

KONTROLA PALENISK NA MAZOWSZU W 2023 ROKU

RAPORT



Copyright

Stowarzyszenie Alarm Smogowy

Kraków

Październik 2024

Zespół badawczy i opracowanie:

Anna Dworakowska

Ewa Lutomska

Paulina Mroczkowska

Magdalena Cygan

Zrealizowano ze środków Clean Air Fund

**CLEAN
AIR
FUND**



**polski
alarm
smogowy**

KONTROLA PALENISK NA MAZOWSZU W 2023 ROKU

Od 1 stycznia 2023 roku na terenie całego Mazowsza obowiązuje zakaz użytkowania kotłów poniżej 3. klasy, tak zwanych „kopciuchów”. Nowelizacja uchwały z 2022 roku¹ wprowadziła także zakaz spalania węgla na terenie m.st. Warszawy od 1 października 2023 roku oraz na terenie 9 powiatów podwarszawskich² od 1 stycznia 2028 roku.

Kluczowym czynnikiem umożliwiającym wdrożenie uchwały antysmogowej 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.

Głównym źródłem zanieczyszczeń powietrza pyłem zawieszonym PM_{2.5} i benzo[a]pirenem jest przede wszystkim spalanie paliw stałych (węgiel, biomasy) w gospodarstwach domowych (używanie złej jakości paliwa oraz eksploatacja starszej generacji kotłów, pieców i kominków o wysokich emisjach zanieczyszczeń)³. Dlatego też prowadzenie skutecznych działań w zakresie kontroli palenisk jest kluczowe dla poprawy jakości powietrza w województwie.

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.kobize.pl/uploads/materialy/Inwentaryzacje_krajowe/Krajowy_bilans_emisji.pdf

W raporcie została przedstawiona analiza procesu kontroli palenisk w gminach województwa mazowieckiego w 2023 roku – pierwszym roku z obowiązującym zakazem użytkowania kotłów poniżej 3. klasy. Szczegółowe informacje o kontrolach zostały zebrane w ramach dostępu do informacji publicznej z 70 gmin, które należą do Obszaru Metropolitalnego Warszawy wg NUTS2 oraz dodatkowo gminy Żyrardów⁴.

— ⁴ Dane z gminy Żyrardów zostały zebrane w celu porównania z danymi z lat ubiegłych, ponieważ w poprzednich latach raport uwzględniał nieco inny teren. Ostatecznie nie zostały jednak ujęte w tej publikacji.

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;
- W gminach bez straży odnotowano dziesięć razy mniej zgłoszeń niż w gminach ze strażą, mimo, iż liczba domów jednorodzinnych, w których znajdują się urządzenia grzewcze na paliwa stałe (które powinny zostać objęte kontrolami) jest tam wyższa;
- W 2023 roku w gminach bez straży pracowało niemal **czterokrotnie mniej osób upoważnionych do kontroli** (136 osoby) niż w gminach ze strażą (517);
- W gminach ze strażą na jedną osobę upoważnioną do kontroli palenisk przypadało **117 domów**. W gminach bez straży miejskiej aż **629 domów**. W większości gmin bez straży kontrole prowadzone były **jedynie w godzinach pracy urzędu**. Oznacza to, że nie były prowadzone wieczorem, kiedy wiele osób rozpala swoje kotły po powrocie z pracy;
- W gminach **ze strażą co dziesiąta kontrola kończyła się ujawnieniem łamania przepisów antysmogowych**. Stwierdzono prawie o połowę więcej sytuacji nieprzestrzegania uchwały antysmogowej (838) niż wykroczeń dotyczących spalania odpadów (556).;
- W gminach **bez straży** odsetek wykrywalności był dużo wyższy – **40% kontroli kończyło się ujawnieniem nieprzestrzegania przepisów antysmogowych**. Więcej wykroczeń dotyczyło nieprzestrzegania uchwały antysmogowej (956) niż spalania odpadów (187);
- W gminach ze strażą 59% stwierdzonych przypadków spalania odpadów oraz 30% naruszeń przepisów uchwały antysmogowej zakończyło się nałożeniem mandatów;

- W gminach bez straży jedynie 19% stwierdzonych przypadków spalania odpadów oraz 3% naruszeń przepisów uchwały antysmogowej zakończyło się nałożeniem mandatu. Dodatkowo mniej niż 4% naruszeń zapisów uchwały antysmogowej zakończyło się skierowaniem sprawy do sądu lub na policję;
- **Średnia wartość mandatu** w 2023 roku w gminach ze strażą **wynosiła 184 zł** za spalanie odpadów oraz 139 zł za naruszenie przepisów uchwały antysmogowej;
- W gminach, które nie posiadają straży miejskiej lub gminnej egzekwowanie przepisów dotyczących ochrony powietrza **praktycznie nie zachodzi**.

DZIAŁANIA KONTROLNE W GMINACH ZE STRAŻĄ I BEZ STRAŻY GMINNEJ

W 2023 roku, 24 spośród analizowanych 70 gmin posiadało straż miejską lub gminną, natomiast 46 gmin nie miało straży. W gminach bez straży kontrole realizowane były przez upoważnionych urzędników – w 2023 roku upoważnienie w tego typu gminach posiadało 136 pracowników urzędu. W gminach ze strażą upoważnienia posiadali zarówno strażnicy miejscy/gminni, jak i urzędnicy. **W sumie kontrolerów było tam 517, więc czterokrotnie więcej niż w gminach bez straży.**

Choć gmin ze strażą jest dwukrotnie mniej wśród analizowanych miejscowości, to dysponowały one większą liczbą kontrolerów. Dodatkowo, strażnicy – przynajmniej teoretycznie – byli mniej obciążeni kontrolami. Na jednego mundurowego przypadało bowiem 117 domów⁵ ogrzewanych źródłami na paliwa stałe. **Tymczasem w gminach bez straży urzędnik musiał liczyć się z blisko pięciokrotnie większym obciążeniem – na jednego upoważnionego przypadało aż 629 domów.**

To, co najmocniej odróżnia gminy ze strażą od tych bez straży to liczba odnotowanych zgłoszeń dotyczących naruszenia przepisów ochrony powietrza. Dysproporcja jest bardzo duża. **W gminach bez straży odnotowano dziesięć razy mniej zgłoszeń niż w gminach ze strażą,** mimo, iż liczba domów jednorodzinnych, w których znajdują się urządzenia grzewcze na paliwa stałe (a więc potencjalnie objętych kontrolami) jest tam wyższa. Może to wynikać z tego, że mieszkańcy gmin bez straży wciąż nie wiedzą, w jaki sposób zgłaszać podejrzenia popełnienia wykroczenia lub z braku szans na spodziewaną, skuteczną reakcję ze strony przeciążonych innymi obowiązkami urzędników. Być może świadomość szkodliwości spalania odpadów i zagrożenia wywołanego przez smog jest nadal 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.

⁵ Pod uwagę wzięto liczbę wszystkich budynków, gdzie zainstalowane jest choć jedno źródło ciepła na paliwo stałe – dane pozyskane z CEEB.

		2023
	gminy ze strażą	gminy bez straży
Liczba gmin	24	46
Liczba upoważnionych kontrolerów	517	136
Liczba domów jednorodzinnych ze źródłem na paliwo stałe	60 483	85 537
Liczba domów jednorodzinnych ze źródłem na paliwo stałe przypadająca na jednego kontrolera	117	629
Liczba zgłoszeń podejrzenia wykroczenia	761 3	780

Tabela przedstawia liczbę domów jednorodzinnych ze źródłem na paliwo stałe przypadającą na jedną osobę upoważnioną do przeprowadzania kontroli w 2023 roku. Można zauważyć, że ilość kontrolerów nie zawsze dostosowana jest do ilości źródeł ciepła podlegających kontroli na terenie gminy. W niektórych gminach na jedną osobę przypada ponad 1500 domów do kontroli (Sobienie-Jeziory, Mińsk Mazowiecki (gmina wiejska), Dobrze, Klembów, Lesznówola, Celestynów).

nazwa gminy	ile domów do kontroli przypada na jedną osobę
Pruszków	38
Warszawa	53
Milanówek	75
Legionowo	77
Ząbki	78
Podkowa Leśna	81
Nowy Dwór Mazowiecki	101
Grodzisk Mazowiecki	101
Józefów	102
Łomianki	110
Konstancin-Jeziorna	118
Mińsk Maz. Miasto	134
Izabelin	135
Ożarów Mazowiecki	155
Błonie	158
Brwinów	188
Stare Babice	194

nazwa gminy	ile domów do kontroli przypada na jedną osobę
Wołomin	244
Marki	244
Serock	263
Nadarzyn	264
Tarczyn	269
Zielonka	287
Wiązowna	339
Sulejówek	339
Osieck	341
Kobyłka	359
Zakroczym	381
Góra Kalwaria	397
Czosnów	399
Prażmów	409
Łatowicz	451
Leszno	471
Jakubów	474
Poświętne	495

nazwa gminy	ile domów do kontroli przypada na jedną osobę
Cegłów	516
Nieporęt	524
Kampanos	573
Piastów	585
Jaktorów	603
Michałowice	604
Siennica	610
Stanisławów	611
Jabłonna	680
Raszyn	698
Dębe Wielkie	701
Piaseczno	737
Jadów	747
Strachówka	776
Tłuszcz	776
Leoncin	802
Radzymin	807
Kotbiel	868

nazwa gminy	ile domów do kontroli przypada na jedną osobę
Halinów	926
Pomiechówek	934
Karczew	940
Nasielsk	940
Dąbrówka	996
Żabia Wola	1076
Wieliszew	1085
Otwock	1142
Mrozy	1164
Baranów	1237
Kałuższyn	1406
Sobienie-Jeziory	1622
Mińsk Mazowiecki gm. wiejska	1754
Dobre	1824
Klembów	1907
Lesznowola	2181
Celestynów	2199

Tabela przedstawia liczbę przeprowadzonych kontroli przypadających na jedną osobę upoważnioną do wykonywania kontroli w 2023 roku.

nazwa gminy	ile przeprowadzonych kontroli rocznie przypada na jedną upoważnioną osobę
Piaseczno	425,8
Otwock	298,5
Karczew	141,0
Lesznowola	99,0
Raszyn	61,5
Celestynów	50,0
Mińsk Mazowiecki gm. wiejska	35,0
Kałuższyn	35,0
Halinów	31,7

nazwa gminy	ile przeprowadzonych kontroli rocznie przypada na jedną upoważnioną osobę
Marki	30,8
Michałowice	29,0
Mińsk Maz. miasto	28,8
Żabia Wola	27,5
Nowy Dwór Mazowiecki	27,2
Klembów	27,0
Warszawa	26,7
Sobienie-Jeziory	25,0
Dobre	25,0

nazwa gminy	ile przeprow- adzonych kontroli rocznie przypada na jedną upoważnioną osobę
Pomieczówek	25,0
Józefów	24,8
Nasielsk	23,8
Stare Babice	22,4
Mrozy	20,5
Błonie	17,5
Jaktorów	17,5
Jabłonna	17,0
Zielonka	17,0
Radzymin	15,8
Tłuszcz	14,6
Kobyłka	14,4
Wołomin	13,7
Leoncin	13,5
Sulejówek	13,0
Czosnów	12,8
Góra Kalwaria	12,6
Wieliszew	12,5
Dąbrówka	12,5
Kotłbiel	12,5
Dębe Wielkie	12,5
Zakroczym	11,7
Piastów	11,0
Nadarzyn	11,0
Łomianki	10,8
Jadów	10,3
Strachówka	10,0

nazwa gminy	ile przeprow- adzonych kontroli rocznie przypada na jedną upoważnioną osobę
Cegłów	9,0
Milanówek	9,0
Łatowicz	8,7
Ożarów Mazowiecki	8,4
Poświętne	8,3
Stanisławów	8,3
Leszno	8,3
Serock	8,0
Izabelin	7,9
Nieporęt	7,5
Grodzisk Mazowiecki	5,6
Kampinos	5,0
Brwinów	3,9
Osieck	3,3
Podkowa Leśna	3,3
Konstancin-Jeziorna	2,7
Ząbki	2,6
Tarczyn	2,0
Jakubów	1,7
Legionowo	1,3
Pruszków	1,2
Prażmów	0,4
Wiązowna	0,4
Siennica	0,3
Baranów	0,0

Najwięcej uprawnionych do kontroli jest w ośrodkach miejskich. Mimo to nie zawsze oznacza to dużej aktywności w dziedzinie kontroli palenisk (Pruszków, Legionowo, Ząbki, Konstancin-Jeziorna).

ZGŁOSZENIA I LICZBA KONTROLI

Jeśli chodzi o **liczbę zgłoszeń od mieszkańców**, to jest ona **ponad dziesięciokrotnie większa w gminach ze strażą (7613 zgłoszeń) niż w gminach bez straży (780 zgłoszeń)**. Może to wynikać z wyższej świadomości ekologicznej mieszkańców większych ośrodków (to one zazwyczaj mają strażę), 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.

Opracowany poniżej ranking pokazuje aktywność gmin poprzez różnicę między liczbą wykonanych kontroli a liczbą zgłoszeń. Jeżeli w gminie przeprowadzono więcej kontroli niż napłynęło zgłoszeń to liczba w tabeli jest dodatnia. Natomiast jeżeli liczba kontroli była niższa niż liczba zgłoszeń w tabeli odnotowane jest to liczbą ujemną i świadczy o braku kontroli zgłoszeń jakie napływają od mieszkańców w danej gminie. Takim przykładem są gminy: Gminy Wieliszew oraz Jabłonna, które nie posiadają straży oraz gminy: Nadarzyn, Nieporęt, Milanówek, Józefów, Konstancin-Jeziorna, Ząbki, Ożarów Mazowiecki, Legionowo, Pruszków oraz Brwinów, które mimo posiadanej straży uplasowały się na ostatnich miejscach w rankingu.

Ranking aktywności gmin pod kątem liczby kontroli względem liczby zgłoszeń w 2023 roku

nazwa gminy	liczba kontroli względem liczby zgłoszeń
Piaseczno	2159
Warszawa	1564
Otwock	442
Karczew	276
Mińsk Maz. Miasto	265
Błonie	181
Marki	152

nazwa gminy	liczba kontroli względem liczby zgłoszeń
Nasielsk	91
Góra Kalwaria	90
Halinów	86
Wołomin	85
Stare Babice	75
Raszyn	73
Tłuszcz	72

nazwa gminy	liczba kontroli względem liczby zgłoszeń
Jaktorów	69
Mińsk Mazowiecki gm. wiejska	66
Radzymin	65
Serock	60
Żabia Wola	50
Celestynów	49
Dębe Wielkie	47
Pomieczówek	46
Czosnów	43
Zielonka	42
Mrozy	40
Sulejówek	39
Zakroczym	35
Kałużyn	34
Izabelin	34
Jadów	30
Klembów	26
Łatowicz	26
Poświętne	25
Sobienie-Jeziory	25
Kołbiel	25
Cegłów	25
Dąbrówka	24
Dobre	24
Stanisławów	24
Leszno	24
Leoncin	24
Michałowice	14
Strachówka	10

nazwa gminy	liczba kontroli względem liczby zgłoszeń
Podkowa Leśna	10
Kampinos	10
Osieck	8
Jakubów	5
Kobyłka	równa ilość
Wiązowna	równa ilość
Siennica	równa ilość
Tarczyn	równa ilość
Nowy Dwór Mazowiecki	równa ilość
Lesznowola	równa ilość
Piastów	równa ilość
Grodzisk Mazowiecki	równa ilość
Baranów	równa ilość
Łomianki	równa ilość
Nadarzyn	-5
Nieporęt	-12
Wieliszew	-17
Milanówek	-17
Jabłonna	-23
Józefów	-32
Konstancin-Jeziorna	-66
Ząbki	-74
Ożarów Mazowiecki	-74
Legionowo	-75
Pruszków	-165
Brwinów	-293
Prażmów	brak ewidencji

SKUTECZNOŚĆ KONTROLI I SANKCJE

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 Komisarzatu Policji o ukaranie mandatem karnym. Kontrolowany ma prawo odmowy przyjęcia mandatu, jednak sprawa jest wtedy kierowana do sądu.

W gminach ze strażą prawie co dziesiąta kontrola skończyła się ujawnieniem łamania przepisów antysmogowych. Odnotowano nieco więcej wykroczeń dotyczących nieprzestrzegania uchwały antysmogowej (838) niż spalania odpadów (556).

W gminach bez straży odsetek wykrywalności był dużo wyższy – aż 40% kontroli kończyło się ujawnieniem nieprzestrzegania przepisów antysmogowych. Zdecydowanie więcej wykroczeń dotyczyło nieprzestrzegania uchwały antysmogowej (917) niż spalania odpadów (207).

W gminach ze strażą 59% stwierdzonych przypadków spalania odpadów oraz 31% naruszeń przepisów uchwały antysmogowej zakończyło się nałożeniem mandatów.

W gminach bez straży jedynie 19% stwierdzonych przypadków spalania odpadów oraz 3% naruszeń przepisów uchwały antysmogowej zakończyło się nałożeniem mandatu. Dodatkowo 4% naruszeń zapisów uchwały antysmogowej zakończyło się skierowaniem sprawy do sądu lub na policję.

To bardzo niepokojące dane pokazujące, że większość wykroczeń ujawnionych podczas kontroli jest bagatelizowanych. Jeśli dochodzi do nałożenia mandatu, kwoty w analizowanych 70 gminach za spalanie odpadów wahały się od 90 zł do 800 zł. Średnia wysokość mandatu to 300 zł. Najwyższe kary (800 zł) przyznane zostały w Jaktorowie, gdzie z powodu braku straży gminnej, to policja ukarała sprawcę wykroczenia. Na drugim miejscu uplasował się Nadarzyn, gdzie średnia

wartość mandatu wynosiła 500 zł, a więc znacznie powyżej średniej obliczonej na podstawie wysokości mandatów nałożonych w analizowanych 70 gminach. W Brwinowie, Ożarowie Mazowieckim i Grodzisku Mazowieckim wartości mandatów oscylowały wokół średniej. W pozostałych gminach wartości mandatów były niższe niż 300 zł. Zaskoczeniem okazała się Warszawa, gdzie oprócz spadku karalności (w 2022 roku 100% wykroczeń karana była mandatami, w roku 2023 tylko 75%), spadła także średnia wysokość mandatów (z 209 zł do 136 zł), co oznacza, że jest dwukrotnie niższa od średniej dla wszystkich gmin Metropolii.

Wśród gmin, które w największym stopniu egzekwują uchwałę antysmogową znajduje się Warszawa (189 mandatów), Stare Babice (30 mandatów) oraz Łomianki (28 mandatów). Średnia wartość mandatów w gminach, które decydują się na karanie nieprzestrzegania uchwały antysmogowej wynosi 117,83 zł, a więc jest blisko 2,5 razy niższa od średniej wartości mandatu za spalanie odpadów (300 zł).

PODSUMOWANIE

Skuteczne wdrażanie przepisów antysmogowych jest nieodzownym elementem walki z zanieczyszczeniem powietrza. Zagwarantowanie sprawnego i efektywnego systemu kontroli palenisk pod kątem zakazu spalania odpadów i przestrzegania uchwały antysmogowej na Mazowszu jest więc, z punktu widzenia poprawy jakości powietrza, niezbędne.

Niniejszy raport pokazuje jednak, iż mimo wciąż zauważalnego wzrostu świadomości w zakresie zanieczyszczonego powietrza, analizowany od kilku lat stan egzekwowania przepisów wymaga weryfikacji i ujednolicenia na poziomie województwa. Konieczne jest wprowadzenie procedur kontrolnych, które będą zbiorem wytycznych dla jednostek kontrolujących i będą nakładały jednakowe obowiązki na terenie całego regionu. Rozbieżności choćby pomiędzy jakością wykonywanych obowiązków przez poszczególne straże, pokazują, że podejście do kontroli i egzekwowania prawa jest na zupełnie różnym poziomie, natomiast obowiązki jakie zostały nałożone przez uchwałę antysmogową są takie same dla wszystkich mieszkańców.

Z przeanalizowanych 70 gmin należących do Metropolii Warszawskiej, na terenie których w 2028 roku obowiązywać będzie zakaz spalania węgla wysuwa się bardzo niepokojący wniosek. 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. Dotyczy to zarówno gmin ze strażą jak i bez, co dodatkowo podkreśla problem z brakiem egzekwowania prawa.

Jeśli nic się nie zmieni, zarówno aktualnie obowiązujące zapisy uchwały antysmogowej, jak mający wejść w życie zakaz węgla, pozostanie martwym prawem, które nie poprawi jakości życia mieszkańców Metropolii Warszawskiej.

