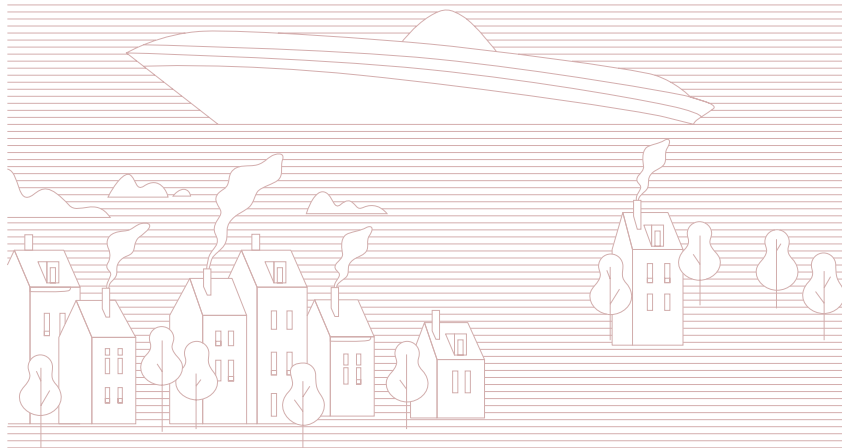


KONTROLA PALENISK W WOJEWÓDZTWIE ŚLĄSKIM W 2023 ROKU

RAPORT



FOX polski
alarm
smogowy

Copyright

Stowarzyszenie Alarm Smogowy

Kraków

Październik 2024

Zespół badawczy i opracowanie:

Anna Dworakowska

Ewa Lutomska

Janusz Piechoczek

Zrealizowano ze środków Clean Air Fund

**CLEAN
AIR
FUND**



**polski
alarm
smogowy**

KONTROLA PALENISK W WOJEWÓDZTWIE ŚLĄSKIM W 2023 ROKU

Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast są w Polsce odpowiedzialni za ochronę środowiska. Dotyczy to m.in. troski o jakość powietrza. Władze lokalne posiadają do tego narzędzia. Są nimi dotacje do wymiany kopciuchów, udzielanie informacji i edukowanie mieszkańców, ale również kontrole i wymagania przestrzegania uchwały antysmogowej oraz zakazu spalania odpadów.

Polski Alarm Smogowy zadał wszystkim gminom w województwie śląskim pytania dotyczące właśnie tego aspektu: czy i jak kontrolowały w 2023 roku domowe kotły i piece będące głównym źródłem niskiej emisji w Polsce pod kątem przestrzegania przepisów ochrony powietrza: uchwały antysmogowej oraz zakazu spalania odpadów. Zapytanie wysłano do wszystkich, czyli 167 gmin województwa, przy czym aż 11 z nich nie udzieliło odpowiedzi.

NAJWAŻNIEJSZE WYNIKI

Mniej kontroli, więcej wykroczeń, częstsze sankcje. Tak można podsumować 2023 rok pod kątem egzekwowania przepisów, które mają chronić zdrowie i życie mieszkańców województwa śląskiego przed zanieczyszczeniami powietrza. Jedno nie zmienia się od początku badania – nadal większość sprawców wykroczeń pozostaje bezkarna.

- Jest straż – jest kontrola, brak straży – brak kontroli. To już kolejne badanie, które potwierdza tę prawidłowość. Brak instytucji, która może pełnić rolę „ekologicznej” policji w gminach, praktycznie wyklucza kontrolowanie i egzekwowanie przepisów oraz sankcjonowanie wykroczeń.
- Zgłaszanie spalania odpadów lub nieprzestrzegania uchwały antysmogowej niemal nie występuje w gminach bez straży. 96% zgłoszeń ma miejsce w gminach, w których funkcjonuje straż gminna lub miejska. Nie wyjaśnia tego liczba źródeł na paliwa stałe – 41% takich urządzeń w woj. śląskim znajduje się w gminach ze strażą.
- Liczba kontroli w gminach objętych badaniem spadła o 13% w stosunku do 2022 roku. Dotyczy to przede wszystkim gmin ze strażą (spadek o 19%).
- Wykrywalność spalania odpadów i stosowania urządzeń niezgodnych z uchwałą poprawiła się w stosunku do 2022 r. Pomimo mniejszej liczby kontroli, ujawniono o 26% więcej wykroczeń, niż rok wcześniej. W gminach bez straży ujawniono aż o 64% więcej wykroczeń, niż w roku poprzednim.
- W 2023 roku kontrole wykrywały głównie łamanie uchwały antysmogowej. Ten rodzaj naruszeń stanowił 71% wykroczeń w gminach ze strażą i aż 95% w gminach bez straży.
- Przeprowadzenie kontroli i ujawnienie wykroczenia nie jest równoznaczne z poniesieniem konsekwencji. Nadal zdecydowana większość sprawców może liczyć na wyrozumiałość. W gminach ze strażą 60%, a w gminach bez straży aż 88% ujawnionych podczas kontroli wykroczeń nie spotkało się z żadną sankcją.

PORÓWNANIE GMIN ZE STRAŻĄ I BEZ STRAŻY GMINNEJ

Za prowadzenie kontroli w województwie śląskim odpowiadało w 2023 r. łącznie 1,7 tysiąca osób. Straż gminna lub miejska działa w 51 badanych gminach (blisko 1 tys. strażników posiadających uprawnienie do prowadzenia kontroli). W większości z nich (36 gmin) wspierali ich dodatkowo urzędnicy (ponad 200 osób). W pozostałych przypadkach (105 gmin) za kontrole odpowiadali urzędnicy ze stosownym upoważnieniem, jednak jest ich wyraźnie mniej, bo niespełna pół tysiąca.

Choć gmin ze strażą jest dwukrotnie mniej wśród wszystkich badanych, to dysponowały większą liczbą kontrolerów. Dodatkowo, strażnicy – przynajmniej teoretycznie – byli mniej obciążeni kontrolami. Na jednego mundurowego przypadało bowiem 125 domów¹ ogrzewanych źródłami na paliwa stałe. Tymczasem w gminach bez straży urzędnik musiał liczyć się z blisko czterokrotnie większym obciążeniem – na jednego upoważnionego przypadało 480 domów.

Tabela 1: Porównanie gmin z/bez straży gminnej – liczba kontrolujących i zgłoszeń

	gminy ze strażą	gminy bez straży
Liczba gmin	51	105
Liczba upoważnionych kontrolerów	1213	455
Liczba domów jednorodzinnych ze źródłem na paliwo stałe	151 243	217 267
Liczba domów jednorodzinnych ze źródłem na paliwo stałe przypadająca na jednego kontrolera	125	478
Liczba zgłoszeń podejrzenia wykroczenia	7476	353

Źródło: opracowanie własne

¹ Pod uwagę wzięto liczbę wszystkich budynków, gdzie zainstalowane jest choć jedno źródło ciepła na paliwo stałe – dane udostępnione z CEEB; dostęp dn. 16.07.2024

ZGŁOSZENIA

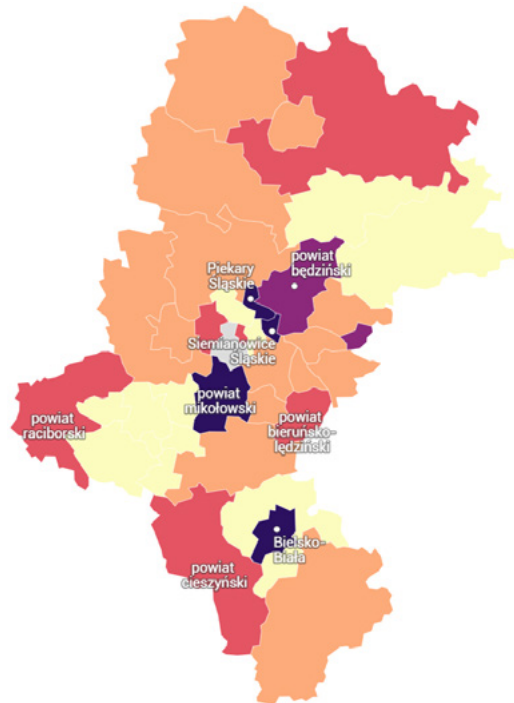
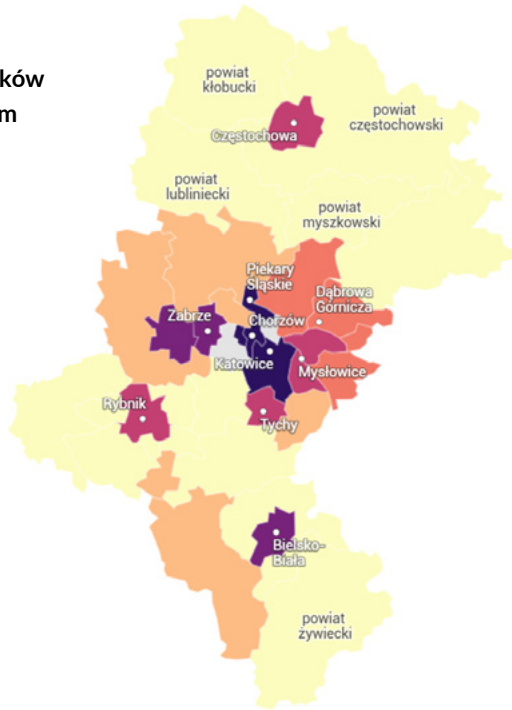
To, co najmocniej odróżnia gminy ze strażą od tych bez straży to liczba odnotowanych zgłoszeń dotyczących naruszenia przepisów ochrony powietrza. Dysproporcja jest bardzo duża: 95% zgłoszeń dotyczy gmin ze strażą i sytuacja nie zmienia się od pierwszego badania obejmującego kontrole w 2021 roku. W gminach bez straży tego rodzaju zgłoszenia pojawiają się rzadko, i to pomimo tego, że domów ogrzewanych paliwami stałymi jest w takich gminach o blisko 45% więcej, niż w gminach ze strażą. Co również ważne: w 37 gminach wcale nie odnotowano zgłoszeń o naruszeniach. Taka sytuacja dotyczy jednej gminy ze strażą.

Potencjalnych wyjaśnień jest kilka. Może to wynikać z tego, że mieszkańcy gmin bez straży wciąż nie wiedzą, w jaki sposób zgłaszać podejrzenia popełnienia wykroczenia. Być może nadal świadomość szkodliwości spalania odpadów i zagrożenia wywołanego przez smog jest niewielka. Wreszcie, gminy bez straży to także w zdecydowanej większości niewielkie miejscowości, gdzie trudno o anonimowość. Stąd prawdopodobna jest również silna obawa przed posądzeniem o donosicielstwo.

Porównując wyniki z ubiegłorocznymi, aż w 22 gminach ponownie nie stwierdzono ani jednego zgłoszenia. Są to bez wyjątku gminy pozbawione strażników, z powiatów leżących na północy województwa (częstochowski 3 gminy, kłobucki 3, lubliniecki 2, myszkowski 1, tarnogórski 1 i zawierciański 2), jak i na południu (bielski 2, cieszyński 2, żywiecki 6).

Liczba zgłoszeń na 100 budynków z przynajmniej jednym źródłem na paliwo stałe

- 1 i mniej
- 1<2
- 2<5
- 5<8
- 8<10
- więcej niż 10



Porównanie zgłoszeń w latach 2022-2023

Liczba zgłoszeń w 2023 r. w stosunku do 2022 r.

- spadek o ponad 50%
- spadek o 1-50%
- wzrost o 1-50%
- wzrost o 51-100%
- wzrost o ponad 100%

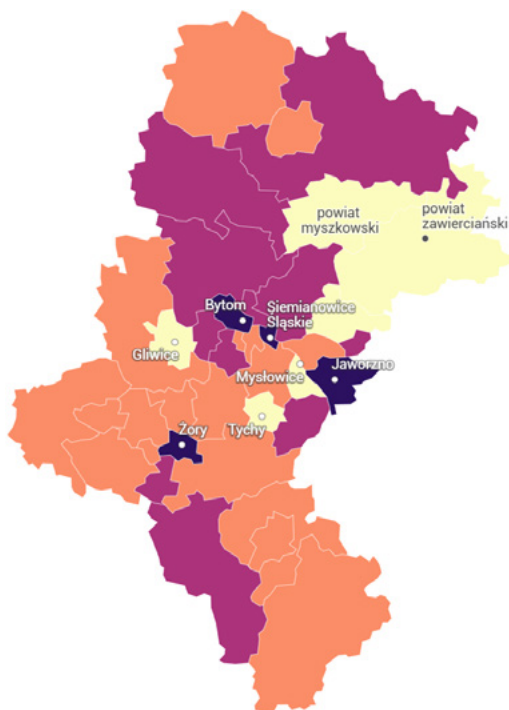
LICZBA KONTROLI

W 2023 r. gminy przeprowadziły ogółem mniej kontroli w porównaniu do ubiegłego roku, przy czym dotyczy to przede wszystkim gmin ze strażą (o 19% mniej kontroli niż w 2022 r.), aniżeli tych bez straży (spadek o 1%). Nadal jednak w miejscowościach, w których działa straż, przeprowadza się ponad pięć razy więcej kontroli, niż w gminach bez straży. Największy wzrost liczby kontroli nastąpił w Siemianowicach Śląskich – o ponad pół tysiąca więcej niż w 2022 r. (o 238%). Z kolei największy spadek dotyczy Rybnika, gdzie w badanym roku przeprowadzono ich o 897 mniej (spadek o 23%), ale i tak miasto pozostaje w tym obszarze rekordzistą. Średnio co szósta kontrola w woj. śląskim w 2023 r. została przeprowadzona w Rybniku, który wyprzedził drugi pod tym względem Bieruń aż o ponad 1,7 tys. kontroli. Na uwagę zasługuje fakt, że Rybnik przez długi czas był liderem w skali całego kraju, jeśli chodzi o liczbę wniosków składanych do programu Czyste Powietrze. Zlikwidowano dzięki temu w ostatnich latach znaczny odsetek kotłów na paliwa stałe, co też może wpływać na liczbę koniecznych kontroli.

Porównanie kontroli w latach 2022–2023

Liczba kontroli w 2023 r. w stosunku do 2022 r.

- spadek o ponad 50%
- spadek o 1–50%
- wzrost o 1–50%
- wzrost o ponad 50%



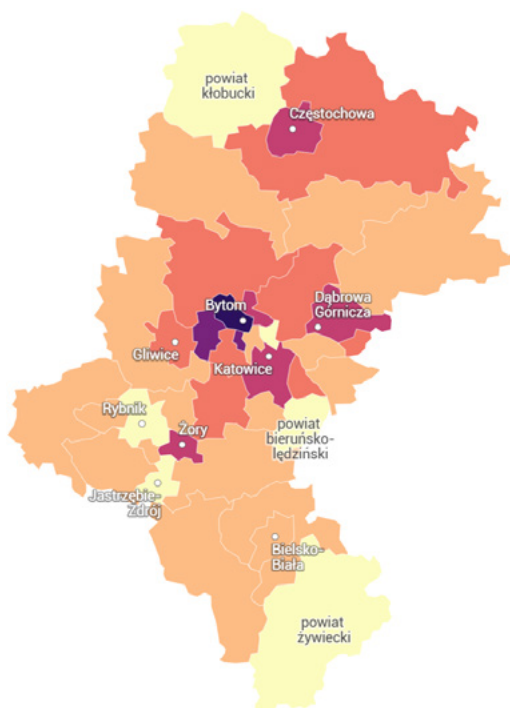
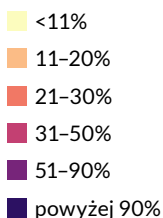
Odnosząc liczbę kontroli do ilości upoważnionych warto odnotować, że na jednego upoważnionego w gminie ze strażą przypadło średnio 13 kontroli w 2023 r., podczas gdy na urzędnika blisko dwukrotnie mniej, bo 7 kontroli.

SKUTECZNOŚĆ KONTROLI

Pomimo mniejszej liczby kontroli, częściej ujawniały one wykroczenie niż w 2022 r. We wszystkich badanych gminach stwierdzono w 2023 r. 3,8 tys. naruszeń przepisów ochrony powietrza. Tymczasem rok wcześniej było 3,4 tys. takich wykroczeń.

Strażnicy są skuteczniejsi – 21% prowadzonych przez nich kontroli wykazało spalanie odpadów lub nieprzestrzeganie uchwały antysmogowej. Kontrole przeprowadzone przez urzędników stwierdziły wykroczenie w 14% przypadków. Wyjątkowa sytuacja miała miejsce w Bytomiu, gdzie liczba wykroczeń była większa, niż liczba prowadzonych kontroli. Wynika to z faktu stwierdzenia podczas znacznej liczby kontroli obydwu typów wykroczeń. Wysoką skuteczność mają również strażnicy miejscy w Świętochłowicach (86% kontroli ujawniło wykroczenia), Zabrze (73%) i w Częstochowie (48%). Warto podkreślić, że niski udział kontroli, podczas których wykrywano nieprawidłowości, dotyczy również jednostek ze stosunkowo dużą liczbą kontroli: Jastrzębia-Zdroju, Rybnika, Zabrza czy powiatu bieruńsko-lędzińskiego.

Odsetek kontroli stwierdzających wykroczenie



Ciekawą zależność pokazują dane o rodzaju ujawnionych wykroczeń. W minionym roku kontrolujący ujawniali przede wszystkim łamanie uchwały antysmogowej: stanowiło to 71% wykroczeń w gminach ze strażą i aż 95% w gminach bez straży. Oznacza to nasilenie tendencji ujawnionej w poprzednim badaniu – w 2022 roku naruszenie uchwały stanowiło 59% wszystkich wykroczeń ujawnionych przez strażników i 91% wykroczeń w gminach bez straży.

Spalania odpadów wciąż nie można uznać za marginalne zjawisko, mimo licznych kampanii społecznych i nagłaśniania konsekwencji tego wykroczenia (w niektórych przypadkach noszącego znamiona przestępstwa). Co prawda w gminach bez straży liczby bezwzględnie nie robią wrażenia – było to tylko nieco ponad 20 ujawnionych przypadków. Z kolei w gminach ze strażą zanotowano spadek ilości takich wykroczeń o 26% w stosunku do 2022 r. Nadal był to jednak niemal 1 tysiąc takich przypadków.

Można zastanawiać się, dlaczego strażnicy wyraźnie częściej, niż urzędnicy ujawniali spalanie odpadów. Być może wynika to z prostej zależności – spalanie odpadów ma raczej charakter incydentu, niż ciągłego zjawiska, więc jego wykrywanie odbywa się dzięki informacjom od mieszkańców. W gminach ze strażą znacznie łatwiej zgłaszać wykroczenie, bo w świadomości mieszkańców to straż jest instytucją, która takie interwencje podejmuje.

Z kolei w gminach bez straży nie tylko istnieje problem ze zgłaszaniem kontroli, ale przede wszystkim nie można wykluczyć obaw przed brakiem anonimowości i ostracyzmem w mniejszych miejscowościach – a te dominują wśród gmin bez straży. Wreszcie, ujawnianie spalania odpadów może wiązać się z kosztem badania laboratoryjnego, co również ogranicza wykrywalność w mniejszych gminach, które nie dysponują odpowiednim budżetem.

Większa wykrywalność naruszeń uchwały antysmogowej (wzrost o 60% w gminach ze strażą i o 70% w gminach bez straży w stosunku do 2022 r.) może być efektem coraz lepszego przygotowania kontrolujących, którzy byli sukcesywnie szkoleni przez m.in. urząd marszałkowski oraz organizacje społeczne z egzekwowania uchwały i dzięki temu z większą pewnością stwierdzali naruszenia w tym zakresie. Rośnie również świadomość społeczna, a z pewnością powiększa się grupa osób, które podjęły wysiłek wymiany źródła na zgodne z uchwałą i chcą, aby władze traktowały sprawiedliwie wszystkich.

Tabela 2: Porównanie gmin z/bez straży gminnej – efektywność kontroli

	Gminy ze strażą		Gminy bez straży	
	2022	2023	2022	2023
Liczba kontroli	19 428	15 685	3117	3074
Odsetek kontroli stwierdzających wykroczenie	16%	21%	9%	14%
w tym odsetek kontroli stwierdzających spalanie odpadów	7%	6%	1%	1%
w tym odsetek kontroli stwierdzających łamanie uchwały antysmogowej	9%	15%	8%	14%

SANKCJE

Ujawnienie wykroczenia podczas kontroli nie jest równoznaczne z poniesieniem konsekwencji. Niestety, nadal zdecydowana większość sprawców może liczyć na pobłażliwość kontrolujących.

Na początek przypomnienie – ujawnienie wykroczenia może skutkować:

- nałożeniem mandatu – przy czym takim uprawnieniem dysponuje tylko strażnik,
- skierowaniem do sądu wniosku o ukaranie,
- zawiadomieniem Policji o podejrzeniu popełnienia wykroczenia (która może nałożyć mandat lub skierować wniosek o ukaranie do sądu),
- wszczęciem przez urzędnika postępowania administracyjnego w celu nakazania ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko.

W przypadku strażników, zaledwie co trzecie ujawnione przez nich w 2023 r. wykroczenie spotkało się z nałożeniem mandatu. Co ważne, karali w ten sposób 69% przyłapanych na spalaniu odpadów, ale już tylko co czwartą osobę nieprzestrzegającą uchwały antysmogowej. Dla porównania, w 2022 r. ukarano wyraźnie mniejszy odsetek winnych spalania odpadów (50%), natomiast skłonność strażników do nakładania mandatów za stosowanie kotła lub paliwa niezgodnego z uchwałą była identyczna (25%).

Maksymalna wysokość mandatu nałożonego przez strażnika może wynieść 500 zł, jednak rzadko zdarzają się takie kary. Średnia wysokość mandatu to 180 zł, a więc mniej, niż rok temu (210 zł). Warto wspomnieć, że mandaty za spalanie odpadów są wyższe (średnio 200 zł), niż nakładane za złamanie uchwały antysmogowej (średnio 160 zł).

W gminach bez straży urzędnicy nie mogą sami nakładać mandatów, mogą jednak wnioskować do sądu o ukaranie sprawcy lub zawiadomić o wykroczeniu Policję, która ma prawo nałożyć mandat lub również złożyć wniosek o ukaranie do sądu. Z tych opcji korzysta się jednak niechętnie. Zaledwie w nieco ponad 40 przypadkach kontrolujący w gminach bez straży wybrali to rozwiązanie, głównie

zawiadamiając Policję (38 spraw). Dodając do tego wnioski o ukaranie składane do sądów przez strażników (69) stanowi to konsekwencję w przypadku tylko 2% stwierdzonych wykroczeń.

Urzednicy niemal zupełnie nie wykorzystują postępowania administracyjnego, pozwalającego uniknąć bezpośredniego karania sprawcy wykroczenia, ale zobowiązującego go w wyznaczonym terminie do ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko, np. poprzez wymianę źródła ciepła na zgodne z uchwałą antysmogową. Takie rozwiązanie wskazało tylko Jastrzębie-Zdrój, które w jednym przypadku w ten sposób podeszło do stwierdzonego wykroczenia.

Tabela 3: Porównanie gmin z/bez straży gminnej - liczba sankcji

	Gminy ze strażą		Gminy bez straży	
	2022	2023	2022	2023
Liczba wykroczeń ukaranych mandatem	1091	1256	10	12
Liczba wniosków o ukaranie skierowanych do sądu	82	69	9	3
Liczba zawiadomień Policji o podejrzeniu popełnienia wykroczenia	b.d.	1	b.d.	38

Podstawową reakcją kontrolujących w woj. śląskim na spalanie odpadów lub łamanie uchwały antysmogowej było pouczenie. W kilku badanych przypadkach wprost wskazano, że kontrolowani zostali właśnie w ten sposób potraktowani. Oznacza to, że sprawcy wykroczeń mogą wciąż czuć się bezkarni. Tylko jedna trzecia ujawnionych naruszeń spotyka się z jakąkolwiek sankcją. Sytuacja nie uległa więc poprawie w stosunku do poprzedniego badania. Szczególnie widoczne jest to w gminach bez straży, gdzie aż 88% sprawców wykroczeń nie ponosi żadnych konsekwencji.

Tabela 4: Porównanie gmin z/bez straży gminnej – odsetek sankcji

	Gminy ze strażą		Gminy bez straży	
	2022	2023	2022	2023
Odsetek wykroczeń ukaranych mandatem	35%	38%	4%	3%
Odsetek spraw zakończonych skierowaniem wniosków o ukaranie do sądu	3%	2%	3%	<1%
Odsetek spraw zakończonych zawiadomieniem Policji o podejrzeniu popełnienia wykroczenia	b.d.	<1%	b.d.	9%
Odsetek wykroczeń nieukaranych	62%	60%	93%	88%

Najważniejszy wniosek dotyczący podejścia do przepisów chroniących powietrze brzmi: w gminach bez straży nie są one egzekwowane. Na sprawców 417 wykroczeń konsekwencje wyciągnięto zaledwie w odniesieniu do 53 osób (38 zawiadomień Policji, 12 mandatów, 3 wnioski o ukaranie do sądu), co stanowi 12% wykroczeń. Dla porównania: w gminach ze strażą konsekwencje spotkały 40% sprawców.

PROBLEM KOPCIUCHÓW W ZASOBACH GMINNYCH

W tegorocznym badaniu po raz pierwszy zapytano również gminy z woj. śląskiego o liczbę urządzeń grzewczych (kotłów poniżej 3 klasy oraz kominków, pieców i innych instalacji wymienionych w § 5 uchwały antysmogowej) niespełniających wymagań uchwały antysmogowej, a eksploatowanych nadal w budynkach stanowiących własność gminy.

Najważniejszy wniosek można sformułować następująco – **nie wszystkie gminy mają wiedzę o źródłach ciepła, których są właścicielem i które powinny wymienić.**

Być może to wiedza o korzystaniu z Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków nie jest wystarczająca biorąc pod uwagę, że aż 17 gmin (głównie większych miast) nie było w stanie odpowiedzieć na to pytanie. Dodając do tego gminy, które powołały się na kwestie formalne (np. Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Częstochowie uznał, że nasze pytanie powinno być zadane w innym trybie, niż dostęp do informacji publicznej, Urząd Miejski w Tarnowskich Górach uznał pojęcie „budynku stanowiącego własność gminy” za nieprecyzyjne, a Urząd Miasta w Tychach odmówił podania danych z CEEB) trudno nie odnieść wrażenia, że inwentaryzacja to nadal poważny problem w sporej liczbie gmin. Część jednostek podała informacje o wszystkich pozaklasowych źródłach niezgodnych z uchwałą, ale bez określenia, jaka część z nich stanowi zasób gminny. Świadczyć to może o braku wiedzy, ile w gminie kotłów i pieców wciąż czeka na wymianę.

Bez świadomości, ile urządzeń trzeba wymienić nie można szacować kosztów tego działania. Nie wiadomo również, jak gminy zamierzają realizować Program Ochrony Powietrza dla województwa śląskiego, który zakłada wymianę konkretnej liczby urządzeń corocznie. Brak inwentaryzacji, a być może również niechęć do zapoznania się danymi, jakie pozwala generować CEEB, można potraktować jak taktykę ucieczki przed odpowiedzialnością. Pomijając oczywisty efekt ekologiczny (emisja z pozaklasowych kotłów, starych pieców kaflowych itp.), gminom z niezłatwioną kwestią własnych kopciuchów trudno egzekwować od mieszkańców przestrzeganie uchwały antysmogowej bez narażenia się na słuszne oskarżenie o hipokryzję.

