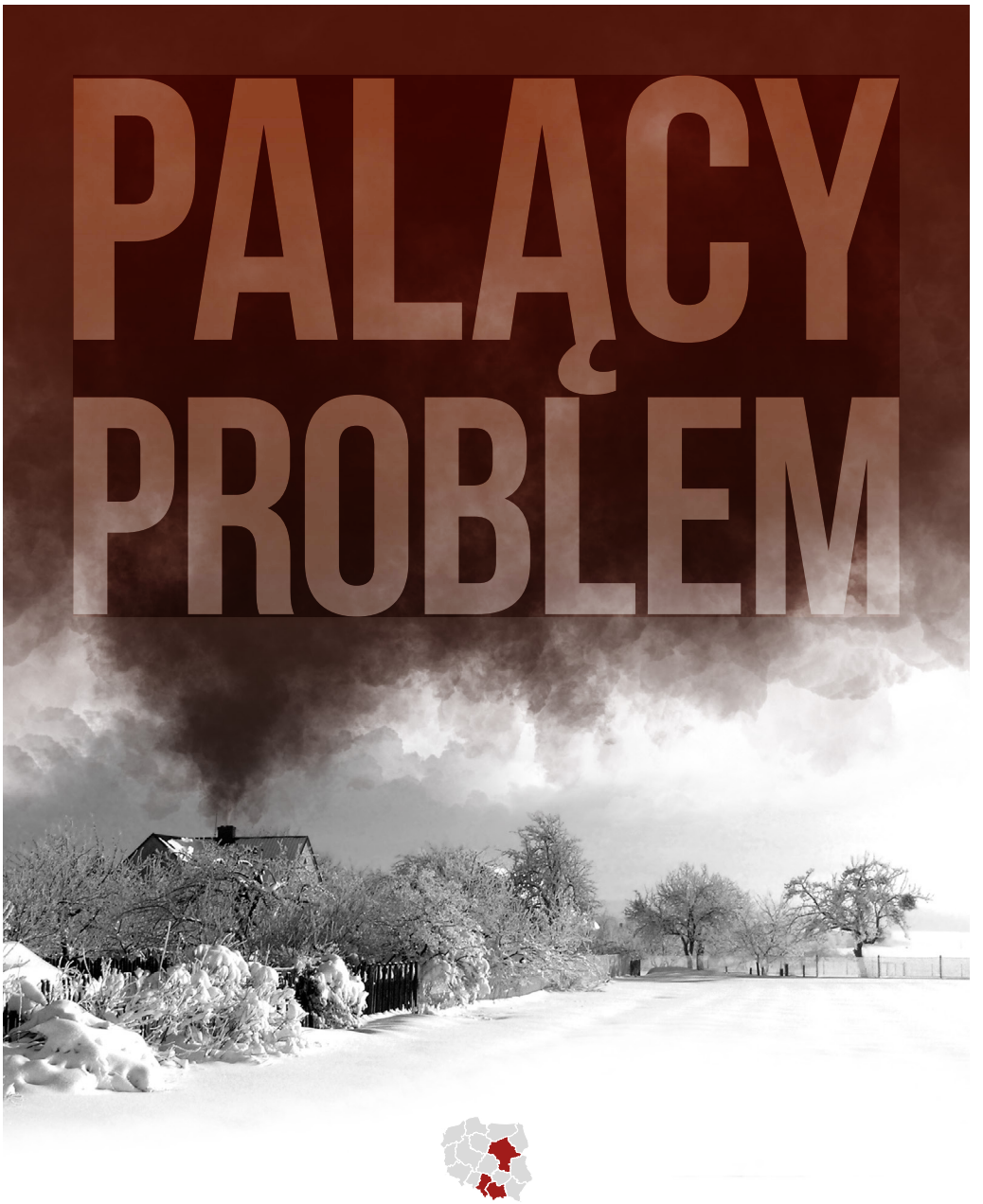
PALĄCY PROBLEM



JAK DZIAŁA KONTROLA PALENISK W WOJEWÓDZTWACH: MAŁOPOLSKIM, MAZOWIECKIM I ŚLĄSKIM

polski alarm smogowy

JAK DZIAŁA KONTROLA PALENISK W WOJEWÓDZTWACH: MAŁOPOLSKIM, MAZOWIECKIM I ŚLĄSKIM

MAJ 2022

polski
alarm
smogowy

Copyright
Stowarzyszenie Krakowski Alarm Smogowy

Kraków 2022

Koordynacja:

Anna Dworakowska

Zespół badawczy i opracowanie:

Karolina Bryk

Magdalena Cygan

Ewa Lutomska

Natalia Matyasik

Emil Nagalewski

Aleksandra Nowicka

Janusz Piechoczek

Zrealizowano ze środków Clean Air Fund

WSTĘP

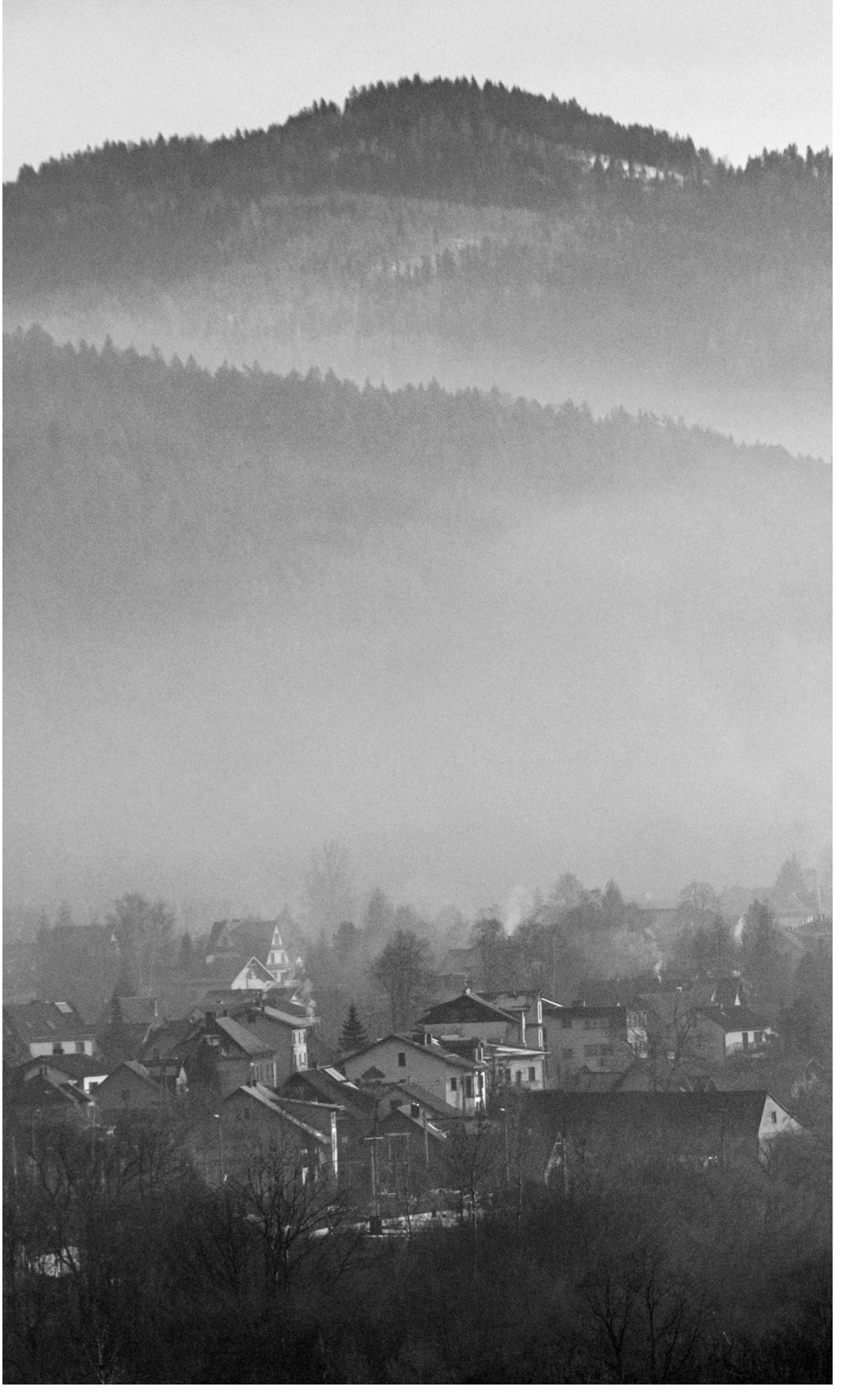
Rok 2022 jest rokiem wyjątkowym i ważnym dla ochrony powietrza w Polsce. W dwóch województwach (śląskim i podkarpackim) zaczęły obowiązywać pierwsze obostrzenia dotyczące kotłów na paliwa stałe, zakazujące użytkowania najstarszych urządzeń[1]. W trzech kolejnych województwach (małopolskie, mazowieckie i łódzkie), to ostatni rok kiedy można użytkować tzw. kopciuchy, a więc pozaklasowe kotły na węgiel i drewno, które emitują duże ilości zanieczyszczeń[2].

Wdrożenie tych przepisów jest kluczowe dla poprawy jakości powietrza. W tym celu zarówno rząd, jak i gminy, oferują mieszkańcom dotacje do instalacji źródeł ciepła zgodnych z uchwałami antysmogowymi (np. rządowy Program Czyste Powietrze). Przepisy prawa i dotacje to dwa bardzo ważne elementy w procesie poprawy jakości powietrza w Polsce. Trzecim, równie istotnym, jest **zagwarantowanie skutecznego systemu kontroli palenisk w poszczególnych gminach – a więc weryfikacji czy mieszkańcy nie spalają odpadów oraz czy nie użytkują pozaklasowych lub zbyt wiekowych kotłów.**

Ten krótki raport przygląda się właśnie kwestii kontroli palenisk – w jaki sposób realizowane są one w wybranych gminach trzech województw: małopolskiego, mazowieckiego i śląskiego. Podczas kontroli sprawdzane jest czy nie dochodzi do spalania odpadów, węgla złej jakości, mokrego drewna oraz czy urządzenia grzewcze spełniają wymogi uchwały antysmogowej. Szczegółowe informacje o kontrolach zostały zebrane ze 167 gmin. Dane pozyskano w drodze dostępu do informacji publicznej i dotyczą 2021 roku.

[1] W województwie śląskim i podkarpackim od 1 stycznia tego roku nielegalne jest stosowanie kotłów eksploatowanych w okresie powyżej 10 lat od daty ich produkcji lub nieposiadających tabliczki znamionowej.

[2] W województwach małopolskim, mazowieckim oraz łódzkim, 1 stycznia 2023 r., w życie wejdzie zapis uchwały antysmogowej, który zabroni użytkowania kotłów pozaklasowych. Ogrzewanie za pomocą węgla i drewna będzie możliwe, ale będzie musiało być realizowane w kotłach o określonych parametrach emisyjnych (klasa 3., 4. i 5. oraz ekoprojekt).



GŁÓWNE WYNIKI I WNIOSKI

- Czynnikiem, który najmocniej wpływa na liczbę prowadzonych w gminie kontroli palenisk i ich skuteczność jest to **czy w danej gminie funkcjonuje straż gminna** czy też nie.
- W gminach bez straży na jedną osobę upoważnioną do kontroli palenisk przypada **ponad trzykrotnie więcej domów do kontroli** niż w gminach ze strażą (990 domów w gminach bez straży i 306 domów w gminach ze strażą), co przekłada się na skuteczność kontroli.
- Aktywność mieszkańców w zgłaszaniu podejrzenia wykroczenia jest **ponad trzykrotnie wyższa** w gminach ze strażą niż w gminach bez straży (14 132 zgłoszenia, w porównaniu do 4 362 zgłoszeń) – może to wynikać z **niższej świadomości** problemów związanych z zanieczyszczeniem powietrza lub z **niższego poczucia sprawczości** (mieszkańcy gmin bez straży mogą mieć (słuszne) poczucie, że zgłoszenie problemu nie przyniesie skutku).
- W przypadku gmin bez straży, aż **77% stwierdzonych wykroczeń nie kończy się nałożeniem kary** – nie wystawiono mandatu ani nie skierowano sprawy do sądu.
- W 108 gminach objętych analizą, które nie posiadają straży, w całym 2021 roku skierowano jedynie 48 spraw do sądu. **To mniej niż pół sprawy sądowej na gminę!**
- **Wystawiane mandaty są bardzo niskie** – w gminach ze strażą to średnio 195 zł, a w gminach bez straży 160 zł – mandat karny za spalanie odpadów lub nieprzestrzeganie uchwały antysmogowej może wynosić maksymalnie 500 zł.

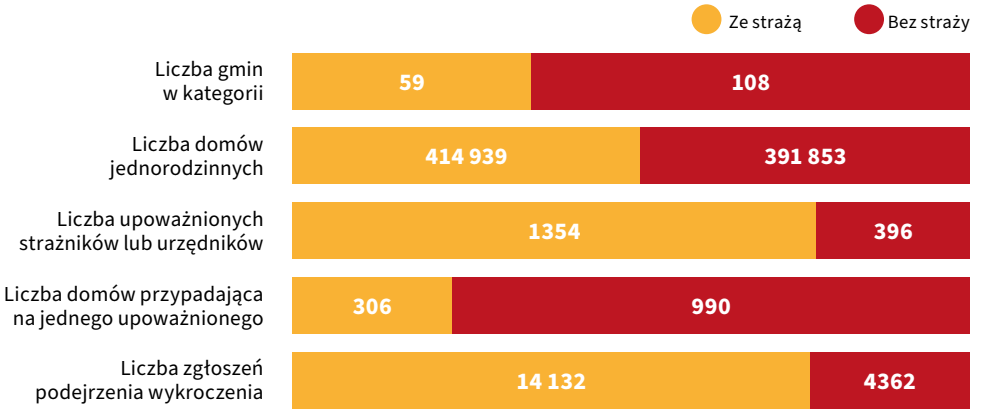
Powyższe dane pokazują, że w ogólnym ujęciu, w gminach bez straży system kontroli palenisk praktycznie nie istnieje – to prawie 79%[3] gmin w Polsce. Pomimo nielicznych pozytywnych przypadków, w większości tego typu gmin, mieszkańcy nie są chronieni przed osobami, które dopuszczają się wykroczeń, łamiąc zakaz spalania odpadów lub przepisy uchwał antysmogowych.

[3] Departament Porządku Publicznego MSWiA, Informacja o działalności straży gminnych (miejskich) w 2016 r. oraz współpracy straży z Policją, Warszawa 2017 r.

KONTROLE PALENISK W GMINACH ZE STRAŻĄ I BEZ STRAŻY – ROK 2021

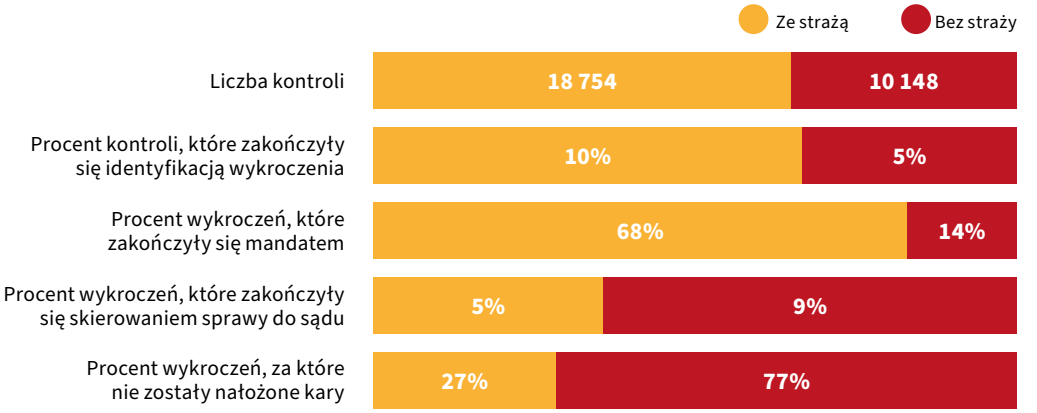
Analizie poddanych zostało w sumie 167 gmin z trzech województw: małopolskiego, mazowieckiego oraz śląskiego. W 59 spośród analizowanych gmin funkcjonowała straż gminna, a w 108 gminach nie było takich służb. Pomimo, że gmin ze strażą jest niemal dwukrotnie mniej w próbie, to gminy bez straży są mniejsze, przez co liczba domów jednorodzinnych w obu grupach jest podobna, co umożliwia bezpośrednie porównanie wskaźników.

W gminach bez straży miejskiej kontrole powinny być realizowane przez upoważnionych urzędników, czasami we współpracy z policją (na 108 gmin bez straży, jedynie 35 współpracuje z policją). Jak pokazują zebrane podczas analizy dane, **to właśnie fakt posiadania straży gminnej ma największy wpływ na to ile kontroli jest prowadzonych, na ile są skuteczne i czy sprawcy wykroczeń są karani.**



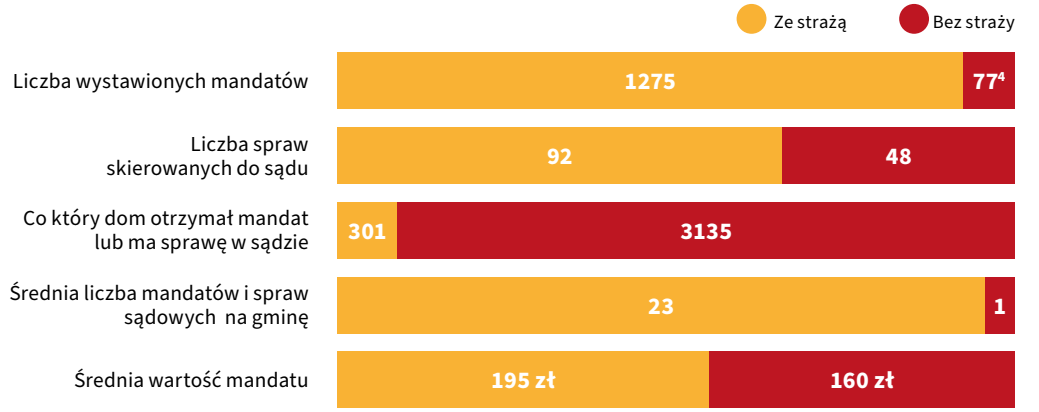
Mimo podobnej liczby domów jednorodzinnych w obydwu analizowanych kategoriach gmin, w tych bez straży liczba osób upoważnionych do kontroli jest ponad trzykrotnie mniejsza niż w gminach ze strażą. W rezultacie, **w gminach bez straży na jedną osobę upoważnioną do kontroli palenisk przypada ponad trzykrotnie więcej domów do kontroli niż w gminach ze strażą**. Z pewnością ma to znaczenie dla czasu realizacji kontroli, a więc również możliwości stwierdzenia wykroczenia. W gminach ze strażą na jednego upoważnionego przypada 306 domów, a w gminach bez straży aż 990 domów do kontroli.

Co ciekawe, **aktywność mieszkańców w zgłaszaniu podejrzenia wykroczenia jest również ponad trzykrotnie wyższa w gminach ze strażą niż w gminach bez straży** (14 132 zgłoszenia, w porównaniu z 4 362 zgłoszeniami). Może to wynikać z kilku czynników. Jedną z przyczyn może być brak świadomości mieszkańców na temat szkodliwości zanieczyszczenia powietrza. Niższa może też być wiedza do kogo i w jaki sposób zgłaszać podejrzenie popełnienia wykroczenia. Mieszkańcy mogą też być zniechęceni do podejmowania takiej aktywności wiedząc, że ich działania najprawdopodobniej nie przyniosą efektu – kontrole urzędnicze są zazwyczaj nieskuteczne.



Liczba prowadzonych kontroli jest niemal dwukrotnie wyższa w gminach ze strażą, pomimo porównywalnej liczby domów jednorodzinnych w analizowanych grupach. **W gminach bez straży jedynie 5% kontroli kończy się stwierdzeniem wykroczenia** – w gminach ze strażą ten odsetek również jest niski, ale znacznie wyższy niż w gminach bez straży (10%). Rzadkie stwierdzanie wykroczeń może wynikać z faktu, że duża część kontroli to kontrole rutynowe, a nie realizowane na zgłoszenie. Ponadto, przy tak dużej liczbie domów przypadającej na jednego kontrolującego trudno o szybką i skuteczną reakcję.

Ogromne różnice widać w efekcie końcowym kontroli, w ramach których zidentyfikowano wykroczenia. **W przypadku gmin bez straży aż 77% stwierdzonych wykroczeń nie kończy się nałożeniem kary – nie wystawiono mandatu ani nie skierowano sprawy do sądu.** W gminach ze strażą takich spraw jest znacznie mniej - 27% (pozostałe 68% zidentyfikowanych wykroczeń kończy się nałożeniem mandatu, a 5% skierowaniem sprawy do sądu). Te różnice związane są z faktem, że urzędnicy, w przeciwieństwie do strażników, nie mogą wystawiać mandatów. Niezrozumiałe jest jednak dlaczego tak rzadko kierują sprawy do sądu. **W 108 gminach objętych analizą, które nie posiadają straży, w całym 2021 roku skierowano jedynie 48 spraw do sądu. To mniej niż pół sprawy sądowej na gminę.**

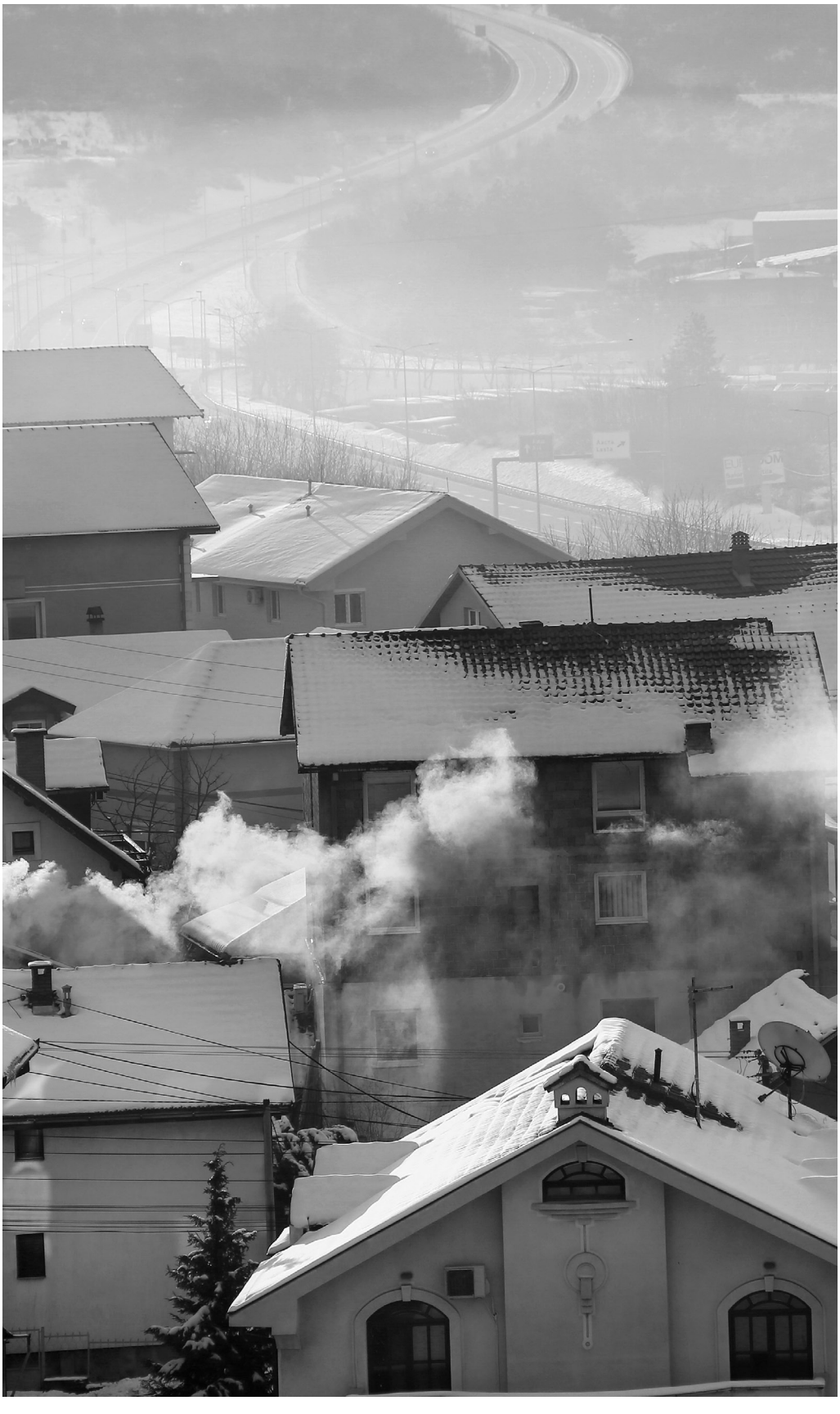


W gminach bez straży kontrola kończyła się mandatem lub skierowaniem sprawy do sądu w co 3135 domu. Jest to średnio 1 mandat lub sprawa sądowa na gminę rocznie! Dane te pokazują jak dalece niewydolne są kontrole w gminach bez straży gminnej. Dla porównania, w gminach ze strażą, ukarany był jeden na 301 domów, a rocznie na gminę odnotowano 23 kontrole, które skończyły się mandatem lub sprawą w sądzie. To również bardzo niskie wskaźniki, niemniej widać ogromną różnicę między gminami ze strażą i bez niej.

Uwagę zwraca również niska wartość mandatów: w gminach ze strażą jest to średnio 195 zł, a w gminach bez straży 160 zł – mandat karny za spalanie odpadów lub nieodpowiedniego paliwa może wynosić maksymalnie 500 zł.

Ważnym aspektem są godziny, w których wykonywane są kontrole palenisk. **W większości gmin (50 gmin ze strażą i 76 gmin bez straży) kontrole prowadzone są jedynie w godzinach pracy urzędu.** Oznacza to, że nie są prowadzone wieczorem, kiedy wiele osób dokłada do pieca lub kotła i może dochodzić do naruszenia przepisów dotyczących ochrony powietrza.

[4] Są to mandaty wystawione w asyście policji – urzędnicy nie mogą wystawiać mandatów.



GŁÓWNE REKOMENDACJE

POSIADANIE STRAŻY MIEJSKIEJ/GMINNEJ

Wyniki analizy pokazują, że kontrole w gminach, w których funkcjonuje straż miejska lub gminna są zdecydowanie bardziej efektywne. Zarówno liczba przeprowadzonych kontroli, jak i odsetek wykrytych nieprawidłowości są w tych gminach wyższe niż w gminach bez straży. Ważny jest również fakt, iż pracownicy urzędu, którzy sprawują kontrolę w gminach bez straży, nie mają możliwości nakładania mandatów, co sprawia, że mieszkańcy łamiący prawo mogą czuć się bezkarni (kierowanie spraw do sądu stosowane jest niezwykle rzadko). Dodatkowo, zazwyczaj prowadzą oni kontrolę w godzinach pracy urzędu, natomiast do wykroczeń może dochodzić częściej w godzinach popołudniowych. W przypadku mniejszych gmin, dobrym rozwiązaniem może być powołanie tzw. straży międzygminnej, co pozwala na zmniejszenie kosztów i zapewnienie większej anonimowości kontrolerom.

WSPÓŁPRACA Z POLICJĄ

W przypadku gmin bez straży wskazana jest systemowa współpraca z policją. Model składający się z pracownika gminy oraz funkcjonariusza policji pozwala na przeprowadzenie bardziej skutecznych kontroli. Daje on możliwość realizacji jednocześnie działań informacyjnych (pracownik gminy, np. ekodoradca może udzielić pouczenia lub doradzić mieszkańcowi w zakresie doboru odpowiedniego urządzenia grzewczego lub paliwa oraz dostępnych programów dotacyjnych) oraz egzekwujących prawo (funkcjonariusz policji ma możliwość nakładania mandatów). W sytuacji niewpuszczenia kontrolujących na teren nieruchomości przez właściciela, prowadzenie kontroli w asyście policji, pozwoli na szybką i skuteczną jej realizację.

KARY FINANSOWE ADEKWATNE DO WYKROCZENIA

W dużej części przypadków, po wykryciu nieprawidłowości, mieszkańcy nie ponoszą konsekwencji i nie są na nich nakładane żadne kary (mandat lub skierowanie sprawy do sądu). Co więcej, nawet w przypadku nakładanych mandatów ich wysokość bardzo często jest niewspółmierna do szkodliwości czynu, jakim jest spalanie odpadów czy nieprzestrzeganie uchwały antysmogowej. Maksymalna kwota mandatu może wynosić 500 zł, jednak mandat w takiej wysokości jest bardzo rzadko stosowany.

NATYCHMIASTOWA REAKCJA NA ZGŁOSZENIA O ŁAMANIU PRZEPISÓW

Niezwykle istotne jest, aby kontrola była przeprowadzana niezwłocznie po przyjęciu zgłoszenia podejrzenia nieprzestrzegania przepisów. Pozwala to z większym prawdopodobieństwem wykryć ewentualne wykroczenie – spalanie odpadów czy stosowanie niedozwolonego paliwa.

WDROŻENIE PROCEDUR PROWADZENIA KONTROLI I STOSOWANIE WSZYSTKICH NIEZBĘDNYCH NARZĘDZI PODCZAS KONTROLI

W przypadku wątpliwości czy mieszkaniec rzeczywiście spalał odpady lub niedozwolone uchwałą antysmogową paliwo, kontroler powinien zastosować wszystkie niezbędne metody do wykrycia ewentualnego wykroczenia:

- pobór próbki popiołu,
- sprawdzenie dokumentacji węgla (jest to działanie bezkosztowe, więc powinno być wykonywane za każdym razem gdy spalanym paliwem jest węgiel),
- pobór próbki węgla,
- sprawdzenie wilgotności drewna,
- sprawdzenie klasy kotła (tabliczka znamionowa),
- sporządzenie protokołu.

W sytuacji, gdy mieszkaniec spala odpady lub nie przestrzega przepisów uchwały antysmogowej, a fakt ten nie jest wykrywany podczas kontroli, mieszkańcy czują, że mogą popełniać tego typu wykroczenia bezkarnie.

AMBITNY PROGRAM OCHRONY POWIETRZA

Wyniki analizy pokazują pozytywny wpływ zapisów Programu ochrony powietrza dla Małopolski na wzmocnienie kontroli w gminach, a szczególnie w gminach bez straży. Liczba zgłoszeń o podejrzeniu popełnienia wykroczenia oraz liczba kontroli (zarówno interwencyjnych jak i planowych) w 2021 podwoiła się względem roku poprzedniego. Widać więc jak bardzo ważne jest to, aby zapisy Programu ochrony powietrza były jak najambitniejsze i nakładały na gminy konkretne obowiązki kontrolne (np. kontrole planowe, pobór próbek popiołu).

polski
alarm
smogowy