ministerstwo Klimatu i Środowiska przedstawiło propozycję procedury tworzenia POP i planów działania na rzecz jakości powietrza (w przyszłości na mocy dyrektywy AAQD), w ramach której do dotychczasowego procesu opracowania dokumentów włączony byłby Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy (IOŚ-PIB). Takie rozwiązanie mogłoby odciążyć województwa, a zarazem ujednolicić standardy tworzonych obecnie POP i przyszłych planów działania.** Zmiany obejmowałyby również nowe obowiązki urzędów marszałkowskich, polegające na przygotowaniu dwóch wariantów działań naprawczych. Pomysł MKiŚ zakłada także włączanie zainteresowanych stron na etapie, gdy propozycje działań są już gotowe, ale jeszcze niezatwierdzone przez zarząd województwa ani nieprzekazane do IOŚ-PIB. Ułatwiłoby to wczesne opiniowanie projektów oraz wprowadzanie ewentualnych zmian. Następnie, po przyjęciu przez zarząd województwa dwóch wariantów działań naprawczych, IOŚ-PIB oszacowałoby spodziewaną redukcję emisji i przeprowadził modelowanie efektów. Po opracowaniu pełnego dokumentu przez zarząd województwa odbywałyby się konsultacje publiczne i opiniowanie przez właściwe organy – tak jak ma to miejsce obecnie.

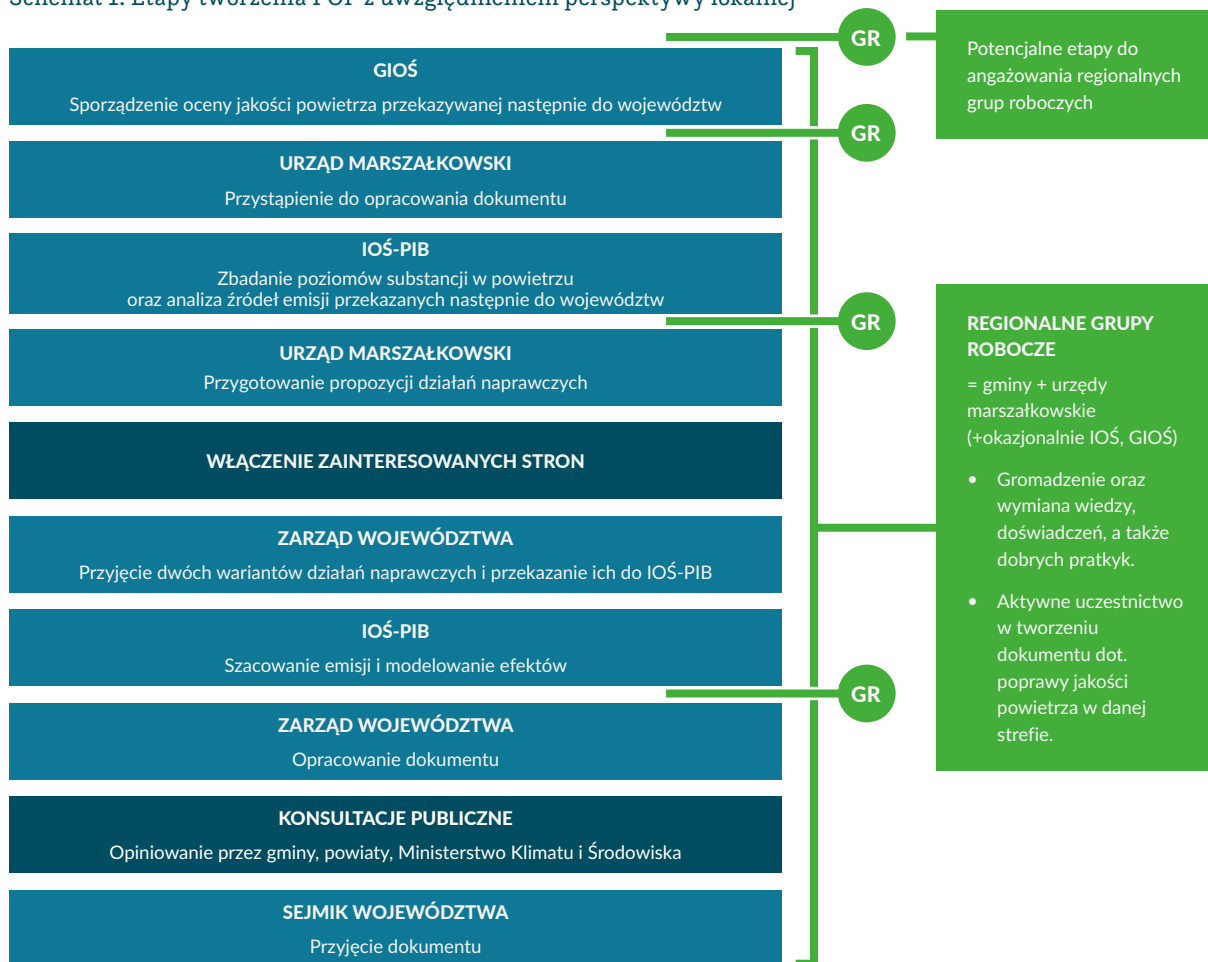
W związku z tym zasadne jest, aby wymiana wiedzy była bardziej kompleksowa i rozpoczynała się jeszcze przed sporządzeniem oceny jakości powietrza przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska i przekazaniem jej wyników do województw (schemat numer 1). Wczesne zaangażowanie pozwoliłoby przygotować się do potencjalnego procesu tworzenia POP już na etapie poprzedzającym formalne stwierdzenie przekroczeń.

Celem takiej współpracy byłoby:

- zapewnienie, by planowane działania naprawcze były realne, wykonalne i dostosowane do lokalnych uwarunkowań,
- umożliwienie gminom przygotowania się organizacyjnie i finansowo na realizację zadań wynikających z POP,
- wzmocnienie wymiany wiedzy, dobrych praktyk i doświadczeń pomiędzy samorządami.

W praktyce proponowana forma współpracy mogłaby polegać na udziale gmin w grupach roboczych tworzonych i koordynowanych przez urzędy marszałkowskie. Grupy te powinny działać w sposób ciągły, obejmując wszystkie etapy przygotowywania POP – od diagnozy i analizy stanu jakości powietrza, przez identyfikację priorytetów, aż po opracowanie działań naprawczych. W ich pracach mogliby uczestniczyć również przedstawiciele GIOŚ, IOŚ-PIB, organizacji pozarządowych i środowisk naukowych.

Schemat 1. Etapy tworzenia POP z uwzględnieniem perspektywy lokalnej



Schemat stworzono w oparciu o propozycję Ministerstwa Klimatu i Środowiska. Ciemniejszym kolorem zaznaczono rekomendacje ze strony Ministerstwa, zaś zielone strzałki oznaczają omawiane momenty możliwej nieformalnej współpracy gmin z urzędami marszałkowskimi.

Opracowanie własne na podstawie propozycji Ministerstwa Klimatu i Środowiska oraz rekomendacji wypracowanych podczas warsztatów z gminami i urzędami marszałkowskimi. Nowe rozwiązania proponowane przez Ministerstwo to m.in. zaangażowanie Instytutu Ochrony i Środowiska, a także analiza źródeł emisji i modelowanie efektów na poziomie krajowym.

Kluczowe jest wypracowanie partnerskiej i systematycznej współpracy, w której gminy będą miały realną możliwość przedstawienia własnego stanowiska, zaproponowania działań naprawczych, a także oceny proponowanych rozwiązań pod kątem lokalnej specyfiki, zebranych danych i potencjalnych trudności. Jednym z rekomendowanych kierunków jest zaangażowanie gmin na etapie diagnozy i analizy stanu jakości powietrza, co pozwoliłoby zidentyfikować szanse i wyzwania wynikające z dotychczasowej realizacji POP. Kolejnym rozwiązaniem jest aktywne włączanie samorządów w proces samego opracowywania dokumentu. Dzięki temu możliwe będzie lepsze dopasowanie POP do lokalnej specyfiki i realnych problemów.

Wśród przykładów możliwego włączenia gmin już na etapie analizy i diagnozy można wymienić:

- dzielenie się dotychczasowymi doświadczeniami z prowadzenia działań na rzecz poprawy jakości powietrza – barierami, osiągnięciami, dobrymi praktykami itd.,
- udostępnianie danych lokalnych, np. z przeprowadzonych inwentaryzacji,
- informowanie o specyficznych uwarunkowaniach lokalnych (przestrzennych, społecznych itd.) oraz priorytetach gmin.

Zaś na późniejszych etapach, dotyczących opracowywania POP, potencjalne możliwości współpracy z gminami, to m.in.:

- zgłaszanie własnych propozycji działań naprawczych i harmonogramów ich realizacji,
- ocenianie realności proponowanych działań pod kątem lokalnych barier (w tym poziomu akceptacji społecznej), możliwości rozwoju oraz wskazywanie możliwych ścieżek finansowania,
- proponowanie wskaźników monitorowania postępów opierających się na lokalnych danych,
- wskazywanie potencjalnego powiązania POP i PDK z lokalnymi strategiami i planami rozwoju,
- współpraca z mieszkańcami, lokalnymi inicjatywami i organizacjami pozarządowymi (zarówno przy identyfikacji problemów i potrzeb, jak i przy upowszechnianiu działań naprawczych oraz promocji proekologicznych zachowań).

Grupy robocze mają szansę stać się inspirującą przestrzenią wspierającą wymianę dobrych praktyk pomiędzy samorządami. Warty uwagi w tym kontekście jest śląski Zespół roboczy ds. wdrażania przepisów tzw. uchwały antysmogowej, w którego skład wchodzi m.in. przedstawiciele gmin członkowskich Śląskiego Związku Gmin i Powiatów, przedstawiciele Marszałka Województwa Śląskiego czy reprezentanci lokalnych alarmów smogowych. Celem Zespołu było wspólne wypracowanie obowiązków JST wynikających z wprowadzonej na obszarze województwa śląskiego uchwały antysmogowej<sup>26</sup>. Innym praktycznym przykładem długofalowej i systematycznej komunikacji na linii urząd marszałkowski–gmina, jest długoletnia współpraca Krakowa z Urzędem Marszałkowskim Województwa Małopolskiego. Odpowiednio przemyślane partnerstwo może przynosić wymierne i trwałe korzyści, czego dowodem jest wypracowanie rozwiązań służących poprawie jakości powietrza w mieście. W ramach wspólnych działań utworzono m.in. program Ekodoradców, pomagających uzyskiwać środki zewnętrzne na działania zmierzające do ograniczenia emisji zanieczyszczeń, a także włączając mieszkańców w te działania. Efektem prac było poszerzenie programu o szczebel regionalny, wprowadzając Ekodoradców, jako element działań naprawczych długookresowych w POP z roku 2017<sup>27</sup>.

Dzięki kompleksowemu partnerskiemu współdziałaniu, przedstawiciele gmin mieliby więcej czasu na własne analizy oraz opiniowanie proponowanych działań. Jest to szczególnie istotna praktyka zwłaszcza z perspektywy mniejszych samorządów, których zasoby są ograniczone. Wcześniejsze włączenie pozwoliłoby im nie tylko zaplanować środki i harmonogram działań, lecz także realnie wpłynąć na kształt POP, ograniczyć ryzyko błędnych założeń oraz przygotować się do późniejszej realizacji zadań.

26 Śląski Związek Gmin i Powiatów, *Zespół roboczy ds. wdrażania przepisów tzw. uchwały antysmogowej*, 2022, <https://silesia.org.pl/struktura/inne/zespol-roboczy-ds-wdrazania-przepisow-tzw-uchwaly-antysmogowej/>.

27 Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, *Program ochrony powietrza dla województwa Małopolskiego. Małopolska w zdrowej atmosferze*, 2017, s.62, [https://powietrze.malopolska.pl/wp-content/uploads/2017/02/POP\\_Malopolska\\_2017.pdf](https://powietrze.malopolska.pl/wp-content/uploads/2017/02/POP_Malopolska_2017.pdf).

## B. Budowanie świadomości i poparcia dla działań na rzecz poprawy jakości powietrza wśród mieszkańców

### Kontekst

Według badania przeprowadzonego przez More in Common, zła jakość powietrza stosunkowo rzadko znajduje się na szczycie kluczowych problemów wskazywanych przez respondentów<sup>28</sup>. Na tę problematykę bardziej wyczuleni są mieszkańcy większych miast, podczas gdy dla osób z mniejszych miejscowości jakość powietrza nie jest wskazywana jako priorytetowy problem.

Choć z zebranych deklaracji wynika, że w postrzeganiu ogółu respondentów czynnikiem w największym stopniu sprzyjającym poprawie jakości powietrza jest likwidacja dotychczasowych źródeł ciepła na węgiel i drewno, to jednocześnie zauważalna jest **niepewność i brak jasnej wizji dotyczącej przyszłości ogrzewnictwa. Z badania wynika, że dużej grupie respondentów trudno jest wskazać źródła ogrzewania, na które warto stawiać w kolejnych latach.** Szczególną niepewność odnotowano wśród mieszkańców małych miejscowości oraz osób korzystających z ogrzewania węglowego. Dodatkowo, ogólna świadomość istnienia uchwał antysmogowych w okolicy badanych jest stosunkowo niska – ponad połowa respondentów nie wie, czy takie przepisy zostały u nich wprowadzone.

Zidentyfikowana potrzeba dalszego edukowania i uświadamiania mieszkańców nabiera tym większego znaczenia w kontekście wdrożenia dyrektywy AAQD, a więc i obowiązku osiągnięcia niższych dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń oraz nowych poziomów informowania, jak i alarmowych. Choć realnie może (i powinna) następować poprawa jakości powietrza, to w praktyce mogą pojawiać się częstsze komunikaty o przekroczeniach (zaostrzonych) norm – co u mieszkańców może wywołać wrażenie stagnacji lub braku postępu, mimo że rzeczywistość będzie odwrotna.

Przedstawiciele JST biorący udział w warsztatach wskazali, że **wyzwaniem w kontekście angażowania mieszkańców jest nie tylko sposób komunikacji, ale także jej treść.** Władzom lokalnym brakuje kontekstu oraz oparcia w długofalowej polityce krajowej, która umożliwiłaby im spójne i skuteczne edukowanie mieszkańców. Bariere stanowi także brak pewności samorządowców w kwestii tego, co warto i należy komunikować. W tym kontekście pojawiły się m.in. kwestie ogrzewnicze – urzędowi brakuje potwierdzenia i/lub informacji dotyczących tego, na jakie źródła ciepła powinni zachęcać lokalną społeczność do wymiany.

11

### Proponowane rozwiązania

1. Przeszkody zidentyfikowane podczas spotkania na temat realizacji POP to: zbyt mała świadomość mieszkańców w tematyce ochrony powietrza oraz potrzeba wypracowania przekazu, który będzie dla nich jasny i przekonujący. Bariere utrudniającą skuteczną komunikację władz lokalnych z mieszkańcami jest brak pewności, co komunikować. Podstawą do zmian – wskazywaną przez przedstawicieli administracji różnych szczebli – **jest spójny przekaz do mieszkańców**, w tym przedstawienie **wieloletniego planu działań**. Taka ogólna perspektywa powinna być jednolita i łatwa w odbiorze. Dzięki zarysowaniu spójnego kontekstu, rozumienie i akceptacja działań na rzecz poprawy jakości powietrza mogą się zwiększyć. Samorządowcy zyskają także silniejsze poczucie celu oraz klarowną ścieżkę komunikacji.

We wspieraniu mieszkańców przydatne będzie również komunikowanie oraz wyjaśnianie lokalnych strategii służących osiągnięciu wspólnych założeń. Oprócz długofalowej polityki, należy również skupić się na: skutkach zanieczyszczenia powietrza (zdrowotnych, społecznych, ekonomicznych itd.), możliwych do wdrożenia rozwiązaniach (np. identyfikowanie nowych źródeł ciepła) oraz obowiązującym prawie, w tym istnieniu uchwał antysmogowych oraz reform wynikających z nowej dyrektywy AAQD.

2. Prowadzona w związku z powyższym **stała i długofalowa kampania informacyjna** może zniwelować niezadowolenie mieszkańców wywołane kolejnymi zmianami i komunikatami o przekroczonych normach jakości powietrza. Kształtowanie wspólnej narracji jest przydatne nie tylko mieszkańcom, ale także urzędnikom. Dzięki temu wszyscy lepiej rozumieją kontekst i mogą wypracować skuteczny język do prowadzenia dyskusji oraz przedstawiania argumentów dla podejmowanych działań. Jest to podstawa do budowania zaufania względem władz samorządowych.

Kształtowanie świadomości mieszkańców wzmocnić mogą rozwiązania wizualne, takie jak lokalne mapy zanieczyszczeń czy obszarów szczególnych, podświetlające się w terenie czujniki jakości powietrza informujące o przekroczonych normach czy też grafiki zaciemniających się płuc w zależności od poziomu szkodliwych substancji.

3. Spośród zgłoszonych podczas warsztatów sugestii warto podkreślić **potrzebę używania prostego języka oraz hasłowych, zwięzłych komunikatów**. Przepisy i działania na rzecz poprawy jakości powietrza powinny być zrozumiałe także dla tych mieszkańców, których nie interesują na co dzień zagadnienia legislacyjne. Nieszablonowym przykładem takich działań jest kampania informacyjna z udziałem burmistrza gminy Kleczew<sup>29</sup>, który zwracał mieszkańcom uwagę na problem niewłaściwej segregacji odpadów. Samorządowiec zobrazował odbiorcom skalę wyzwania, przedstawiając szacunkową wysokość wydatków ponoszonych przez gminę, a wcześniej – prezentując zawartość pojemnika na odpady – pokazał, jaka część wyrzucanych śmieci powinna trafić do kontenerów przeznaczonych do recyklingu.

**Komunikacja** związana z działaniami na rzecz poprawy jakości powietrza powinna być **prowadzona kanałami dopasowanymi do odbiorców przy zachowaniu jednolitego przekazu**, w tym np.: kampanie informacyjne w mediach społecznościowych, banery informacyjne czy też informowanie mieszkańców podczas kontroli i/lub spotkań z lokalnymi liderami. Uświadamianie oraz komunikowanie zmian i planowanych działań może być łatwiejsze we współpracy z podmiotami niezwiązanymi z polityką, które jednocześnie dobrze znają lokalny kontekst. **W związku z tym, niezwykle przydatna może być współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz instytucjami skupiającymi różne grupy społeczne** (np. rady seniorów, ośrodki pomocy społecznej, artyści, sportowcy itd.).

Co więcej, przydatne będzie podkreślanie pozytywnego znaczenia mniejszych, lokalnych działań, przekładających się na poprawę w skali makro, a także na korzyści dla mieszkańców (np. oszczędność energii i wydatków). **Mieszkańcy powinni mieć świadomość, że pojedyncze zmiany – takie jak wymiana wysokoemisyjnego źródła ciepła bądź termomodernizacja budynku – dzięki ich powielaniu, mogą przynieść wymierne i długofalowe korzyści.**

Szczególnie ważne są wspólny, długofalowy przekaz i spójna narracja (znane zarówno samorządom, jak i mieszkańcom) oraz zróżnicowanie kanałów komunikacji przy jednoczesnej współpracy z wieloma grupami społecznymi.

## C. Źródła i mechanizmy finansowania realizacji działań POP

### Kontekst

Samorządowcy biorący udział w warsztacie wskazali, że w ramach działań na rzecz poprawy jakości powietrza korzystają ze zróżnicowanych źródeł finansowania, w tym środków unijnych, krajowych czy dystrybuowanych na poziomie regionalnym, w postaci dotacji i/lub pożyczek. Przedstawiciele gmin podkreślali jednocześnie, że potrzebują dalszego wsparcia w pozyskiwaniu funduszy, zwłaszcza w celu utrzymania/wprowadzenia nowych etatów, odciążenia mieszkańców w kwestii kosztów wymiany źródeł ciepła oraz skutecznej realizacji zadań wynikających z POP. Dla samorządów istotne byłyby szkolenia i dostęp do informacji o ścieżkach pozyskiwania środków, a także możliwych celach/obszarach inwestycyjnych.

Mając na uwadze planowane zmiany wynikające z dyrektywy AAQD oraz konieczność dalszych intensywnych działań na rzecz poprawy jakości powietrza, można przypuszczać, że potrzeba wsparcia okołofinansowego będzie jeszcze większa. Jako szczególną potrzebę wskazano wsparcie w zakresie mniej typowych projektów oraz bezpośredniego finansowania działań władz lokalnych, np. termomodernizacji zabytkowych budynków komunalnych.

Warto zauważyć, że brakujące zasoby ekonomiczne mogą stanowić wyzwanie dla skutecznej realizacji POP. Niedobór środków przekłada się bowiem na trudności w przygotowaniu i wprowadzaniu działań prewencyjnych czy naprawczych, np. w kontekście finansowania pracy Ekodoradców. Szczególne problemy w tym obszarze zgłaszają mniejsze gminy o ograniczonych budżetach. Te jednostki tym bardziej potrzebują wsparcia w realizacji skutecznych programów oraz budowaniu zaufania społecznego względem podejmowanych inicjatyw.

Nie można również zapominać o wyzwaniach, z którymi mierzą się mieszkańcy, a pośrednio gminy. Po pierwsze programy finansowe często wymagają wkładu własnego lub poniesienia kosztów z góry. Utrudnia to (lub wręcz eliminuje) udział w programach osób najbardziej potrzebujących. Co więcej, część budynków znajduje się w tak złym stanie technicznym, że nie kwalifikuje się do termomodernizacji. Planowane przejście z paliw stałych na czystsze źródła energii może poskutkować wyższymi rachunkami za ogrzewanie. W konsekwencji opisane powyżej mechanizmy mogą pogłębiać zjawisko ubóstwa energetycznego.

Według samorządowców trudne w realizacji pod względem finansowym, prawnym i technicznym są duże inwestycje, takie jak działania związane z wymianą źródeł ogrzewania (w kamienicach, budynkach zabytkowych oraz budynkach wielorodzinnych) czy powiązane z głęboką termomodernizacją. Niemniej, wyzwaniami są również wspomniana obsługa, rzetelne wsparcie oraz dotarcie do najuboższych mieszkańców. Bez zaadresowania tych przeszkód władze lokalne będą miały prawdopodobnie trudności z uzyskaniem poparcia społecznego oraz osiągnięciem nowych dopuszczalnych norm jakości powietrza.

13

### Proponowane rozwiązania

1. Samorzady podkreślały, że skuteczniejsze działania wymagają stabilnego otoczenia regulacyjnego. **Spójna i długofalowa polityka energetyczna** oraz powiązane z nią systemy wsparcia ułatwiłyby gminom rekomendowanie mieszkańcom konkretnych rozwiązań bez ryzyka, że założenia programów będą zmieniać się w kolejnych edycjach.

Warto podkreślić, że bez jasnej i długofalowej polityki energetycznej mieszkańcy nie są w stanie podjąć racjonalnej i świadomej decyzji. Odnosi się to m.in. do obaw i braku pewności dotyczących nowych źródeł ciepła. Podejmowanie decyzji wymaga nie tylko wiedzy o obecnych i przyszłych programach wsparcia, lecz także **przewidywalnych długoterminowo kosztów energii z danego źródła**. Zwiększy to społeczne poparcie i zaufanie do działań komunikowanych oraz podejmowanych przez samorzady.

2. Wśród szczególnych programów pomocowych pojawiło się Czyste Powietrze, w ramach którego zrewidowaniu powinna ulec m.in. kwestia finansowania audytu energetycznego. Dla samorządów grupą newralgiczną są osoby w kryzysie ubóstwa. Adresowane do nich wsparcie powinno być kompleksowe i wielowątkowe, a przez to może wymagać większych nakładów finansowych i kadrowych. **Zdaniem samorządowców, ze względu na to, że koszty audytu energetycznego są obecnie znaczną barierą w dostępie do realizacji dalszych działań, najubożsi mieszkańcy powinni otrzymywać prefinansowany bon na przeprowadzenie inspekcji<sup>30</sup>.** Obecnie kwestia bonu na audyt (oraz innych proponowanych zmian) w ramach Programu Czyste Powietrze jest poddawana konsultacjom. W kontekście dotarcia i wsparcia najuboższych zasadne byłoby również wzmocnienie roli gminnych i miejskich ośrodków pomocy społecznej (GOPS i MOPS), a także zwiększenie wysokości środków przeznaczanych na operatorów Programu Czyste Powietrze, tak aby mogli skuteczniej prowadzić działania wdrożeniowe i obsługowe programu.

Drugą istotną propozycją jest ułatwienie prefinansowania, tak by umożliwić większej liczbie gospodarstw domowych rozpoczęcie działań, w przypadku braku kosztów własnych. Kolejną istotną rekomendacją jest rewizja kwalifikowalności VAT jako kosztu możliwego do refundacji. Według uczestników warsztatów, jest to jedna z głównych barier zniechęcających do przystąpienia do Programu Czyste Powietrze.

3. Kolejnym z kluczowych postulatów samorządów **jest przeprowadzenie przez NFOŚiGW i WFOŚiGW przeglądu istniejących instrumentów wsparcia** oraz statystyk liczby i jakości składanych wniosków. Na tej podstawie fundusze powinny priorytetyzować te programy, na które występuje realny popyt po stronie mieszkańców, a także dokonać rewizji i ewentualnej modyfikacji instrumentów cieszących się niewielkim zainteresowaniem, wykonując lepszą diagnozę i identyfikację potrzeb. Co więcej, przydatne z perspektywy samorządowców byłyby środki znaczone, np. z opłat za korzystanie ze środowiska lub kar ponoszonych przez gminy za brak lub niewłaściwą realizację działań określonych w POP.
4. Przechodząc do sposobów, w jakie gminy mogłyby finansować działania w warunkach ograniczonych budżetów, warto zwrócić uwagę **na znaczenie zawiązywanej współpracy**. Szukanie partnerów wśród organizacji pozarządowych, ale także zawiązywanie koalicji z innymi JST może ułatwić pracę zwłaszcza małym gminom, których środki są ograniczone. Wartym uwagi jest także kierowanie się działaniami nisko kosztowymi, ale o dużym mnożniku korzyści. Taką praktykę zastosowało, np. Miasto Rawicz, gdzie wprowadzono scentralizowany system zarządzania ciepłem w budynkach użyteczności publicznej, dzięki czemu ograniczono zużywaną energię oraz wydatki.
5. Poza wsparciem pieniężnym, samorządom niezbędne jest wsparcie systemowe opierające się m.in. na:
- dokształceniu kadr (również w zakresie pozyskiwania środków finansowych),
  - uruchomieniu dla gmin profesjonalnego doradztwa w zakresie pozyskiwania środków z różnych programów, najlepiej prowadzonego przez WFOŚiGW (nie na zasadzie warsztatów, tylko dedykowanego stanowiska) / zapewnienie dostępu do centralnego/regionalnego doradcy, bądź bazy dostępnych źródeł finansowania wraz ze wskazaniem ich przeznaczenia oraz zasadami przyznawania,
  - uproszczeniu procedur łączenia finansowania z różnych źródeł,
  - zwiększeniu liczby Ekodoradców, aby rozszerzyć ich geograficzny zasięg (w szczególności w mniejszych gminach) i zwiększyć dostępność wsparcia dla mieszkańców.

Gminom potrzebna jest przede wszystkim wiedza o dostępnych funduszach i sposobach ich pozyskania, a także narzędzia i wsparcie, które ułatwią im codzienną pracę związaną z przygotowaniem i realizacją projektów.

## D. Stworzenie platformy do wymiany wiedzy oraz praktyk pomiędzy jednostkami różnych szczebli

### Kontekst

Z rozmów prowadzonych z samorządami wynika chęć większego współdzielenia wiedzy oraz dobrych praktyk służących poprawie jakości powietrza. W obliczu ograniczonych funduszy i zasobów kadrowych oraz niewielkiego zaangażowania społecznego, rośnie znaczenie jasnych ram odniesienia pozwalających prowadzić działania skuteczne i adekwatne do lokalnych realiów. W tym kontekście decydenci podkreślili potrzebę stworzenia platformy do wymiany dotychczasowych doświadczeń z realizacji POP oraz czerpania inspiracji z podjętych już inicjatyw. Wśród kluczowych obszarów tematycznych wskazano zagadnienia z dziedzin, takich jak ogrzewnictwo i ciepłownictwo, termomodernizacja budynków, kontrola palenisk, edukowanie mieszkańców oraz transport publiczny i prywatny.

Samorządom potrzebne jest narzędzie, dzięki któremu mogłyby – zarówno na etapie tworzenia, jak i realizacji POP – sprawdzać efekty praktyk prowadzonych na innych obszarach oraz poniesionych na ten cel wydatków. Dzięki temu jednostki na poziomie lokalnym i regionalnym mogłyby wymieniać się sprawdzonymi rozwiązaniami, identyfikować potencjalne przeszkody czy uwzględniać miejscową specyfikę ważną przy podejmowaniu decyzji.

Warto dodać, że gminom, szczególnie tym mniejszym, brakuje często narzędzi oraz pracowników do prowadzenia wielowątkowych analiz oraz tworzenia złożonych planów działań. Wspólna platforma mogłaby więc uprościć i ustandaryzować procesy tworzenia i realizacji POP. Z narzędzia do wymiany wiedzy skorzystałyby również większe jednostki (w tym duże ośrodki miejskie czy instytucje wojewódzkie), które mogłyby czerpać inspiracje od innych, nawiązywać współpracę czy wspólnie wypracowywać nowe rozwiązania.

15

### Proponowane rozwiązania

Wsparciem merytorycznym dla działań planowanych i realizowanych przez JST może być interaktywne narzędzie do katalogowania dobrych praktyk – **cyfrowa platforma służąca wymianie skutecznych rozwiązań na rzecz lepszej jakości powietrza**. Platforma zbierałaby i rozwijała praktyki, które zostały dotychczas opracowane w ramach istniejących projektów, a także służyłaby upowszechnieniu innych wdrażanych rozwiązań<sup>31</sup>.

Koncepcja charakteru i sposobu funkcjonowania narzędzia została wypracowana wspólnie z uczestnikami warsztatów Forum Współpracy LeadAir, a następnie uzupełniona o głosy zainteresowanych samorządowców, zaangażowanych w poprzednie edycje programu.

Interaktywny katalog powinien w swym założeniu wspierać codzienną pracę urzędników oraz usprawniać wdrażanie działań naprawczych. Jego funkcjonowanie opierałoby się na współdzieleniu według wcześniej opracowanego schematu, dobrych praktyk wprowadzonych przez poszczególne JST. Samorządowcy mieliby dzięki temu punkt odniesienia dla własnych działań, oparty na opisie lokalnej specyfiki oraz podjętych decyzji w podobnych gminach czy regionach. Jednocześnie możliwe byłoby pewne ujednoczenie stosowanych rozwiązań, tak by kolejne inicjatywy były prowadzone sprawniej i jeszcze efektywniej.

31 Polski Alarm Smogowy, *Dobre praktyki antysmogowe – podręcznik dla samorządów*, 2024, <https://polskialarmsmogowy.pl/2024/12/pas-publikuje-podrecznik-dla-samorzadow-dobre-praktyki-antysmogowe/>; Opracowanie dla Ministerstwa Klimatu i Środowiska, *Wytyczne do określenia działań naprawczych w ramach Programów ochrony powietrza, Planów działań krótkoterminowych oraz Planów działania na rzecz jakości powietrza*, 2025, <https://www.gov.pl/web/klimat/powietrze-wytyczne-dla-administracji-samorzadowej-do-okreslania-dzialan-naprawczych-w-ramach-pop-pdk-oraz-pdjp>. Opracowanie dla Ministerstwa Klimatu i Środowiska, *Poradnik dobrych praktyk prowadzenia kontroli palenisk domowych oraz uchwał antysmogowych. Praktyczny podręcznik dla gmin o prowadzeniu kontroli*, 2025, <https://www.gov.pl/web/klimat/poradnik-dla-gmin-dotyczacy-dobrych-praktyk-prowadzenia-kontroli-palenisk-domowych-oraz-uchwal-antysmogowych>.

Podstawowym elementem katalogu byłyby pojedyncze karty prezentujące warte uwagi działania na rzecz poprawy jakości powietrza realizowane przez dane jednostki. Praktyki dotyczące poprawy jakości powietrza, które zdaniem decydentów powinno uznawać się za „dobre”, to przede wszystkim te, dzięki którym następuje mierzalne zmniejszenie zanieczyszczeń, a efekty są trwałe i adekwatne do poniesionych kosztów. W celu współdzielenia wiedzy oraz wymiany doświadczeń pomiędzy JST poszczególne karty powinny w pierwszej kolejności zawierać:

- opis lokalnych problemów z zakresu jakości powietrza, a także miejscową specyfikę (np. poziom zaangażowania mieszkańców czy główne źródła ogrzewania),
- informacje o zastosowanych narzędziach i niezbędnych nakładach (finansowych i kadrowych),
- spis osiągniętych efektów,
- źródła finansowania,
- dane kontaktowe do osób odpowiedzialnych za konkretne działania.

Samorządowcy pozytywnie ocenili również pomysł uzupełnienia studiów przypadku o informacje dotyczące wprowadzonych ulepszeń względem dotychczasowych praktyk.

Wśród przykładów działań, które mogłyby się znaleźć w katalogu jako inspiracja dla innych, przedstawiciele śląskich miast wskazali rekomendacje wypracowane w ramach Śląskiego Związku Gmin i Powiatów przez Zespół ds. poprawy jakości powietrza<sup>32</sup>. Dokument dotyczy kwestii egzekwowania tzw. ustawy antysmogowej, w tym kontroli źródeł ciepła. Rekomendacje miały udzielić odpowiedzi na wątpliwości i trudności napotymane przez gminy oraz przyczynić się do ujednoczenia lokalnych polityk.

16

Innym przykładem praktyk możliwych do uwzględnienia w katalogu jest zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej. W trakcie analiz – w ramach wcześniejszej edycji programu LeadAir – oszacowano, iż udział niedocieplonych powierzchni w obiektach publicznych znajdujących się w zasobie miejskim Rawicza wynosił 60%<sup>33</sup>. W ostatnich latach gmina rozpoczęła proces termomodernizacji swoich zasobów oraz budowy na nich instalacji fotowoltaicznych. Przetestowane przez Rawicz sposoby zarządzania energią przyniosły w budynkach Urzędu Miejskiego oszczędności energii cieplnej rzędu 20%.

Interaktywna baza dotycząca działań wdrażanych w różnych obszarach kraju i o różnej tematyce, sprzyjałaby kształtowaniu praktycznej wiedzy o skuteczności i opłacalności konkretnych praktyk. Cyfrowa platforma byłaby **szczególnie przydatna w planowaniu oraz doborze inwestycji i działań naprawczych**. Dodatkowo mogłaby również **wspierać działania nakierowane na pozyskiwanie środków pieniężnych** czy decyzje dotyczące edukacji i komunikacji z mieszkańcami. Z myślą o wsparciu codziennej pracy, platforma oprócz pojedynczych kart/studiów przypadku powinna także oferować:

- wzory uchwał i regulaminów,
- szacunkowe wskaźniki oraz szablony oceny kosztów i skuteczności działań na rzecz poprawy jakości powietrza (z uwzględnieniem np. lokalnej specyfiki i postaw społecznych),
- bazę informacji o dostępnych źródłach finansowania,
- interaktywne mapy projektów,
- przestrzeń do wymiany danych lokalnych (np. inwentaryzacje, lokalne ograniczenia, dane społeczne),
- integrację z systemem CEEB.

Faktyczne **wdrożenie interaktywnej platformy** mogłoby również adresować wspomnianą wcześniej potrzebę wcześniejszego włączania gmin w proces tworzenia **POP lub PDK (podpunkt A). Funkcjonalności angażujące przedstawicieli JST na każdym etapie** – od diagnozy i analizy po opracowanie dokumentów – nadałyby procesowi

32 Śląski Związek Gmin i Powiatów Zespół, *Rekomendacje 2.0 – analiza uwarunkowań dotyczących obowiązków jst związanych z wdrażaniem tzw. uchwały antysmogowej*, 2023, <https://silesia.org.pl/rekomendacje-2-0-dotyczace-tzw-uchwaly-antysmogowej-przyjete/>.

33 Forum Energii, *Plan transformacji energetycznej Rawicza do 2040 r.*, 2024, s. 5, <https://www.forum-energii.eu/rawicz-plan-transformacji>.

bardziej partnerski i przewidywalny charakter. Interaktywna platforma mogłaby umożliwiać samorządom zgłaszanie z odpowiednim wyprzedzeniem własnych uwag i pomysłów do POP. Wśród proponowanych rozwiązań, samorządowcy najchętniej widzieliby:

- możliwość zgłaszania barier i trudności napotkanych przy wdrażaniu dotychczasowych działań,
- narzędzie umożliwiające analizę elementów POP według ich skuteczności i wykonalności (np. pod względem dostępnych środków finansowych, akceptacji społecznej itd.),
- funkcję służącą zgłaszaniu uwag do diagnozy i priorytetów przed opracowaniem projektów kolejnych planów.

Katalog mógłby również wzmacniać współpracę pomiędzy różnymi szczeblami administracji, dzięki **przejrzystej, odgórnej komunikacji**. Szczególnie wartościowe byłoby przede wszystkim uwzględnienie możliwości aktualizacji platformy pod względem zmian przepisów wraz z ich interpretacją czy komentarzem MKiŚ/IOŚ-PIB oraz dodanie funkcji umożliwiającej podejrzanie harmonogramu prac nad POP w danym województwie (z informacjami o obecnym stanie prac, a także o momentach, w których gmina może i powinna się włączyć). Dzięki takim funkcjom przedstawiciele JST mieliby zestaw kluczowych danych zgromadzonych w jednym miejscu. Zwiększyłoby to płynność przepływu informacji, a jednocześnie zniwelowało bariery wynikające z ograniczonych zasobów kadrowych i czasowych, które utrudniają analizę i przekazywanie treści.

Aby platforma spełniała swoją funkcję oraz odpowiadała na potrzeby samorządów, powinna być intuicyjna w obsłudze, a stosowany w niej język – przystępny, podobnie jak i udostępniane tam informacje. Ułatwieniu korzystania z narzędzia, powinno służyć filtrowanie treści oraz możliwość wyboru zagadnień według tematyki (np. niska emisja, transport), konkretnych szczebli administracji oraz wielkości/typu gminy.

Platforma powinna być regularnie aktualizowana. Najlepiej, gdyby przedstawiciele JST na bieżąco dodawali uwagi do realizowanych zadań, np. przy okazji sprawozdania z realizacji POP. Przydatne przy tym będą automatyczne powiadomienia o konieczności uzupełnienia treści. Zachętą do włączenia się we współtworzenie katalogu byłoby zdaniem samorządowców przede wszystkim łatwy formularz online oraz dodatkowe korzyści przy ocenach wniosków o dofinansowanie działań. Wśród innych czynników motywujących wskazano również wsparcie eksperta przy zgłaszaniu praktyki czy możliwość uzyskania certyfikatu „Dobrej Praktyki”.

17

O wiarygodność współdzielonych informacji dbałby administrator, którego funkcję według samorządowców mógłby pełnić samodzielnie IOŚ-PIB lub konsorcjum instytucji (np. GIOŚ, IOŚ-PIB i WFOŚiGW).

Stworzenie współdzielonego narzędzia do wymiany wiedzy, kontaktów i inspiracji mogłoby równocześnie odpowiadać na potrzeby związane z budowaniem świadomości i poparcia działań wśród mieszkańców oraz z dostępnością źródeł i mechanizmów finansowania.

Katalog ułatwiłby również planowanie działań naprawczych w ramach tworzenia/aktualizacji POP. Gotowe opisy działań, dane o wydatkach i efektach oraz wskazanie potencjalnych barier pozwoliłyby szybciej i trafniej dobierać środki naprawcze, szczególnie tam, gdzie brakuje zasobów na samodzielne analizy.

Takie narzędzie mogłoby zwiększyć efektywność tworzenia i wdrażania POP, ujednoczyć standardy oraz wzmocnić kompetencje lokalne.

## Podsumowanie

Wobec planowanych zmian związanych z wdrożeniem unijnych przepisów dotyczących jakości powietrza, samorządy będą się mierzyć z istotnymi wyzwaniami społecznymi, finansowymi i organizacyjnymi. Zaktualizowana dyrektywa AAQD, wprowadzająca od 1 stycznia 2030 r. zaostrzone normy jakości powietrza, nakłada pośrednio na władze lokalne obowiązek podjęcia dalszych ambitnych działań w celu osiągnięcia nowych standardów. Jednocześnie już teraz, jeszcze przed wejściem dyrektywy w życie, samorządy lokalne napotyka trudności i bariery w realizacji tematycznych polityk. Władze mierzą się z wyzwaniami wynikającymi z ograniczonej świadomości społecznej w zakresie jakości powietrza, brakami kadrowymi i niedostateczną wiedzą ekspercką czy ograniczoną sprawczością w procesie wdrażania przepisów.

W celu sprostania dotychczasowym trudnościom oraz przygotowania się na nadchodzące zmiany wynikające z wdrożenia AAQD, powstało opracowanie zbierające sugestie usprawnień dotyczących polityki ochrony powietrza, tak by działania były jak najskuteczniejsze i najtrwalsze.

Wśród rozwiązań wypracowanych razem z uczestnikami Forum Współpracy LeadAir, prowadzonego przez Forum Energii, należy przede wszystkim podkreślić:

- **sfomalizowanie i wzmocnienie współpracy pomiędzy urządami marszałkowskimi a gminami** – włączenie przedstawicieli władz lokalnych na wcześniejszych etapach tworzenia POP przełoży się na lepsze dopasowanie programów do rzeczywistych potrzeb oraz możliwości konkretnych gmin,
  - Rekomendacje na poziomie centralnym: rozpowszechnienie praktyki włączania interesariuszy w proces opiniowania projektów POP już na początkowych etapach przygotowywania dokumentów.
  - Rekomendacje na poziomie regionalnym: nawiązanie długotrwałej i kompleksowej współpracy z gminami, np. w ramach grup roboczych, dzięki czemu wymiana wiedzy i pomysłów rozpocznie się na wcześniejszych etapach tworzenia i realizacji POP.
  - Rekomendacje na poziomie lokalnym: uczestnictwo w wymianie doświadczeń i wiedzy z realizacji dotychczasowych działań na rzecz poprawy jakości powietrza. Dzielenie się z urządami marszałkowskimi informacjami o lokalnej specyfice, potrzebach i barierach napotykanym przez gminy.
- **kontynuację działań edukacyjnych dla mieszkańców** – budowanie świadomości w zakresie zanieczyszczeń i jakości powietrza wpłynie na poziom poparcia dla zmian i działań podejmowanych na poszczególnych poziomach administracji,
  - Rekomendacje na poziomie centralnym i regionalnym: stworzenie spójnego, długofalowego przekazu do mieszkańców na temat ochrony powietrza, skutków i zagrożeń wynikających z zanieczyszczeń. Przedstawienie wieloletniego planu działań, który będzie stanowił podstawę dla samorządów przy podejmowaniu własnych inicjatyw oraz prowadzeniu działań informacyjnych skierowanych do mieszkańców.
  - Rekomendacje na poziomie lokalnym: prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych objaśniających mieszkańcom lokalne strategie i działania służące poprawie i utrzymaniu dobrej jakości powietrza. Komunikację należy prowadzić kanałami dopasowanymi do odbiorców przy zachowaniu jednolitego przekazu oraz prostego języka. Przydatnym narzędziem w tym zakresie może być angażowanie organizacji pozarządowych oraz lokalnych grup i liderów opinii.

- **zapewnienie wsparcia w obszarze finansowania** – w obliczu planowanych zmian wynikających z dyrektywy AAQD rozpowszechnianie wiedzy o możliwych ścieżkach pozyskiwania środków będzie stanowiło istotne ułatwienie dla JST w realizacji działań prewencyjnych i naprawczych,

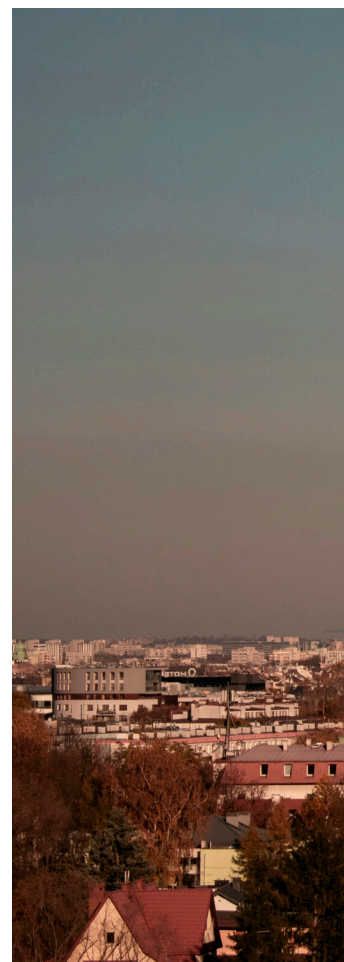
- Rekomendacje na poziomie centralnym: zapewnienie spójnej i długofalowej polityki energetycznej oraz powiązanych z nią systemów wsparcia. Przeprowadzenie rewizji programu Czyste Powietrze, tak aby uwzględniał aktualne potrzeby samorządów i mieszkańców oraz był spójny z innymi działaniami na rzecz poprawy jakości powietrza. Dalsze prace nad systemowymi rozwiązaniami oraz rozbudowanie zasobu dostępnej wiedzy i usług doradczych w programach wsparcia (np. doradcy energetyczni, wysokiej jakości audyty).
- Rekomendacje na poziomie regionalnym: przegląd przez NFOŚiGW wraz z WFOŚiGW istniejących instrumentów wsparcia oraz statystyk liczby i jakości wniosków składanych do poszczególnych programów, a także rewizja i modyfikacja instrumentów cieszących się niewielkim zainteresowaniem. Nadawanie priorytetu programom, na które występuje realny popyt po stronie mieszkańców.
- Rekomendacje na poziomie lokalnym: w celu efektywniejszego realizowania działań na rzecz poprawy jakości powietrza – nawiązywanie współpracy między organizacjami pozarządowymi (np. jako zawiązki międzygminne) oraz innymi samorządami, szczególnie w sytuacjach ograniczonych budżetów. Równie przydatne będzie kierowanie się działaniami nisko kosztowymi, ale o dużym mnożniku korzyści.

- **stworzenie współdzielonej platformy do wymiany sprawdzonych i skutecznych praktyk** – wymiana wiedzy oraz doświadczeń między różnymi szczeblami administracji może wspierać uzupełnianie braków informacyjnych czy niedoborów zasobów, okazja do zapoznania się z dotychczas zastosowanymi rozwiązaniami i czerpania z nich inspiracji, będzie sprzyjać wdrażaniu działań o lepszej efektywności i adekwatności względem lokalnych uwarunkowań.

- Rekomendacje na poziomie centralnym: wspieranie wymiany wiedzy i dobrych praktyk pomiędzy niższymi szczeblami administracji oraz zapewnianie transparentnych informacji dotyczących realizowanych działań oraz toczących się postępowań prawnych w obszarze ochrony powietrza.
- Rekomendacje na poziomie regionalnym i lokalnym: skuteczne gromadzenie i katalogowanie sprawdzonych rozwiązań, a także wymiana informacji pomiędzy urzędami. Dzięki temu, nawet w przypadku rotacji, niedoboru pracowników czy specyficznej sytuacji lokalnej, wiedza dotycząca działań na rzecz poprawy jakości powietrza będzie lepiej udokumentowana i łatwiej dostępna. Umożliwi to również dokonywanie porównań między poszczególnymi jednostkami.

Kompleksowe działania, rozpoczynając od dalszego doskonalenia procesu tworzenia POP, przez edukację i budowanie ogólnej świadomości na temat jakości powietrza, aż po kształtowanie wspólnej przestrzeni współpracy i inspiracji, mogą przyczynić się do lepszej realizacji zadań wynikających z POP. Co więcej, aktywne zaangażowanie na obecnym etapie – jeszcze przed wejściem w życie zaktualizowanej dyrektywy AAQD – może przynieść samorządom wymierne korzyści w postaci wzmocnionej sprawczości oraz poszerzenia kompetencji i wiedzy.

Rekomendacje  
na rzecz realizacji celów  
dyrektywy AAQD.  
Opracowanie w ramach  
programu LeadAir



FORUM ENERGII  
ul. Wspólna 35/10, 00-519 Warszawa  
NIP: 7010592388, KRS: 0000625996, REGON: 364867487

[www.forum-energii.eu](http://www.forum-energii.eu)