

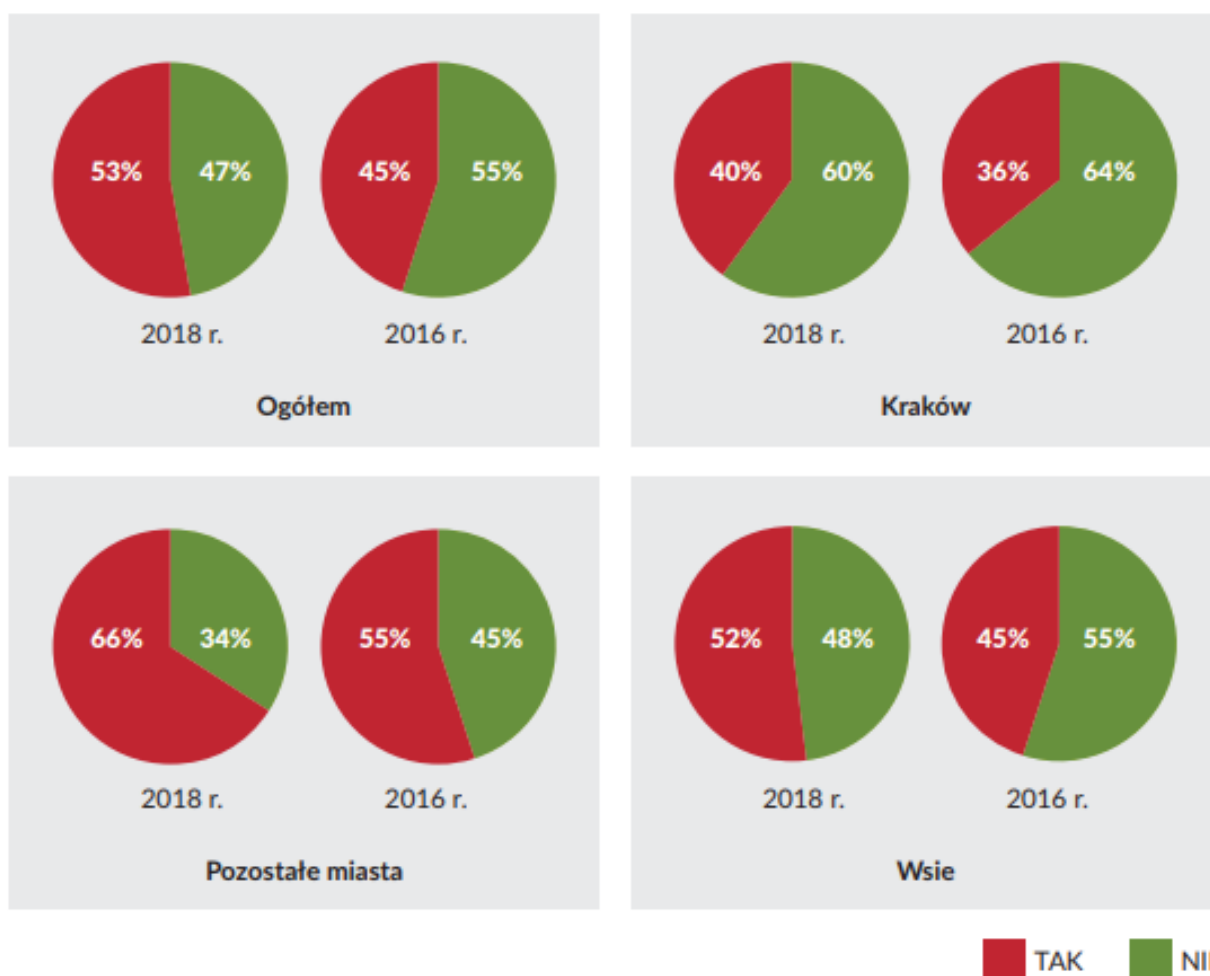
RAPORT:

Palenie śmieci i nielegalnego węgla bez konsekwencji – 80% gmin nie prowadzi skutecznych kontroli!

Od prawie 20 lat obowiązuje w Polsce zakaz spalania śmieci, a w województwach z uchwałami antysmogowymi nie wolno spalać określonych sortymentów węgla. Mimo to proceder spalania śmieci i nielegalnego węgla trwa w najlepsze. Aż 80% gmin nie posiada skutecznego systemu kontroli palenisk. Najgorzej jest w gminach wiejskich, gdzie średnio wystawia się pół mandatu rocznie za spalanie odpadów. Temat kontroli i egzekucji prawa antysmogowego jest wielkim nieobecny rządowych działań na rzecz poprawy jakości powietrza.

Polski Alarm Smogowy przygotował raport opisujący jak wygląda kontrola domowych pieców i kotłów w Polsce¹. Badaniem objęto 106 gmin z czterech województw: łódzkiego (25 gmin), małopolskiego (28 gmin), śląskiego (28 gmin) i mazowieckiego (25 gmin). Skupiono się na egzekucji przepisu dotyczącego spalania odpadów, gdyż został on ustanowiony 20 lat temu i minęło wystarczająco dużo czasu, aby można było wdrożyć odpowiednie procedury kontrolne. Opisane poniżej problemy i wnioski dotyczą jednak znacznie szerszego zakresu przepisów, w tym kontroli przestrzegania uchwał antysmogowych, a więc zarówno tego jaki węgiel jest spalany, jak i rodzaju stosowanego urządzenia grzewczego.

Czy w Państwa okolicy istnieje problem spalania śmieci w domowych piecach lub na wolnym powietrzu?



Wydawać by się mogło, że 20 lat po wprowadzeniu ustawowego zakazu spalania śmieci w domowych piecach czy kotłach, procedury kontrolne w tym zakresie powinny być bardzo dobrze rozwinięte

1. Poza kontrolą – analiza systemu kontroli palenisk domowych, Krakowski Alarm Smogowy, Kraków 2018

i wdrożone. Niestety, okazuje się, że tak nie jest. Przykładowo ponad 50% mieszkańców Małopolski wciąż zauważa proceder spalania odpadów w swojej okolicy. Dla ogromnej większości z nich jest to bardzo poważny problem i postrzega go w kategoriach osobistego zagrożenia².

NIE MA STRAŻY, NIE MA KONTROLI

Największy problem z kontrolą palenisk domowych i egzekucją przepisów jest w gminach, gdzie nie działa straż miejska. Są to zazwyczaj gminy miejsko-wiejskie oraz wiejskie. Na 40 ankietowanych gmin miejskich, aż 38 miało straże miejskie, natomiast na 31 ankietowanych gmin miejsko-wiejskich jedynie 15 posiadało takie służby. Najgorzej sytuacja przedstawia się w gminach wiejskich, gdzie na 35 analizowanych gmin, jedynie 5 posiadało straż gminną.

Gminy poddane ankietyzacji, obecność straży i liczba upoważnionych funkcjonariuszy			
	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
Wszystkie gminy	40	31	35
Gminy ze strażą gminną	38	15	5
Odsetek gmin ze strażą gminną	95%	48%	14%
Liczba upoważnionych funkcjonariuszy straży gminnych	1280	139	30
Liczba upoważnionych urzędników	290	45	46

Brak straży miejskiej/gminnej przekłada się w sposób bezpośredni na liczbę prowadzonych kontroli. W 2017 roku w badanych 58 gminach ze strażą miejską przeprowadzono około 44 000 kontroli palenisk domowych, a w gminach bez straży jedynie 650.



Ogółem: N=106 gmin – gminy miejskie N=40, gminy miejsko-wiejskie N=31, gminy wiejskie N=35, dane za 2017 r.

2. Jakość powietrza w ocenie mieszkańców województwa małopolskiego, Raport z badań zrealizowanych w ramach projektu LIFE, Krakowski Alarm Smogowy, Kraków 2018

PÓŁ MANDATU ROCZNIE

W gminach, które nie posiadają straży miejskiej/gminnej praktycznie nie wystawiane są mandaty. Średnia ilość mandatów wystawiania w ciągu roku w statystycznej gminie wiejskiej to 0,5! W gminach miejsko-wiejskich sytuacja również wygląda bardzo źle. Średnia liczba kontroli, podczas których ujawnia się spalanie śmieci to 11, a średnia liczba mandatów za to wykroczenie na gminę to 5. W aż 1/5 przebadanych gmin nie przeprowadzono żadnej kontroli. W zestawieniu z danymi statystycznymi, z których wynika, że ponad 50% mieszkańców wsi zauważa proceder spalania śmieci w swojej okolicy, pokazuje to, że system kontroli palenisk domowych w gminach, które nie posiadają straży gminnych praktycznie nie istnieje. Trudno oczekiwać aby taka skala kontroli mogła pełnić funkcję odstrasżającą dla palących odpadami, a należy wręcz stwierdzić, że stanowi formę jawnego przyzwolenia na tego typu zachowania.

Kontrole w gminach wg typu gminy

	Odsetek gmin ze strażą miejską/gminną	Średnia liczba kontroli na gminę	Średnia liczba ujawnionych wykroczeń na gminę	Średnia liczba mandatów na gminę
Gminy miejskie	95%	1000	110	70
Gminy miejsko-wiejskie	48%	90	11	5
Gminy wiejskie	14%	11	2	0,5

21% Odsetek gmin, w których w 2017 r. nie upoważniono żadnego urzędnika na stałe do realizacji zadań kontrolujących

18% Odsetek gmin, w których w 2017 r. nie przeprowadzono żadnej kontroli

DLACZEGO JEST ŹŁE?

Dlaczego zatem jest tak źle? W większości gmin miejsko-wiejskich i wiejskich system kontroli, jeśli w ogóle istnieje, opiera się o urzędników, upoważnionych przez burmistrza lub wójta do kontroli. Takie rozwiązanie jest nieskuteczne, gdyż:

- 1) prowadzenie kontroli jest jednym z wielu obowiązków wykonywanych przez urzędników. W związku z tym nie jest traktowane jako priorytet, co wydłuża czas między zgłoszeniem podejrzenia o spalaniu odpadów, a reakcją w postaci kontroli. To z kolei zmniejsza szanse na złapanie popełniającego wykroczenie na gorącym uczynku;
- 2) kontrole przeprowadzane są w godzinach pracy urzędu (zazwyczaj między 7-8 a 15-16) – a więc w innych godzinach niż dorzucane jest zazwyczaj paliwo do pieca. **Po 16 kontrole praktycznie nie są prowadzone;**

- 3) urzędnicy nie są uprawnieni do wystawiania mandatu, co sprawia, że kontrole mają zazwyczaj charakter informacyjno-edukacyjny. Bardzo rzadko wykorzystywana jest możliwość skierowania sprawy do sądu – zapewne przez czasochłonność tej procedury;
- 4) w mniejszych miejscowościach urzędnicy są mocno osadzeni w społeczności lokalnej co prowadzi do sytuacji, gdzie kontrolują swoich znajomych, sąsiadów lub rodzinę.

Opisywana powyżej sytuacja dotyczy 80% gmin w Polsce. Dane za 2016 rok wskazują, że straż miejska/gminna funkcjonuje w 530 gminach, a więc jedynie w 20% gmin w Polsce. Warto nadmienić, że każdego roku likwidowane są kolejne straże miejskie/gminne, a ilość gmin ze strażą systematycznie spada. W 2013 roku staż posiadało 593 gminy, w 2014 – 588 gminy, w 2015 – 577 gmin.

Z wyjątkiem woj. śląskiego, zdecydowana większość kontroli skupia się w stolicach województw. W Krakowie w 2017 r. zrealizowanych zostało niemal 10 tys. kontroli i nałożono około 300 mandatów, natomiast w pozostałych gminach średnia liczba kontroli na gminę wyniosła 105 i nałożono 4 mandaty. Najgorzej wygląda sytuacja w woj. łódzkim, gdzie aktywność ogranicza się wyłącznie do Łodzi (ponad 1500 kontroli i prawie 500 mandatów w Łodzi wobec 37 kontroli i 2 mandaty rocznie w przeciętnej gminie).

Kontrole w gminach wg typu gminy

Miasta wojewódzkie	Roczna liczba kontroli	Roczna liczba kontroli o wyniku pozytywnym	Roczna liczba mandatów	Średnia wartość mandatu
Kraków	9650	555	308	138 zł
Katowice	2835	278	215	105 zł
Łódź	1551	783	492	151 zł
Warszawa	8454	865	817	135 zł

Pozostałe gminy	Średnioroczna liczba kontroli na gminę	Średnioroczna liczba kontroli o wyniku pozytywnym na gminę	Średnioroczna liczba mandatów na gminę	Średnia wartość mandatu
woj. małopolskie	105	8	4	176 zł
woj. śląskie	529	48	3	163 zł
woj. łódzkie	37	10	2	110 zł
woj. mazowieckie	156	24	9	177 zł

Należy pamiętać, że kontrola palenisk to nie tylko kontrola przepisów zakazujących spalania odpadów.

To również kontrola uchwał antysmogowych – a więc jakiego rodzaju węgiel wrzucany jest to kotła czy pieca oraz kontrola wilgotności drewna. Za kilka lat dojedzie to tego również kontrola kotłów – czy spełniają zapisy uchwał antysmogowych, a więc czy osoby, które ogrzewają węglem lub drewnem posiadają odpowiedniej klasy urządzenie. **Stąd rosnąca potrzeba stworzenia systemu kontroli, który będzie skuteczny.**

Posiadanie straży miejskiej nie jest gwarantem sukcesu w zakresie kontroli. W trakcie badań również w tych gminach zdiagnozowano szereg przyczyn, dla których kontrole mogą być nieskuteczne. Należą do nich:

- niewystarczająca liczba funkcjonariuszy straży miejskiej, co przekłada się na długi czas reakcji,
- prowadzenie kontroli w sposób chaotyczny,
- brak sprzętu do badania do badania uziarnienia węgla i wilgotności drewna,
- brak funduszy na opłaty za badanie składu próbek popiołu z pieca,
- niechęć do wystawiania mandatów lub zbyt niska wysokość nałożonej kary.

Znaczna część kontroli, pomimo stwierdzenia wykroczenia na miejscu, nie kończy się nałożeniem mandatu karnego, a jedynie pouczeniem. Wśród niemal 5 000 przypadków wykrycia spalania odpadów wystawiono ok. 3 000 mandatów. **Oznacza to, że w 40% sytuacji osoby popełniające wykroczenie uniknęły kary.**

Wartość wystawianych mandatów jest bardzo niska (90 - 150 zł), a średnia wartość mandatu to niespełna 130 zł, przy maksymalnym możliwym mandacie 500 zł. Dowodzi to, że służby kontrolne rzadko skłonne są sięgać po sankcje o maksymalnej wysokości.

REKOMENDACJE

Główną rekomendacją jaka płynie z badań jest konieczność odejścia od kontroli opartych o urzędników danej gminy. Kontrole powinny być realizowane przez odpowiednio przeszkolone służby mundurowe. W każdej gminie powinny działać służby mundurowe, których podstawowym zadaniem będzie kontrola palenisk. Za wprowadzenie takiego obowiązku oraz kontrolę jego realizacji odpowiedzialna jest **władza centralna**. Nie oznacza to, że w każdej gminie powinna istnieć oddzielna straż gminna. W przypadku mniejszych gmin, które mają spore ograniczenia budżetowe, wydatek utrzymania straży i związanej z nią infrastruktury mógłby przerosnąć ich możliwości. Obowiązek ten może być realizowany poprzez powoływanie **straży międzygminnych** (możliwe w obecnym systemie prawnym) lub przeniesienie działalności kontrolnej na poziom powiatu - **straże powiatowe** (wymaga zmian prawnych).

Kolejną ważną rekomendacją jest określenie **minimalnej ilości kontroli** jaka powinna być przeprowadzana w gminach. Taki zapis powinien znajdować się w programach ochrony powietrza, za które odpowiedzialne są **sejmiki województw. Inspekcja Ochrony Środowiska** powinna kontrolować w jaki sposób gminy wywiązują się ze swoich obowiązków w tym zakresie oraz nakładać kary na te, które uchylają się od działań kontrolnych.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji powinno opracować i wdrożyć jednolite procedury kontroli oraz zadbać o należyte przeszkolenie służb kontrolnych powołując Centrum Kompetencji. Jakość przeprowadzanych kontroli różni się w znaczący sposób między poszczególnymi jednostkami – wynika to z faktu, że nie ma ustalonych procedur dotyczących np. czasu reakcji na zgłoszenia, sposobów zgłaszania, wykorzystania sprzętu, poboru próbek, itp. Istnieją straże, które wykorzystują drony, a z drugiej zdarzają się też takie, które utrzymują, że kontrola palenisk nie leży w ich gestii. Wyznaczenie jednolitych standardów kontroli oraz wdrożenie systemu szkoleń pozwoliłoby podnieść i wyrównać poziom działań straży w tym zakresie.

Władze centralne powinny również dokonać zmian prawnych tak aby gminy mogły odzyskiwać koszt poboru próbek z paleniska w przypadku wygranej sprawy w sądzie. Obecnie jest to niemożliwe, przez co gminy rzadko sięgają po taką formę kontroli.

Strażnicy powinni mieć możliwość kontroli palenisk przez całą dobę, a nie jedynie między 6 a 22. To właśnie w godzinach nocnych często dochodzi do spalania niedozwolonych materiałów w gospodarstwach domowych. Bywa, że jest to równie uciążliwe dla innych mieszkańców jak zakłócanie spokoju, porządku publicznego lub ciszy nocnej. To również zadanie dla **władz centralnych**.

Wciąż potrzebne są kampanie informacyjne i świadomościowe na szczeblu ogólnokrajowym, jak i na poziomie lokalnym. Konieczne są kampanie skierowane zarówno do osób, które mogłyby spalać niedozwolone materiały, jak do ogółu społeczeństwa, których celem ma być kreowanie mechanizmów autokontroli i walka z ciągle pokutującymi mitami, według których zgłaszanie przypadków tego typu wykroczeń określone jest jako forma donosicielstwa na sąsiadów. Podobnie niezbędne jest prowadzenie kampanii w zakresie nowych regulacji: norm jakości węgla i związanych z nimi świadectw jakości, które od tego roku będą musiały być przekazywane osobom nabywającym węgiel, a także terminów, do których należy wymienić przestarzałe piece i kotły. **To zadanie dla administracji na wszystkich szczeblach, z wiodącą rolą rządu.**

Ministerstwo Sprawiedliwości powinno zadbać o lepszą edukację sędziów, tak aby nie traktowali oni spalania odpadów jako wykroczenia o niskiej szkodliwości czynu.