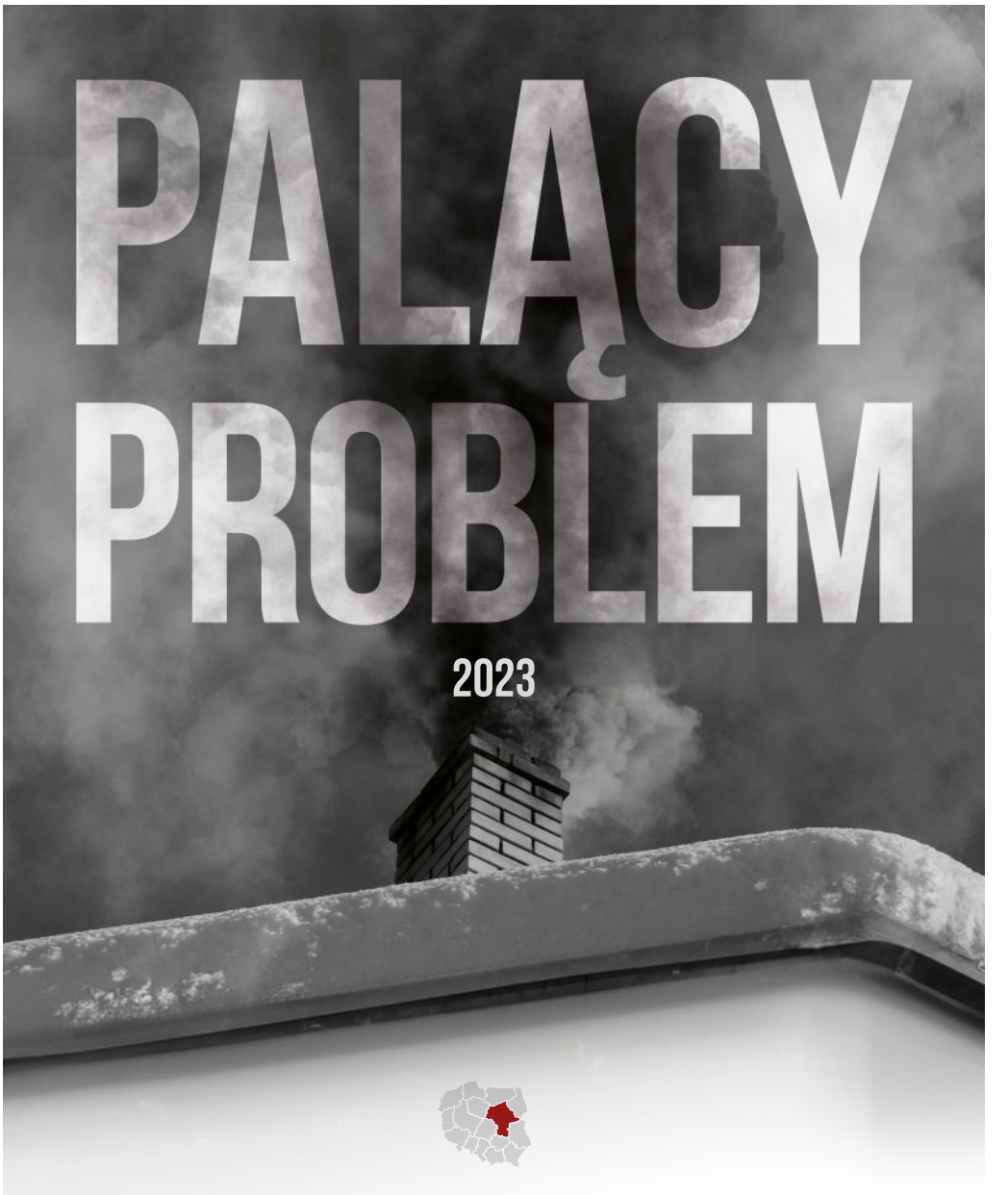


JAK DZIAŁA KONTROLA PALENISK NA MAZOWSZU

PAŹDZIERNIK 2023

polski alarm smogowy

Copyright
Stowarzyszenie Krakowski Alarm Smogowy

Warszawa

Październik 2023

Koordynacja:

Anna Dworakowska

Zespół badawczy i opracowanie:

Karolina Bryk

Paulina Mroczkowska

Zrealizowano ze środków Clean Air Fund

SPIS TREŚCI

5
Wstęp

7
Najważniejsze wyniki

8
Statystyki dla poszczególnych gmin

13
Porównanie działań kontrolnych w gminach
ze strażą i bez straży gminnej

17
Porównanie działań kontrolnych w Warszawie oraz w gminach należących
do Warszawskiego Obszaru Funkcjonalnego

21
Porównanie działań kontrolnych przeprowadzonych w Warszawie
w roku 2021 oraz w 2022 roku

23
Podsumowanie

WSTĘP

Od początku obecnego roku (2023) na terenie całego Mazowsza wszedł w życie zakaz użytkowania kotłów poniżej 3. klasy, tak zwanych „kopciuchów. Na wymianę przestarzałych kotłów było przeszło pięć lat. Obowiązki w zakresie użytkowanych kotłów grzewczych oraz paliw wykorzystywanych do ogrzewania zostały nałożone na mieszkańców przez uchwałę antysmogową uchwaloną w październiku 2017 roku. Nowelizacja uchwały z 2022 roku[1] wprowadziła także zakaz spalania węgla na terenie m.st. Warszawy od 1 października 2023 r. oraz na terenie 9 powiatów podwarszawskich[2] od 1 stycznia 2028 roku.

Jednym z kluczowych czynników, które umożliwiają wdrożenie uchwał antysmogowych jest sprawnie funkcjonujący system kontroli palenisk, a więc kotłów, pieców i innych urządzeń grzewczych na paliwa stałe (węgiel, drewno, itp.). Poza przestrzeganiem zapisów uchwały (przed 2023 r. analizie podlegały jedynie parametry używanego opału) oraz ściganiem przypadków spalania odpadów i resztek roślinnych, kontrole mają na celu również informowanie i edukowanie mieszkańców w zakresie obowiązujących przepisów, ich terminów oraz dostępnego wsparcia. Mają więc ogromne znaczenie dla poprawy jakości powietrza w naszym regionie.

Zanieczyszczenie powietrza to jedno z najważniejszych wyzwań, z jakim musimy się mierzyć w ostatnich latach i ważny czynnik wpływający na jakość życia mieszkańców. Szacuje się, że co roku ok. 6 tys. mieszkańców Mazowsza umiera przedwcześnie z powodu złej jakości powietrza.[3] Źródłem zanieczyszczeń jest przede wszystkim spalanie paliw stałych (węgla, biomasy) w gospodarstwach domowych (używanie złej jakości paliwa oraz eksploatacja starszej generacji kotłów, pieców i kominków o wysokich emisjach zanieczyszczeń)[4]. Dlatego też prowadzenie skutecznych działań w zakresie kontroli palenisk jest kluczowe dla poprawy jakości powietrza w województwie.

W raporcie została przedstawiona analiza porównawcza dot. przeprowadzania kontroli palenisk w 2021 roku oraz w 2022 roku. Szczegółowe informacje o kontrolach zostały zebrane w ramach dostępu do informacji publicznej z 51 gmin, które należą do Warszawskiego Obszaru Funkcjonalnego oraz gmin: Dąbrówka, Dębe Wielkie, Jadów, Klembów, Mińsk Mazowiecki, Pomiechówek, Poświętne, Siennica, Stanisławów, Starachówka, Tłuszcz, Zakroczym.

---

[1] https://bip.mazovia.pl/pl/bip/sejmik/uchwaly-sejmiku/rejestr-uchwal-sejmiku/uchwala-5922-sejmiku-wojewodztwa--mazowieckiego-z-dnia-2022-04-26.html

[2] Mowa o powiatach: grodziskim, legionowskim, mińskim, nowodworskim, piaseczyńskim, pruszkowskim, otwockim, warszawskim zachodnim oraz wołomińskim.

[3] https://www.powietrze.mazovia.pl/aktualnosci/wszystkie/a-ty-czy-wiesz-czym-oddychasz

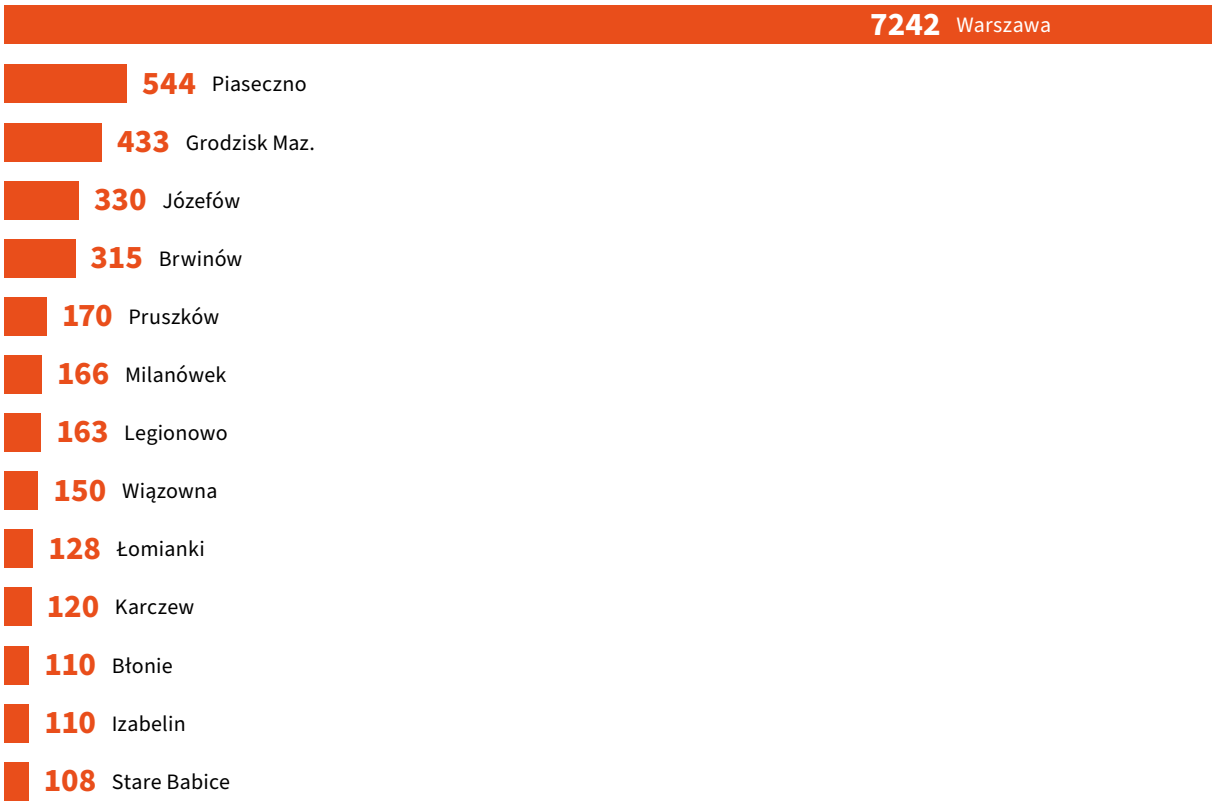
[4] https://www.kobize.pl/uploads/materialy/Inwentaryzacje_krajowe/Krajowy_bilans_emisji.pdf

NAJWAŻNIEJSZE WYNIKI

- Kontrola przepisów antysmogowych jest obszarem **wysoce zaniedbanym** w województwie mazowieckim. Sytuacja w gminach bez straży miejskiej/gminnej jest znacznie gorsza niż w gminach ze strażą.
- Rok do roku liczba prowadzonych kontroli **spadła o około 25%**.
- W samej Warszawie przeprowadzono **więcej kontroli (7236) niż w 50 pozostałych gminach** podwarszawskich (4549 kontroli).
- W gminach bez straży pracuje niemal **trzykrotnie mniej osób upoważnionych do kontroli** (104 osoby) niż w gminach ze strażą (276). W gminach ze strażą na jedną osobę upoważnioną do kontroli palenisk przypada **433 domy**. W gminach bez straży miejskiej aż **1336 domów**. W większości gmin bez straży kontrole prowadzone są **jedynie w godzinach pracy urzędu**. Oznacza to, że nie są prowadzone wieczorem, kiedy wiele osób rozpala swoje kotły po powrocie z pracy.
- W 2022 roku wystawiono **dwukrotnie mniej mandatów** niż w 2021 roku. W gminach ze strażą średnia liczba mandatów na gminę **spadła do 10**, a w gminach bez straży **do 0,16 mandatu**!
- W gminach ze strażą mandatem za spalanie odpadów lub naruszenie uchwały antysmogowej został ukarany jedynie **co 622 dom**. W gminach bez straży stało się tak w przypadku **1 domu na około 30 000 domów**.
- W 2022 roku w gminach bez straży aż **77%** stwierdzonych w trakcie kontroli naruszeń przepisów ochrony powietrza (np. spalanie odpadów) **nie zostało w żaden sposób ukaranych**. W gminach ze strażą takich spraw było mniej, choć wciąż bardzo dużo: **54%**. Sytuacja ta uległa pogorszeniu w stosunku do 2021 roku.

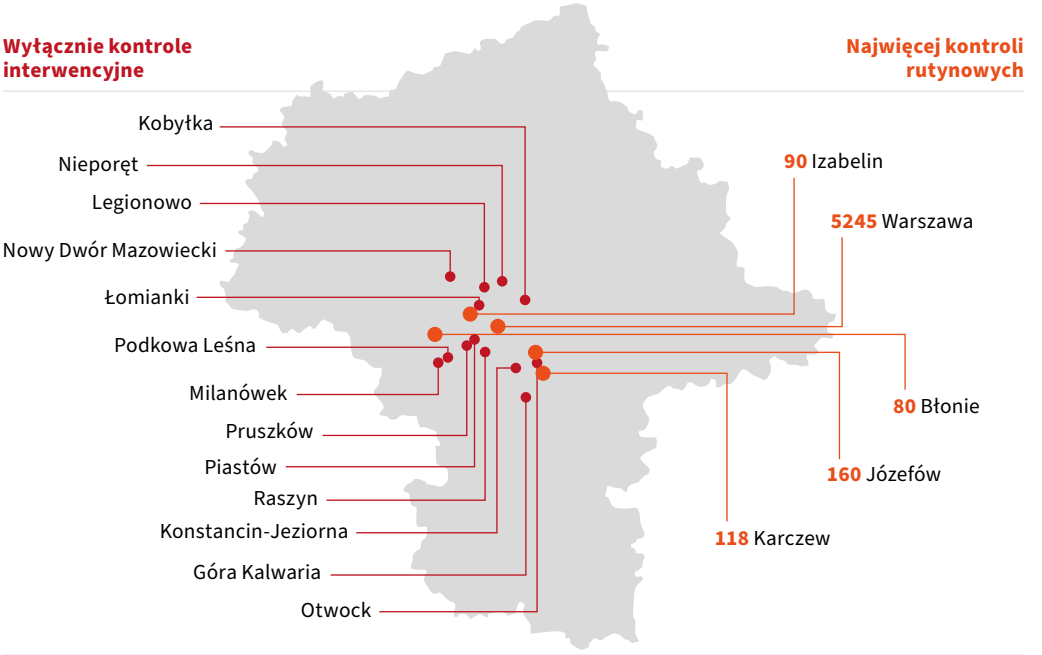
STATYSTYKI DLA POSZCZEGÓLNYCH GMIN

Najwięcej odbytych kontroli



Najmniej odbytych kontroli

- **26** Pomiechówek, Dąbrówka, Leszno
- **25** Poświętne
- **21** Góra Kalwaria
- **14** Wieliszew
- **10** Strachówka
- **2** Stanisławów, Podkowa Leśna
- **0** Zakroczyn, Siennica



Najwięcej zgłoszeń

Najmniej zgłoszeń

5 Radzymin, Jaktorów, Klembów

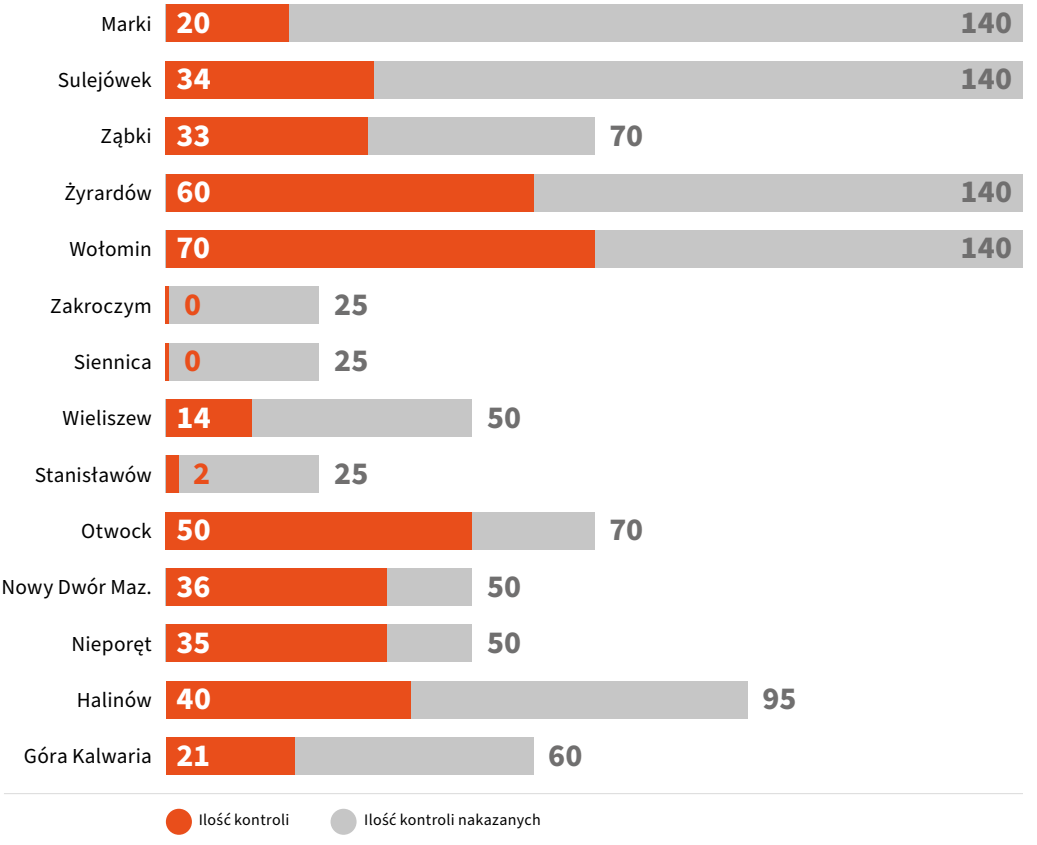
4 Czosnów, Wiązowna, Dębe Wielkie

2 Stanisławów, Dąbrówka, Podkowa Leśna, Karczew

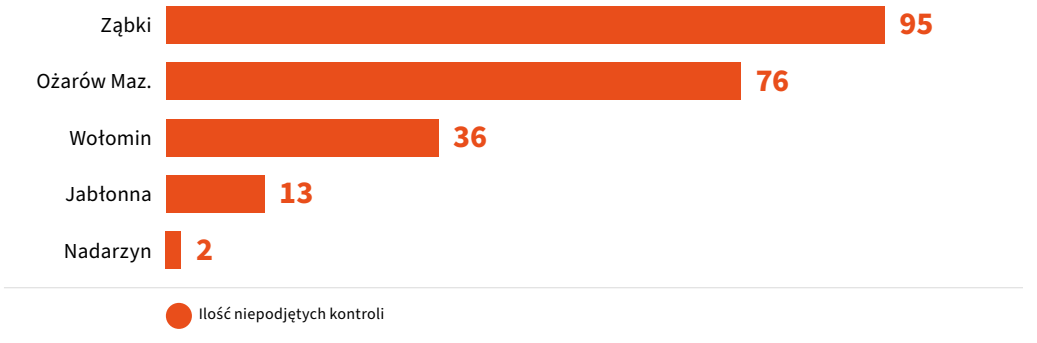
1 Tłuszcz, Pomiechówek, Mińsk Maz., Leszno, Jadów

0 Sulejówek, Zakroczym, Strachówka, Siennica, Poświętne

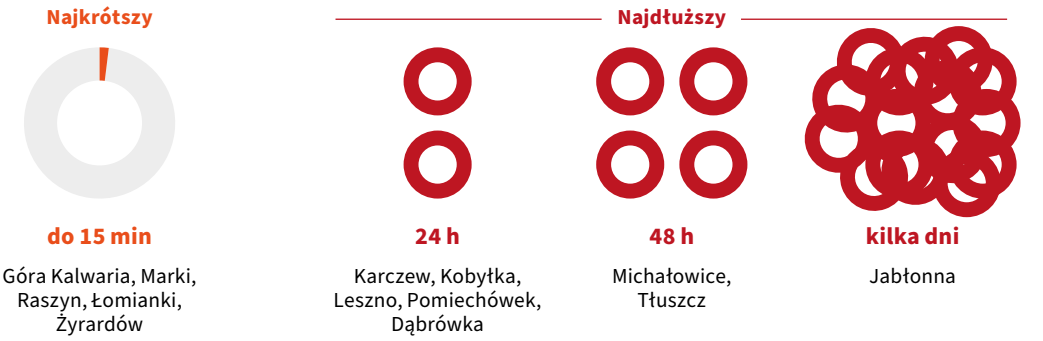
Mniej kontroli niż przewiduje Program Ochrony Powietrza



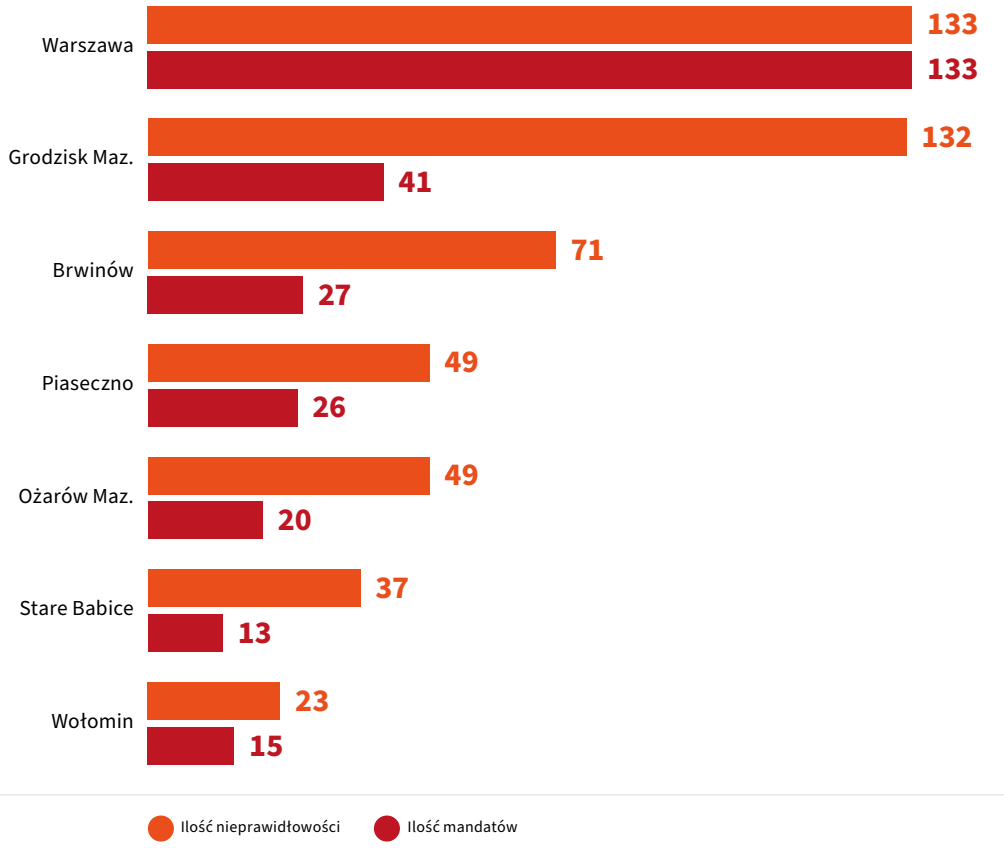
Brak reakcji na zgłoszenia



Czas reakcji na zgłoszenie

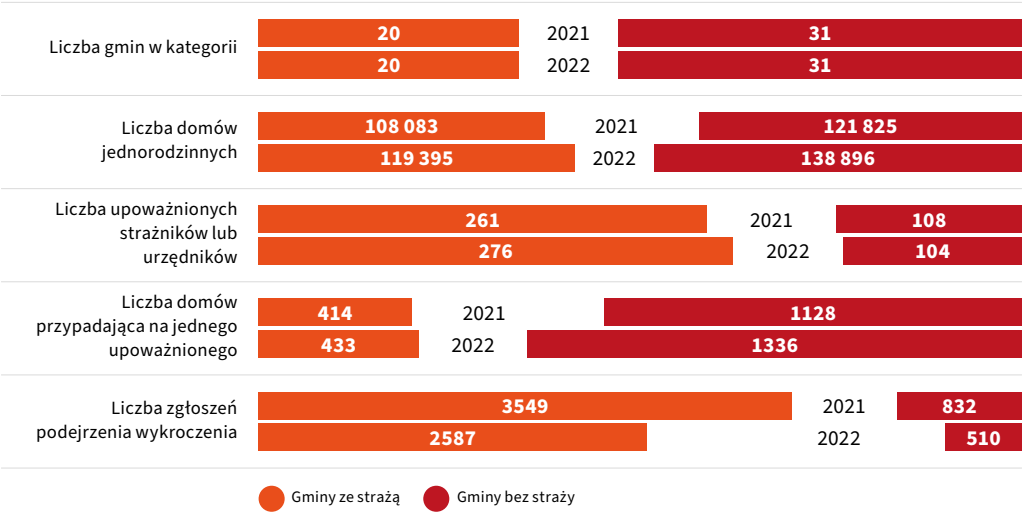


Największa liczba stwierdzonych nieprawidłowości i nałożonych mandatów



PORÓWNANIE DZIAŁAŃ KONTROLNYCH W GMINACH ZE STRAŻĄ I BEZ STRAŻY GMINNEJ

20 spośród analizowanych gmin posiada straż gminną lub miejską, natomiast 31 nie posiada takich służb. Obie grupy są porównywalne, jeśli chodzi o liczbę domów jednorodzinnych, a to właśnie w budynkach z tej grupy najczęściej dochodzi do wykroczeń. W gminach bez straży miejskiej kontrole realizowane są przez upoważnionych urzędników, czasami we współpracy z policją. W 2021 roku na 31 gmin bez straży jedynie 7 współpracowało z policją. W 2022 r. liczba ta wzrosła do 11 gmin.



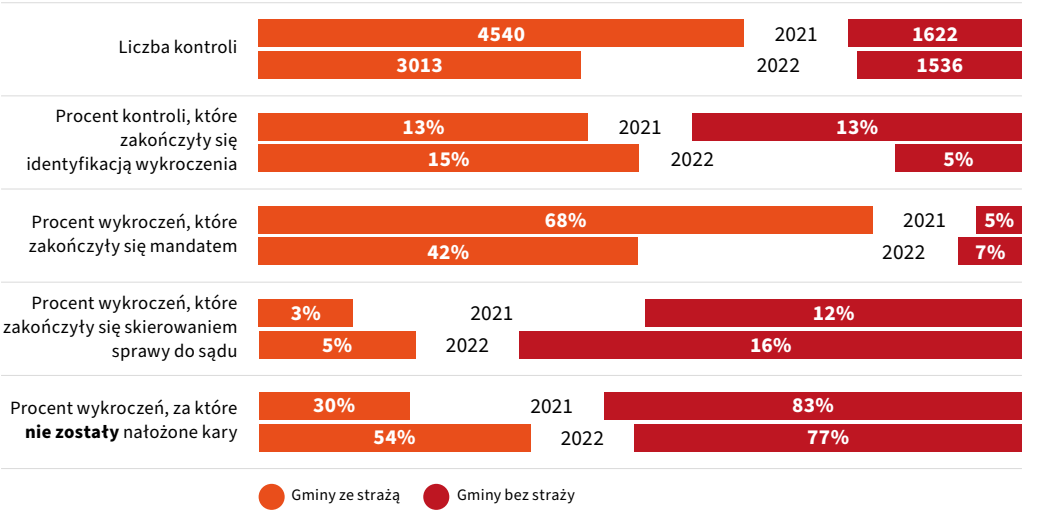
W gminach ze strażą liczba urzędników upoważnionych do kontroli nieznacznie wzrosła w 2022 roku, w porównaniu do 2021 r. W gminach bez straży nie odnotowano większych zmian w tym zakresie. Biorąc jednak pod uwagę, że w trakcie roku znacznie zwiększyła się liczba domów jednorodzinnych, liczba domów do kontroli przypadająca na jednego upoważnionego do kontroli wzrosła w obydwu grupach. Jak wskazują powyższe dane w gminach ze strażą na jedną osobę upoważnioną do kontroli palenisk przypada 433 domy. W gminach bez straży miejskiej sytuacja wygląda znacznie gorzej, gdyż tam na jedną osobę upoważnioną do kontroli przypada 1336 domów. Tak duże obciążenie na pewno negatywnie przekłada się na czas realizacji kontroli, a więc również możliwość stwierdzenia wykroczenia.

Dobra praktyka

W gminie Karczew za kontrole odpowiada tylko jeden urzędnik. Jednak dzięki temu, że ma do dyspozycji drona, może zlokalizować posesje, na których dochodzi do łamania przepisów, co sprawia, że jego kontrole są bardziej skuteczne.

Co ciekawe, jeśli chodzi o liczbę zgłoszeń od mieszkańców, to jest ona ponad czterokrotnie większa w gminach ze strażą (2587 zgłoszeń) niż w gminach bez straży (510 zgłoszeń). Może to wynikać z wyższej świadomości ekologicznej mieszkańców większych ośrodków (to one zazwyczaj mają straże), a może z przekonania mieszkańców miejscowości bez straży o tym, że interwencja nie będzie podjęta lub nie będzie skuteczna, co zniechęca do zgłaszania podejrzenia o wykroczeniu. Być może mieszkańcy gmin bez straży w ogóle nie są świadomi, że kontrole mogą prowadzić też urzędnicy. Duże znaczenie może odgrywać także fakt odnotowania wykroczenia w godzinach wieczornych, gdy urzędy gmin są zamknięte.

Porównując rok 2022 oraz 2021 widzimy, że liczba zgłoszeń była znacznie mniejsza w obydwu rodzajach gmin (ze strażą, jak i bez straży). W sumie w 2021 roku mieszkańcy analizowanych gmin zgłaszali podejrzenie złamania przepisów dot. ochrony powietrza 4381 razy, a w 2022 roku 3097 razy, co oznacza30% spadek. Może to być wynikiem większej wyrozumiałości sąsiadów, która wynikała z trudnego sezonu grzewczego lub błędnego przeświadczenia, jakoby minionej zimy można było spalać odpady, co niestety sugerowali w swoich wypowiedziach politycy najwyższego szczebla. Kolejnym powodem może być fakt, że z roku na rok liczba najbardziej zanieczyszczających powietrze kotłów zmniejsza się, przez co zmniejsza się też liczba wykroczeń polegająca na spalaniu odpadów lub użytkowaniu opału o nieodpowiednich parametrach. Nie bez znaczenia jest także fakt łagodnej i wietrznej pogody przekładający się na mniejszą dokuczliwość zanieczyszczeń pochodzących z niskiej emisji.



Gminy ze strażą wykonały niemal dwa razy więcej kontroli niż gminy bez straży. W poprzednim roku (2021) ta różnica była jeszcze większa, bo trzykrotna. Zmniejszenie tej różnicy wynika ze znaczącego spadku liczby kontroli w gminach ze strażą. Kontrole prowadzone w gminach ze strażą są znacznie bardziej skuteczne i częściej kończą się stwierdzeniem wykroczenia (15% przypadków), niż w gminach bez straży (5%).

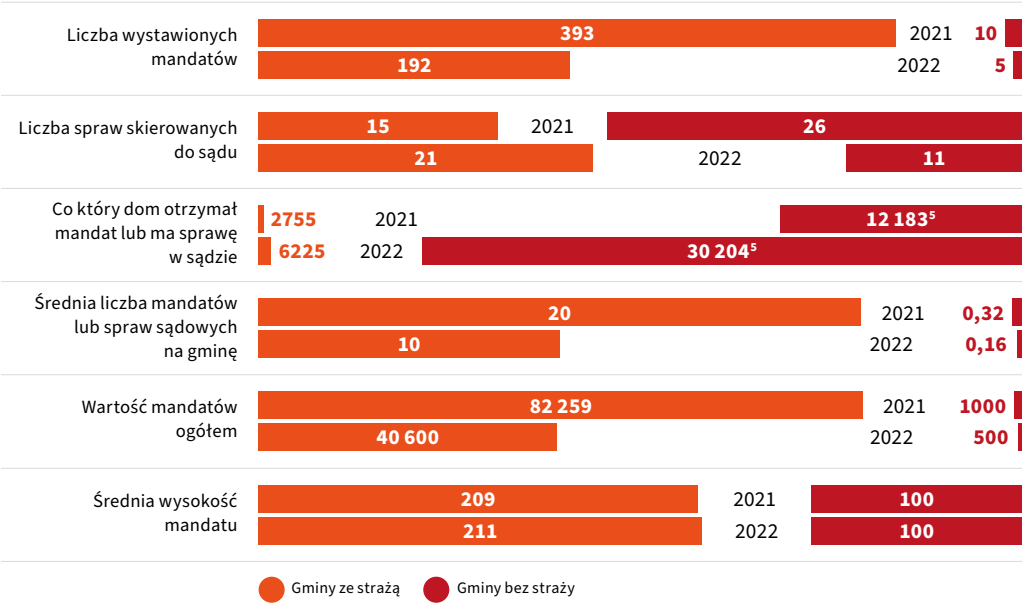
Podczas kontroli osoba, u której wykryto nieprawidłowości może otrzymać pouczenie, mandat lub sprawa może zostać skierowana do sądu i zakończyć się grzywną. Jeżeli na terenie gminy nie funkcjonuje straż gminna, kontrolujący urzędnik może zwrócić się do miejscowego Komisariatu Policji o ukaranie mandatem karnym. Kontrolowany ma prawo odmowy przyjęcia mandatu, jednak sprawa jest wtedy kierowana do sądu.

Dobra praktyka

Współpraca z policją w zakresie kontroli interwencyjnych i następczych

Jeśli w gminie nie ma straży miejskiej/gminnej dobrą praktyką jest prowadzenie kontroli w asyście policji. Urzędnik z gminy Karczew, który nie ma możliwości wystawiania mandatów współpracuje z policją, która może wystawiać mandaty za nieprzestrzeganie przepisów.

W 2022 roku w gminach ze strażą w przypadku aż 54% wykroczeń nie nałożono mandatu i nie skierowano sprawy do sądu. Wykroczenie nie zostało zatem w żaden sposób ukarane. W 2021 roku takich wykroczeń było znacznie mniej – 30%. W gminach bez straży sytuacja wygląda jeszcze gorzej – 77% wykroczeń pozostaje nieukarana. To bardzo niepokojące dane pokazujące, że większość wykroczeń ujawnionych podczas kontroli jest bagatelizowanych.



[5] Brak danych dla jednej gminy

W 50 gminach objętych analizą (brak danych dla jednej gminy) liczba mandatów w 2022 roku była około dwukrotnie mniejsza zarówno w gminach ze strażą jak i w gminach bez straży. W gminach ze strażą mandatem za spalanie odpadów lub naruszenie uchwały antysmogowej został ukarany jedynie co 622 dom. W gminach bez straży stało się tak w przypadku 1 domu na około 30 000 domów. To pokazuje, że w gminach ze strażą sytuacja jest bardzo zła, a w gminach bez straży skuteczne kontrole prowadzące do ukarania sprawcy wykroczenia praktycznie nie istnieją.

W gminach ze strażą średnia liczba mandatów na gminę wynosiła 20 w skali roku w 2021, a w 2022 roku spadła do 10 mandatów na gminę. W gminach bez straży w 2021 roku wystawiono średnio 0,3 mandatu na gminę, a w 2022 roku ta i tak bardzo niska wartość spadła do 0,16 mandatu. Uwagę zwraca również niska wartość mandatów: w gminach ze strażą to średnio 209 zł, a w gminach bez straży zaledwie 100 zł, przy maksymalnej do nałożenia kwocie 500 zł. W 2022 roku średnia wartość mandatu minimalnie wzrosła w gminach ze strażą, a w gminach bez straży została na jednakowym poziomie.

Dobra praktyka:

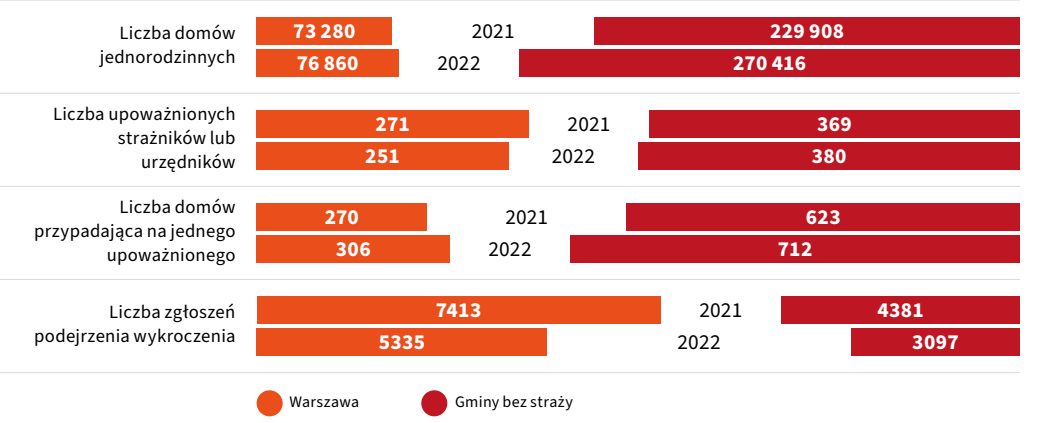
Kontrole następcze

Dobrą praktyką jest przeprowadzenie ponownej kontroli w niedługim czasie po udzieleniu ostrzeżenia. W gminie Grodzisk Mazowiecki są one często przeprowadzane. Jeśli w trakcie rekontroli okaże się, że mieszkaniec nie dostosował się do pouczeń, należy skierować sprawę do sądu. Warto przeprowadzić kolejną kontrolę, nawet po nałożeniu grzywny przez sąd, aby upewnić się, że zastosowane środki spełniły swoją funkcję.

Ważnym aspektem są godziny, w których wykonywane są kontrole palenisk. W większości gmin bez straży (86% gmin) kontrole prowadzone są jedynie w godzinach pracy urzędu. Zdarzają się jednak wyjątki. Strażnicy w niektórych gminach prowadzą kontrole między godziną 8:00 a 22:00. Fakt ten przekłada się bezpośrednio na większą liczbę wykrywanych przypadków naruszenia przepisów dotyczących ochrony powietrza.

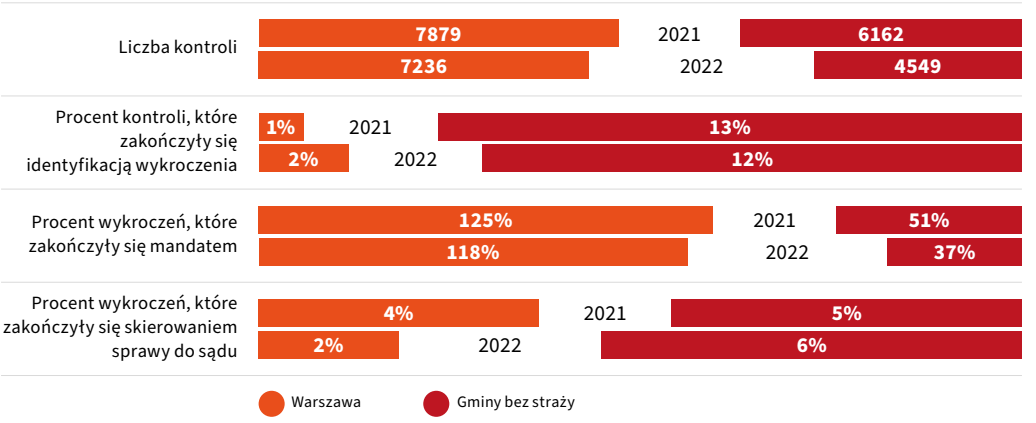
PORÓWNANIE DZIAŁAŃ KONTROLNYCH W WARSZAWIE ORAZ W GMINACH NALEŻĄCYCH DO WARSZAWSKIEGO OBSZARU FUNKCJONALNEGO

W ramach analizy dokonano również porównania w ramach Warszawskiego Obszaru Funkcjonalnego, m.st. Warszawy oraz reszty gmin, które należą do tego obszaru. W Warszawie osobami uprawnionymi do przeprowadzenia kontroli palenisk są zarówno strażnicy miejscy jak i urzędnicy. Poniżej znajduje się zestawienie danych z 2022 roku otrzymanych od gmin oraz od straży miejskiej i Urzędu m.st. Warszawy.



Jeśli chodzi o liczbę upoważnionych osób do przeprowadzania kontroli palenisk, widzimy, że w gminach należących do Warszawskiego Obszaru Funkcjonalnego liczba strażników lub urzędników jest większa, jednakże nie jest to duża różnica, mimo zdecydowanie większej liczby domów jednorodzinnych, w przypadku gmin otaczających Warszawę.

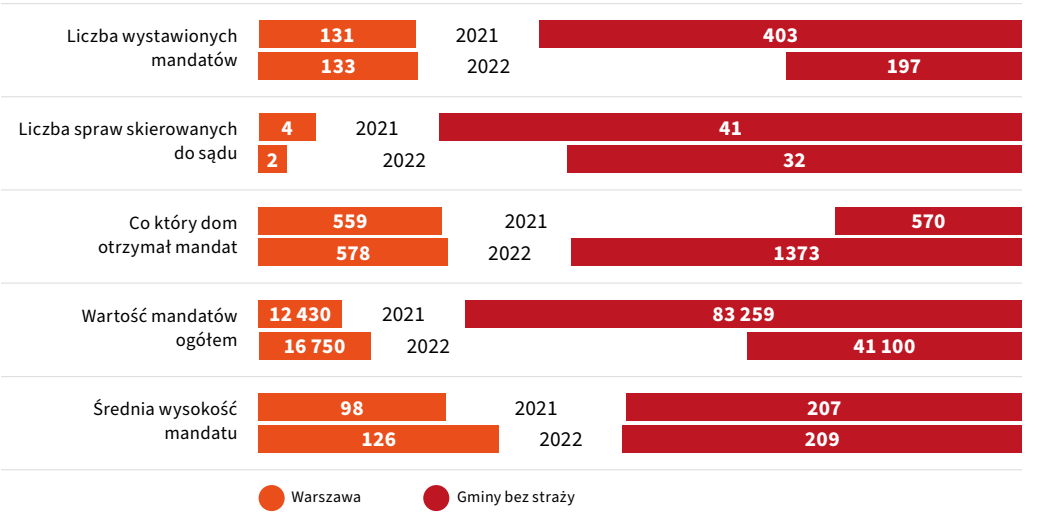
Jak wynika z powyższych danych na jednego upoważnionego strażnika lub urzędnika w Warszawie przypada 306 domów, a w pozostałych gminach 712, czyli dwukrotnie więcej niż w Warszawie. Mimo to, zdecydowanie więcej pracy mają strażnicy w Warszawie, ponieważ liczba zgłoszeń jest tam prawie dwukrotnie większa niż w pozostałych gminach.



Liczba kontroli zarówno w Warszawie, jak i w pozostałych gminach jest większa niż liczba zgłoszeń. Wyjaśnieniem dla tej sytuacji jest fakt, iż m.st. Warszawa oraz pozostałe gminy prowadzą także kontrole rutynowe, które odbywają się okresowo. Powyższe dane pokazują również, że w Warszawie występował bardzo niewielki procent zidentyfikowanych wykroczeń – 2%. W pozostałych gminach WOF odsetek kontroli, które zakończyły się identyfikacją wykroczenia wynosił 12%. Niski poziom zidentyfikowanych wykroczeń w Warszawie może wynikać również z faktu, że wiele kontroli, szczególnie rutynowych, miało na celu inwentaryzację źródła ciepła.

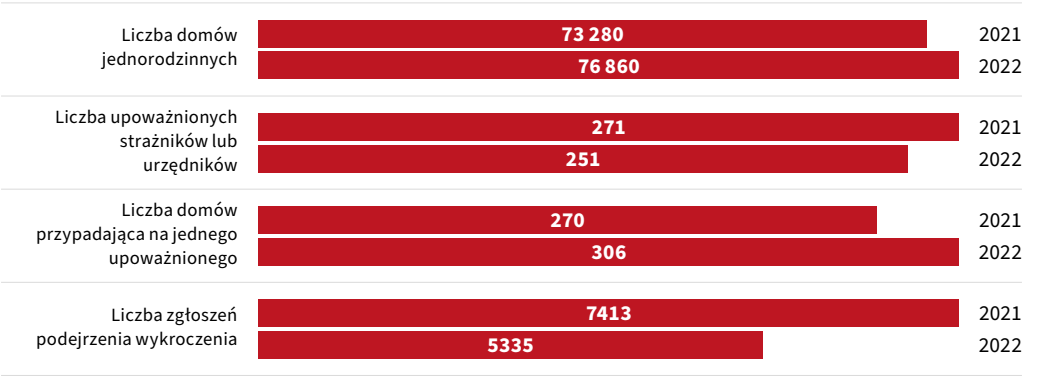
Znaczne różnice między stolicą a pozostałymi gminami WOF występują w zakresie nakładania grzywien oraz mandatów. W pozostałych gminach WOF tylko 37% wykroczeń zakończyło się mandatem, a 6% sprawą w sądzie. Oznacza to, że 57% wykroczeń nie było ukaranych. Jest to wynik gorszy niż w 2021, kiedy to bez kary pozostało 44% wykroczeń. Tak pobłażliwe traktowanie osób popełniających wykroczenia przeciwko powietrzu podważa sens prowadzenia kontroli

W Warszawie wszystkie wykroczenia zostały ukarane mandatem. Jest to wzorowy przykład przestrzegania przepisów antysmogowych. Sytuacja, w której przepisy nie są egzekwowane nie świadczy tylko o bagatelizowaniu prawa, ale także przyczynia się do zanieczyszczenia powietrza. Przypomnijmy, że z powodu zanieczyszczenia powietrza na samym Mazowszu co roku przedwcześnie umiera szacunkowo około 6 tysięcy osób.

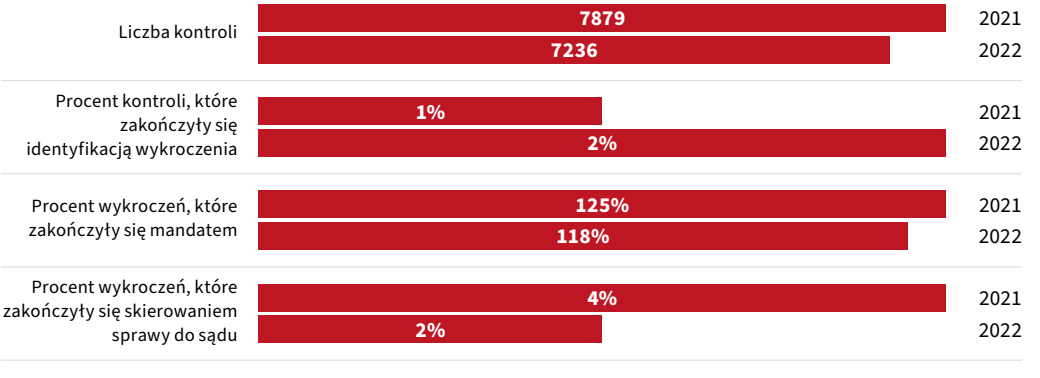


W 2022 liczba wystawionych mandatów w Warszawie utrzymała się na podobnym poziomie co w 2021 roku. Natomiast liczba mandatów wystawionych w gminach na około Warszawy spadła dwukrotnie – z 403 w 2021 roku, do 197 w 2022 roku. Średnia wartość mandatu w Warszawie wynosiła 126 zł, a w pozostałych gminach 209 zł. Są to niewielkie kwoty, szczególnie w Warszawie – mandat karny za spalanie odpadów lub nieprzestrzeganie uchwały antysmogowej może wynosić 500 zł.

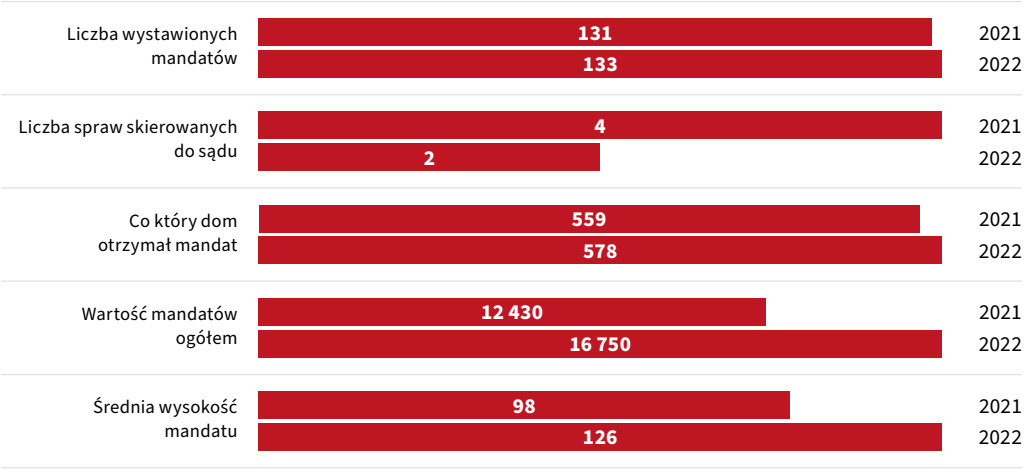
PORÓWNANIE DZIAŁAŃ KONTROLNYCH PRZEPROWADZONYCH W WARSZAWIE W ROKU 2021 ORAZ W 2022 ROKU



Od 1.10.2023 roku w Warszawie obowiązuje zakaz spalania węgla. Mimo to, liczba upoważnionych do kontroli strażników lub urzędników nieznacznie spadła. W konsekwencji na jednego upoważnionego strażnika lub urzędnika przypada większa liczba domów. Warto zwrócić uwagę, że w 2022 roku liczba zgłoszeń była znacząco mniejsza niż w 2021 roku – 7413 w 2021 roku i 5335 w 2022 roku. Może to wynikać z faktu, że w mieście stołecznym znacząco ubyło pieców i kotłów na węgiel.



W 2022 roku liczba kontroli była porównywalna ze stanem z 2021 roku, pomimo mniejszej liczby zatrudnionych strażników lub urzędników i mniejszej liczby zgłoszeń. Oznacza to, że funkcjonariusze przeprowadzili znaczną liczbę kontroli rutynowych. Może to wynikać z faktu, że Program Ochrony Powietrza nakłada na gminy obowiązek przeprowadzenia konkretnej liczby kontroli rutynowych w ciągu roku.



Liczba wystawionych mandatów w 2022 roku była wyższa. Zwiększeniu uległa także średnia wartość mandatów, choć nadal pozostaje ona na bardzo niskim poziomie.

PODSUMOWANIE

Egzekucja przepisów antysmogowych jest kluczowa dla poprawy jakości powietrza na Mazowszu. Dlatego tak ważne jest zagwarantowanie skutecznego systemu kontroli palenisk w poszczególnych gminach – a więc weryfikacji czy mieszkańcy zlikwidowali pozaklasowe kotły i korzystają z urządzeń zgodnych z wymaganiami uchwały antysmogowej.

Analizując przedstawione dane zauważamy, jak rok do roku liczba prowadzonych kontroli spadła. Wyjątkiem jest Warszawa, w której w 2022 roku liczba kontroli była porównywalna ze stanem z 2021 roku, a liczba wystawionych mandatów w 2022 roku była wyższa.

Natomiast porównując pozostałe gminy w 2022 roku wystawiono dwukrotnie mniej mandatów niż w 2021 roku. W gminach ze strażą średnia liczba mandatów na gminę spadła do 10, a w gminach bez straży do 0,16 mandatu! W gminach ze strażą mandatem za spalanie odpadów lub naruszenie uchwały antysmogowej został ukarany jedynie co 622 dom. W gminach bez straży stało się tak w przypadku 1 domu na około 30 000 domów.

W dużej części przypadków, po wykryciu nieprawidłowości, mieszkańcy nie ponosili konsekwencji i nie były 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. Dlatego bardzo ważne jest to, aby zapisy Programu ochrony powietrza nakładały na gminy obowiązek posiadania służb dedykowanych kontroli palenisk (straż gminna lub międzygminna).

2023

polski
alarm
smogowy