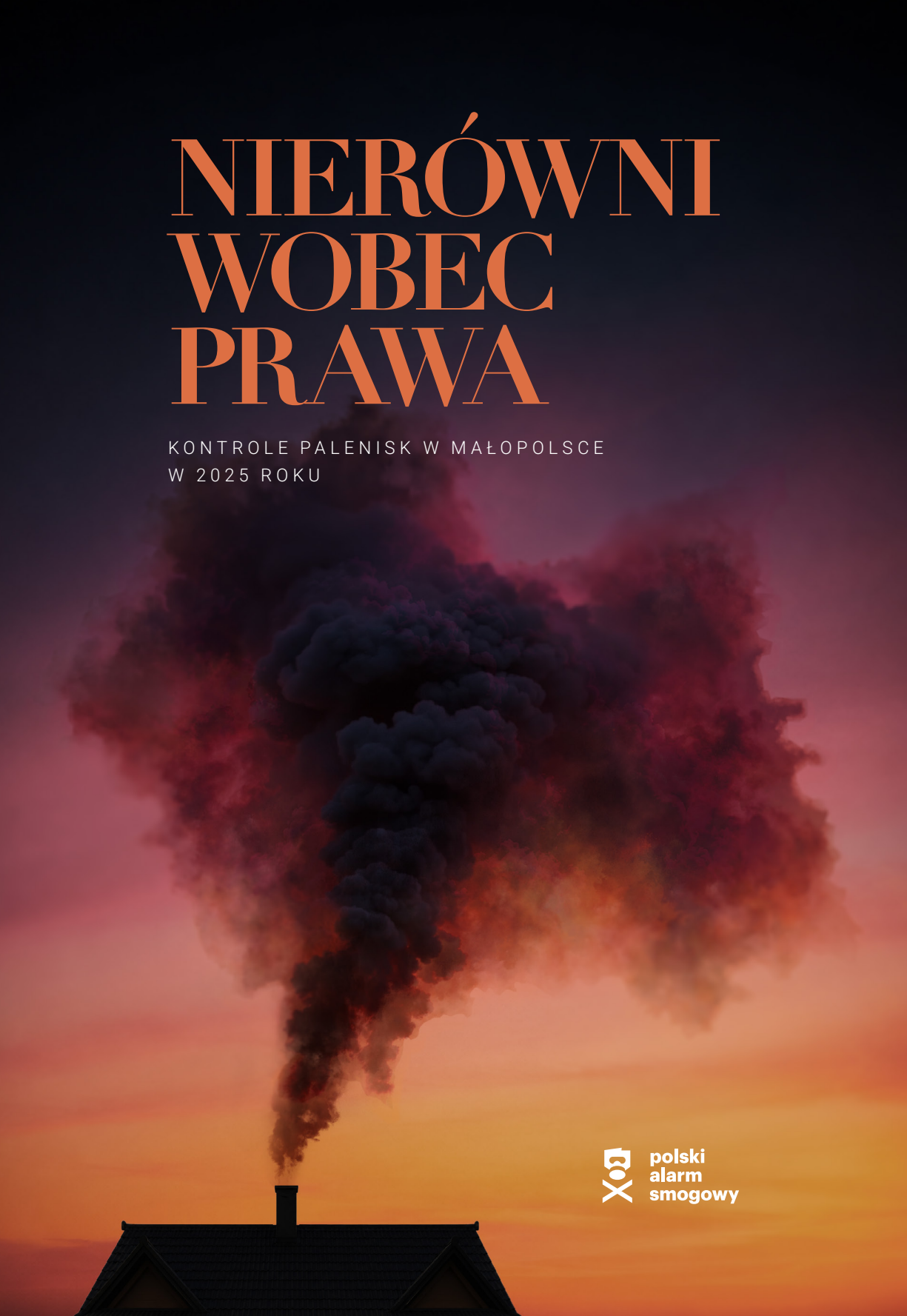
NIERÓWNI WOBEC PRAWA

KONTROLE PALENISK W MAŁOPOLSCE
W 2025 ROKU



polski
alarm
smogowy

Copyright
Stowarzyszenie Alarm Smogowy

Kraków
Wrzesień 2026

Zespół badawczy i opracowanie:
Natalia Matyasik
Aleksandra Nowicka
Anna Dworakowska
Ewa Lutomska

Projekt graficzny:
Andrzej Świtniewski

Zrealizowano ze środków Clean Air Fund

CLEAN AIR FUND

polski alarm smogowy

SPIS TREŚCI

Wstęp 4

Najważniejsze wyniki 6

Działania kontrolne w całej Małopolsce 9

Upoważnieni kontrolerzy 9

Zgłoszenia i kontrole w liczbach 9

Skuteczność kontroli 12

Wykorzystanie CEEB w planowaniu kontroli 13

Nakładane kary 15

„Kopciuchy" w zasobach własnych gminy 18

Działania kontrolne w gminach ze strażą i bez straży 20

Działania kontrolne w wybranych gminach w latach 2021–2025 24

Podsumowanie i rekomendacje 27

1. WSTĘP

Rok 2025 był dla Małopolski kolejnym testem skuteczności wdrażania i egzekwowania uchwały antysmogowej. Choć od 1 maja 2024 roku w województwie obowiązuje zakaz użytkowania pozaklasowych pieców i kotłów na węgiel i drewno, urządzenia te nie zniknęły z małopolskich domów. Według danych Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków w regionie wciąż znajduje się około 157 tysięcy budynków jednorodzinnych ogrzewanych wyłącznie za pomocą nielegalnych już źródeł pozaklasowych[1]. Oznacza to, że jeden z najważniejszych obowiązków wynikających z uchwały antysmogowej nadal nie został skutecznie wyegzekwowany.

Małopolska stoi jednocześnie przed kolejnym etapem uchwały antysmogowej. Od 1 stycznia 2027 roku zakazane będzie użytkowanie kotłów na węgiel i drewno klasy 3. i 4. Obecnie w województwie pozostaje ponad 80 tysięcy domów jednorodzinnych wyposażonych wyłącznie w takie źródła ciepła[2]. **Gminy muszą więc działać dwutorowo: egzekwować obowiązujący już zakaz używania pozaklasowych urządzeń oraz przygotować mieszkańców do wymiany kotłów 3. i 4. klasy.**

W tej sytuacji kontrole palenisk mają kluczowe znaczenie dla skuteczności całej małopolskiej polityki antysmogowej. Działania kontrolne powinny służyć zarówno wykrywaniu spalania odpadów czy paliw złej jakości, jak i sprawdzaniu, czy mieszkańcy dotrzymują terminów wymiany źródeł ciepła określonych w uchwale antysmogowej. Bez systematycznych i konsekwentnych kontroli przepisy pozostają trudne do wyegzekwowania, a osoby, które wymieniły kotły zgodnie z prawem, mogą mieć poczucie nierównego traktowania wobec tych, którzy nadal użytkują nielegalne instalacje.

[1] stan na 15.07.2026

[2] stan na 15.07.2026

Za egzekwowanie przepisów antysmogowych odpowiadają wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast. To oni, a w praktyce upoważnieni przez nich pracownicy urzędu lub straży miejskiej/gminnej, są zobowiązani do prowadzenia kontroli i reagowania na stwierdzone naruszenia. Od skuteczności tych działań zależy nie tylko tempo likwidacji przestarzałych kotłów i wiarygodność uchwały antysmogowej, ale przede wszystkim **jakość powietrza i zdrowie mieszkańców**.

Niniejszy raport przedstawia ocenę działań kontrolnych prowadzonych w 2025 roku przez gminy województwa małopolskiego. Analiza obejmuje wszystkie 183 gminy regionu, co pozwala na pełną ocenę sposobu realizacji obowiązków w tym zakresie w skali całego województwa. Dane pozyskano w trybie dostępu do informacji publicznej oraz dostępu do informacji o środowisku - bezpośrednio od gmin i ze sprawozdań składanych przez nie do Urzędu Marszałkowskiego. W analizie uwzględniono również dane historyczne z poprzednich lat dla wybranych 60 gmin, co pozwala porównać aktywność kontrolną samorządów w czasie i ocenić, czy egzekwowanie przepisów ulega poprawie.

W tegorocznej edycji badania analizę ilościową uzupełniono o indywidualne wywiady pogłębione z przedstawicielami dziewięciu gmin, w tym trzech z Małopolski. Rozmowy dotyczyły organizacji i prowadzenia kontroli palenisk, najczęściej występujących barier, stosowanych procedur oraz praktycznych doświadczeń związanych z egzekwowaniem przepisów. Uzyskane informacje pozwalają lepiej wyjaśnić wyniki analizy liczbowej i uzupełnić je o perspektywę osób bezpośrednio realizujących zadania kontrolne. Najważniejsze wnioski z wywiadów przedstawiono w dalszej części raportu w wyodrębnionych ramkach.

2. NAJWAŻNIEJSZE WYNIKI

- W Małopolsce spadła liczba zgłoszeń mieszkańców dotyczących podejrzenia nieprzestrzegania przepisów antysmogowych (z 5830 w 2024 do 4788 w 2025 roku). Spadek ten może świadczyć nie tylko o mniejszej liczbie dostrzeganych naruszeń, ale również o narastającym zniechęceniu i utracie wiary w skuteczność interwencji podejmowanych przez gminy.

- Liczba kontroli palenisk w 2025 roku (25 737) utrzymała się na poziomie zbliżonym do poprzedniego roku, ale była wyraźnie niższa niż w 2023 roku. 12 gmin nie wykonało nawet minimalnej liczby kontroli wymaganej w Programie ochrony powietrza. Najmniej kontroli przeprowadzono w gminach: Szczawa (1 kontrola), Oświęcim, gmina wiejska (7 kontroli) oraz Kamionka Wielka (8 kontroli).

- Odsetek kontroli, podczas których wykrywano naruszenia uchwały antysmogowej, wzrósł w porównaniu do poprzedniego roku z 7 do 12%. To wyraźny wzrost, ale trzeba pamiętać, że rok 2025 był pierwszym pełnym rokiem obowiązywania w Małopolsce zakazu użytkowania urządzeń pozaklasowych. Wyższy odsetek wykrywanych naruszeń był więc w pewnym stopniu naturalną konsekwencją wejścia w życie tego zakazu. Trudno jednak na tej podstawie stwierdzić wyraźną poprawę skuteczności kontroli – zwłaszcza że dzięki dostępowi do danych z Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków możliwości precyzyjnego typowania budynków do kontroli są dziś znacznie większe.

- Największym problemem pozostaje brak konsekwentnej reakcji na stwierdzone naruszenia. W większości przypadków osoby popełniające wykroczenie nie były karane – nie nakładano mandatu ani nie

kierowano sprawy do sądu. Szczególnie niepokojąca jest bardzo niska skala formalnych sankcji za naruszenia uchwały antysmogowej – aż 91% wykrytych wykroczeń nie zakończyło się nałożeniem mandatu ani skierowaniem sprawy do sądu. W przypadku spalania odpadów było to 55%.

- Zdecydowana większość gmin (87%) deklaruje wykorzystywanie CEEB do planowania kontroli. Mimo to, 18% wszystkich kontroli kierowano do budynków, w których baza wskazywała wyłącznie źródła bezemisyjne lub niskoemisyjne, a w 31 gminach co najmniej jedna trzecia wszystkich kontroli została przeprowadzona w tego typu budynkach. Może to wynikać z problemów z jakością danych w CEEB, koniecznością kontroli po uzyskaniu dotacji lub weryfikacji danych zawartych w deklaracji, ale również z niewłaściwego typowania budynków do kontroli.

- Straż miejską lub gminną posiada 40 ze 183 małopolskich gmin. Wyniki analizy wskazują, że funkcjonowanie wyspecjalizowanej formacji wiąże się z większą aktywnością kontrolną. W gminach ze strażą mieszkańcy częściej zgłaszali naruszenia – średnio 11 zgłoszeń na 1000 budynków, w porównaniu z 4 zgłoszeniami w gminach bez straży. W tej grupie prowadzono także więcej kontroli interwencyjnych. Wyraźnie większy był również odsetek kontroli, podczas których wykrywano spalanie odpadów – 5% w gminach ze strażą i 1% w gminach bez straży. Posiadanie uprawnień mandatowych przekłada się również na bardziej konsekwentne reagowanie na stwierdzone wykroczenia.

- Aż 42% małopolskich gmin wciąż posiada pozaklasowe urządzenia grzewcze w budynkach i lokalach stanowiących ich własność, a więc urządzenia, które na mocy uchwały antysmogowej nie powinny być użytkowane od 1 maja 2024 roku. Co więcej, aż 70% z tych gmin nie zaplanowało jeszcze likwidacji lub wymiany nielegalnych kotłów w swoich zasobach. Sytuacja ta może podważać wiarygodność gmin jako podmiotów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów i osłabiać zaufanie mieszkańców do lokalnej polityki antysmogowej.

- Analiza wieloletnia prowadzona od 2021 roku w 60 wybranych gminach pokazuje, że w tej grupie samorządów odsetek kontroli zakończonych wykryciem wykroczenia wzrósł z 6% do 17%. Jednocześnie spadł odsetek naruszeń, które zakończyły się formalną sankcją – udział przypadków, w których nie zastosowano mandatu ani nie skierowano sprawy do sądu, wzrósł z 39% do aż 81%.

- Wywiady pogłębione wykazały znaczne różnice między gminami w sposobie egzekwowania przepisów, szczególnie w zakresie reagowania na podobne naruszenia. W części gmin stwierdzenie nieprzestrzegania uchwały antysmogowej kończy się mandatem, podczas gdy w innych stosowane są wyłącznie pouczenia. W efekcie konsekwencje tego samego wykroczenia mogą różnić się w zależności od miejsca zamieszkania. Dla zapewnienia skutecznego i spójnego systemu egzekwowania przepisów niezbędne jest zatem opracowanie i konsekwentne stosowanie wspólnych wytycznych, określających sposób reagowania na poszczególne rodzaje naruszeń.

3. DZIAŁANIA KONTROLNE W CAŁEJ MAŁOPOLSCE

3.1. Upoważnieni kontrolerzy

Wśród 183 analizowanych gmin, **40 posiada straż miejską lub gminną** (o 2 więcej niż rok wcześniej), natomiast 143 nie dysponują taką formacją. Oznacza to, że w większości gmin kontrole palenisk są wciąż realizowane wyłącznie przez upoważnionych pracowników urzędu lub przy wsparciu policji. Łącznie do prowadzenia kontroli upoważniono 610 urzędników oraz 588 strażników miejskich lub gminnych.

Liczba gmin ze strażą miejską/gminną	Liczba gmin bez straży miejskiej/gminnej	Liczba upoważnionych urzędników	Liczba upoważnionych strażników
40	143	610	588

3.2. Zgłoszenia i kontrole w liczbach

W 2025 roku mieszkańcy przekazali **4788 zgłoszeń** dotyczących podejrzenia spalania odpadów, spalania pozostałości roślinnych lub nieprzestrzegania uchwały antysmogowej, wobec 5 830 zgłoszeń w 2024 roku, co oznacza **spadek aktywności mieszkańców** w zgłaszaniu nieprawidłowości. Spadek ten może świadczyć nie tylko o mniejszej liczbie dostrzeganych naruszeń, ale również o narastającym zniechęceniu i utracie wiary w skuteczność interwencji podejmowanych przez gminy. Liczba kontroli przeprowadzonych na podstawie tych zgłoszeń (kontrole interwencyjne) wyniosła **4167**.

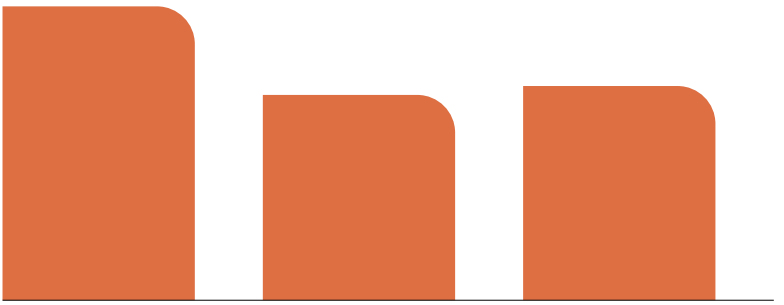
Liczba zgłoszeń od mieszkańców	Liczba przeprowadzonych kontroli interwencyjnych	Liczba wszystkich przeprowadzonych kontroli
4788	4167	25 737

Z przeprowadzonych wywiadów z przedstawicielami gmin wynika, że rozbieżność między liczbą zgłoszeń a liczbą przeprowadzonych kontroli interwencyjnych może być związana m.in. z wielokrotnym zgłaszaniem przez mieszkańców tych samych adresów, a także z ograniczeniami kadrowymi w urzędach gmin i wynikającymi z nich narastającymi zaległościami w obsłudze zgłoszeń.

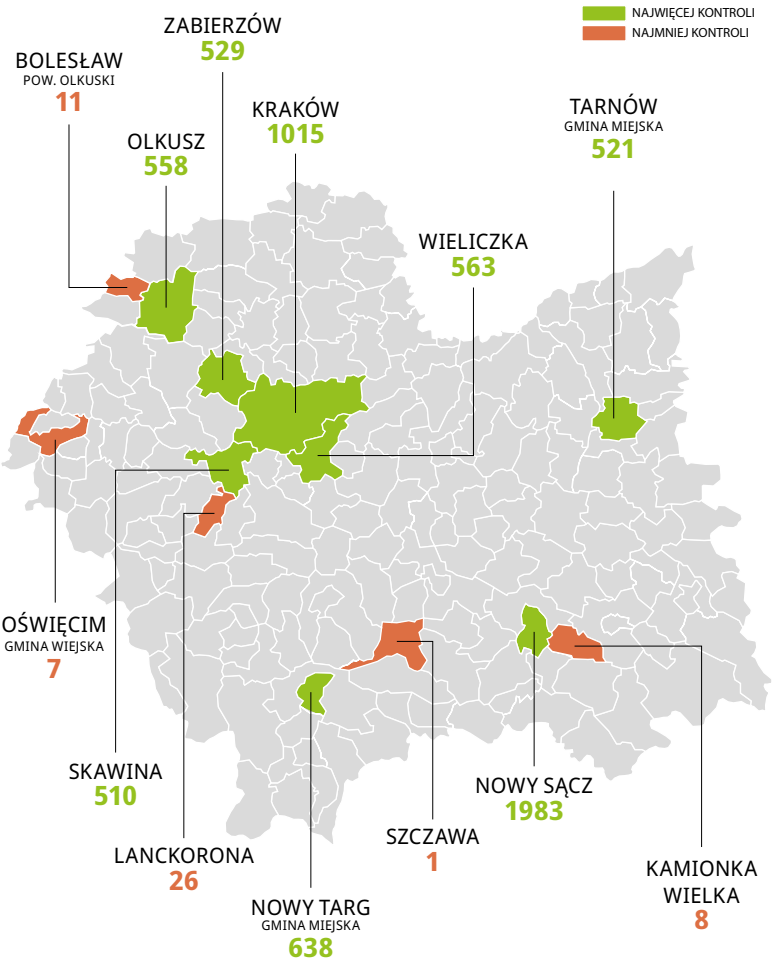
Jedna z gmin wskazała ponadto na „bezsilność" w starciu z uporczywymi przypadkami łamania prawa oraz brak, jej zdaniem, skutecznego sposobu rozwiązania tego problemu, co prowadziło do niewywiązywania się z obowiązku podejmowania interwencji.

W 2025 roku przeprowadzono **łącznie 25 737 kontroli** przestrzegania przepisów dotyczących ochrony powietrza, obejmujących kontrole interwencyjne, planowe i następcze. Była to liczba **zbliżona do wyniku z 2024 roku (24 667), lecz wyraźnie niższa niż w 2023 roku (35 308)**. Utrzymywanie się niższej liczby kontroli w porównaniu do 2023 roku można wiązać między innymi z aktualizacją Programu ochrony powietrza dla Małopolski (POP), przyjętą w listopadzie 2023 roku, która radykalnie obniżyła minimalną liczbę wymaganych kontroli w gminach.

Liczba kontroli palenisk w Małopolsce



Mimo że minimalne progi liczby kontroli określone w POP są stosunkowo niskie[3], **12 gmin nie zdołało ich osiągnąć**. Najmniej kontroli przeprowadzono w gminach: Szczawa – gmina powstała w 2025 roku, Oświęcim – gmina wiejska, Kamionka Wielka. Najwięcej kontroli przeprowadzono w Nowym Sączu, Krakowie i Nowym Targu, gminie miejskiej.



[3] Aktualnie w Programie ochrony powietrza dla każdej gminy określona jest następująca obowiązkowa liczba skontrolowanych budynków:
– 60 budynków w gminach o liczbie mieszkańców do 10 tys.,
– 100 budynków w gminach o liczbie mieszkańców od 10 tys. do 20 tys.,
– 200 budynków w gminach o liczbie mieszkańców od 20 tys. do 50 tys.,
– 500 budynków w gminach o liczbie mieszkańców powyżej 50 tys.,
– w Krakowie – kontrola wszystkich budynków wyposażonych w paleniska.

Gminy, które przeprowadziły najmniej kontroli

Gmina	Liczba przeprowadzonych kontroli w zakresie przestrzegania uchwały antysmogowej i spalania odpadów
Szczawa	1
Oświęcim (gmina wiejska)	7
Kamionka Wielka	8
Bolesław (pow. olkuski)	11
Lanckorona	26

Gminy, które przeprowadziły najwięcej kontroli

Gmina	Liczba przeprowadzonych kontroli w zakresie przestrzegania uchwały antysmogowej i spalania odpadów
Nowy Sącz	1983
Kraków	1015
Nowy Targ (gmina miejska)	638
Wieliczka	563
Olkusz	558
Zabierzów	529
Tarnów (gmina miejska)	521
Skawina	510

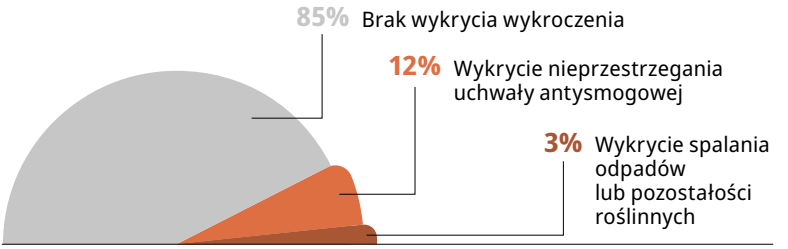
3.3. Skuteczność kontroli

Wykrycie spalania odpadów nastąpiło w trakcie 3% kontroli (718), natomiast 12% kontroli (3175) zakończyło się wykryciem nieprzestrzegania uchwały antysmogowej. W tym drugim zakresie nastąpił wzrost odsetka ujawnionych naruszeń: z 7% w 2024 roku do 12% w 2025 roku.

To wyraźny wzrost, ale trzeba pamiętać, że rok 2025 był pierwszym pełnym rokiem obowiązywania w Małopolsce zakazu użytkowania urządzeń pozaklasowych. Wyższy odsetek wykrywanych naruszeń był więc w pewnym stopniu naturalną konsekwencją wejścia w życie tego zakazu. Trudno jednak na tej podstawie stwierdzić wyraźną poprawę skuteczności kontroli – zwłaszcza że dzięki dostępowi do danych

z Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków możliwości precyzyjnego typowania budynków do kontroli są dziś znacznie większe.

Skuteczność kontroli



Liczba wszystkich przeprowadzonych kontroli	Liczba wykrytych wykroczeń w zakresie spalania odpadów i pozostałości roślinnych	Liczba wykrytych wykroczeń w zakresie naruszenia zapisów uchwały antysmogowej	**Odsetek kontroli, które zakończyły się ujawnieniem spalania odpadów lub pozostałości roślinnych**	**Odsetek kontroli, które zakończyły się ujawnieniem nieprzestrzegania uchwały antysmogowej**
25 737	718	3175	**3%**	**12%**

3.4. Wykorzystanie CEEB w planowaniu kontroli

Ze względu na utrzymującą się niską skuteczność wykrywania wykroczeń w zakresie nieprzestrzegania uchwały antysmogowej, podjęto również próbę identyfikacji możliwych przyczyn tego zjawiska. W tegorocznej analizie gminy zostały zapytane o wykorzystywanie Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (CEEB) do planowania kontroli palenisk. **Spośród 183 gmin 159 zadeklarowało korzystanie z CEEB (87%), natomiast 24 gminy wskazały, że nie wykorzystują tego narzędzia w procesie planowania działań kontrolnych (13%).**

Gminy zostały również zapytane, ile kontroli przeprowadzono w budynkach, w których występują wyłącznie źródła bezemisyjne lub niskoemisyjne. Są to obiekty, w których planowa kontrola pod kątem przestrzegania uchwały antysmogowej ma ograniczone uzasadnienie, ponieważ według bazy danych brak jest w nich źródła ciepła mogącego nie spełniać wymagań uchwały. Z przekazanych danych wynika, że **18% wszystkich kontroli przeprowadzono właśnie w budynkach wyposażonych**

wyłącznie w źródła niskoemisyjne lub bezemisyjne. Część gmin wskazywała, że tego typu kontrole mogły wynikać ze zgłoszeń mieszkańców, które wymagają każdorazowej weryfikacji, z konieczności sprawdzenia efektów realizacji dotacji na wymianę źródeł ciepła, lub z nieaktualnych albo niewiarygodnych danych zawartych w CEEB. Na problem jakości danych w ewidencji zwracało uwagę kilka gmin.

Podczas wywiadów przedstawiciele samorządów wskazywali również, że kontrole w budynkach, w których według danych CEEB znajdują się wyłącznie źródła bezemisyjne, są prowadzone między innymi ze względu na podejrzenie, że informacje zawarte w ewidencji mogą być niezgodne ze stanem faktycznym. Dodatkowo, jedna z gmin zwróciła uwagę, że znaczna część budynków, których właściciele ubiegali się o dodatek węglowy, w trakcie kontroli okazywała się wyposażona w źródła niskoemisyjne, niezgodnie z danymi wskazanymi w CEEB, stąd wzrost odsetka kontroli w tego typu budynkach.

Należy jednak podkreślić, że wyjaśnienia te nie tłumaczą w pełni skali prowadzenia kontroli w budynkach, w których zgodnie z danymi zawartymi w CEEB nie występują emisyjne źródła ciepła. **W 31 gminach co najmniej jedna trzecia wszystkich kontroli została przeprowadzona w budynkach wyposażonych wyłącznie w źródła niskoemisyjne lub bezemisyjne.**

Zasadne jest pytanie, czy kierowanie znacznej części działań kontrolnych do budynków, w których – zgodnie z dostępnymi danymi – nie występują emisyjne źródła ciepła, stanowi efektywne wykorzystanie zasobów gminy i środków publicznych. Z wyjątkiem kontroli wynikających ze zgłoszeń mieszkańców, weryfikacji udzielonych dotacji lub uzasadnionych wątpliwości dotyczących wiarygodności deklaracji w CEEB, działania te powinny być ograniczane na rzecz kontroli obiektów, w których prawdopodobieństwo występowania naruszeń jest wyższe.

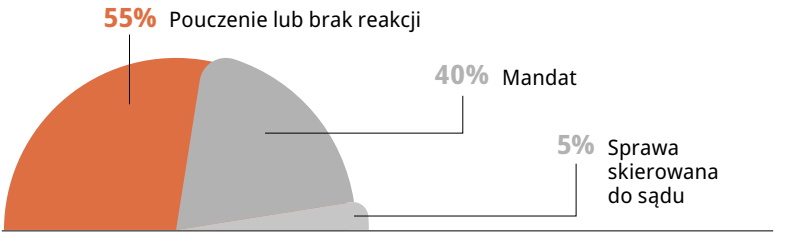
Skala tego zjawiska budzi wątpliwości również w kontekście sposobu realizacji obowiązku kontrolnego określonego w małopolskim Programie ochrony powietrza. POP określa minimalną liczbę kontroli, a w przypadku gdy liczba budynków z zainstalowanymi źródłami ciepła na paliwa stałe jest niższa od wymaganego minimum, zobowiązuje gminę do skontrolowania wszystkich takich budynków w ciągu roku.

Tym samym to budynki wyposażone w źródła ciepła na paliwa stałe stanowią punkt odniesienia dla planowania kontroli przewidzianych w POP.

3.5. Nakładane kary

W przypadku stwierdzonych nieprawidłowości reakcja organów kontrolnych była zazwyczaj mało dolegliwa. Spośród 718 ujawnionych naruszeń polegających na spalaniu odpadów mandat nałożono w 286 przypadkach (40%), natomiast do sądu skierowano jedynie 33 sprawy (5%). **W pozostałych 399 wykroczeniach (55%) zastosowano wyłącznie pouczenie lub nie odnotowano żadnej reakcji.** Zbliżona sytuacja wystąpiła również rok wcześniej – odsetek ten wynosił wówczas 54%. Utrzymywanie się wysokiego udziału sytuacji, w których mimo potwierdzonego spalania odpadów stosowano najłagodniejsze formy reakcji lub nie podejmowano udokumentowanych działań, wskazuje, że problem ma charakter trwały.

Sposób reakcji na wykryte przypadki spalania odpadów

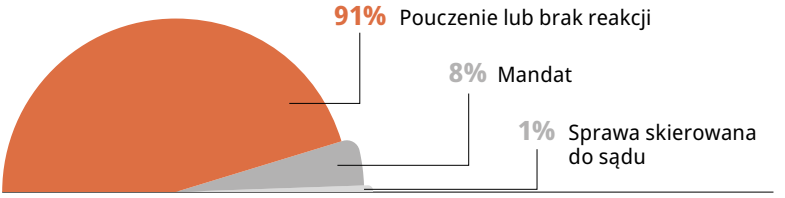


Liczba wykrytych wykroczeń	Liczba wystawionych mandatów	Liczba spraw skierowanych do sądu	Liczba udzielonych pouczeń	**Odsetek wykroczeń zakończonych mandatem**	**Odsetek wykroczeń zakończonych skierowaniem sprawy do sądu**	**Odsetek wykroczeń, za które nie nałożono mandatu lub sprawy sądowej**	
718	286	33	371	**40%**	**5%**	**55%**	
						52% **wyłącznie pouczenie**	**3%** **brak reakcji na wykroczenie**

Jedna z gmin uczestniczących w wywiadach wskazuje, że kierowanie spraw do sądu nie zawsze przynosi oczekiwany efekt. Jako przykład przywołuje przypadek, w którym podczas rekontroli ponownie stwierdzono spalanie odpadów, w związku z czym sprawę skierowano do sądu. Sąd wymierzył sprawcy grzywnę w wysokości 200 zł, przy ustawowym maksimum 5000 zł. Przedstawiciele gminy uznają taką karę za niewspółmierną i osłabiającą egzekwowanie przepisów.

Jeszcze bardziej niepokojący obraz wyłania się z analizy danych dotyczących egzekwowania przepisów uchwały antysmogowej. Spośród 3175 ujawnionych naruszeń mandatem zakończyło się zaledwie 241 (8%), natomiast do sądu skierowano jedynie 40 spraw, co stanowi 1% wszystkich wykroczeń. **Aż 91% stwierdzonych naruszeń nie skutkowało ani nałożeniem mandatu, ani skierowaniem sprawy do sądu.** Rok wcześniej odsetek ten był zbliżony i wynosił 89%. Oznacza to, że pomimo udokumentowanego łamania przepisów w zdecydowanej większości przypadków sprawcy nie ponieśli żadnych odczuwalnych konsekwencji, co podważa skuteczność systemu kontroli i znacząco osłabia funkcję odstraszającą uchwały antysmogowej.

Sposób reakcji na wykryte naruszenia uchwały antysmogowej



Liczba wykrytych wykroczeń	Liczba wystawionych mandatów	Liczba spraw skierowanych do sądu	Liczba udzielonych pouczeń	**Odsetek wykroczeń zakończonych mandatem**	**Odsetek wykroczeń zakończonych skierowaniem sprawy do sądu**	**Odsetek wykroczeń, za które nie nałożono mandatu lub sprawy sądowej**	
3175	241	40	2498	**8%**	**1%**	**91%**	
						79% wyłącznie pouczenie	**12% brak reakcji na wykroczenie**

Jedna z gmin biorących udział w wywiadzie pogłębionym stoi na stanowisku, że nie można karać mieszkańców za brak wymiany pozaklasowego kotła w momencie, gdy państwowy program „Czyste Powietrze" nie funkcjonuje sprawnie, przez co urząd nie ma do zaoferowania realnej pomocy i drogi naprawy.



Kolejna gmina reprezentuje odmienny kierunek i wskazuje, że w tym roku całkowicie odeszła od pouczeń i zaostrzyła kurs, jeśli chodzi o karanie za nieprzestrzeganie uchwały antysmogowej. Ze względu na ignorowanie przepisów na przestrzeni lat, podjęto decyzję, że wykroczenia w tym zakresie każdorazowo będą kończyć się nałożeniem mandatu. W przypadku stwierdzonego ubóstwa, straż wymierza najniższe możliwe kary rzędu 100–200 zł; średnia kwota to 300 zł. Wobec bardzo opornych osób interwencje są wspomagane asystą policji i nakładane są maksymalne mandaty rzędu 500 zł. Jak podkreślają przedstawiciele gminy, taka strategia przynosi efekty – osoby ukarane mandatem często natychmiast podejmują realne kroki w kierunku wymiany źródła ciepła.



Trzecia gmina biorąca udział w wywiadzie przyznaje wprost, że przypadki nieprzestrzegania uchwały antysmogowej są w gminie karane łagodniej niż spalanie odpadów. Za spalanie odpadów zawsze grozi mandat, natomiast w przypadku naruszenia zapisów uchwały antysmogowej decyzja o jego nałożeniu zależy od statusu inwestycji prowadzącej do zmiany źródła ciepła. Jeśli mieszkaniec jest w trakcie inwestycji lub deklaruje konkretne plany w określonym horyzoncie czasowym, stosuje się pouczenie oraz wyznacza kontrolę następczą w terminie do 6 miesięcy. W sytuacji braku jakichkolwiek planów wymiany nielegalnego urządzenia, nakładany jest mandat.



Również wysokość nakładanych mandatów pozostaje na niskim poziomie. **W 2025 r. średnia kwota mandatu za spalanie odpadów i pozostałości roślinnych wyniosła 238 zł**, o 14 zł więcej niż rok wcześniej, **a za naruszenia uchwały antysmogowej 170 zł**, czyli o 7 zł więcej niż w 2024 r. Tak niewielki wzrost średnich kwot mandatów nie zmienia ogólnego obrazu — kary nadal pozostają w dolnym przedziale możliwych stawek. Wzrosty te są jeszcze mniej znaczące po uwzględnieniu inflacji, co potwierdza łagodną praktykę egzekwowania przepisów.

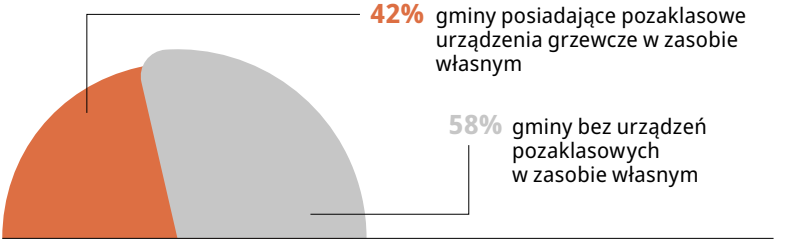
Średnia wartość mandatu za spalanie odpadów i pozostałości roślinnych	Średnia wartość mandatu za naruszenie uchwały antysmogowej
238	170

Jedna z gmin biorących udział w wywiadach opisuje stosowany sposób ustalania wysokości mandatów – gdy spalanie odpadów potwierdzają wyniki badania próbki popiołu, strażnicy nakładają mandat w wysokości 500 zł. W przypadku innych dowodów, takich jak odpady znajdujące się w palenisku lub przygotowane do spalenia albo przyznanie się sprawcy do wykroczenia, mandat wynosi zazwyczaj do 200 zł. Przy ustalaniu jego wysokości strażnicy uwzględniają również sytuację materialną sprawcy.

3.6. „Kopciuchy" w zasobach własnych gminy

Aż 42% gmin (76) nadal posiada nielegalne pozaklasowe urządzenia grzewcze w budynkach i lokalach stanowiących ich własność. Łącznie w zasobie gminnym znajduje się jeszcze 1700 urządzeń grzewczych tego typu[4]. Najwięcej nielegalnych źródeł w budynkach i lokalach gminnych znajduje się w mieście Tarnów (569).

Pozaklasowe urządzenia grzewcze w zasobach samorządów gminnych



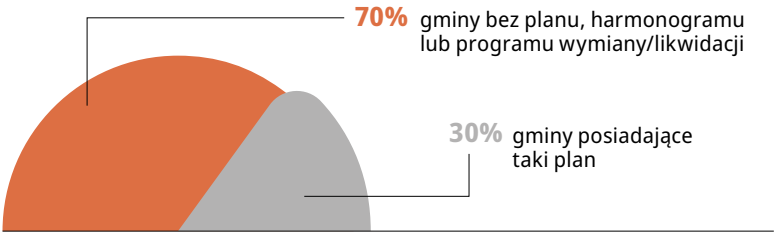
1700 pozaklasowych urządzeń grzewczych nadal znajduje się w zasobie własnym małopolskich gmin[5]

[4] Dwie gminy (Szczawa i Nowy Sącz) odpowiedziały, iż nie posiadają informacji odnośnie liczby pozaklasowych urządzeń w lokalach stanowiących własność gminy.

[5] Zob. przypis 4.

Problem pogłębia fakt, że większość gmin posiadających w swoim zasobie nielegalne urządzenia nie ma przygotowanej ścieżki ich usunięcia. **Spośród 76 gmin, aż 53, czyli prawie 70%, nie posiada planu, harmonogramu albo programu wymiany lub likwidacji pozaklasowych urządzeń grzewczych we własnym zasobie.**

Plan wymiany pozaklasowych urządzeń grzewczych



Gminy powinny pilnie zająć się tym problemem, ponieważ utrzymywanie pozaklasowych, a więc nielegalnych – zgodnie z uchwałą antysmogową – źródeł ciepła w zasobie publicznym może być odbierane przez mieszkańców jako nierówne traktowanie i podważać zaufanie do lokalnej polityki antysmogowej.

4. DZIAŁANIA KONTROLNE W GMINACH ZE STRAŻĄ I BEZ STRAŻY

Porównanie wyników gmin posiadających straż miejską lub gminną z gminami bez straży wskazuje na istotne różnice w prowadzeniu działań kontrolnych. **Gminy bez straży, mimo większej liczby budynków mieszkalnych na ich terenie, przyjęły mniej zgłoszeń i przeprowadziły mniej kontroli interwencyjnych niż gminy ze strażą.** Średnia liczba zgłoszeń od mieszkańców na 1000 budynków wyniosła 11 w gminach ze strażą i zaledwie 4 w gminach bez straży. W przypadku liczby przeprowadzonych kontroli interwencyjnych również zauważamy znaczną różnicę – w gminach ze strażą przeprowadzono średnio 9 kontroli interwencyjnych na każde 1000 budynków mieszkalnych, a w gminach bez straży jedynie 4. **Uzyskane wyniki wskazują, że brak straży miejskiej lub gminnej może ograniczać skuteczność mechanizmów reagowania na sygnały zgłaszane przez mieszkańców.** Mniejsza liczba zgłoszeń i kontroli interwencyjnych może wynikać zarówno z mniej intuicyjnej ścieżki zgłaszania nieprawidłowości – kontakt ze strażą miejską lub gminną może być dla mieszkańców bardziej oczywisty niż kierowanie zgłoszenia bezpośrednio do urzędu gminy – jak i z ograniczonych możliwości reagowania przez właściwe służby.

Jedna z gmin biorących udział w wywiadach pogłębionych podkreśla, że dobrym rozwiązaniem było stworzenie odrębnego etatu do prowadzenia kontroli i włączenie tych zadań w kompetencje wyspecjalizowanej jednostki straży miejskiej. Środki na ten cel gmina pozyskała z programu wojewódzkiego – w ramach Funduszy Europejskich dla Małopolski 2021–2027, finansującego m.in. zatrudnienie nowych strażników gminnych oraz doposażenie jednostek w zakresie kontroli przestrzegania przepisów ochrony środowiska.



Wyraźne różnice pomiędzy gminami posiadającymi straż a gminami bez takiej formacji widoczne są również w zakresie wykrywania przypadków spalania odpadów. **W gminach ze strażą wykroczenie to stwierdzono podczas 5% kontroli, natomiast w gminach bez straży jedynie podczas 1% kontroli.** Różnica ta może wynikać m.in. z możliwości szybszego reagowania straży na zgłoszenia mieszkańców, lepszego wyposażenia technicznego jednostek lub większego doświadczenia strażników w prowadzeniu kontroli. W przypadku nieprzestrzegania uchwały antysmogowej wyniki obu grup były natomiast zbliżone. **Wykroczenia stwierdzono podczas 13% kontroli w gminach ze strażą oraz podczas 12% kontroli w gminach bez straży.**

	gminy ze strażą	gminy bez straży
Liczba gmin w grupie	40	143
Liczba budynków mieszkalnych[6]	283 735	451 479
Liczba zgłoszeń	3012	1776
Średnia liczba zgłoszeń na 1000 budynków	11	4
Liczba kontroli interwencyjnych	2539	1628
Średnia liczba kontroli interwencyjnych na 1000 budynków	9	4
Liczba wszystkich kontroli	11 850	13 887
Liczba (odsetek) wykrytych wykroczeń w zakresie spalania odpadów	**576 (5%)**	**142 (1%)**
Liczba (odsetek) wykrytych wykroczeń w zakresie nieprzestrzegania uchwały antysmogowej	**1556 (13%)**	**1619 (12%)**

[6] Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych, „Budynki mieszkalne w gminie", dane za 2025 r., ostatnia aktualizacja: 26.06.2026, dostęp: 9.07.2026

Przeanalizowano również rozbieżności w sposobie postępowania po stwierdzeniu wykroczenia. **W gminach posiadających straż 53% wykrytych przypadków spalania odpadów zakończyło się bez nałożenia mandatu lub skierowania sprawy do sądu, podczas gdy w gminach bez straży odsetek ten wyniósł aż 66%.** Dane te wskazują, że obecność straży zwiększa prawdopodobieństwo zastosowania formalnych środków wobec osób spalających odpady, jednak skala niewyciągania konsekwencji pozostaje znacząca w obu grupach gmin.

Kary za spalanie odpadów

	gminy ze strażą	gminy bez straży
Liczba wystawionych mandatów	253	33
Liczba spraw skierowanych do sądu	17	16
Liczba udzielonych pouczeń	295	76
Odsetek wykroczeń zakończonych mandatem	44%	23%
Odsetek wykroczeń zakończonych skierowaniem sprawy do sądu	3%	11%
Odsetek wykroczeń, które nie zakończyły się mandatem lub sprawą sądową	**53%**	**66%**

Podobną zależność zaobserwowano w przypadku naruszeń przepisów uchwały antysmogowej. W tym obszarze problem braku skutecznego egzekwowania przepisów jest jeszcze bardziej widoczny. **Aż 87% stwierdzonych wykroczeń w gminach posiadających straż oraz 94% w gminach bez straży nie zakończyło się ani nałożeniem mandatu, ani skierowaniem sprawy do sądu.**

Kary za nieprzestrzeganie uchwały antysmogowej

	gminy ze strażą	gminy bez straży
Liczba wystawionych mandatów	184	57
Liczba spraw skierowanych do sądu	8	32
Liczba udzielonych pouczeń	1324	1174
Odsetek wykroczeń zakończonych mandatem	12%	4%
Odsetek wykroczeń zakończonych skierowaniem sprawy do sądu	1%	2%
Odsetek wykroczeń, które nie zakończyły się mandatem lub sprawą sądową	**87%**	**94%**

Wyniki wskazują zatem, że **obecność straży miejskiej lub gminnej wiąże się między innymi z częstszym stosowaniem formalnych sankcji**. Mimo to ogólny obraz egzekwowania przepisów antysmogowych należy ocenić krytycznie. Zdecydowana większość stwierdzonych naruszeń nie kończy się żadną formalną konsekwencją, niezależnie od tego, czy dana gmina dysponuje strażą miejską lub gminną. Nawet tam, gdzie odsetek zastosowanych sankcji jest relatywnie wyższy, skala braku reakcji pozostaje bardzo wysoka.

5. DZIAŁANIA KONTROLNE W WYBRANYCH GMINACH W LATACH 2021–2025

W tej części raportu przeanalizowano zmiany w zakresie działań kontrolnych prowadzonych w latach 2021–2025 na obszarze 60 wybranych gmin Małopolski, obejmujących między innymi wszystkie gminy powiatów: krakowskiego, oświęcimskiego, nowotarskiego oraz wielickiego.

	2021	2022	2023	2024	2025
Liczba gmin w analizowanej grupie, które posiadają straż miejską/gminną	20	21	22	22	23
Liczba upoważnionych kontrolerów	732	696	737	746	721
Liczba zgłoszeń	6989	4510	4566	3996	3450
Liczba przeprowadzonych kontroli	15 638	15 190	16 201	13 334	13 909
Odsetek kontroli zakończonych identyfikacją wykroczenia	6%	4%	7%	12%	17%
Odsetek wykroczeń zakończonych nałożeniem mandatu lub skierowaniem sprawy do sądu	61%	73%	34%	28%	19%
Odsetek wykroczeń, których wykrycie nie zakończyło się nałożeniem żadnej z powyższych kar	39%	27%	66%	72%	81%
Średnia wartość mandatu	219 zł	219 zł	189 zł	197 zł	200 zł

W latach 2021–2025 w analizowanej grupie liczba gmin posiadających straż miejską lub gminną wzrosła z 20 do 23, natomiast liczba upoważnionych kontrolerów utrzymywała się na zbliżonym poziomie, z jedynie nieznacznymi różnicami między poszczególnymi latami.

W grupie analizowanych 60 gmin liczba zgłoszeń spadła z 6989 w 2021 r. do 3450 w 2025 r., czyli o ponad połowę. Może to wskazywać na mniejsze zaangażowanie mieszkańców w sygnalizowanie naruszeń, wynikające m.in. ze spadku motywacji lub z przekonania o ograniczonej skuteczności egzekwowania prawa. Spadek może być również efektem mniejszej liczby dostrzeganych naruszeń przez stopniowe ograniczanie liczby wysokoemisyjnych źródeł ciepła.

Liczba kontroli w analizowanej grupie gmin spadła z 15 638 w 2021 r. do 13 909 w 2025 r., czyli o około 11%. Nie był to jednak spadek systematyczny: najwyższą wartość odnotowano w 2023 r. – 16 201 kontroli, po czym ich liczba zmniejszyła się do 13 334 w 2024 r. W 2025 r. nastąpił niewielki wzrost, ale skala działań nadal była niższa niż na początku analizowanego okresu.

Jednocześnie odsetek kontroli zakończonych stwierdzeniem wykroczenia wzrósł z 6% do 17%, czyli niemal trzykrotnie. To wyraźny wzrost, ale trzeba pamiętać, że rok 2025 był pierwszym pełnym rokiem obowiązywania w Małopolsce zakazu użytkowania urządzeń pozaklasowych. Wyższy odsetek wykrywanych naruszeń był więc w pewnym stopniu naturalną konsekwencją wejścia w życie tego zakazu. Co ciekawe, wzrost wykrywalności naruszeń uchwały antysmogowej nie przełożył się na zwiększenie odsetka wykroczeń kończących się zastosowaniem realnych sankcji. Odsetek wykroczeń zakończonych mandatem lub skierowaniem sprawy do sądu spadł z 61% w 2021 r. do zaledwie 19% w 2025 r., natomiast udział przypadków, w których nie zastosowano żadnej z tych sankcji, wzrósł z 39% do 81%. Jednym z możliwych wyjaśnień jest zmiana struktury wykrywanych wykroczeń – obecnie większą część stanowią przypadki naruszenia uchwały antysmogowej, w których sankcje są stosowane zdecydowanie rzadziej niż w przypadku spalania odpadów.

Wysokość nakładanych kar również nie wzrosła – w 2025 r. średnia wartość mandatu wyniosła 200 zł, a więc była niższa niż rok wcześniej i niższa niż w latach 2021–2022. W warunkach utrzymującej się inflacji oznacza to realny spadek wartości nakładanych kar.

W analizowanym okresie można więc zauważyć przesunięcie akcentu – od częstszego stosowania sankcji w latach 2021–2022 w stronę dominacji reakcji pozakarnych w latach 2023–2025. Obserwowany kierunek zmian może stanowić wyzwanie dla skutecznego egzekwowania uchwały antysmogowej, zwłaszcza jeżeli odstępowaniu od kar nie towarzyszy trwałe usunięcie nieprawidłowości. Ma to znaczenie także w kontekście nowej unijnej dyrektywy, która wprowadza od 2030 r. bardziej rygorystyczne standardy jakości powietrza. Działania kontrolne są jednym z elementów potrzebnych do osiągnięcia nowych norm, a ograniczona liczba kontroli i niewielka dolegliwość sankcji osłabiają skuteczność egzekwowania przepisów dotyczących emisji z sektora komunalno-bytowego.

6. PODSUMOWANIE I REKOMENDACJE

Analiza działań kontrolnych prowadzonych w kolejnych latach w Małopolsce pokazuje, że działanie systemu egzekwowania przepisów antysmogowych w naszym województwie nie ulega zasadniczej poprawie, a w niektórych aspektach jego funkcjonowanie wręcz się pogorszyło. Dlatego rekomendacje sformułowane w tegorocznym raporcie w dużej mierze pozostają zbieżne z postulatami przedstawionymi rok wcześniej[7]. Główną słabością systemu kontroli w województwie pozostaje nie tylko ograniczona skala działań, ale przede wszystkim **brak konsekwentnego, proporcjonalnego i jednolitego podejścia do stwierdzonych naruszeń**. Osłabia to skuteczność egzekwowania uchwały antysmogowej oraz zaufanie mieszkańców do instytucji odpowiedzialnych za przestrzeganie prawa.

Kluczowe pozostaje finansowe i organizacyjne wsparcie rozwoju straży gminnych, miejskich i międzygminnych, których obecność przekłada się na skuteczniejsze wykrywanie naruszeń i częstsze stosowanie sankcji. Równie istotne jest **systematyczne podnoszenie kompetencji kontrolerów**, ponieważ to od ich wiedzy, postawy, świadomości własnej roli i konsekwencji w działaniu tam, gdzie sytuacja tego wymaga – w przypadku świadomego nieprzestrzegania prawa – w dużej mierze zależy, czy mieszkaniec zostanie zmotywowany do wymiany nielegalnego źródła ciepła.

Aktualny pozostaje także postulat **zwiększenia minimalnej liczby kontroli wymaganej w Programie ochrony powietrza**. W sytuacji, gdy w Małopolsce nadal znajduje się około 157 tys. budynków ogrzewanych wyłącznie za pomocą nielegalnych urządzeń, kontrole powinny

[7] https://krakowskialarmsmogowy.pl/wp-content/uploads/2025/12/Raport_Kontrola-palenisk-w-Malopolsce-w-2024-roku_web.pdf

odpowiadać skali problemu i być każdorazowo dokumentowane w protokołach. Tymczasem zebrane dane wskazują, że obowiązek ten nie jest realizowany w pełni albo występują istotne rozbieżności w sposobie raportowania kontroli i protokołów. Równocześnie **konieczne jest ujednolicenie sposobu reagowania na stwierdzone naruszenia oraz bardziej konsekwentne i proporcjonalne stosowanie sankcji**. Sama liczba kontroli nie przesądza bowiem o skuteczności systemu, jeśli podobne naruszenia spotykają się w poszczególnych gminach z odmienną reakcją.

Warunkiem skutecznego działania systemu kontroli jest również **sprawna i wiarygodna Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków**. Obecne ograniczenia techniczne i funkcjonalne CEEB wymagają pilnego wyeliminowania, tak aby gminy dysponowały skutecznym narzędziem do planowania kontroli i inwentaryzacji źródeł ciepła.

Tegoroczny raport pokazał również, że **pilnego rozwiązania wymaga problem pozaklasowych urządzeń grzewczych znajdujących się w zasobach gminnych**. Samorządy, które odpowiadają za egzekwowanie uchwały antysmogowej, powinny priorytetowo usuwać nielegalne urządzenia z własnych budynków i lokali. Tylko w ten sposób mogą wiarygodnie wymagać przestrzegania przepisów od mieszkańców. Niezbędne jest wprowadzenie regionalnego lub ogólnokrajowego mechanizmu, który zobowiąże gminy do opracowania harmonogramów wymiany oraz zapewni im odpowiednie wsparcie finansowe. Tutaj z pomocą mógłby przyjść zreformowany program „Ciepłe Mieszkanie" – gminy zgłaszały, że mógłby on stanowić źródło finansowania inwestycji w wymianę źródła ciepła również w zasobie komunalnym.

Pozytywnie należy ocenić działania Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego w zakresie wsparcia tworzenia i doposażania jednostek straży miejskich i gminnych poprzez realizację programu dofinansowującego tego typu działania. Wyniki przeprowadzonej analizy wskazują, że gminy posiadające straż osiągają zazwyczaj lepsze efekty w zakresie kontroli palenisk. Kontynuacja i rozwój tego typu wsparcia może stanowić istotny element poprawy skuteczności lokalnego systemu kontroli i egzekwowania przepisów antysmogowych. Konieczna jest również promocja tego rozwiązania wśród samorządów oraz wskazywanie pozytywnych efektów funkcjonowania takich formacji, w szczególności w zakresie skuteczności kontroli

i egzekwowania przepisów. **Warto zwrócić uwagę także na możliwość tworzenia straży międzygminnych, które mogą stanowić rozwiązanie dla mniejszych gmin**, dla których samodzielne powołanie własnej formacji jest trudniejsze pod względem organizacyjnym lub finansowym.