

Województwa wobec smogu

Praktyka, bariery i wyzwania wdrażania
polityk antysmogowych w Polsce



AUTOR

Maciej Misztal

badacz, Polityka Insight

REDAKCJA

Weronika Kiebzak

PROJEKT GRAFICZNY

Urszula Dubiniec

Publikacja jest finansowana przez Clean Air Fund
w ramach projektu Miasta bez smogu.
Opracowanie jest bezstronne i obiektywne, partner nie miał
wpływu na jego tezy ani wymowę. Wszystkie prawa zastrzeżone.

**POLITYKA
INSIGHT**

POLITYKA INSIGHT to źródło wiedzy o polskiej i europejskiej polityce oraz gospodarce dla liderów biznesu, decydentów politycznych i dyplomatów. Od 13 lat dostarcza swoim odbiorcom serwisy analityczne dostępne w abonamentach, przygotowuje raporty i prezentacje na zlecenie polskich i międzynarodowych instytucji oraz organizuje debaty i konferencje. Analityków i analityczki Polityki Insight można usłyszeć w regularnie publikowanych autorskich seriach podcastowych, m.in. Nasłuchu i Energii do zmiany.
www.politykainsight.pl

Warszawa, czerwiec 2026 r.

Wprowadzenie

Polska od wielu lat zмага się z problemem zanieczyszczonego powietrza, który w różnym stopniu dotyka mieszkańców poszczególnych regionów. Smog stał się nie tylko tematem sezonowych komunikatów, lecz także stałym elementem debaty publicznej, obecnym w rozmowach o zdrowiu, kosztach i sposobach ogrzewania, planowaniu przestrzennym czy przyszłości energetyki. Dyskusja ta coraz wyraźniej pokazuje, że oprócz instrumentów prawnych i programowych o powodzeniu działań antysmogowych decyduje również sprawność wdrażających je instytucji.

Szczególne miejsce w systemie zarządzania politykami antysmogowymi zajmują samorządy wojewódzkie. To na ich poziomie powstają programy ochrony powietrza, uchwały antysmogowe oraz plany działań krótkoterminowych, które wyznaczają kierunek działań dla gmin i powiatów. Jednocześnie województwa funkcjonują w gęstej sieci zależności, pomiędzy wymaganiami prawa unijnego i krajowymi ramami finansowania a realnymi możliwościami i ograniczeniami lokalnych samorządów. Codzienna praca urzędów marszałkowskich to nie tylko przekładanie regulacji na dokumenty, lecz również stała współpraca z gminami, szukanie sposobów wsparcia mieszkańców o najniższych dochodach czy mierzenie się z nieufnością wobec zmian.

Raport, który oddajemy w ręce czytelnika, jest próbą uchwycenia tej praktycznej strony polityki antysmogowej na poziomie województw. Opiera się na doświadczeniach pracowników urzędów marszałkowskich, ich obserwacjach, problemach i ocenach tego, co w obecnym systemie działa dobrze, a co wymaga korekty. Zebrane wypowiedzi pokazują zarówno przykłady ambitnych i spójnych działań, jak i sytuacje, w których brak zasobów, rozproszenie odpowiedzialności czy napięcia społeczne hamują tempo zmian.

Szczególnym punktem odniesienia staje się nowa dyrektywa UE w sprawie jakości powietrza (Ambient Air Quality Directive, AAQD), która podnosi poprzeczkę oczekiwań wobec państw członkowskich i ich regionów. Dla województw oznacza to konieczność wejścia w kolejny etap transformacji, wyjścia poza dotychczasowy rytm stopniowych usprawnień i zmierzenia się z pytaniem, jak połączyć ostrzejsze normy z realnymi możliwościami mieszkańców i samorządów. Mamy nadzieję, że przedstawione w raporcie wnioski i głosy z regionów będą pomocne w projektowaniu rozwiązań, które zbliżą nas do czystszej powietrza, nie gubiąc po drodze lokalnych doświadczeń i ograniczeń.

Wykaz skrótów

AAQD (Ambient Air Quality Directive) - dyrektywa UE 2024/2881 z dnia 23 października 2024 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy

GEEB - Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków

GIOŚ – Główny Inspektorat Ochrony Środowiska

JST - Jednostka samorządu terytorialnego

MKiŚ - Ministerstwo Klimatu i Środowiska

NFOŚiGW - Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

PDK - Plan Działań Krótkoterminowych

POP - Program Ochrony Powietrza

WIOŚ - Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska

WFOŚiGW - Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Spis treści

Wprowadzenie	3
Wykaz skrótów	4
Wnioski	6
Wstęp	7
Cel badania	7
Rola województw w systemie polityk antysmogowych	8
Nadchodzące wyzwania	9
Zakres badania	10
Rozdział I	11
Województwa wobec smogu: typologia podejść	
Co różni województwa?	12
Typologia podejść regionalnych do wyzwań smogowych	12
Liderzy polityki antysmogowej	14
Województwa o niskim priorytecie działań antysmogowych	16
Województwa o średnim zaangażowaniu	17
Rozdział II	19
Najważniejsze zadania województw	
Egzekwowanie uchwał antysmogowych i programów ochrony powietrza	20
Współpraca z innymi podmiotami	21
Przygotowania do wdrożenia dyrektywy AAQD	22
Rozdział III	25
Bariery wdrażania polityk antysmogowych	
Bariery finansowe	26
Bariery organizacyjne i kadrowe	29
Bariery prawne i instytucjonalne	31
Bariery społeczne i polityczne	34
Rozdział IV	37
Współpraca z instytucjami	
Relacje z gminami i powiatami	38
Kontakty z rządem i instytucjami centralnymi	39
Rekomendacje	41
Podsumowanie	43
Aneks. Metodologia badania	45

Wnioski

1

Polityka antysmogowa w Polsce nie rozwija się w sposób jednolity ani przestrzennie, ani instytucjonalnie. Część województw tworzy rozbudowane systemy oparte na uchwałach antysmogowych i współpracy z gminami, inne ograniczają się do realizacji planów ochrony powietrza, co tworzy mozaikę różnych modeli zamiast jednego spójnego systemu.

2

Kluczowym problemem nie jest brak celów, lecz słabość wdrażania. Formalnym obowiązkiem często nie towarzyszą adekwatne zasoby, poinformowane kadry i narzędzia egzekucji. W efekcie luka między ambicją a zdolnością wykonawczą staje się jedną z najważniejszych cech systemu ochrony powietrza.

3

Bariery finansowe, społeczne i kadrowe mają charakter systemowy. Dalsza poprawa jakości powietrza coraz częściej wymaga działań od osób, które najtrudniej objąć wsparciem: ubogich, starszych, samotnych, mniej zaradnych albo sceptycznych wobec zmian. W tym sensie polityka antysmogowa znalazła się w bardziej wymagającej, społecznej fazie swojej realizacji.

4

Skuteczność rośnie tam, gdzie działa partnerstwo, kontrola i wsparcie lokalne. Najlepsze efekty wynikają z połączenia jasnych regulacji, sprawnego systemu kontroli, odpowiedniego przygotowania instytucjonalnego gmin i dostępnego wsparcia doradczo-edukacyjnego, a nie samego przekazywania obowiązków „w dół”.

5

Nowa dyrektywa AAQD będzie testem dojrzałości całego systemu. Jest ona postrzegana jednocześnie jako impuls do przyspieszenia działań oraz jako źródło nowych napięć finansowych, organizacyjnych i społecznych. Bez silniejszego wsparcia finansowego, lepszych danych, sprawniejszej koordynacji i większej mobilizacji na poziomie lokalnym obecny model może okazać się niewystarczający do osiągnięcia bardziej rygorystycznych norm po 2030 r.

Wstęp

Cel badania

Zanieczyszczenie powietrza od lat jest jednym z najpoważniejszych czynników ryzyka środowiskowego dla zdrowia publicznego – wpływa na liczbę przedwczesnych zgonów, zachorowalność na choroby układu oddechowego i krążenia, jakość życia mieszkańców oraz koszty ponoszone przez system ochrony zdrowia i gospodarkę. **Problem ten ma również wyraźny wymiar regionalny, ponieważ jego skala, źródła i skutki społeczne są silnie zróżnicowane terytorialnie**, a poprawa jakości powietrza może przynieść wymierne korzyści zdrowotne i ekonomiczne na poziomie województw. Zgodnie z rekomendacjami Światowej Organizacji Zdrowia z 2021 r. średnioroczny poziom pyłów PM_{2.5} nie powinien przekraczać 5 µg/m³, a PM₁₀ – 15 µg/m³, co pokazuje, jak duża jest skala wyzwań związanych z osiągnięciem bezpiecznej dla zdrowia jakości powietrza.

Problem smogu na poziomie regionalnym jest również przedmiotem analiz innych środowisk eksperckich i badawczych. Przykładem są opracowania Europejskiego Centrum Czystego Powietrza oraz materiały publikowane przez portal SmogLab, wskazujące zarówno na zdrowotne skutki poprawy jakości powietrza, jak i na regionalne zróżnicowanie źródeł emisji oraz skuteczności działań naprawczych.

Niniejszy raport wpisuje się w ten nurt analiz, ale koncentruje się przede wszystkim na perspektywie instytucjonalnej urzędów marszałkowskich i praktycznych uwarunkowaniach wdrażania polityk antysmogowych w województwach. Perspektywa urzędów marszałkowskich ma szczególną wartość, ponieważ samorząd województwa pełni w systemie ochrony powietrza rolę łącznika między działaniami krajowymi i lokalnymi. Z jednej strony odpowiada za przygotowanie i aktualizację kluczowych dokumentów na poziomie regionalnym, z drugiej – jego skuteczność zależy od aktywności gmin, powiatów oraz instytucji podległych rządowi, które współdecydują o tempie wdrażania działań naprawczych.

Raport przedstawia wyniki badania dotyczącego realizacji polityk antysmogowych na poziomie województw, opartego na wywiadach pogłębionych i odpowiedziach pisemnych udzielonych przez przedstawicieli urzędów marszałkowskich. Celem badania było poznanie doświadczeń związanych z wdrażaniem uchwał antysmogowych, programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych, a także identyfikacja dobrych praktyk, barier instytucjonalnych i oczekiwanych zmian systemowych.

Analiza zebranego materiału wskazuje, że polityka antysmogowa w Polsce weszła w etap, w którym samo przygotowywanie i przyjmowanie dokumentów strategicznych nie jest wystarczające. **O skuteczności działań coraz częściej decyduje nie tylko kwestia finansowania, ale również jakość współpracy między szczeblami administracji, zdolność do egzekwowania przepisów, dostęp do wiarygodnych danych oraz umiejętność (i możliwość) docierania do gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym.**

Przeprowadzone badanie nabiera dodatkowego znaczenia w świetle nowej dyrektywy UE 2024/2881 z dnia 23 października 2024 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej jakości powietrza dla Europy (Ambient Air Quality Directive, AAQD), która będzie wymagała od państw członkowskich podjęcia zdecydowanie bardziej ambitnych działań w walce ze smogiem. Wypowiedzi przedstawicieli województw pokazują, że dyrektywa jest postrzegana jednocześnie jako impuls do przyspieszania zmian oraz jako źródło nowych napięć organizacyjnych i społecznych.

Rola województw w systemie polityk antysmogowych

Samorząd województwa odgrywa kluczową rolę w regionalnym systemie zarządzania jakością powietrza, choć jego kompetencje mają przede wszystkim charakter planistyczny, koordynacyjny i nadzorczy. To na poziomie województwa przygotowywane są programy ochrony powietrza (POP) dla obszarów, w których stwierdzono przekroczenia poziomów dopuszczalnych, docelowych lub alarmowych określonych substancji.

Programy ochrony powietrza wyznaczają katalog działań naprawczych, które mają doprowadzić do osiągnięcia wymaganych standardów jakości powietrza w możliwie najkrótszym czasie. W praktyce oznacza to, że samorząd województwa nie tylko diagnozuje problem, lecz także nakłada na gminy obowiązki ograniczania emisji, prowadzenia działań edukacyjnych, sprawozdawczości oraz wdrażania lokalnych przedsięwzięć służących poprawie jakości powietrza.

W zdecydowanej większości województw istotnym instrumentem są również uchwały antysmogowe (poza województwem podlaskim i zachodniopomorskim, gdzie nie przyjęto takich dokumentów), które wprowadzają ograniczenia lub zakazy eksploatacji określonych instalacji, urządzeń grzewczych i paliw. Wyniki badania wskazują jednak na znaczące zróżnicowanie między regionami: w części województw istotną rolę odgrywają uchwały antysmogowe i rozwinięte instrumenty wdrożeniowe, natomiast w innych działania koncentrują się głównie na realizacji programów ochrony powietrza. Do zadań samorządu województwa należy także opracowywanie planów działań krótkoterminowych (PDK), których celem jest ograniczanie skutków zanieczyszczenia powietrza. Z wypowiedzi respondentów wynika jednak, że praktyczne funkcjonowanie tego instrumentu bywa osłabione przez problemy w obiegu informacji między Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska (GIOŚ), centrami zarządzania kryzysowego oraz samorządami lokalnymi.

Ważną rolę województw jest również monitorowanie prowadzenia działań naprawczych prowadzonych przez gminy i powiaty oraz zbieranie okresowych sprawozdań z wykonania POP i PDK. W praktyce urząd marszałkowski pełni funkcję węzła systemu ochrony powietrza: przekazuje wytyczne, odpowiada na pytania samorządów lokalnych, interpretuje obowiązki oraz analizuje postęp wdrażania polityk naprawczych.

Zgromadzony materiał pokazuje jednak wyraźnie, że województwa nie dysponują wszystkimi instrumentami niezbędnymi do skutecznego egzekwowania polityk antysmogowych. Ograniczenia dotyczą szczególnie niewystarczających uprawnień do

nakładania sankcji na mieszkańców i częściowo na gminy, niedostatecznych zasobów finansowych po stronie jednostek samorządu terytorialnego (JST) oraz zależności od instrumentów krajowych, takich jak program „Czyste powietrze”, polityka energetyczna państwa czy system kontroli realizowany przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska (WIOŚ).

W efekcie województwa są odpowiedzialne za przygotowanie ambitnych dokumentów i koordynację działań, ale nie zawsze są wyposażone w odpowiednie narzędzia wykonawcze. To napięcie między odpowiedzialnością a ograniczoną sprawczością stanowi jeden z najważniejszych kontekstów badania.

Nadchodzące wyzwania

Nowa dyrektywa UE w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy wyznacza kolejny etap w polityce antysmogowej, ponieważ zaostrza standardy jakości powietrza i zwiększa wymagania wobec państw członkowskich w zakresie planowania oraz wdrażania działań naprawczych. W badanych województwach dyrektywa jest postrzegana jako regulacja, która oznacza przejście od stopniowych działań do wyraźnie przyspieszonej transformacji.

Część urzędów marszałkowskich rozpoczęła już przygotowania do wdrażania AAQD: informują gminy o nowych wymogach, uczestniczą w pracach Grupy Roboczej ds. ochrony powietrza przy Ministerstwie Klimatu i Środowiska (MKiŚ) oraz analizują potrzeby opracowania nowych dokumentów strategicznych. Inne województwa deklarują bardziej ostrożne podejście i podkreślają, że konkretne działania będą możliwe dopiero po pełnym wdrożeniu przepisów unijnych do prawa krajowego.

Niezależnie od stopnia zaawansowania przygotowań we wszystkich analizowanych odpowiedziach powtarza się przekonanie, że najważniejszym wyzwaniem związanym z AAQD będą kwestie finansowe. Osiągnięcie bardziej rygorystycznych norm jakości powietrza będzie wymagało zwiększenia skali inwestycji w wymianę źródeł ciepła, termomodernizację budynków, rozwój systemów ciepłowniczych, transport niskoemisyjny, a także rozbudowę sieci monitoringu jakości powietrza.

Oprócz wyzwań finansowych istotne znaczenie mają również kwestie organizacyjne. Respondenci wskazują na krótkie terminy, potrzebę tworzenia nowych dokumentów, konieczność dostosowania systemu sprawozdawczego, zwiększenia liczby etatów w JST oraz poprawy jakości danych o źródłach ciepła, zwłaszcza w Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (CEEB).

Równie ważny jest wymiar społeczny. **Wiele przedstawicieli województw podkreśla, że wdrożenie zaostrzonych norm może się nie powieść, jeśli działania naprawcze nie zostaną powiązane z polityką przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu oraz z szeroką edukacją społeczną o wpływie zanieczyszczeń powietrza na zdrowie.** Wypowiedzi z regionów słabiej rozwiniętych sugerują, że najtrudniej będzie wprowadzić zmiany w gospodarstwach domowych o najniższych dochodach, wśród osób starszych oraz mieszkańców gmin peryferyjnych.

Jednocześnie przedstawiciele urzędów marszałkowskich dostrzegają w AAQD także istotne szanse rozwojowe. Najczęściej wymieniane korzyści to poprawa zdrowia publicznego, ograniczenie liczby chorób i zgonów związanych z zanieczyszczeniem powietrza, rozwój nowoczesnych technologii grzewczych, większa efektywność energetyczna budynków oraz możliwość pozyskania dodatkowych funduszy unijnych na transformację.

W tym sensie nowa dyrektywa nie jest wyłącznie kolejnym obowiązkiem regulacyjnym, lecz również testem dojrzałości polskiego systemu ochrony powietrza. **To od zdolności koordynacji działań prawnych, finansowych, organizacyjnych i społecznych będzie zależało, czy województwa przejdą przez proces wdrażania dyrektywy bez większych problemów.**

Zakres badania

Badanie zostało zaprojektowane tak, aby zidentyfikować zarówno wspólne problemy systemowe, jak i różnice między województwami w sposobie realizacji polityk antysmogowych. Pytania kierowane do urzędów marszałkowskich dotyczyły pięciu podstawowych obszarów: aktualnych wyzwań we wdrażaniu polityk antysmogowych, dobrych praktyk i innowacji, przygotowań do wdrożenia AAQD, współpracy z gminami i powiatami oraz współpracy z instytucjami centralnymi.

Taka struktura badania pozwala spojrzeć na politykę antysmogową nie tylko przez pryzmat dokumentów strategicznych, ale również codziennej pracy. Szczególne znaczenie mają tu pytania o to, które instrumenty rzeczywiście działają, gdzie pojawiają się bariery wdrożeniowe, jakie formy współpracy międzyinstytucjonalnej okazują się skuteczne oraz jakie zmiany systemowe byłyby potrzebne, by przyspieszyć proces poprawy jakości powietrza.

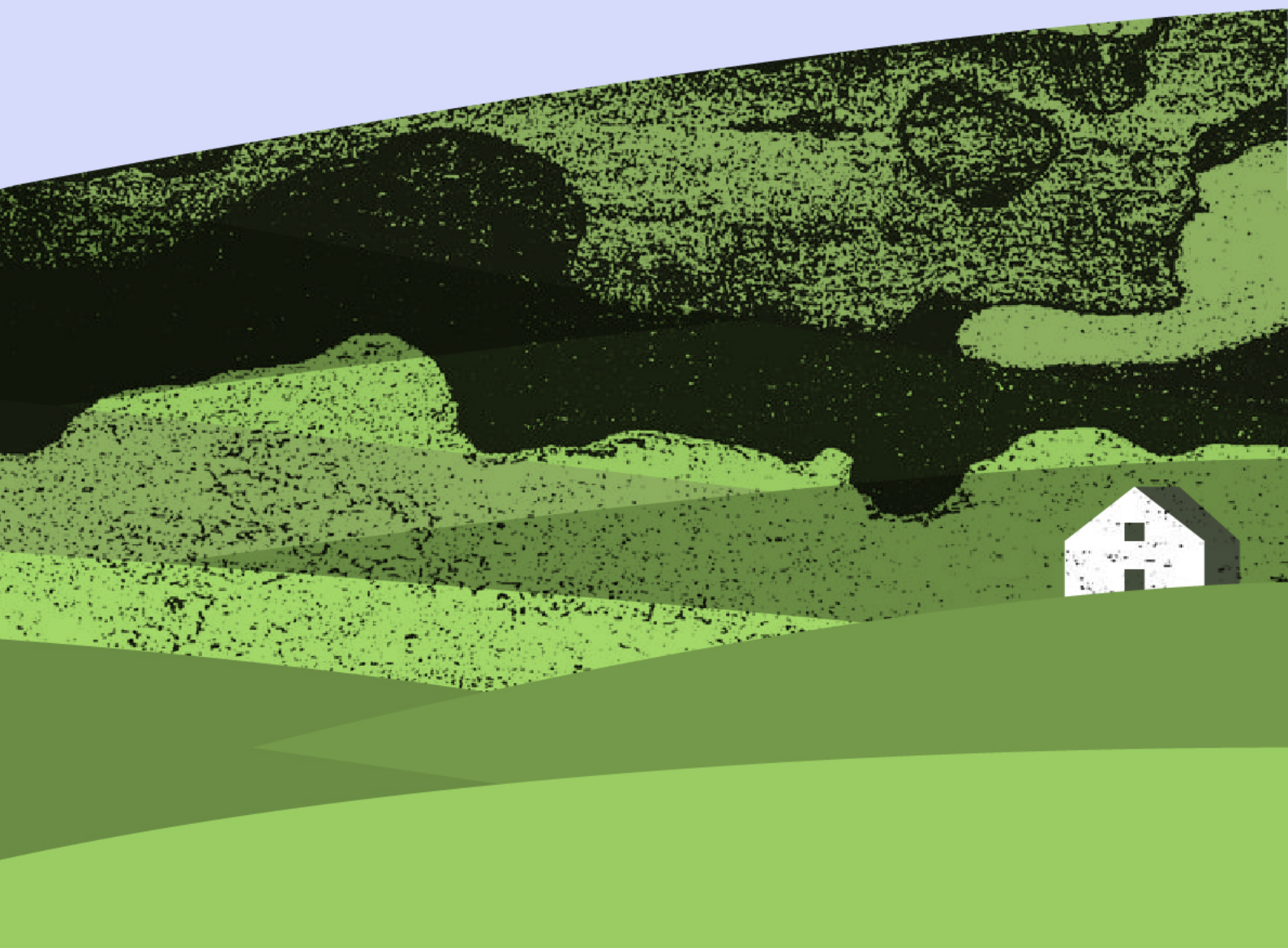
Na tej podstawie raport odpowiada na następujące pytania badawcze:

- Jak urzędy marszałkowskie oceniają tempo i skuteczność wdrażania uchwał antysmogowych oraz programów ochrony powietrza?
- Jakie bariery – finansowe, organizacyjne, prawne i społeczne – najczęściej utrudniają realizację działań naprawczych?
- Jakie dobre praktyki wypracowano w województwach i które z nich mogłyby być upowszechnione w skali kraju?
- W jaki sposób województwa przygotowują się do wdrożenia wymogów nowej dyrektywy AAQD i jakie szanse oraz zagrożenia się z tym wiążą?
- Jak układa się współpraca samorządów wojewódzkich z gminami, powiatami oraz instytucjami centralnymi i jakie zmiany mogłyby zwiększyć spójność systemu ochrony powietrza?

Raport ma charakter analityczny. Jego celem nie jest opis stanowisk poszczególnych urzędów, lecz identyfikacja najważniejszych wzorców, napięć i różnic, które pozwalają lepiej zrozumieć rzeczywisty stan wdrażania polityk antysmogowych w Polsce na poziomie regionalnym.

Rozdział I

Województwa wobec smogu:
typologia podejść



Co różni województwa?

Analizowany materiał wskazuje na wyraźne linie podziału między województwami, zarówno pod względem skali problemu zanieczyszczenia powietrza, jak i stopnia zaawansowania polityk antysmogowych. Z jednej strony znajdują się regiony, które od lat zmagają się z zanieczyszczeniem powietrza i w ostatniej dekadzie rozwinęły zaawansowane instrumenty polityki antysmogowej, a z drugiej – województwa, w których problem smogu jest oceniany jako mniej dotkliwy, a działania polegają przede wszystkim na utrzymaniu zadowalającej sytuacji.

Kluczowe kryterium różnicujące badane przypadki dotyczy obecności uchwał antysmogowych lub ich braku. W części województw uchwały te stały się centralnym instrumentem polityki regionalnej, podczas gdy w innych uznano, że wystarczą programy ochrony powietrza powiązane z krajowym wsparciem finansowym. Różnice dotyczą także sposobu wykorzystania istniejących narzędzi: w niektórych regionach POP i PDK są wdrażane w ścisłej współpracy z WIOŚ i centrami zarządzania kryzysowego, w innych pojawiają się problemy z przepływem informacji i uruchamianiem procedur.

Kolejna linia podziału związana jest z dostępnością zasobów i skalą mobilizacji instytucjonalnej. Regiony, które od lat borykały się z wysokim poziomem zanieczyszczeń i silną presją społeczną, wypracowały rozbudowane struktury wsparcia takie jak sieci ekodoradców, specjalne zespoły w urzędach marszałkowskich czy też stałe formy współpracy z gminami. Województwa peryferyjne, o niższej gęstości zaludnienia i niskim poziomie urbanizacji, częściej sygnalizują natomiast ograniczenia kadrowe i finansowe jako istotną barierę wdrażania polityk antysmogowych.

Istotne są również różnice w ocenie krajowych ram prawnych. Część województw podkreśla, że obowiązujące przepisy dotyczące POP są wystarczające, a kluczowe jest raczej uproszczenie zasad finansowania oraz zwiększenie wsparcia dla osób zagrożonych ubóstwem energetycznym. Inne oczekują silniejszej standaryzacji rozwiązań, np. jednolitych norm dla urządzeń grzewczych i paliw czy wprowadzenia obowiązku tworzenia straży gminnych lub międzygminnych. Na tym tle nowa dyrektywa AAQD może zarówno pogłębić różnice między województwami, jak i stać się impulsem do większego ujednolicenia podejścia na poziomie krajowym.

Ważnym wyzwaniem jest również niejednolity stosunek społeczeństwa do działań antysmogowych. W części województw wskazywano, że to sami mieszkańcy motywują urzędników i domagają się bardziej skutecznych działań na rzecz poprawy jakości powietrza. Dotyczy to szczególnie dużych ośrodków miejskich, gdzie zanieczyszczenia są bardziej odczuwalne. Z kolei przedstawiciele województw, w których dominują tereny wiejskie, zwracają uwagę, że mieszkańcy nie do końca rozumieją, dlaczego mają inwestować w nowe źródła ciepła, i krytykują przy tym zbyt dużą ingerencję polityki krajowej i europejskiej w indywidualne decyzje mieszkańców.

Typologia podejść regionalnych do wyzwań smogowych

Na podstawie zebranych wywiadów i odpowiedzi pisemnych można zaproponować roboczą typologię województw, która porządkuje zróżnicowane praktyki i wyzwania. W pierwszej grupie znajdują się **województwa-liderzy**, w których problem smogu był przez lata

szczególnie dotkliwy, co przełożyło się na rozbudowane instrumenty regulacyjne, silną presję społeczną i szerokie działania instytucjonalne. W województwach tych uchwały antysmogowe, programy ochrony powietrza, aktywność WIOŚ oraz rozbudowane sieci ekodoradców tworzą względnie spójny system działań. Grupa ta charakteryzuje się również wysoką świadomością problemu zanieczyszczenia powietrza wśród mieszkańców i poparciem społecznym dla aktywnej walki z zanieczyszczeniami.



"Jesteśmy na etapie, w którym to mieszkańcy pytają, dlaczego u nas powietrze ciągle śmierdzi, i nie mają pretensji, że staramy się cokolwiek zmieniać."

Drugą grupę stanowią województwa o **niskim priorytecie działań antysmogowych**, gdzie poziom zanieczyszczeń jest niższy, a smog rzadziej jest tematem debaty publicznej. W województwach tych dominują narracje o relatywnie dobrej jakości powietrza, wysokim udziale terenów leśnych oraz braku dużych aglomeracji, co przekłada się na mniejszą potrzebę ostrzejszych regulacji antysmogowych oraz nadawanie priorytetu innym wyzwaniom rozwojowym. Jednocześnie samorządy tych regionów sygnalizują, że wdrożenie zaostrzonych norm AAQD będzie wymagało znacznego wzmocnienia zasobów finansowych i kadrowych. Mieszkańcy tych województw w znacznej mierze nie uznają problemu smogu za kluczowy i wskazują na istotniejsze dla nich tematy, takie jak koszty życia i energii, bezpieczeństwo czy sytuację demograficzną.



"Jak powiedzieć gminie, która przez następne 20 lat straci 30 proc. mieszkańców, że trzeba modernizować stare domy, w których nikt nie będzie mieszkał?"

Trzeci typ tworzą województwa o **średnim zaangażowaniu**, gdzie jakość powietrza jest ważnym, ale nie dominującym wyzwaniem. Głównym narzędziem są programy ochrony powietrza i plany działań krótkoterminowych, podczas gdy uchwały antysmogowe są wykorzystywane w ograniczonym stopniu. W województwach tych często podkreśla się dobrą współpracę z gminami i instytucjami centralnymi, ale jednocześnie zwraca się uwagę na ograniczenia kadrowe w JST oraz niewystarczające tempo wymiany źródeł ciepła, szczególnie w mniejszych gminach i wśród gospodarstw domowych o niskich dochodach. Mieszkańcy tych województw uważają jakość powietrza za istotną kwestię, ale mają wątpliwości co do narzuconego przez instytucje państwowe sposobu transformacji, który wymusza konkretne działania na społeczeństwie.



"Od lat mamy grupę gmin, z którymi współpraca jest idealna, ale są też takie, do których nie potrafimy dotrzeć w żaden sposób. I to widać w wynikach np. wymiany źródeł ciepła."

Mimo różnic między tymi grupami niemal wszystkie województwa podkreślają kluczowe znaczenie polityki krajowej i systemów finansowania. Programy takie jak „Czyste powietrze” czy fundusze europejskie są postrzegane jako podstawowy warunek powodzenia polityk regionalnych, ale zarazem jako obszar, w którym biurokracja, poziom dofinansowania oraz brak stabilnych, długofalowych perspektyw dla gospodarstw domowych często ograniczają tempo transformacji. Przedstawiciele województw jednogłośnie wskazują, że problemy z finansowaniem dotyczące głównie programu „Czyste powietrze” wpływają nie tylko na tempo transformacji, ale również na zaufanie społeczne do instytucji państwa, a co za tym idzie, doprowadzają do kwestionowania zasadności i kierunku zmian.

Liderzy polityki antysmogowej

Województwa-liderzy to regiony, w których problem smogu przez lata należał do najważniejszych wyzwań środowiskowych i społecznych, co doprowadziło do zbudowania szerokiego zestawu narzędzi ochrony powietrza. W tych województwach uchwały antysmogowe, programy ochrony powietrza, intensywniejsze kontrole oraz szerokie wykorzystanie ekodoradców tworzą stosunkowo spójny system działań, rozwijany w odpowiedzi na presję społeczną i stałą obecność tematu w debacie publicznej.

Z badanych wypowiedzi wynika, że w regionach-liderach udało się uzyskać wyraźne spadki stężeń zanieczyszczeń w ostatniej dekadzie, zwłaszcza pyłów zawieszonych i benzo(a)pirenu. Jednocześnie respondenci podkreślają, że najłatwiejszy etap transformacji jest już za nimi: większość mniej skomplikowanych wymian kotłów została zrealizowana, a obecne działania muszą skupić się na gospodarstwach domowych dotkniętych ubóstwem, wymagających większego wsparcia, a także najbardziej opornych wobec zmian.



"To, co było proste, jest za nami. Ci, co chcieli i mieli pieniądze już skorzystali z „Czystego powietrza”, ale teraz zostały osoby, które albo potrzebują większej pomocy, niż możemy zaoferować, albo odrzucają jakiegokolwiek wsparcie."

Kluczową cechą województw-liderów jest intensywna współpraca między poziomem regionalnym i lokalnym oraz z instytucjami centralnymi. W regionach tych stworzono sieci ekodoradców, rozbudowane systemy szkoleń dla gmin, w tym dotyczące trudnych sytuacji w kontakcie z mieszkańcami, oraz instrumenty ułatwiające przepływ informacji o epizodach smogowych i obowiązkach wynikających z POP. Równolegle samorząd województwa aktywnie zabiega o środki zewnętrzne, co pozwala częściowo ograniczać bariery finansowe na poziomie gmin i mieszkańców.

Jednocześnie nawet w województwach-liderach widoczna jest luka między zakresem odpowiedzialności planistycznej a realnymi możliwościami egzekwowania przepisów. Respondenci wskazują, że skuteczność systemu zależy w dużym stopniu od determinacji instytucji kontrolnych oraz stabilności i prostoty instrumentów krajowych, zwłaszcza programów wsparcia finansowego dla gospodarstw domowych. Wyzwaniem pozostaje współpraca z gminami, które nie uznają smogu za kluczowy problem. Samorządy lokalne często podejmują polityczną decyzję o marginalizowaniu kwestii jakości powietrza, aby nie narażać się na opór mieszkańców wobec nowych ograniczeń.

Województwa o niskim priorytecie działań antysmogowych

W regionach, w których walka ze smogiem nie stanowi priorytetu, jakość powietrza jest postrzegana jako względnie dobra. Przedstawiciele urzędów tych województw podkreślają zwykle brak większych aglomeracji, dużą lesistość, niższą gęstość zaludnienia oraz ograniczoną skalę przemysłu, co przekłada się na mniejszą potrzebę przyjmowania dodatkowych regulacji. Należy podkreślić, że takie podejście do problemu wynika głównie z decyzji politycznych zarządów województw, a nie z braku zaangażowania urzędników odpowiedzialnych za jakość powietrza. Co więcej, urzędnicy ci często wykonują swoją pracę z dużą determinacją, wbrew ograniczeniom wynikającym z charakterystyki regionu.



"Ciężko jest przekonać władze gmin do jakichś intensywnych działań antysmogowych, skoro 80 proc. powierzchni gminy to lasy."

Województwa te opierają swoje działania przede wszystkim na POP i PDK, które traktują jako wystarczające narzędzia poprawy jakości powietrza, a uchwały antysmogowe uważają za pewien drogowyśkaz kierunków zmian. W ich odpowiedziach pojawia się przekonanie, że obowiązujące ramy prawne są słuszne, a głównym problemem jest niedostateczna skala finansowania inwestycji w wymianę źródeł ciepła i termomodernizację, szczególnie tych skierowanych do osób starszych i gospodarstw o najniższych dochodach.

W praktyce oznacza to, że tempo zmian w tych regionach zależy w dużym stopniu od jakości krajowych instrumentów finansowych oraz ich dostępności dla najbardziej wrażliwych grup społecznych. Respondenci wskazują na skomplikowane procedury „Czystego powietrza”, niewystarczające poziomy dofinansowania oraz brak systemowego podejścia do ubóstwa energetycznego, co ogranicza skuteczność programów naprawczych, nawet jeśli formalne ramy POP są oceniane pozytywnie.

Należy jednak zaznaczyć, że województwa te mają świadomość nowych norm, które przyniesie dyrektywa AAQD. Respondenci wskazywali, że o ile obecne narzędzia i możliwości prawne są dziś wystarczające dla ich regionów, o tyle zaostrzone wymogi nowej dyrektywy sprawią, że konieczne będzie zintensyfikowanie działań.

Jednocześnie mniejsza obecność problemu smogu w debacie regionalnej osłabia presję społeczną na ulepszanie polityki ochrony powietrza. W rezultacie konkuruje ona z innymi wyzwaniami, takimi jak infrastruktura wodna, usługi publiczne czy inwestycje rozwojowe, co może utrudniać mobilizację zasobów niezbędnych do sprostania zaostrożnym wymagom AAQD.



"Ludzie słyszą o tym, że zaraz może być wojna, trzeba mieć plecaki ewakuacyjne, swoje źródło ciepła, a my mamy im mówić, żeby instalowali pompy ciepła? Skąd mają wiedzieć, co trzeba robić?"

Województwa o średnim zaangażowaniu

Pomiędzy opisanymi skrajnościami znajdują się województwa, gdzie zainteresowanie problemem smogu jest umiarkowane, a poprawa jakości powietrza należy do ważnych wyzwań, ale nie osiąga takiej skali jak w województwach-liderach. W regionach tych występują strefy z istotnymi przekroczeniami norm jakości powietrza, ale nie obejmują one obszaru i populacji całego regionu, a społeczny nacisk na zmiany jest bardziej zróżnicowany.

W praktyce przekłada się to na mieszany model polityki. Część narzędzi charakterystycznych dla województw-liderów, takich jak uchwały antysmogowe, intensywniejsza współpraca z WIOŚ czy bardziej rozbudowane działania edukacyjne łączy się z ograniczeniami typowymi dla regionów, w których przeciwdziałanie smogowi nie jest priorytetem: brakami kadrowymi w gminach, barierami finansowymi i konkurencją ze strony innych potrzeb infrastrukturalnych.

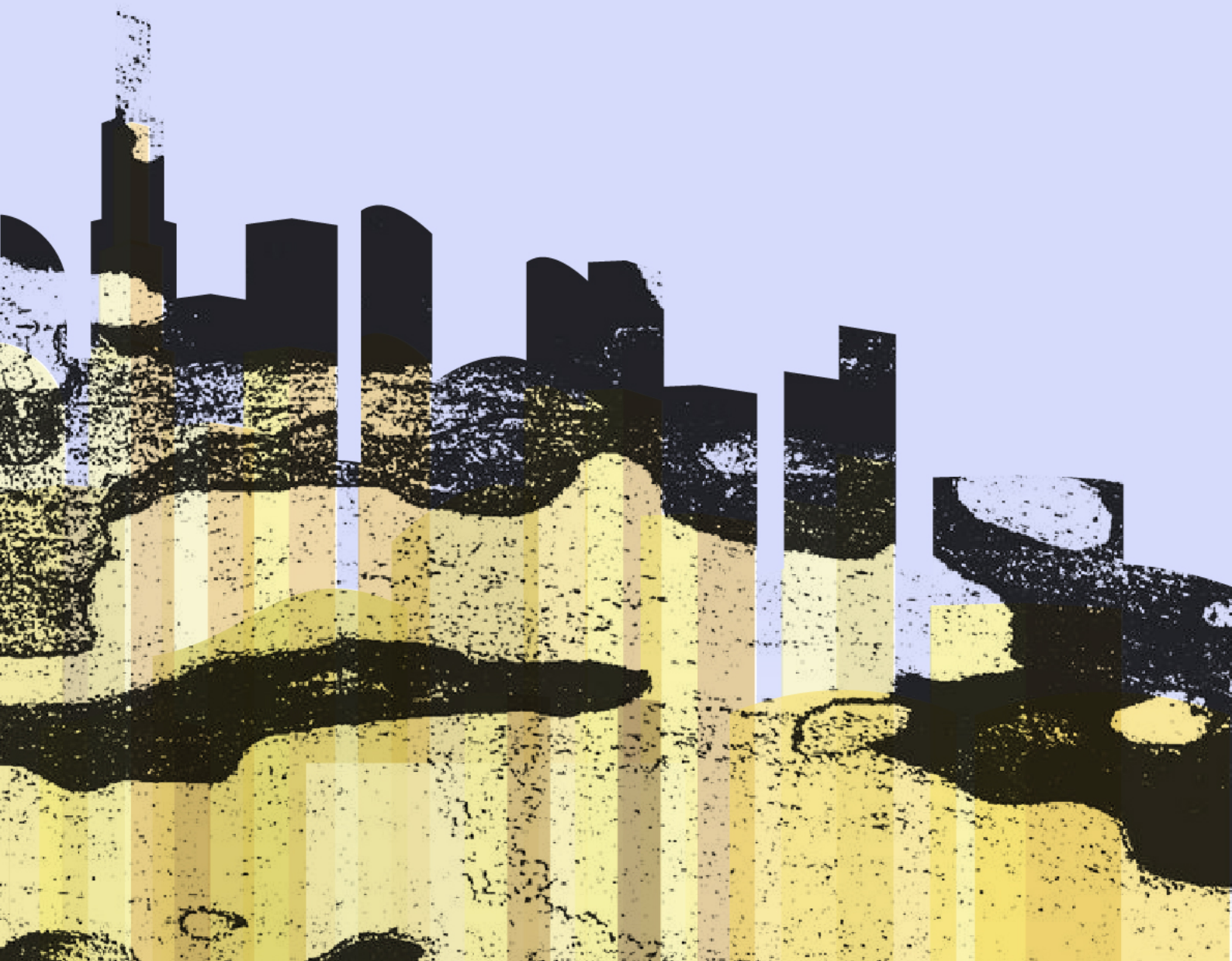


"Urzednicy w gminach maja oprócz ochrony powietrza milion innych obowiazkow, wiec w sumie to my nie dziwimy sie, ze traktuja to jako niezbyt istotna sprawe. Tylko potem odbija sie to na tempie wymiany kotlow."

Respondenci zwracaja uwage, ze w takich warunkach od prob rownomiernego rozdzielania zasobow lepszym rozwiazaniem jest odpowiednie profilowanie dzialan, czyli kierowanie najbardziej intensywnych instrumentow do tych czesci regionu, gdzie stężenia zanieczyszczeń są najwyższe. Województwa o średnim zaangażowaniu częściej niż liderzy akcentują problemy organizacyjne: rotację kadr w gminach, obciążanie urzędników znaczną liczbą innych obowiązków poza zadaniami z zakresu ochrony powietrza oraz trudności w utrzymaniu stabilnych zespołów zajmujących się tym obszarem. W konsekwencji właśnie w tej grupie regionów szczególnie mocno wybrzmiewają postulaty wzmocnienia kadrowego, tworzenia specjalistycznych stanowisk oraz uproszczenia sprawozdawczości związanej z realizacją POP.

Rozdział II

Najważniejsze zadania
województw



Egzekwowanie uchwał antysmogowych i programów ochrony powietrza

Przedstawiciele województw-liderów podkreślają, że w kwestii przyjmowania dokumentów i tworzenia programów finansowania dokonał się znaczny postęp, natomiast wąskim gardłem pozostaje egzekwowanie przepisów wobec mieszkańców. Wskaźniki wymiany źródeł ciepła i realizacji działań z POP są w tych regionach relatywnie wysokie, ale nadal znaczna liczba gospodarstw domowych nie zastosowała się do zakazów i terminów wynikających z uchwał antysmogowych. Gospodarstwa te można podzielić na dwie kategorie. Pierwsza to rodziny dotknięte ubóstwem energetycznym, których nie stać na zmiany źródeł ciepła czy termomodernizację, a nie kwalifikują się do istniejących programów pomocowych. Druga grupa to osoby deklarujące, że nie chcą dostosować się do istniejących przepisów, ponieważ uważają, że nakładane ograniczenia są technokratycznym wymysłem elit.



"Nie da się przekonać do inwestycji w termomodernizację kogoś, kto nie wierzy w zmiany klimatu i mówi, że kiedyś smogu nie było, tylko teraz Unia to wymyśla."

W województwach o niskim priorytecie działań antysmogowych kwestia przestrzegania przepisów bywa marginalizowana – część regionów w ogóle nie przyjęła uchwał antysmogowych, natomiast tam, gdzie one obowiązują, gminy często unikają odpowiedzialności za ich egzekwowanie. W takich województwach sprawozdawczość z realizacji POP bywa traktowana przede wszystkim jako formalny obowiązek, a nie jako narzędzie zarządzania. Samorządy wojewódzkie otrzymują od gmin niepełne sprawozdania, a część działań naprawczych, mimo zapisów w programie, pozostaje niezrealizowana.

W województwach o średnim zaangażowaniu sytuacja jest bardziej różnorodna. Niektóre gminy aktywnie egzekwują uchwały i POP, inne ograniczają się do minimum wymaganego przez prawo. Typowe problemy to duże zróżnicowanie między gminami miejskimi i wiejskimi, rotacja kadr oraz obciążanie pracowników gminnych licznymi innymi obowiązkami, niezwiązanymi z jakością powietrza. W rezultacie nawet tam, gdzie formalnie istnieją ambitne uchwały antysmogowe, egzekucja przepisów w skali regionu jest niejednolita.

Wszystkie trzy typy województw mają wspólny zestaw barier: niedostateczne zasoby finansowe JST, ubóstwo energetyczne gospodarstw domowych, ograniczony wpływ na niechętnych zmianom mieszkańców i władarzy oraz trudny społecznie charakter kontroli

w prywatnych domach. Wiele urzędów marszałkowskich podkreśla, że bez wzmocnienia straży gminnych lub tworzenia straży międzygminnych, a także bez uproszczenia i zwiększenia atrakcyjności programów finansowych egzekwowanie przepisów będzie utrzymywać się na poziomie dalekim od potrzeb wynikających z dyrektywy AAQD.

Pojawiają się jednak także sygnały poprawy. Tam, gdzie wprowadzono realne sankcje za brak działań lub opóźnione sprawozdania, zauważalny jest wzrost odsetka gmin realizujących zadania naprawcze oraz większa liczba kontroli urządzeń grzewczych. Oznacza to, że odpowiednio zaprojektowane mechanizmy nadzoru i bodźce finansowe mogą wzmacniać egzekwowanie uchwał i POP, o ile towarzyszy im wsparcie merytoryczne i socjalne dla najuboższych gospodarstw domowych.

Współpraca z innymi podmiotami

Według przedstawicieli województw-liderów jednym z kluczowych warunków skuteczności działań antysmogowych jest gęsta sieć relacji roboczych z gminami i powiatami. Obejmuje ona cykliczne szkolenia, spotkania konsultacyjne, konferencje tematyczne oraz stałą linię wsparcia dla urzędników lokalnych. W takiej sytuacji samorządy wojewódzkie starają się raczej pełnić rolę partnera i doradcy dla gmin, a nie wyłącznie organu nadzorczego, m.in. poprzez wsparcie w interpretacji przepisów i projektowaniu lokalnych działań naprawczych, sprawozdawczości oraz dystrybucji materiałów informacyjnych.

W województwach o niskim priorytecie działań antysmogowych współpraca z gminami ma częściej charakter formalny i koncentruje się na wymianie pism oraz corocznej sprawozdawczości. Część samorządów gmin sygnalizuje trudności z przygotowaniem sprawozdań, a urzędy marszałkowskie muszą instruować je, skąd pozyskać dane i jak wypełnić formularze. W wielu przypadkach nie organizuje się regularnych spotkań z wszystkimi gminami ze względu na niskie zainteresowanie z ich strony. Konsultacje ograniczają się do etapu uchwalania POP, co osłabia poczucie współodpowiedzialności za realizację polityki antysmogowej.

Województwa o średnim zaangażowaniu łączą oba wzorce. Wdrażają różne formy wsparcia, takie jak poradniki, spotkania czy materiały edukacyjne, ale skala i regularność tej współpracy często nie wystarczają, by przełamać bariery organizacyjne po stronie gmin. W tych regionach szczególnie widoczny jest problem słabych ogniów, czyli małych gmin wiejskich lub miejsko-wiejskich, gdzie ochrona powietrza znajduje się nisko na liście priorytetów, a związane z nią zadania trafiają do urzędników przeciążonych innymi obowiązkami. Dużą pomocą są programy dofinansowujące działania edukacyjne na temat wpływu jakości powietrza na zdrowie oraz zasadności wdrażania uchwał antysmogowych. Dzięki nim urzędy marszałkowskie mogą docierać do mniejszych gmin, co zdaniem respondentów przekłada się na skuteczniejszą współpracę z samorządami.

Istotną rolę we współpracy między szczeblami samorządu odgrywają straże miejskie i gminne, które są kluczowym elementem systemu kontroli z perspektywy województw. Tam, gdzie straże funkcjonują, są wzmacniane kadrowo i lepiej wyposażone, liczba kontroli urządzeń grzewczych jest wyraźnie wyższa, a gminy bardziej respektują uchwały antysmogowe. Jednocześnie widoczne jest wyraźne napięcie między formalnym

obowiązkiem egzekwowania prawa a społecznymi realiami prowadzenia kontroli. W małych gminach urzędnicy podkreślają, że trudno im kontrolować sąsiadów i członków lokalnej wspólnoty, a brak straży gminnej sprawia, że egzekwowanie przepisów jest postrzegane jako politycznie ryzykowne i społecznie obciążające. To sprzyja odkładaniu kontroli na dalszy plan, zwłaszcza tam, gdzie mieszkańcy nie doświadczają smogu jako bezpośredniego i widocznego problemu.



"Jeśli w gminie, która ma 3 tys. mieszkańców, urzędnik zgłosi, że jego sąsiad ma nieodpowiednie źródło ciepła, to nie będzie miał życia we wsi. To musi być organ z zewnątrz."

We wszystkich grupach regionów powraca także postulat bardziej klarownego podziału zadań między samorządy województw, powiatów i gmin. W niektórych urzędach marszałkowskich rozważano usytuowanie funkcji ekodoradcy na szczeblu powiatowym, w roli pośredniego ogniwa między regionem a gminami. Pojawiają się jednak wątpliwości, czy powiaty są gotowe na takie zadanie. Jednocześnie podkreśla się, że bez zdefiniowania ochrony powietrza jako zadania własnego gmin, odpowiedniego finansowania i obowiązku planowania lokalnych działań, współpraca między szczeblami samorządu będzie nadal opierać się głównie na sprawozdawczości, a nie na wspólnie realizowanej strategii.

Przygotowania do wdrożenia dyrektywy AAQD

Samorządy województw-liderów zazwyczaj podjęły już pierwsze działania przygotowawcze do wdrożenia nowej dyrektywy AAQD. Obejmują one przede wszystkim informowanie gmin o zaostrzonych normach jakości powietrza oraz planowaniu nowych dokumentów. Wypowiedzi przedstawicieli tych regionów pokazują, że AAQD jest traktowana jako kolejny etap dotychczasowego procesu, a nie kreowanie całkowicie nowej polityki. Respondenci z tej grupy zwracali natomiast uwagę, że niepokojącą kwestią może być reakcja społeczeństwa na nowe wymogi. Mieszkańcy tych województw już wiele zrobili, aby dostosować się do dotychczasowych norm, więc wprowadzenie jeszcze ostrzejszych regulacji może spotkać się z niezrozumieniem i poczuciem bezsensu poprzednich działań.



"Ludzie wydali już grube pieniądze, od kilkunastu lat słyszą, że walczymy ze smogiem i wygrywamy. Nie wiem, jak zareagują, jak powiemy im, że trzeba jeszcze więcej i w sumie to, co robiliśmy do tej pory to za mało."

Województwa o niskim priorytecie działań antysmogowych pozostają częściej w fazie oczekiwania na transpozycję dyrektywy do prawa krajowego. Część z nich analizuje już jednak dodatkową ocenę jakości powietrza w świetle nowych norm i przekazuje gminom sygnał, że obecne wyniki mogą okazać się niewystarczające po zmianie standardów. Regiony te traktują AAQD głównie jako impuls do wzmocnienia działań finansowych i edukacyjnych, a niekoniecznie do wprowadzania nowych narzędzi regulacyjnych. Respondenci wskazywali również, że nowe normy mogą wymusić we władzach województwa większy nacisk na kwestie jakości powietrza, co przełoży się na możliwości skuteczniejszego działania.

Przedstawiciele województw o średnim zaangażowaniu są zwykle świadomi skali wyzwań i aktywnie uczestniczą w konsultacjach krajowych, ale zarazem wyraźnie sygnalizują, że tempo adaptacji do nowych wymogów będzie zależało od dostępności dodatkowych zasobów oraz przejrzystości rozwiązań systemowych. Respondenci wyrażają obawy, że przy obecnym poziomie realizacji uchwał antysmogowych i POP pełne osiągnięcie nowych norm do 2030 r. może okazać się nierealistyczne, zwłaszcza w gminach o wysokim wskaźniku ubóstwa energetycznego i słabej infrastrukturze ciepłowniczej.

We wszystkich typach województw zgodnie wskazywano na trzy główne grupy wyzwań związanych z AAQD: finansowe, organizacyjne oraz społeczne. Spełnienie ostrzejszych norm będzie wymagało znaczących inwestycji w wymianę źródeł ciepła, termomodernizację budynków, rozwój ciepła systemowego i transportu niskoemisyjnego, a także rozbudowę sieci monitoringu jakości powietrza.

Jednocześnie zwracano uwagę na krótkie terminy, potrzebę tworzenia nowych dokumentów, konieczność wzmocnienia kadr oraz ryzyko społecznego oporu, jeśli działania antysmogowe nie zostaną powiązane z przeciwdziałaniem ubóstwu energetycznemu i szeroką edukacją społeczną. Przedstawiciele wszystkich województw podkreślali również bardzo istotną rolę pracy grupy roboczej przy Ministerstwie Klimatu i Środowiska i wykazywali zadowolenie ze współpracy z przedstawicielami resortu.

Przedstawiciele województw zgodnie wskazywali również na zagrożenia wizerunkowe związane z kontrowersjami wokół programu „Czyste powietrze”. Niewystarczająca efektywność programu, przypadki oszustw oraz kłopoty finansowe wykonawców powodują, że media koncentrują się na negatywnych aspektach finansowo-prawnych zamiast



"Nie mogę powiedzieć nic złego o Ministerstwie. Regularnie dostajemy informacje, jakie będą następne kroki, są konsultacje, jest możliwość rozmowy."

na korzyściach płynących z poprawy jakości powietrza. W momencie wdrażania dyrektywy może to być wykorzystywane do podważania zasadności działań antysmogowych przez siły polityczne sprzeciwiające się obecnemu kierunkowi działań UE w zakresie ochrony środowiska.

Z perspektywy roli gmin dyrektywa AAQD jest postrzegana jako czynnik, który może wymusić wyraźniejsze określenie ich odpowiedzialności i wzmocnienie narzędzi lokalnych. W wielu wypowiedziach pojawia się oczekiwanie, że jakość powietrza zostanie jednoznacznie zdefiniowana jako zadanie własne gmin, z odpowiednim finansowaniem, obowiązkiem przygotowania lokalnych planów działań oraz regularnym raportowaniem.

Respondenci rekomendują kilka kierunków zmian systemowych. Należą do nich wzmocnienie publicznego finansowania transformacji, uproszczenie i ujednolicenie procedur wsparcia, wzmocnienie mechanizmów egzekwowania przepisów oraz powiązanie regulacji AAQD z długofalową polityką społeczną i zdrowotną. Tym samym nowa dyrektywa staje się dla województw testem spójności całego systemu zarządzania jakością powietrza: od poziomu unijnego, przez politykę krajową, aż po gminy i gospodarstwa domowe.

Rozdział III

Bariery wdrażania
polityk antysmogowych



Bariery finansowe

W badanych województwach bariera finansowa jest najczęściej wskazywanym czynnikiem ograniczającym skuteczne wdrażanie polityk antysmogowych, zarówno po stronie mieszkańców, jak i instytucji odpowiedzialnych za realizację działań. Problem ten nie sprowadza się wyłącznie do braku środków na wymianę źródeł ciepła, lecz dotyczy całego łańcucha finansowania: od ograniczonych budżetów gmin i województw, przez niewystarczające wsparcie dla osób dotkniętych ubóstwem energetycznym, po brak stabilnych środków na zatrudnienie i utrzymanie kadr realizujących politykę antysmogową.

W praktyce oznacza to, że nawet tam, gdzie funkcjonują uchwały antysmogowe i programy ochrony powietrza, tempo wdrażania zależy od tego, czy mieszkańcy mogą sfinansować inwestycję oraz czy gmina ma zasoby, by przeprowadzić ich przez cały proces. W wielu wypowiedziach powraca przekonanie, że polityki antysmogowej nie da się skutecznie prowadzić wyłącznie poprzez nakazy i narzucanie terminów, jeśli za tymi wymaganiami nie stoi przewidywalne i dostępne wsparcie finansowe.

Szczególne miejsce w tym systemie zajmuje program „Czyste powietrze”, postrzegany przez większość respondentów jako kluczowy instrument umożliwiający realizację uchwał antysmogowych, ale zarazem jako jedno z głównych źródeł frustracji. Z jednej strony podkreślano, że bez programu trudno byłoby skłonić znaczną część mieszkańców do wymiany źródeł ciepła, z drugiej zaś zwracano uwagę, że jego obecna konstrukcja nie odpowiada skali i strukturze problemu, zwłaszcza w odniesieniu do gospodarstw najuboższych czy niesamodzielnych oraz budynków wymagających większej modernizacji.



"Przez lata program „Czyste powietrze” był podstawą działania całego systemu, wszystko było i dalej jest od niego uzależnione. Jeśli program nie będzie działał, to nie będzie efektów we wdrażaniu uchwał antysmogowych."

Najczęściej wskazywane problemy programu „Czyste powietrze” to nadmiernie skomplikowane procedury, przewlekłość w rozpatrywaniu wniosków i wypłacaniu pieniędzy, nieprzewidywalność reguł oraz bariery wejścia dla mieszkańców o ograniczonych zasobach finansowych i kompetencjach. W różnych województwach podnoszono m.in. problem obowiązkowego audytu energetycznego – traktowanego jako dodatkowy koszt

i bariera psychologiczna – a także zbyt wysokie wymogi formalne, konieczność realizacji inwestycji kompleksowych zamiast etapowych oraz niewystarczające dostosowanie programu do sytuacji osób dotkniętych ubóstwem energetycznym. Dla części mieszkańców sama konieczność zgromadzenia dokumentów i zrozumienia zasad programu okazuje się wystarczającym powodem rezygnacji z udziału.

Wypowiedzi przedstawicieli województw pokazują również, że kryzys „Czystego powietrza” nie jest postrzegany jedynie jako słabość pojedynczego programu dotacyjnego, lecz jako systemowy problem z wdrażaniem uchwał antysmogowych. Uchwały te wyznaczają terminy likwidacji kotłów pozaklasowych, ale „Czyste powietrze” – główne narzędzie finansowego wsparcia mieszkańców – działa wolno, niestabilnie albo zbyt skomplikowanie. W praktyce jednak odpowiedzialność za niedotrzymanie terminów spada na gminy i województwa, mimo że nie mają one wystarczających zasobów na wykonanie przepisów.

Inną kwestią związaną z programem „Czyste powietrze” są kłopoty wizerunkowe programu. Mieszkańcy, zaniepokojeni sposobami rozliczania inwestycji czy doniesieniami medialnymi o nieprawidłowościach, uważają, że za wszystko odpowiedzialne jest „państwo”, nie rozróżniając roli poszczególnych instytucji. W związku z tym niektórzy respondenci wskazywali, że obywatele starają się uzyskać pomoc również w urzędach marszałkowskich, mimo że nie mają one bezpośredniego wpływu na funkcjonowanie programu. Brak pomocy ze strony urzędu czy też odesłanie obywatela do wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (WFOŚiGW) pogłębia poczucie niezrozumienia oraz brak zaufania do instytucji publicznych.



"Gminy dzwonią do nas, że mieszkańcy się skarżą na kłopoty z rozliczeniem, na naciągaczy, a to nie jest nasza sprawa przecież. My nic nie możemy, a wojewódzkie fundusze ochrony środowiska są zarobione i tak odbijamy piłeczkę. Tylko na końcu to człowiek ma poważny problem, a my nie mamy jak pomóc."

W części województw formułowano także bardziej systemową krytykę modelu, w którym ciężar skuteczności programu przerzucony jest na indywidualnego beneficjenta. Zwracano uwagę, że mieszkaniec ma nie tylko podjąć decyzję inwestycyjną, ale również zrozumieć formalne reguły, znaleźć wykonawcę, zorganizować wkład własny, przejść procedurę rozliczenia i ponieść ryzyko błędu formalnego. Taki model może być względnie skuteczny wobec osób dobrze poinformowanych, ale okazuje się dużo mniej efektywny wobec grup, które pozostają dziś głównym przedmiotem polityki antysmogowej: osób ubogich, starszych, mniej zaradnych i mieszkających w budynkach o słabym stanie technicznym.

Na tym tle coraz wyraźniej pojawia się postulat przeniesienia większej części odpowiedzialności operacyjnej na poziom lokalny, ale wyłącznie z odpowiednim finansowaniem. Przedstawiciele niektórych województw wskazywali, że gminy, jako instytucje najbliższe mieszkańcom, mogłyby skuteczniej prowadzić beneficjentów przez proces inwestycyjny pod warunkiem zapewnienia pieniędzy na etaty i obsługę administracyjną. Bez takiego wsparcia decentralizacja systemu oznaczałaby jedynie dalsze przerzucanie odpowiedzialności na jego najsłabsze ogniwo.

Istotnym, a często niedostrzeganym wymiarem bariery finansowej jest również niedofinansowanie samej administracji realizującej politykę antysmogową. Ze strony zarówno urzędów marszałkowskich, jak i gmin płyną sygnały, że ilość zadań związanych z ochroną powietrza rośnie szybciej niż możliwości kadrowe i budżetowe instytucji. Dotyczy to nie tylko prowadzenia analiz, aktualizacji dokumentów i monitorowania realizacji POP, lecz także organizowania szkoleń, obsługi zapytań gmin, przygotowywania materiałów informacyjnych, współpracy z WFOŚiGW oraz wspierania doradczego dla mieszkańców.

W wielu wypowiedziach pojawia się obraz administracji, która jest obarczana coraz większą odpowiedzialnością, lecz nie dostaje odpowiednich środków, by jej sprostać. W gminach działania związane z jakością powietrza są często włączane w zakres obowiązków na już istniejących stanowiskach, bez tworzenia odrębnych etatów, dodatków płacowych i długofalowej stabilizacji organizacyjnej. W efekcie finansowanie polityki antysmogowej należy rozumieć szerzej niż tylko jako dotowanie wymiany pieców, ponieważ obejmuje ono także inwestycje w ludzi, którzy mają tę transformację zaplanować, nadzorować i komunikować.



"Powieм szczerze, ta praca daje satysfakcję, lubię ją. Tylko coraz ciężiej jest walczyć z trudnym systemem, ograniczeniami. Pracy będzie tylko więcej, a zarobki nie rosną proporcjonalnie."

Wyniki badania prowadzą więc do wniosku, że bez jednoczesnego wzmocnienia dwóch poziomów finansowania – inwestycji po stronie mieszkańców oraz zdolności instytucjonalnej po stronie administracji – polityka antysmogowa będzie obarczona znacznymi lukami systemowymi. Program „Czyste powietrze” pozostaje centralnym narzędziem tego systemu, ale w obecnym kształcie nie rozwiązuje problemu samodzielnie. Przeciwnie – w części województw stał się symbolem napięcia między rosnącymi oczekiwaniami regulacyjnymi a ograniczoną wykonalnością społeczną i administracyjną.

Bariery organizacyjne i kadrowe

Drugą grupę ograniczeń stanowią bariery organizacyjne i kadrowe, które w odpowiedzi pojawiają się niemal równie często, jak problemy finansowe. Respondenci z różnych typów województw zgodnie wskazują, że skuteczność polityki antysmogowej zależy nie tylko od jakości prawa i wysokości dofinansowań, ale także od tego, czy w instytucjach publicznych są ludzie zdolni wdrażać te instrumenty.

Najczęściej opisywanym problemem jest brak wyspecjalizowanych pracowników zajmujących się wyłącznie jakością powietrza. W wielu gminach i powiatach zadania z tego obszaru wykonują osoby odpowiedzialne jednocześnie za odpady, gospodarkę komunalną, budownictwo, ochronę przyrody, rolnictwo lub inne komponenty środowiskowe. Taki model sprawia, że jakość powietrza staje się jednym z wielu tematów realizowanych równolegle, a nie priorytetem wymagającym ciągłego monitorowania i aktywnego zarządzania.

Skutkuje to przeciążeniem pracą i rozproszeniem odpowiedzialności. W praktyce ten sam urzędnik ma prowadzić sprawozdawczość z realizacji POP, odpowiadać mieszkańcom na pytania dotyczące uchwały antysmogowej, organizować działania edukacyjne, współpracować z funduszami, przygotowywać dane dla urzędu marszałkowskiego, wspierać kontrole i jednocześnie realizować inne zadania wynikające z codziennego funkcjonowania urzędu. W takich warunkach działania antysmogowe łatwo sprowadzane są do administracyjnego minimum: sporządzenia sprawozdania, przesłania danych i wykonania pojedynczych obowiązków formalnych.

Mocno wybrzmiewa także problem niestabilności kadr, zwłaszcza na poziomie gmin. Przedstawiciele województw zwracają uwagę na wysoką rotację wśród pracowników zajmujących się ochroną powietrza, a wraz z ich odejściem znika wiedza praktyczna, znajomość procedur i relacje robocze wypracowane z innymi instytucjami. Każda taka zmiana oznacza konieczność ponownego wdrażania nowej osoby w obszar, który sam w sobie jest skomplikowany i wielowątkowy. To z kolei osłabia ciągłość działań i utrudnia budowanie relacji z gminami.



"Mamy takie gminy, gdzie praktycznie co roku rozmawiamy z kimś innym, bo ciągle nie ma stabilności zatrudnienia. Nowe osoby przychodzą, dowiadują się o skali odpowiedzialności i obowiązków, zderzają to z zarobkami i znikają. Jak w takiej sytuacji stworzyć jakieś ramy współpracy?"

Rotacja ta jest ściśle związana z warunkami zatrudnienia i niską atrakcyjnością części stanowisk. W rozmowach pojawiały się sygnały, że odpowiedzialność za politykę anty-smogową jest duża, oczekiwania formalne rosną, a wynagrodzenia i stabilność organizacyjna często nie rekompensują ani skali obowiązków, ani trudnego społecznie charakteru tej pracy. Oznacza to, że administracja lokalna nie tylko ma za mało ludzi, ale ma też ograniczone możliwości zatrzymywania tych, którzy zdobyli już doświadczenie.

W wielu gminach problem nie polega więc na całkowitym braku kompetencji, lecz na braku czasu i warunków do ich wykorzystania. Nawet tam, gdzie są pracownicy zaangażowani i świadomi problemu, wykonują oni zadania związane z jakością powietrza oprócz innych obowiązków, przez co brakuje im czasu na bardziej aktywne działania: docieranie do mieszkańców, budowanie lokalnych programów wsparcia, współpracę z ośrodkami pomocy społecznej, regularne szkolenia czy lepsze przygotowanie kontroli.

Z perspektywy urzędów marszałkowskich oznacza to konieczność stałego uzupełniania deficytów organizacyjnych po stronie gmin. Samorządy wojewódzkie organizują szkolenia, przygotowują poradniki, odpowiadają na pytania telefoniczne i pisemne, tworzą platformy sprawozdawcze, prowadzą spotkania informacyjne, a niekiedy wręcz przejmują część funkcji doradczych, które w założeniu powinny być bliżej mieszkańców. Taka rola województwa jako organizacyjnego wsparcia dla gmin poprawia bieżące funkcjonowanie systemu, ale zarazem pokazuje jego słabość: bez zewnętrznej pomocy wiele gmin nie byłoby w stanie realizować zadań na wymaganym poziomie.

Ważnym sposobem na przełamywanie tych barier są różne formy wsparcia kadrowego takie jak ekodoradcy, operatorzy gminni, lokalni koordynatorzy jakości powietrza czy zespoły robocze działające przy urzędach marszałkowskich. Tam, gdzie rozwiązania te funkcjonują, respondenci zwykle oceniają je pozytywnie, wskazując, że pomagają one nie tylko w przekazywaniu wiedzy, ale również w codziennym tłumaczeniu systemu

mieszkańcom i przełamywaniu barier formalnych. Jednocześnie podkreśla się, że narzędzia te także wymagają stabilnego finansowania i zaplecza organizacyjnego – bez tego pozostają rozwiązaniem punktowym, a nie trwałą zmianą instytucjonalną.



"Mamy system ekodoradców w dużej części gmin i widać tego efekt. W tych gminach wymiana pieców idzie dużo szybciej. Potrzebny jest naprawdę szeroki, krajowy, spójny program wprowadzania ekodoradców, który odciążałby urzędników w gminach."

Barierę organizacyjną i kadrową nie są jedynie wtórnym problemem technicznym, ale jednym z głównych czynników różnicujących skuteczność polityki antysmogowej między gminami i województwami. To, czy dana gmina działa sprawnie, zależy często nie tyle od samego prawa, ile od tego, czy ma choć jedną osobę, która zna procedury, odbiera telefony od mieszkańców, pilnuje sprawozdawczości i współpracuje z otoczeniem instytucjonalnym.

Z tego względu wzmocnienie kadr powinno być częścią polityki antysmogowej na równi z dopłatami dla mieszkańców i zaostrzaniem standardów. Bez wyodrębnionych stanowisk, lepszego wynagrodzenia, ograniczenia rotacji i zmniejszenia liczby obowiązków przypadających na jedną osobę trudno oczekiwać, że gminy będą zdolne nie tylko raportować działania, lecz także rzeczywiście prowadzić trwałą, lokalnie zakorzoną transformację antysmogową.

Barierę prawne i instytucjonalne

Oprócz problemów finansowych i kadrowych istotną grupę ograniczeń stanowią bariery prawne oraz instytucjonalne, które utrudniają skuteczne egzekwowanie istniejących obowiązków i osłabiają spójność całego systemu ochrony powietrza. Z zebranego materiału wynika, że problem nie polega wyłącznie na braku regulacji, lecz częściej na niedostatecznej wykonalności przepisów, rozproszeniu kompetencji oraz nieodpowiednim dostosowaniu zakresu odpowiedzialności do możliwości działania.

W wielu wypowiedziach powraca przekonanie, że same uchwały antysmogowe i programy ochrony powietrza są potrzebne, a nawet stanowią fundament regionalnej polityki poprawy jakości powietrza. Problem zaczyna się jednak na etapie ich wdrażania, ponieważ obowiązki są rozproszone między różnymi szczeblami administracji, a narzędzia nadzoru i koordynacji są natomiast niekompletne albo nierównomiernie wykorzystywane. W efekcie system działa poprawnie tam, gdzie jest lokalna determinacja, ale gorzej tam, gdzie brakuje zasobów lub jasnego podziału odpowiedzialności.

Najsilniej wybrzmiewa napięcie między strategiczną rolą samorządu województwa a ograniczoną sprawczością wobec gmin i mieszkańców. Województwo odpowiada za przygotowanie POP, uchwał antysmogowych i planów działań krótkoterminowych, monitoruje realizację działań naprawczych, zbiera sprawozdania i organizuje wsparcie merytoryczne, ale nie dysponuje pełnym zestawem środków pozwalających wymusić skuteczne wdrażanie polityki na poziomie lokalnym. Powoduje to strukturalną asymetrię: odpowiedzialność za jakość dokumentów i wyniki systemu jest wysoka, natomiast bezpośredni wpływ na wykonanie wielu zadań pozostaje ograniczony.



"Co z tego, że my w urzędzie
marszałkowskim wykonamy ciężką pracę,
jak nie mamy potem jak wymagać realizacji
dokumentów? Trafi się jeden wójt, który
powie, że te przepisy są bez sensu
i nic z tym nie zrobimy."

Szczególnie problematyczna okazuje się kwestia kontroli i egzekwowania przepisów antysmogowych. W części województw podkreślano, że formalnie kompetencje kontrolne istnieją, ale w praktyce ich wykonywanie bywa słabe, nierówne i politycznie trudne. Dotyczy to zwłaszcza małych gmin, gdzie pracownik urzędu lub straży gminnej ma kontrolować sąsiada, co utrudnia bezstronne i konsekwentne stosowanie prawa. Tam, gdzie kontrola pozostaje wyłącznie zadaniem lokalnym, pojawia się ryzyko selektywnego działania albo ograniczania aktywności do minimum.

Część respondentów wskazuje również na niedostateczne uszczelnienie przepisów wykonawczych oraz możliwość ich obchodzenia. Przykładem są sytuacje, w których gminy formalnie realizują wymogi kontroli, ale czynią to w sposób mało efektywny z punktu widzenia poprawy jakości powietrza, na przykład kierując działania tam, gdzie ryzyko naruszeń jest niewielkie. Oznacza to, że problem nie sprowadza się do samej liczby kontroli, lecz dotyczy także ich jakości i ukierunkowania.

Osobną barierą jest niewystarczająca wiarygodność danych wykorzystywanych do prowadzenia polityki antysmogowej, zwłaszcza zgromadzonych w CEEB. Brak pełnej i aktualnej informacji o źródłach ciepła utrudnia monitorowanie postępów, planowanie działań naprawczych oraz kierowanie wsparcia do miejsc, w których występują największe potrzeby. Respondenci wskazują, że bez poprawy jakości danych trudno zbudować precyzyjny system wdrażania polityki ochrony powietrza, a część decyzji nadal musi opierać się na szacunkach lub niepełnej wiedzy.



"Mamy CEEB, w której brakuje wielu budynków, albo wiemy, że to, co jest w niej wpisane, nie pokrywa się z prawdą, bo sprawdzaliśmy to na przykładach domów naszych rodzin."

Podobny problem dotyczy przepływu informacji między instytucjami w ramach planów działań krótkoterminowych. W niektórych rozmowach wskazywano, że formalna architektura systemu powiadamiania istnieje, ale w praktyce opóźnienia lub problemy komunikacyjne między Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska, centrami zarządzania kryzysowego, powiatami i gminami osłabiają skuteczność działań podejmowanych podczas epizodów smogowych. Oznacza to, że również tam, gdzie system jest ustrukturyzowany, jego rzeczywista sprawność zależy od jakości współpracy międzyinstytucjonalnej i jasności procedur.

W badaniu pojawia się także pytanie o rolę powiatów, które dziś są relatywnie słabo osadzone w głównym nurcie polityki antysmogowej, ale potencjalnie mogłyby pełnić większą funkcję pośrednią lub kontrolną. Część respondentów dostrzega możliwość większego zaangażowania powiatów w działania skierowane do przedsiębiorców, nadzór nad elementami procesu budowlanego czy organizację punktów wsparcia dla gmin

i mieszkańców. Jednocześnie wskazuje się, że bez dodatkowych środków i jednoznacznego umocowania kompetencyjnego przekazanie zadań na poziom powiatu mogłoby jedynie przenieść problem z jednego szczebla na drugi.

Z perspektywy instytucjonalnej ważny jest również fakt, że system ochrony powietrza w Polsce pozostaje częściowo niespójny terytorialnie. Nie wszystkie województwa dysponują uchwałami antysmogowymi, a regionalne modele działania są wyraźnie zróżnicowane, co osłabia jednolitość standardów i utrudnia prowadzenie bardziej przewidywalnej polityki w skali kraju. W części materiałów pojawia się postulat większej centralnej spójności, na przykład w postaci jednolitych terminów.

W efekcie bariery prawne i instytucjonalne należy rozumieć nie tyle jako brak przepisów, ile jako problem z ich skutecznością. System wytwarza obowiązki, ale nie zawsze w równym stopniu wytwarza zdolność ich wykonania i egzekwowania. To właśnie luka między normą a wykonalnością stanowi jeden z najważniejszych problemów polityki antysmogowej w Polsce.

Bariery społeczne i polityczne

Czwartą grupę barier tworzą uwarunkowania społeczne i polityczne, które w wielu przypadkach decydują o tym, czy nawet dobrze zaprojektowane instrumenty prawne i finansowe znajdują przełożenie na praktykę. Respondenci wskazują, że polityka antysmogowa nie ma charakteru wyłącznie technicznego lub administracyjnego, lecz jest determinowana przez lokalne konflikty interesów, przekonania społeczne i kalkulacje polityczne.

Jednym z najczęściej wskazywanych problemów jest niski lub nierównomierny poziom społecznej świadomości wpływu zanieczyszczeń powietrza na zdrowie i jakość życia. O ile w części dużych miast i regionów silnie dotkniętych smogiem temat ten jest już dobrze rozpoznany i obecny w debacie publicznej, o tyle w wielu mniejszych gminach nadal nie stanowi priorytetu. W takich miejscach smog bywa postrzegany jako problem odległy, przesadzony albo mniej istotny niż inne codzienne wyzwania.

W wypowiedziach respondentów wyraźnie zaznacza się także zróżnicowanie między gminami miejskimi a wiejskimi. W większych miastach problem jakości powietrza jest zwykle bardziej widoczny społecznie, silniej obecny w mediach i częściej wiązany z oczekiwaniami mieszkańców dotyczącymi jakości życia. W mniejszych gminach, zwłaszcza wiejskich i miejsko-wiejskich, częściej spotyka się przekonanie, że rozproszona zabudowa niweluje problem smogu, przez co zmniejsza się presja społeczna na zaostrzenie działań.

Bardzo istotna jest także kwestia społecznego oporu wobec zmian, zwłaszcza wśród grup, które pozostały poza dotychczasową falą modernizacji. W kilku województwach podkreślano, że osoby otwarte na zmiany w znacznej mierze skorzystały już z dostępnych instrumentów. Obecnie natomiast system coraz częściej trafia na opór osób nieufnych wobec instytucji, sceptycznych wobec polityki klimatycznej albo zwyczajnie niechętnych ingerencji w ich dotychczasowy styl życia. Oznacza to, że kolejne etapy wdrażania uchwał antysmogowych staną się o wiele trudniejsze pod względem społecznym, nawet jeśli dotyczą tej samej kategorii działań.



"Najlepiej współpracuje nam się z miastami i gminami podmiejskimi. Tam jest więcej urzędników, zadania są bardziej rozłożone, ale też mieszkańcy mocniej naciskają, żeby rozwiązywać ten problem. Na wsi ludzie trochę są przyzwyczajeni, że jak jest zima, „to musi pachnieć dymem”, to dla nich nic złego."

Osobną grupą są osoby dotknięte ubóstwem energetycznym, starsze, samotne lub mniej zaradne życiowo, które nie tyle odrzucają zmianę z powodów ideologicznych, ile nie są w stanie samodzielnie przejść przez proces modernizacji. Dla tych grup wymiana źródła ciepła oznacza często konieczność zmierzenia się z całym pakietem problemów: złym stanem technicznym budynku, brakiem środków własnych, trudnościami formalnymi, ograniczoną mobilnością i lękiem przed kosztami eksploatacji nowego systemu. Z perspektywy polityki publicznej oznacza to, że bez silniejszego wsparcia socjalnego i ochrony przed nadużyciami programy antysmogowe nie docierają do osób najmniej zdolnych do samodzielnego podjęcia zmian.

W badaniu bardzo mocno wybrzmiewa również polityczny wymiar egzekwowania przepisów. Lokalne elity polityczne są bezpośrednio zależne od gminnego elektoratu, a działania takie jak kontrole palenisk czy wywieranie presji na mieszkańcach bywają uznawane za politycznie ryzykowne. W efekcie w części gmin działania antysmogowe są spowalniane lub marginalizowane nie dlatego, że brakuje wiedzy o problemie, lecz dlatego, że ich intensyfikacja mogłaby wywołać konflikt polityczny.

Dotyczy to zwłaszcza gmin, w których władze lokalne nie są przekonane do priorytetu ochrony powietrza albo uznają temat za zbyt kontrowersyjny. Wypowiedzi pokazują, że poziom zaangażowania samorządu bardzo silnie zależy od osobistego podejścia włodarzy oraz tego, czy wśród mieszkańców istnieje wyraźny nacisk na poprawę jakości powietrza. Tam, gdzie taki popyt jest słaby, łatwiej utrzymuje się logika odwołania decyzji, ograniczania kontroli i sprowadzania działań do minimum wymaganego przez dokumenty.



"W niektórych wypadkach to nie jest kwestia środowiska, powietrza. To musi być jakieś działanie koordynowane przez ośrodek pomocy społecznej. Nie zmusimy samotnej matki z trójką dzieci do wydania kilkudziesięciu tys. zł. To musi iść systemowo."

Jednocześnie materiał pokazuje, że postawy społeczne nie są niezmiennie i kształtują się pod wpływem edukacji, doświadczenia oraz widocznych efektów polityki publicznej. W niektórych regionach wskazywano, że wraz z upływem czasu rośnie liczba mieszkańców domagających się bardziej zdecydowanych działań, a narracja publiczna przesuwająca się od kwestionowania uchwał antysmogowych do krytyki zbyt wolnego tempa ich wdrażania. Oznacza to, że bariery społeczne są realne, ale zmienne – mogą być osłabiane przez konsekwentną politykę informacyjną, widoczne sukcesy i poprawę jakości powietrza. Jednocześnie istnieje ryzyko wystąpienia efektu odwrotnego: postępująca dezinformacja może przyczynić się do jeszcze większego negowania potrzeby działań na rzecz poprawy jakości powietrza.



"Ludzie mają dość władzy, polityki, uważają, że państwo nie działa. I za tym idą samorządowcy: chcą się odróżniać, odrzucają to, co idzie z centrali. Tylko tak naprawdę szkodzą tym mieszkańcom."

Rozdział IV

Współpraca z instytucjami



Relacje z gminami i powiatami

Jak wynika z poprzednich rozdziałów, współpraca pomiędzy województwem, powiatami i gminami jest kluczem do skutecznego realizowania polityk antysmogowych. W tym kontekście istotne znaczenie ma model współpracy oparty na partnerstwie, a nie wyłącznie nadzorze. W aktywniejszych województwach podkreślano, że urząd marszałkowski stara się działać obok gmin, a nie nad nimi, oferując dostęp do wiedzy, konsultacji, szkoleń i praktycznego wsparcia w przezwyciężaniu barier wdrożeniowych. Taki model zmniejsza dystans i wzmacnia gotowość gmin do kontaktu oraz korzystania z pomocy eksperckiej. Jednocześnie wymaga on dużego zaangażowania po stronie samorządu województwa i nie zastępuje potrzeby mechanizmów egzekwowania obowiązków tam, gdzie współpraca okazuje się niewystarczająca.

Współpraca z powiatami jest znacznie słabiej rozwinięta i mniej jednoznaczna. W wielu odpowiedziach powiaty pojawiają się głównie jako uczestnicy systemu sprawozdawczości lub jako jednostki o ograniczonej, pomocniczej roli. Jednocześnie część respondentów wskazuje, że potencjał powiatów jest dziś niewykorzystany, zwłaszcza w obszarach związanych z edukacją, nadzorem nad wybranymi kategoriami podmiotów, procesem budowlanym czy pełnieniem funkcji pośrednika organizacyjnego między województwem a gminami.



"Powiaty mogłyby tworzyć jakieś instrumenty kontroli tak, żeby nie wychodziło to z gmin. Ale muszą dostać na to pieniądze, inaczej to przerzucanie problemu."

W niektórych województwach podjęto próby silniejszego włączenia powiatów w działania związane z ochroną powietrza i klimatu. Przykładem jest budowanie sieci doradców klimatycznych na poziomie powiatów, którzy mają wspierać lokalne działania transformacyjne i częściowo łączyć temat jakości powietrza z szerszym kontekstem zmian klimatu. Z drugiej strony część wypowiedzi wskazuje, że w wielu samorządach powiatowych nie ma ani wystarczającej motywacji, ani stabilnego zaplecza finansowego, aby przejmować nowe zadania bez wyraźnego wsparcia zewnętrznego.

Respondenci wskazują również, że gminy najczęściej potrzebują dwóch rodzajów pomocy – finansowej i merytorycznej. Z jednej strony chodzi o pieniądze na inwestycje, kontrole, zakup sprzętu, zatrudnienie strażników lub dodatkowych pracowników, z drugiej – o dostęp do jasnych procedur, doradztwa, szkoleń i materiałów informacyjnych. Szczególnie cenione są rozwiązania, które odciążają gminy w zadaniach wymagających specjalistycznej wiedzy oraz pomagają im w kontakcie z mieszkańcami.

Wyniki badania sugerują, że skuteczniejsza współpraca województw z powiatami i gminami wymaga przede wszystkim poprawy przepływu informacji, stabilizacji kadr, lepszej jakości danych oraz bardziej przewidywalnych form wsparcia dla gmin. Tam, gdzie relacje ograniczają się do formalnego przekazywania obowiązków, efektywność systemu jest niższa. Z kolei tam, gdzie województwo inwestuje w sieci kontaktu, szkolenia, doradztwo i partnerskie podejście, rośnie szansa na bardziej spójne i konsekwentne wdrażanie polityki antysmogowej.

Kontakty z rządem i instytucjami centralnymi

Współpraca samorządów województw z instytucjami centralnymi jest oceniana na ogół jako potrzebna i – w wielu przypadkach – poprawna, jednak jednocześnie jest obciążona istotnymi ograniczeniami systemowymi. Z wypowiedzi respondentów wynika, że codzienne relacje robocze z Ministerstwem Klimatu i Środowiska, GIOŚ, WIOŚ, WFOŚiGW czy Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) często są konstruktywne, zwłaszcza tam, gdzie istnieją utrwalone kanały kontaktu i praktyka współpracy eksperckiej. Problem pojawia się natomiast na poziomie strategicznym, gdzie wciąż widoczny jest deficyt zintegrowanej polityki centralnej wobec problemu smogu.

W wielu województwach pozytywnie oceniano bezpośrednie kontakty z MKiŚ i instytucjami odpowiedzialnymi za monitoring oraz wdrażanie polityki ochrony powietrza. Podkreślano dostępność pracowników ministerstwa i gotowość do konsultacji. Szczególnie często wskazywano grupę roboczą przy Ministerstwie Klimatu i Środowiska jako forum bieżącej dyskusji, opiniowania rozwiązań oraz upowszechniania dobrych praktyk. Doceniano przy tym zaangażowanie pracowników ministerstwa oraz chęć dzielenia się wszelkimi informacjami. Tego typu fora są postrzegane jako przydatne nie tylko dlatego, że umożliwiają wymianę wiedzy, ale także dlatego, że skracają dystans między praktyką regionalną a procesem legislacyjnym na poziomie centralnym.

Na podstawie badania można stwierdzić, że szczególnie ważną rolę odgrywa współpraca z WIOŚ i GIOŚ w obszarze monitoringu, kontroli i przepływu informacji. Tam, gdzie instytucje aktywnie uczestniczą w systemie, ich działania poprawiają jakość wdrażania PDK i POP. Jednocześnie w części materiałów wskazywano na problemy komunikacyjne, zwłaszcza podczas intensywnych epizodów smogowych, gdy opóźnienia w przepływie informacji między GIOŚ, centrami zarządzania kryzysowego i samorządami lokalnymi ograniczały skuteczność działań krótkoterminowych.



"Grupa robocza ds. ochrony powietrza to jedno z najlepszych dostępnych rozwiązań. Mamy regularny kontakt z ministerstwem, możemy składać swoje żale, wątpliwości. Ale możemy też posłuchać, co dzieje się w innych województwach, wzajemnie sobie pomagać."

W badaniu wyraźnie powraca postulat większej spójności polityki krajowej. Przedstawiciele części województw zwracają uwagę, że obecny system jest zbyt rozproszony, a działania antysmogowe – często prowadzone sektorowo i doraźnie – nie są wystarczająco zintegrowane z polityką energetyczną, społeczną, transportową i przestrzenną. W konsekwencji nawet dobrze funkcjonujące instrumenty, takie jak programy dotacyjne, nie zawsze przynoszą oczekiwany efekt, jeśli nie są wpisane w szerszą i stabilną strategię.

W zebranych materiałach zarysowują się także oczekiwania wobec rządu dotyczące działań systemowych, które wykraczają poza bieżące wsparcie wdrożeniowe. Należą do nich przede wszystkim: jednolita polityka krajowa wobec nieefektywnych źródeł ciepła, poprawa wiarygodności danych w CEEB, lepsza koordynacja finansowania, wzmocnienie instrumentów przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu poprzez włączenie w te działania Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz rozwój infrastruktury energetycznej i transportowej niezbędnej dla transformacji. W części wypowiedzi pojawia się również oczekiwanie ogólnokrajowej kampanii informacyjnej, która odciążałaby regiony i gminy z części działań edukacyjnych oraz zwiększyłaby spójność przekazu publicznego.

Ujmując rzecz całościowo, współpraca z instytucjami centralnymi nie jest oceniana jednoznacznie negatywnie, ale pozostaje niewystarczająca z punktu widzenia skali wyzwań stojących przed systemem ochrony powietrza. Relacje robocze są często dobre, natomiast brakuje równie silnego wsparcia strategicznego, finansowego i koordynacyjnego. W momencie wdrażania AAQD znaczenie tego poziomu współpracy będzie jeszcze większe, ponieważ bez bardziej spójnego zaangażowania państwa ciężar transformacji może w nadmiernym stopniu zostać przerzucony na samorządy województw i gmin.

Rekomendacje

1

Uproszczenie i przebudowanie systemu wsparcia finansowego dla mieszkańców

Najważniejszym kierunkiem zmian jest uproszczenie instrumentów finansowych, zwłaszcza programu „Czyste powietrze”, tak aby były one dostępne dla gospodarstw o niskich dochodach, osób starszych i mieszkańców o ograniczonych kompetencjach administracyjnych. Z badania wynika, że obecne bariery formalne, niepewność zasad, długi czas rozliczeń i konieczność samodzielnego prowadzenia całego procesu inwestycyjnego osłabiają skuteczność polityki antysmogowej nawet tam, gdzie obowiązują uchwały antysmogowe i istnieje presja regulacyjna. Dlatego system wsparcia powinien być prostszy, bardziej etapowy, przewidywalny i mocniej powiązany z lokalnymi operatorami, którzy będą w stanie przeprowadzić mieszkańca przez cały proces inwestycyjny.

2

Wzmocnienie kadrowe gmin i stworzenie stałego lokalnego zaplecza wdrożeniowego

Badanie jednoznacznie pokazuje, że skuteczność polityki antysmogowej zależy w dużej mierze od zdolności organizacyjnej gmin, a ta jest bardzo zróżnicowana. Konieczne jest tworzenie specjalnych stanowisk do realizacji zadań związanych z jakością powietrza, stabilne finansowanie ekodoradców i lokalnych koordynatorów oraz ograniczenie stosowania modelu, w którym zadania antysmogowe są jedynie dodatkiem do wielu innych obowiązków urzędniczych. Bez trwałego wzmocnienia kadr na poziomie lokalnym nawet dobre regulacje i wysokie ambicje strategiczne będą przekładały się głównie na sprawozdawczość, a nie na rzeczywistą zmianę.

3

Powiązanie egzekwowania przepisów z realnym wsparciem społecznym

Sama presja regulacyjna nie wystarczy, zwłaszcza wobec gospodarstw dotkniętych ubóstwem energetycznym, osób samotnych, starszych lub mniej zaradnych życiowo. Dlatego egzekwowaniu uchwał antysmogowych i POP powinny towarzyszyć instrumenty osłonowe, pomoc socjalna, wsparcie doradcze i lepsza koordynacja z polityką społeczną oraz mieszkaniową. Tylko taki model pozwoli ograniczyć ryzyko odbierania polityki antysmogowej jako systemu sankcji wymierzonych w grupy najsłabsze, zamiast jako inwestycji w zdrowie i poprawę warunków życia.

Wzmocnienie pozycji i zaplecza urzędów marszałkowskich we współpracy z gminami

Urzędy marszałkowskie pełnią dziś kluczową, ale niedostatecznie wzmocnioną rolę wężła systemu ochrony powietrza: przygotowują POP i uchwały antysmogowe, zbierają sprawozdania, tłumaczą gminom przepisy i jednocześnie próbują reagować na napięcia wynikające z ograniczeń finansowych, kadrowych i społecznych po stronie samorządów lokalnych. Aby realnie pełnić funkcję koordynatora, potrzebują stabilnie finansowanych zespołów zajmujących się wyłącznie jakością powietrza – analityków, prawników i osób odpowiedzialnych za bieżącą współpracę z gminami – a nie powierzania tych zadań pracownikom już obciążonym innymi obowiązkami. Równolegle warto wzmocnić pozycję instytucjonalną urzędów poprzez doprecyzowanie kompetencji nadzorczych, lepsze narzędzia egzekwowania obowiązków sprawozdawczych i możliwość bardziej systemowego wspierania słabszych gmin, np. poprzez regionalne centra wsparcia czy wspólne projekty szkoleniowe i doradcze. Dzięki temu województwa mogłyby w większym stopniu działać jak operacyjni partnerzy i moderatorzy zmian, a nie tylko strażnicy terminów i dokumentów. Jest to szczególnie ważne w kontekście wdrażania AAQD i narastających oczekiwań wobec całego systemu.

Nadanie zdrowiu publicznemu, sprawiedliwości społecznej i bezpieczeństwu energetycznemu centralnego miejsca w polityce antysmogowej

Z badania wynika, że dalsza poprawa jakości powietrza będzie w coraz większym stopniu zależeć od działań wobec najsłabszych grup społecznych: osób ubogich energetycznie, starszych, samotnych czy mieszkających w budynkach o złym stanie technicznym. Polityka antysmogowa powinna być więc projektowana jako element szerszej strategii zdrowia publicznego, sprawiedliwej transformacji i bezpieczeństwa energetycznego, z silniejszym powiązaniem z polityką społeczną, mieszkaniową, ciepłowniczą i energetyczną. Oznacza to, że inwestycje w ekologiczne źródła ciepła, termomodernizację, rozwój ciepła systemowego i poprawę efektywności energetycznej budynków należy traktować nie tylko jako narzędzie redukcji emisji, ale również jako sposób ograniczania zależności od niestabilnych i kosztownych paliw, wzmacniania odporności gospodarstw domowych na kryzysy cenowe oraz budowania większej niezależności energetycznej na poziomie lokalnym i regionalnym. Tylko wtedy działania antysmogowe będą postrzegane nie jako kosztowny obowiązek środowiskowy, lecz jako inwestycja w dłuższe życie i jego lepszą jakość, mniejsze nierówności społeczne i bezpieczniejszy model funkcjonowania wspólnot lokalnych.

Podsumowanie

Badanie pozwala sformułować kilka syntetycznych konkluzji, które porządkują obraz regionalnej polityki antysmogowej:

- województwa odgrywają ważną rolę koordynacyjną i strategiczną ale ich zdolność wykonawcza pozostaje ograniczona;
- o powodzeniu polityki antysmogowej w dużej mierze decyduje jakość wdrażania na poziomie gmin, a ta jest silnie zróżnicowana;
- najtrudniejsze bariery mają dziś charakter nie tylko finansowy, ale również społeczny, organizacyjny i polityczny;
- dobre praktyki istnieją, lecz mają najczęściej charakter punktowy i nie tworzą jeszcze jednolitego standardu krajowego;
- wdrożenie AAQD wymusi przejście od polityki częściowo reaktywnej do bardziej zintegrowanego i sprawczego modelu zarządzania jakością powietrza.

Analiza doświadczeń urzędów marszałkowskich pokazuje, że polityka antysmogowa w Polsce weszła w etap, w którym kluczowe znaczenie ma już nie samo przyjmowanie dokumentów, lecz zdolność do ich realizacji. Województwa dysponują ważnymi kompetencjami planistycznymi i koordynacyjnymi, jednak ich skuteczność zależy od współpracy z gminami, dostępności narzędzi finansowych, sprawności instytucji kontrolnych oraz możliwości dotarcia do mieszkańców znajdujących się w bardzo zróżnicowanej sytuacji społecznej i ekonomicznej.

Zgromadzony materiał potwierdza, że obraz polityki antysmogowej na poziomie regionalnym jest wyraźnie niejednorodny. Część województw wypracowała rozbudowane instrumenty działania oparte na uchwałach antysmogowych, silniejszej współpracy z gminami i rozwiniętym zapleczu eksperckim. W innych regionach działania koncentrują się przede wszystkim na programach ochrony powietrza, a jakość powietrza pozostaje jednym z kilku konkurujących priorytetów. Skuteczność wdrażania zależy więc nie tylko od formalnych ram prawnych, lecz także od lokalnej mobilizacji instytucjonalnej, presji społecznej i dostępnych zasobów.

Z badania wynika również, że najtrudniejsze wyzwania mają charakter wielowymiarowy i wzajemnie się wzmacniają. Bariery finansowym towarzyszą niedobory kadrowe, problemy organizacyjne, ograniczona wykonalność części przepisów oraz wysokie społeczne i polityczne koszty ich egzekwowania, szczególnie wobec osób ubogich energetycznie, starszych, samotnych czy mniej zaradnych administracyjnie. Polityka antysmogowa coraz mniej polega więc na prostym zastępowaniu starych źródeł ciepła, a coraz bardziej staje się testem zdolności państwa i samorządów do prowadzenia złożonej, wrażliwej społecznie transformacji.

Na tym tle szczególnego znaczenia nabierają dobre praktyki wypracowane w części województw. **Najlepsze efekty dają nie pojedyncze narzędzia, lecz całe układy działań łączące regulacje, wsparcie finansowe, doradztwo, edukację, sprawny przepływ informacji i partnerską współpracę między poziomem wojewódzkim a lokalnym.** Najbardziej obiecujące rezultaty widoczne są tam, gdzie polityka antysmogowa jest osadzona w trwałych strukturach współpracy, a nie ogranicza się jedynie do katalogu obowiązków.

Nowa dyrektywa AAQD stanowi w tym kontekście punkt zwrotny. Dla części województw jest naturalną kontynuacją już rozpoczętych działań, dla innych sygnałem, że dotychczasowy model może okazać się niewystarczający wobec zaostrzonych norm i krótszych horyzontów czasowych. Dalszy postęp będzie zależał od zdolności do domknięcia luki między ambicją regulacyjną a zdolnością wykonawczą, wzmocnienia zaplecza instytucjonalnego i finansowego oraz lepszego zakorzenienia polityki antysmogowej w szerszych strategiach zdrowotnych, społecznych i energetycznych.

Aneks.

Metodologia badania

Badanie miało charakter jakościowy i zostało zaprojektowane jako analiza doświadczeń instytucjonalnych związanych z realizacją polityk antysmogowych na poziomie województw. Przeprowadzane było od października 2025 r. do marca 2026 r. Podstawę badania stanowiły indywidualne wywiady pogłębione z przedstawicielami i przedstawicielkami urzędów marszałkowskich oraz udzielone przez nich odpowiedzi pisemne. Zastosowanie dwóch technik zbierania danych pozwoliło z jednej strony uchwycić bardziej pogłębione, opisowe i problemowe wypowiedzi respondentów. Z drugiej strony odpowiedzi przygotowane w bardziej ustrukturyzowanej formie zapewniły porównywalność informacji między województwami.

Odpowiedzi uzyskano od przedstawicieli 12 województw. W dwóch przypadkach brak odpowiedzi wynikał z niechęci do nawiązania współpracy ze strony urzędów. Kolejne dwa województwa, które nie udzieliły odpowiedzi, uzasadniały to brakiem czasu, wynikającym z nakładu obowiązków, oraz brakami kadrowymi.

Scenariusz badania został zorganizowany wokół pięciu głównych bloków tematycznych. Obejmowały one aktualne wyzwania związane z wdrażaniem polityk antysmogowych, dobre praktyki i innowacje, przygotowania do wdrożenia nowej dyrektywy AAQD, współpracę z gminami i powiatami oraz współpracę z rządem i instytucjami centralnymi. Taka konstrukcja narzędzia badawczego pozwalała nie tylko porównywać doświadczenia poszczególnych regionów, lecz także analizować politykę antysmogową jako system zależności między poziomem regionalnym, lokalnym i centralnym.

Wywiady miały charakter częściowo ustrukturyzowany. Oznacza to, że badanie opierało się na wspólnym zestawie pytań, ale jednocześnie pozwalało na pogłębianie wątków charakterystycznych dla danego województwa oraz rozwijania tematów uznanych przez respondentów za szczególnie istotne. Umożliwiło to zebranie zarówno przekrojowych, porównywalnych informacji, jak i bardziej zniuansowanych doświadczeń wynikających z odmiennej sytuacji poszczególnych regionów.

Istotną cechą badania było połączenie perspektywy porównawczej z podejściem eksploracyjnym. Perspektywa porównawcza wynikała z zastosowania wspólnego schematu pytań wobec różnych województw, natomiast wymiar eksploracyjny pozwalał identyfikować zagadnienia, które nie zawsze są w pełni widoczne w dokumentach strategicznych, takie jak problemy komunikacyjne, ograniczenia kadrowe, praktyczne trudności we współpracy z gminami czy znaczenie nieformalnych sieci współpracy.

Materiał był następnie analizowany tematycznie: wypowiedzi respondentów uporządkowano według powtarzających się kategorii analitycznych, takich jak bariery finansowe, wyzwania organizacyjne, problemy społeczne, skuteczność instrumentów prawnych, rola ekodoradców, przygotowania do wdrażania AAQD czy relacje między

województwem a gminami. Taki sposób opracowania materiału umożliwił wskazanie zarówno najczęściej powtarzających się problemów systemowych, jak i rozwiązań uznawanych przez respondentów za szczególnie skuteczne lub warte upowszechnienia. W analizie przyjęto zasadę anonimizacji wypowiedzi.

Przyjęta metodologia ma również swoje ograniczenia, które należy uwzględnić przy interpretacji wyników. Badanie oparte na deklaracjach i ocenach przedstawicieli urzędów marszałkowskich nie pokazuje pełnego obrazu wdrażania polityk antysmogowych widzianego z perspektywy mieszkańców czy władz gminnych. Jednocześnie to właśnie perspektywa samorządów wojewódzkich stanowi główną wartość badania, ponieważ pozwala lepiej zrozumieć mechanizmy działania regionalnego systemu jakości powietrza oraz napięcia między zakresem odpowiedzialności a realnymi możliwościami.

