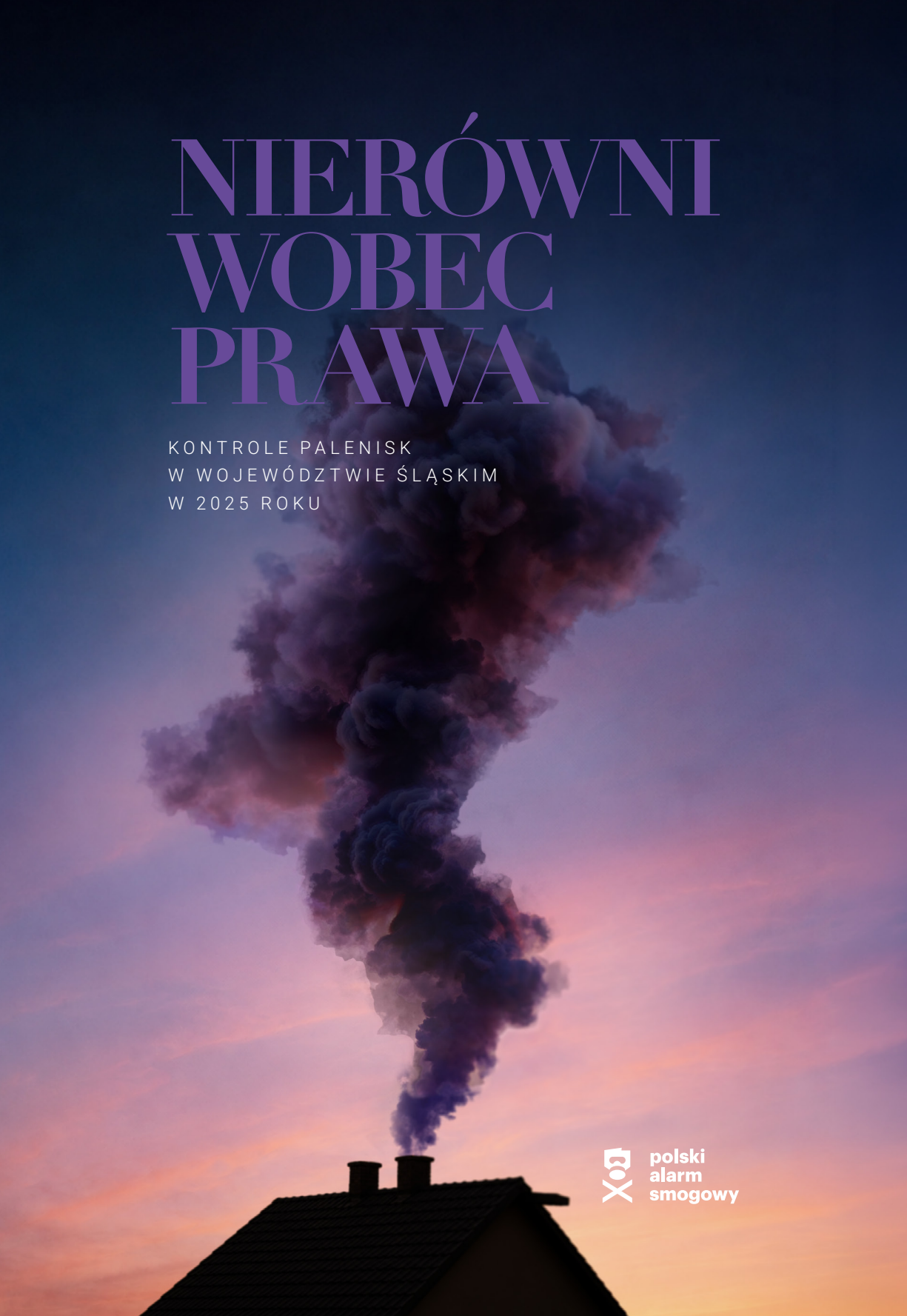
NIERÓWNI WOBEC PRAWA

KONTROLE PALENISK
W WOJEWÓDZTWIE ŚLĄSKIM
W 2025 ROKU



polski
alarm
smogowy

Copyright
Stowarzyszenie Alarm Smogowy

Kraków–Rybnik
Wrzesień 2026

Zespół badawczy i opracowanie:
Anna Dworakowska
Aleksandra Nowicka
Janusz Piechoczek

Projekt graficzny:
Andrzej Świtniewski

Zrealizowano ze środków Clean Air Fund

CLEAN AIR FUND

polski alarm smogowy

SPIS TREŚCI

Wstęp 1
Wnioski 5
Kontrolujący 6
Zgłoszenia 8
Liczba kontroli 12
Skuteczność kontroli 18
Sankcje 21
Planowanie kontroli 25
Finansowanie kotłów węglowych 27
Rekomendacje 29

WSTĘP

Polski Alarm Smogowy zapytał 167 gmin województwa śląskiego, w jaki sposób kontrolowały przestrzeganie uchwały antysmogowej i zakazu spalania odpadów w 2025 r. Podobnie jak przed rokiem, odpowiedziały wszystkie zapytane JST, poza trzema (Jaworzno, Rędziny i Żarki). Nowością w stosunku do poprzednich badań jest porównanie uzyskanych odpowiedzi z danymi pochodzącymi ze sprawozdań z realizacji programu ochrony powietrza, składanych corocznie przez gminy Urzędowi Marszałkowskiemu, a także przeprowadzenie wywiadów indywidualnych z przedstawicielami kilku gmin.

WNIOSKI

Po raz kolejny badanie potwierdziło kluczowe znaczenie straży gminnych i miejskich dla dobrego działania przepisów uchwały antysmogowej i zakazu spalania odpadów:

- Mieszkańcy gmin bez straży bardzo rzadko zgłaszają przypadki spalania odpadów lub łamania uchwały antysmogowej. **93% zgłoszeń pojawia się w gminach posiadających straż.** Jest to element, w którym dysproporcje pomiędzy gminami z/bez straży pozostają największe.

- **Gminy ze strażą zrealizowały 74% wszystkich kontroli** przeprowadzonych w 2025 r.

- Kontrole ujawniły 4,7 tys. wykroczeń polegających na spalaniu odpadów lub łamaniu uchwały antysmogowej. **Aż 92% z nich miało miejsce w gminach ze strażą.** W 78 gminach (wszystkie bez straży) nie stwierdzono żadnych wykroczeń.

- **W gminach bez straży aż 90% wykroczeń skończyło się co najwyżej pouczeniem.** W gminach ze strażą bezkarnych pozostało 56% sprawców wykroczeń.

KONTROLUJĄCY

Liczba osób uprawnionych do przeprowadzania kontroli pozostaje względnie stała. W 2025 roku stosowne upoważnienia posiadało łącznie ponad 1,6 tys. osób. W tym gronie strażnicy gminni i miejscy stanowili zdecydowaną większość – 52 gminy ze strażą uczestniczące w badaniu dysponowały łącznie 978 upoważnionymi strażnikami. W większości tych gmin upoważnienia do kontroli posiadali również urzędnicy (195 osób). Z kolei w 112 zbadanych gminach bez straży za kontrole odpowiadało 452 urzędników.

Wskaźniki dotyczące obciążenia kontrolujących ujawniają kolejne różnice. Liczba budynków przypadająca na kontrolera w gminie ze strażą była ponad dwukrotnie mniejsza, niż w gminie bez straży. Trzeba jednak zauważyć, że budynki mieszkalne to również zabudowa wielolokalowa wyposażona w piece kaflowe i inne miejscowe ogrzewacze pomieszczeń, obecna przede wszystkim w miastach, gdzie zwykle funkcjonuje straż. Biorąc to pod uwagę, rzeczywiste obciążenie kontrolujących z pewnością było większe.

Tabela 1. Liczba kontrolujących i ich obciążenie

	gminy ze strażą	gminy bez straży
Liczba gmin	52	112
Liczba upoważnionych kontrolerów	1173	452
Liczba budynków mieszkalnych[1]	381 127	320 144
Liczba budynków mieszkalnych przypadająca na jednego kontrolującego	325	708
Liczba zgłoszeń od mieszkańców	7358	538
Liczba zgłoszeń na jednego kontrolującego	6,3	1,2

[1] GUS, Bank Danych Lokalnych, Budynki mieszkalne w gminie, data ostatniej aktualizacji: 09.07.2026

Strażnicy musieli również reagować na zdecydowanie większą liczbę zgłoszeń: na jednego upoważnionego do kontroli w gminie ze strażą przypadało 5 razy więcej zgłoszeń, niż w gminie bez straży.

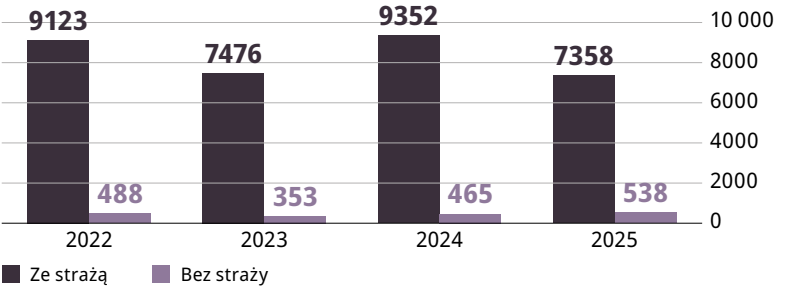
ZGŁOSZENIA

Miniony rok przyniósł spadek liczby zgłoszeń pochodzących od mieszkańców. Wynika to z mniejszej o 20% liczby zgłoszeń w gminach ze strażą. W gminach bez straży liczba zgłoszeń wzrosła (o 16%), ale ponieważ stanowią one niewielką część ogółu zgłoszeń, sumarycznie rok 2025 można podsumować jako charakteryzujący się wyraźnie mniejszą aktywnością zgłaszających.

Posiadanie straży gminnej to nadal główny czynnik wpływający na liczbę zgłoszeń. Przepaść między gminami jest w tym zakresie niezmiennie duża – **aż 93% zgłoszeń pojawiło się w gminach ze strażą**. Pomimo wzrostu liczby zgłoszeń w gminach bez straży zmiana w tym zakresie rok do roku ma charakter kosmetyczny (w 2024 r. 95% zgłoszeń dotyczyło gmin ze strażą).

Obserwowane na przestrzeni lat wahania liczby zgłoszeń najprawdopodobniej są związane z harmonogramem uchwały antysmogowej, która co dwa lata w województwie śląskim eliminuje z legalnego użytkowania kolejne grupy urządzeń. Od 1 stycznia 2024 r. nielegalne stała się kolejna grupa kotłów pozaklasowych (5–10 lat). To oznaczało, że osoby zmuszone do życia w sąsiedztwie kopciuchów otrzymały możliwość dochodzenia prawa do ich wyeliminowania na gruncie uchwały, gdzie pierwszym krokiem może być zgłoszenie takiego urządzenia do kontroli. Rok 2025 nie wprowadzał nowych obostrzeń, więc ilość zgłoszeń spadła.

Liczba zgłoszeń w gminach



Najwięcej zgłoszeń odnotowano w dużych gminach liczących ponad 100 tys. mieszkańców. Pierwszą piątkę tworzą Katowice (869 zgłoszeń), Bielsko-Biała (746), Częstochowa (740), Rybnik (585) i Gliwice (469) – 43% wszystkich zgłoszeń w województwie w 2025 r. pochodziło z wymienionych miast.

Bardziej miarodajne jest odniesienie liczby zgłoszeń do liczby mieszkańców. Pokazuje to bowiem zaangażowanie społeczne, które można traktować jako skutek działań informacyjnych i edukacyjnych oraz świadomości mieszkańców na temat zapisów uchwały antysmogowej. Takie podejście zmienia obraz sytuacji: najaktywniejsi okazali się mieszkańcy Buczkowic w powiecie bielskim – gminy wiejskiej liczącej 11 tys. mieszkańców, bez straży miejskiej. Jest to jednak raczej wyjątkowa sytuacja. Pozostałe gminy znajdujące się w czołówce zestawienia łączy fakt posiadania straży.

Tabela 2. Gminy z największą liczbą zgłoszeń w przeliczeniu na 1000 mieszkańców

Gmina	Liczba mieszkańców	Liczba zgłoszeń na 1000 mieszkańców	Typ gminy	Straż miejska/ gminna
Buczkowice	11 127	5,1	wiejska	nie
Pszczyna	52 519	4,8	miejsko-wiejska	tak
Ustroń	15 871	4,6	miejska	tak
Bielsko-Biała	163 164	4,6	miejska	tak
Wyry	9 235	4,5	wiejska	tak
Rybnik	128 788	4,5	miejska	tak
Żywiec	29 085	4,1	miejska	tak
Tarnowskie Góry	61 001	3,9	miejska	tak
Lędziny	16 167	3,7	miejska	tak
Czeladź	29 373	3,7	miejska	tak

Mediana liczby zgłoszeń w gminach na 1000 mieszkańców była ogólnie niska – wyniosła zaledwie 0,52 zgłoszenia/1000 osób. Koresponduje to z inną statystyką – **za 90% wszystkich zgłoszeń odpowiadało 30 najaktywniejszych pod tym względem gmin**.

Zmniejszyła się liczba gmin, w których nie odnotowano ani jednego zgłoszenia. W 2025 r. takich gmin było 22, w porównaniu do 30 w 2024 r. Ich charakterystyka pozostaje bez zmian – są to niewielkie, głównie wiejskie miejscowości, bez straży gminnej.

Warto odnotować, że nie wszystkie jednostki prowadzą statystyki dotyczące zgłoszeń. W Imielinie, zgodnie z uzyskaną informacją, anonimowe zgłoszenia nie są rejestrowane. Mikołów wskazał na brak danych w tym zakresie, co oczywiście nie wyklucza faktu, że mieszkańcy zgłaszają nieprawidłowości. Z kolei w Rudzie Śląskiej statystyki zgłoszeń są ujmowane całościowo w kategorii ochrona środowiska i gospodarka odpadami – co oznacza, że wśród blisko 600 zgłoszeń z pewnością znaczny odsetek stanowią te, które dotyczą nieprawidłowości związanych z ochroną powietrza.

Wywiady indywidualne przeprowadzone z przedstawicielami gmin wskazują na jeszcze jedną ważną rolę zgłoszeń – są one traktowane jako podstawowa wytyczna do planowania kontroli:

- Kontrole planowane są na podstawie bieżących zgłoszeń od mieszkańców (telefonicznych, mailowych oraz przez aplikacje/portale).
- Głównym drogowskazem dla służb pozostają zgłoszenia oraz obserwacje w terenie.

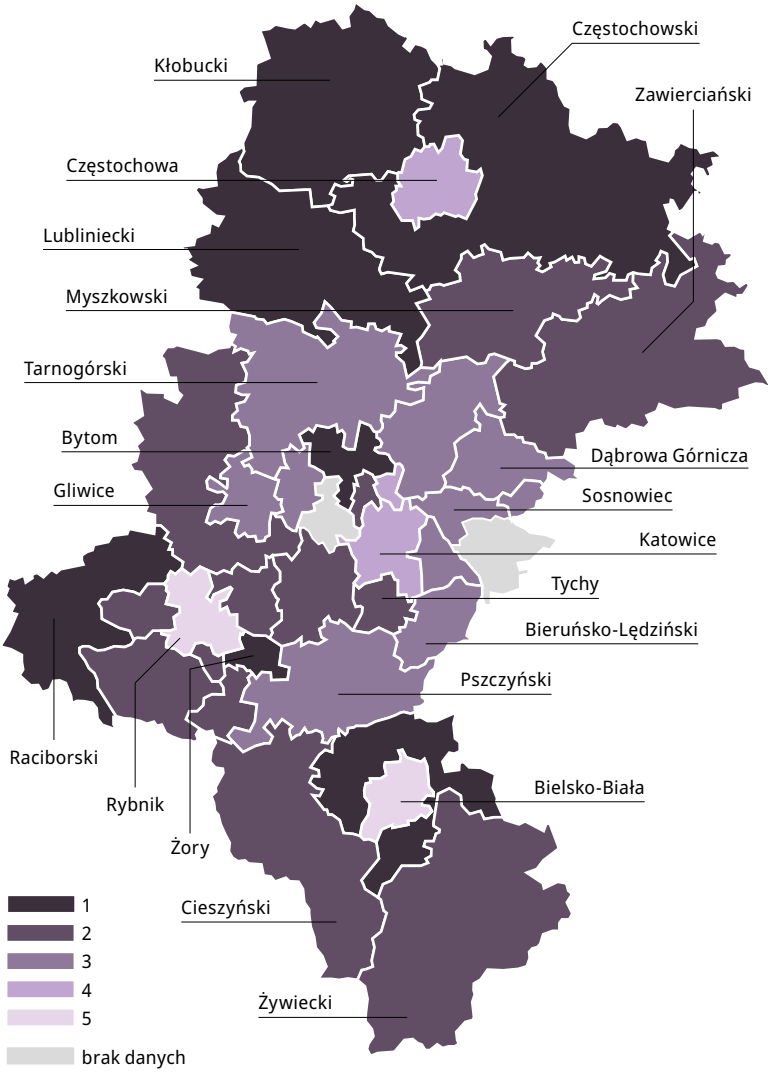
Próby wyjaśnienia dysproporcji między gminami ze strażą i bez straży nie wnoszą niczego nowego w świetle aktualnego badania. Ponownie można wymienić następujące czynniki wpływające na niską liczbę zgłoszeń w gminach bez straży:

- brak wiedzy, do kogo zwracać się ze zgłoszeniami – urzędnicy nie są postrzegani jako osoby, którym można zgłaszać nieprzestrzeganie przepisów,
- brak możliwości telefonicznego zgłaszania po godzinach pracy urzędu,
- mniejsza świadomość mieszkańców dotycząca jakości powietrza i przepisów w tym zakresie,
- niechęć do zgłaszania ze względu na brak poczucia anonimowości.

Ostatni aspekt potwierdzają opinie zebrane podczas wywiadów. Przedstawiciele jednostek prowadzących kontrole zwracali uwagę m.in. na poniższe kwestie:

- (...) obowiązujący system opierający się na tym, że urząd karze własnych obywateli i sąsiadów, nie jest dobry, zwłaszcza w małych społecznościach wiejskich, „gdzie wszyscy się znają".
- (...) najbardziej niekomfortowym aspektem obecnego prawa jest zrzucenie obowiązku karania mieszkańców na barki małych samorządów. (...) oczekiwanie powołania ponadgminnej, np. powiatowej służby środowiskowej, która odciążyłaby gminy w bezpośrednim wystawianiu mandatów dla własnych sąsiadów.

Liczba zgłoszeń na 1000 mieszkańców



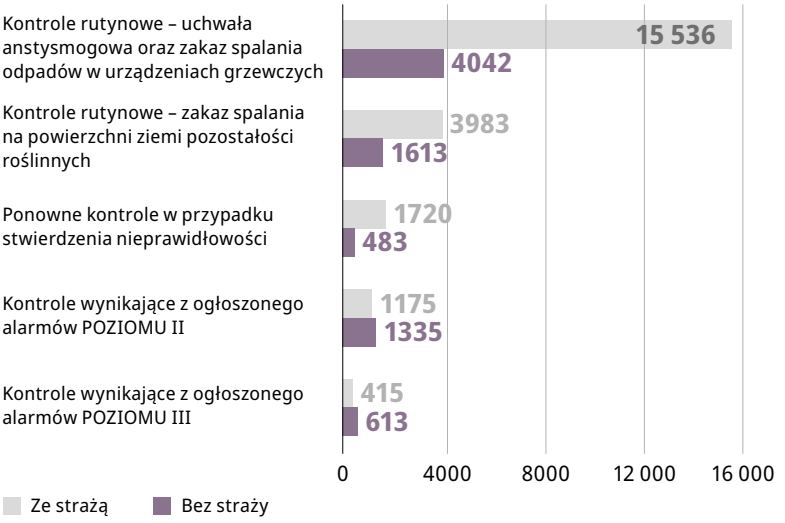
LICZBA KONTROLI

Informacje dotyczące liczby kontroli opracowano w oparciu o dane, które gminy przekazały Urzędowi Marszałkowskiemu w ramach corocznych sprawozdań z realizacji programu ochrony powietrza. Ponieważ metodologia sprawozdań różni się od metodologii badań PAS, w poniższej analizie brak pełnych porównań do wyników badań w poprzednich latach.

Ogółem **w 2025 r. przeprowadzono blisko 31 tys. kontroli:** rutynowych, wynikających z ogłoszonych poziomów ostrzegawczych oraz rekontroli. **Tak, jak w poprzednich latach, zdecydowanie więcej kontroli prowadzono w gminach ze strażą (74% ogółu).**

Niezmiennie od pierwszej edycji niniejszego badania **liderem w liczbie prowadzonych kontroli pozostaje Rybnik, w którym w 2025 r. odbyło się ich 4,4 tys.** Jest to ponad trzykrotnie więcej, niż w drugich w tym zestawieniu Katowicach (1,4 tys.). Ponad tysiąc kontroli przeprowadzono także w Gliwicach (1057).

Liczba kontroli w 2025 r.



Przy tak dużych różnicach liczby kontroli w poszczególnych gminach podawanie średniej ich liczby byłoby mylące. W tej sytuacji lepszym wskaźnikiem jest mediana. W 2025 r. połowa gmin przeprowadziła nie więcej niż 78 kontroli.

Co interesujące, kontrole wynikające z ogłoszenia poziomów alarmowych – w przeciwieństwie do pozostałych typów kontroli – częściej przeprowadzano w gminach bez straży.

Zwraca również uwagę dość **duży udział (18%) rutynowych kontroli zakazu spalania pozostałości roślinnych na powierzchni ziemi.** W czterech gminach ten typ kontroli stanowił ponad połowę wszystkich kontroli – dotyczy to gmin z powiatu raciborskiego (Kornowac – 69%, Krzyżanowice – 67% i Racibórz – 58%) oraz gminy Kalety (54%).

Liczba gmin, które nie zrealizowały zakładanej rocznej ilości kontroli rutynowych jest nieco mniejsza, niż w 2024 r. Nadal jednak aż 26 JST nie wykonało wymaganej przez POP liczby kontroli. W tej grupie znajduje się 17 gmin, które również w 2024 r. nie zrealizowały minimalnej liczby kontroli rutynowych (warto dodać, że rok do roku sytuacja w większości z nich pogorszyła się). Charakterystyka tych gmin jest zbliżona: to głównie miejscowości wiejskie, o małej liczbie mieszkańców, nie posiadające straży gminnej. Z drugiej strony: aż 5 gmin w poniższym zestawieniu to jednostki posiadające straż, w tym tak duże miasto jak Bytom. W gminie Konopiska nie przeprowadzono ani jednej kontroli rutynowej.

Biorąc pod uwagę, że całkowita liczba kontroli rutynowych w 2025 r. była większa od wynikającej z POP dla województwa śląskiego o ponad 15 tys. problemem nie są założone wartości minimalnej liczby kontroli i nie można nimi wyjaśniać problemów w osiągnięciu tego wskaźnika.

Tabela 3. Gminy bez wymaganej liczby kontroli rutynowych w 2025

Lp.	Gmina	Powiat	Liczba kontroli 2025	Wymagana wg POP liczba kontroli	Jaki odsetek minimum kontroli został wykonany?
1	Konopiska	częstochowski	0	50	0% (28% w 2024)
2	Koziegłowy	myszkowski	10	50	20% (68% w 2024)
3	Koniecpol	częstochowski	6	25	24% (84% w 2024)
4	Rudziniec	gliwicki	15	50	30% (74% w 2024)

Tabela 3. Gminy bez wymaganej liczby kontroli rutynowych w 2025

Lp.	Gmina	Powiat	Liczba kontroli 2025	Wymagana wg POP liczba kontroli	Jaki odsetek minimum kontroli został wykonany?
5	Krzanowice	raciborski	8	25	32% (92% w 2024)
6	Panki	kłobucki	8	25	32% (72% w 2024)
7	Woźniki	lubliniecki	9	25	36% (48% w 2024)
8	Łodygowice	żywiecki	19	50	38% (74% w 2024)
9	Imielin	bieruńsko-lędziński	10	25	40%
10	Miedźna	pszczyński	20	50	40% (80% w 2024)
11	Irządze	zawierciański	12	25	48%
12	Orzesze	mikołowski	35	70	50% (70% w 2024)
13	Wisła	cieszyński	26	50	52% (86% w 2024)
14	Toszek	gliwicki	13	25	52%
15	Istebna	cieszyński	31	50	62%
16	Gierałtowice	gliwicki	34	50	68%
17	Pyskowice	gliwicki	37	50	74%
18	Tarnowskie Góry	tarnogórski	75	100	75%
19	Przystajń	kłobucki	20	25	80% (44% w 2024)
20	Olsztyn	częstochowski	21	25	84% (56% w 2024)
21	Łaziska Górne	mikołowski	61	70	87% (89% w 2024)
22	Kruszyna	częstochowski	22	25	88%
23	Miedźno	kłobucki	22	25	88% (96% w 2024)
24	Bytom	Bytom	180	200	90% (77% w 2024)
25	Blachownia	częstochowski	48	50	96% (90% w 2024)
26	Kamienica Polska	częstochowski	24	25	96%

Odniesienie liczby wszystkich typów przeprowadzonych kontroli do liczby mieszkańców przynosi ciekawe wnioski. Wśród gmin, gdzie wartość ta jest największa, przeważają wiejskie gminy o małej liczbie mieszkańców. W pierwszej dziesiątce takiego zestawienia jest tylko jedno duże miasto (Rybnik). Okazuje się również, że połowa spośród najlepszych w tym zakresie gmin nie posiada straży gminnej.

Tabela 4. Gminy z największą i najmniejszą liczbą kontroli w przeliczeniu na 1000 mieszkańców

Lp.	Gmina	Liczba mieszkańców	Liczba kontroli na 1000 mieszkańców	Typ gminy	Straż miejska/ gminna
1.	Koszarawa	2171	35,9	wiejska	nie
2.	Rybnik	128 788	34,1	miejska	tak
3.	Myszków	28 660	26,7	miejska	tak
4.	Łękawica	4536	23,6	wiejska	nie
5.	Ślemień	3480	22,4	wiejska	nie
6.	Krupski Młyn	2924	21,5	wiejska	nie
7.	Lubomia	7555	21,4	wiejska	tak
8.	Bieruń	18 627	20,0	miejska	tak
9.	Ujsoły	4095	19,8	wiejska	nie
10.	Jejkowice	4169	19,7	wiejska	tak
...	...	...	...	...	...
158.	Koziegłowy	14 007	2,5	miejsko-wiejska	nie
159.	Panki	4756	2,3	wiejska	nie
160.	Miedźna	16 009	2,2	wiejska	nie
161.	Sosnowiec	182 971	2,1	miejska	tak
162.	Koniecpol	8377	1,9	miejsko-wiejska	nie
163.	Imielin	9467	1,9	miejska	nie
164.	Tarnowskie Góry	61 001	1,9	miejska	tak
165.	Bytom	144 598	1,7	miejska	tak
166.	Woźniki	9230	1,2	miejsko-wiejska	nie
167.	Konopiska	10 859	1,0	wiejska	nie

Z kolei wśród gmin o najmniejszej wartości tego wskaźnika dominują jednostki, które nie zrealizowały wymaganego minimum kontroli rutynowych. Nie dotyczy to jedynie Sosnowca, największego miasta w tej grupie. Wielkość i typ gminy nie są kryteriami, które wyraźnie różnicują grupę JST o najmniejszej liczbie kontroli na 1 tys. mieszkańców. Takim czynnikiem jest za to brak straży, co dotyczy 7 na 10 gmin.

Mediana liczby kontroli przypadających na jednego kontrolującego wyniosła ogółem 16,6 kontroli, przy czym w gminach ze strażą

wskaźnik ten osiągnął wartość 14,3 a w gminach bez straży – 16,7. Obciążenie kontrolami jest więc zbliżone bez względu na typ gminy.

Natomiast inaczej sytuacja wygląda w gminach, gdzie kontrolerzy byli najmocniej obciążeni liczbą kontroli. Tu dominują niewielkie gminy wiejskie, bez straży miejskiej, gdzie upoważniona jest 1-2 osoby spośród pracowników urzędu gminy. Wyjątek stanowią tylko Rybnik i Myszków, miasta dysponujące strażą miejską.

Tabela 5. Gminy z największą liczbą kontroli przypadających na jednego kontrolującego

Lp.	Gmina	Liczba kontroli	Liczba kontrolujących	Liczba kontroli na 1 kontrolującego	Typ gminy	Straż miejska/ gminna
1.	Węgierska Górka	150	1	150	wiejska	nie
2.	Poczesna	115	1	115	wiejska	nie
3.	Myszków	766	7	110	miejska	tak
4.	Rybnik	4399	47	94	miejska	tak
5.	Świnna	90	1	90	wiejska	nie
6.	Mstów	66	1	66	wiejska	nie
7.	Jeleśnia	107	2	54	wiejska	nie
8.	Lipowa	104	2	52	wiejska	nie
9.	Starcza	51	1	51	wiejska	nie
10.	Nędza	50	1	50	wiejska	nie
	Wilkowice	100	2	50	wiejska	tak

Na koniec warto odnieść się do zjawiska tzw. kontroli za okazaniem, które polegają na przedstawieniu przez właściciela kotła dokumentacji podczas wizyty w urzędzie – np. zdjęcia tabliczki znamionowej. Skala zjawiska nie jest znana i trudno jednoznacznie ocenić jego rolę: czy ma charakter edukacyjny, czy służy jako wstępne „sito" pozwalające wybrać lokalizacje, które wato kontrolować na miejscu? Ankietowani zapytani o to podczas wywiadów jednoznacznie wskazali, że przez kontrolę rozumieją wyłącznie sprawdzenie instalacji podczas wizyty w miejscu jej działania:

- Kontrola to przede wszystkim weryfikacja źródła ciepła wewnątrz budynku. (...) Każda taka wizyta, niezależnie czy wynik jest pozytywny czy stwierdzono niedopatrzenia, kończy się sporządzeniem protokołu lub co najmniej notatki służbowej.
- (...) o ile może się zdarzyć, że mieszkaniec przynosi do okazania dokumentację kotła do urzędu po wymianie, to nie jest to traktowane jako kontrola i nie liczy się do ogólnej liczby zrealizowanych kontroli.
- Kładzie się nacisk na tzw. kontrole „z prawdziwego zdarzenia", czyli faktyczne wejście na posesję, sprawdzenie instalacji i przeprowadzenie rozmowy z mieszkańcem. Gmina unika fikcyjnego odhaczania statystyk wyłącznie po to, by sprostać wymaganiom Programu Ochrony Powietrza.



SKUTECZNOŚĆ KONTROLI

Jakość egzekwowania przepisów antysmogowych w znacznie większym stopniu zależy od skuteczności w wykrywaniu nieprawidłowości niż od liczby przeprowadzonych kontroli. Na początek warto też nadmienić, że w woj. śląskim zdecydowana większość kontroli kończyła się sporządzeniem protokołu – dotyczy to 92% kontroli rutynowych (96% kontroli instalacji i 78% kontroli spalania pozostałości roślinnych).

Zgodnie z informacjami podanymi przez gminy w sprawozdaniach z realizacji POP w 2025 roku kontrole ujawniły 4,7 tys. wykroczeń w obszarze przestrzegania przepisów chroniących powietrze. 92% tych przypadków wykryto w czasie kontroli prowadzonych w gminach ze strażą.

Porównując otrzymane odpowiedzi z ubiegłorocznym badaniem nie można mówić o wyraźnej zmianie. Odsetek kontroli ujawniających nieprawidłowości jest podobny. W gminach ze strażą wynosi on 23%, w gminach bez straży – 18% (w 2024 r. wyniósł on odpowiednio 26% i 15%). Przypadki spalania odpadów pozostały na tym samym poziomie w obu typach gmin. Różnice dotyczą liczby nieprawidłowości związanych z łamaniem uchwały antysmogowej: spadła ona w gminach ze strażą o 3 punkty procentowe i dokładnie o tyle samo wzrosła w gminach bez straży.

Opierając się na danych pochodzących ze sprawozdań z realizacji POP można stwierdzić, że aż w **78 gminach podczas rutynowych kontroli nie stwierdzono żadnych wykroczeń. 100% z nich to gminy bez straży.** Ta sama statystyka, ale opracowana na podstawie odpowiedzi udzielonych PAS jest mniej rozczarowująca – liczba gmin nie stwierdzających żadnych nieprawidłowości wynosi 27. Wspólne pozostaje jednak fakt, że są to bez wyjątku gminy bez straży.

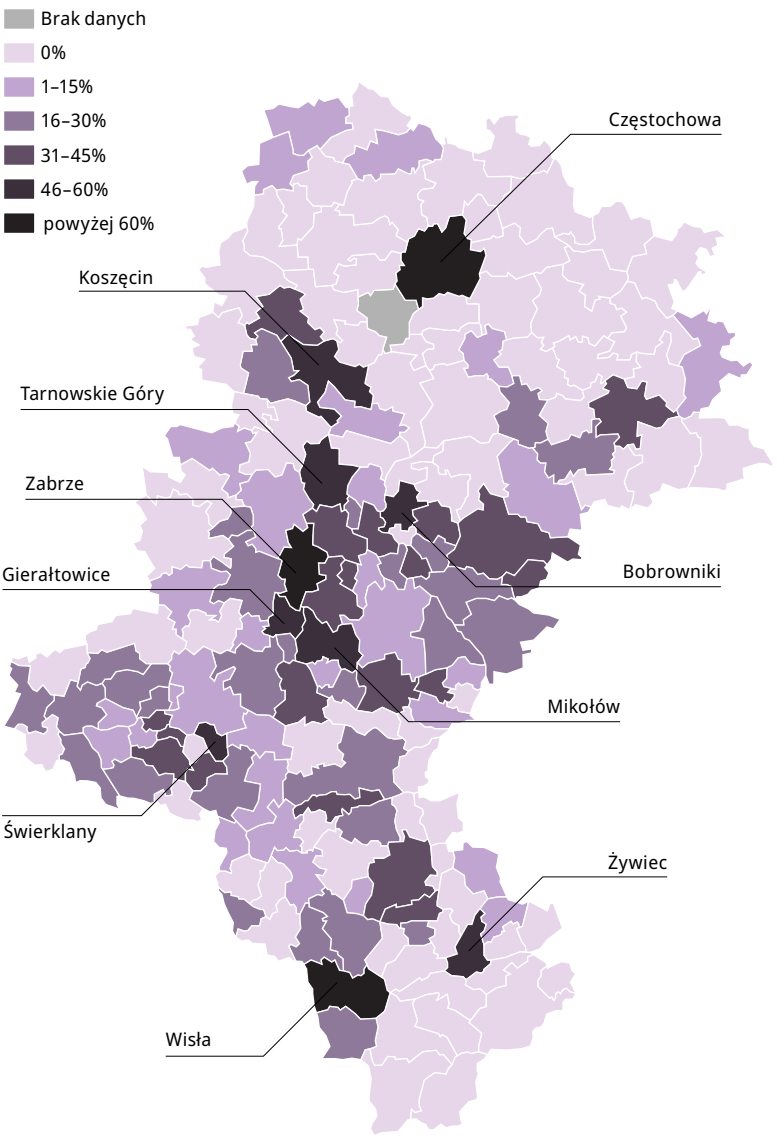
Tabela 6. Skuteczność kontroli rutynowych w 2025

	gminy ze strażą	gminy bez straży
Liczba kontroli	19 519	5655
Liczba nieprawidłowości **wg odpowiedzi udzielonych PAS**	4546	1049
Odsetek kontroli stwierdzających nieprawidłowości	**23%**	**18%**
w tym odsetek kontroli stwierdzających łamanie uchwały antysmogowej	17%	17%
w tym odsetek kontroli stwierdzających spalanie odpadów	6%	1%
Liczba wykroczeń **wg sprawozdań z POP**	4333	396
Odsetek kontroli stwierdzających wykroczenie	**22%**	**7%**
w tym odsetek kontroli stwierdzających nieprzestrzeganie uchwały antysmogowej i spalanie odpadów w instalacjach	19%	7%
w tym odsetek kontroli stwierdzających spalanie pozostałości roślinnych na powierzchni ziemi	3%	0%

Na marginesie warto dodać, że sytuacja, w której nie wszystkie nieprawidłowości zostają uznane za wykroczenie (a wydaje się, że jest to główny powód rozbieżności między sprawozdaniami z realizacji POP a udzielonymi odpowiedziami w ramach niniejszego badania) może być wskazówką dotyczącą postępowania podczas kontroli w gminach bez straży. Niezgodność z prawem nie jest uznawane jednoznacznie za wykroczenie, które wymaga podjęcia dalszych kroków (ukaranie, pouczenie itp.).

Największą skutecznością wykazali się strażnicy miejscy odpowiedzialni za kontrole w Zabrzu (76% kontroli ujawniło wykroczenia), Częstochowie (74%) i Wiśle (69%). Nadal wysoką, bo ponad 45% skuteczność, osiągnęły również kontrole prowadzone w Bobrownikach, Gierałtowicach, Koszęcinie, Mikołowie, Świerklanach, Tarnowskich Górach i Żywcu.

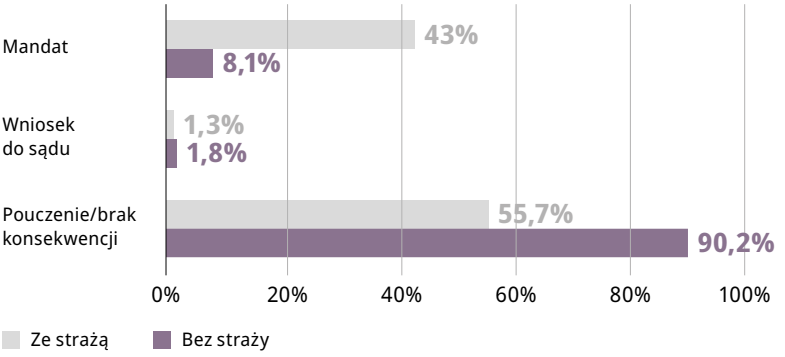
Odsetek kontroli rutynowych ujawniających wykroczenie, 2025



SANKCJE

Jeśli jakość egzekwowania przepisów antysmogowych mierzyć nieuchronnością kary za ich nieprzestrzeganie, to wyłaniający się z badań obraz wygląda niepokojąco. **Wykroczenia stwierdzane podczas kontroli w woj. śląskim w 2025 r. najczęściej nie wywoływały negatywnych konsekwencji dla sprawców. W gminach bez straży aż 90% wykroczeń kończyło się co najwyżej pouczeniem. W gminach ze strażą sytuacja była lepsza, ale także w tym przypadku większość sprawców (56%) pozostała bezkarna. Sytuacja na przestrzeni lat pozostaje więc przygnębiająco stabilna, zwłaszcza w odniesieniu do miejscowości, w których brak straży gminnej.**

Konsekwencje ujawnionych wykroczeń

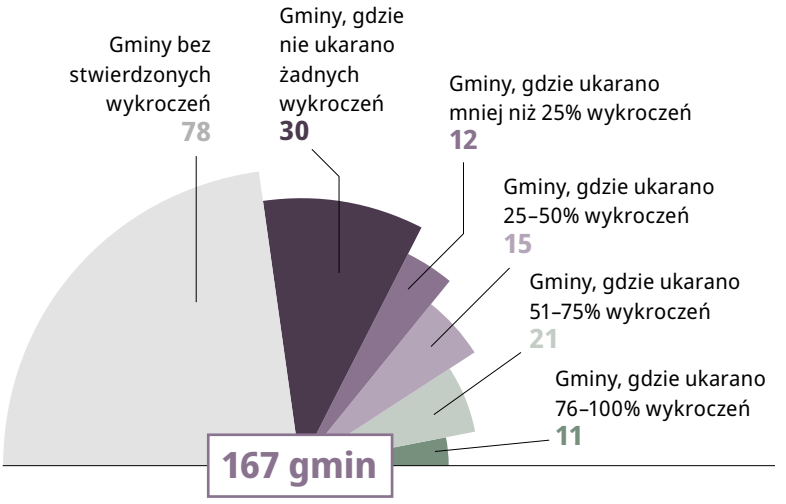


Należy zaznaczyć, że wśród gmin znajduje się grupa ok. 30 jednostek, które traktują poważnie przepisy dotyczące ochrony powietrza i wyciągają konsekwencje wobec sprawców wykroczeń. Najwięcej sankcji zastosowano w Żywcu (135 mandatów), Częstochowie (120, w tym 115 mandatów), Wodzisławiu Śląskim (109 mandatów) i Rudzie Śląskiej (103, w tym 99 mandatów). W dwóch gminach każde wykroczenie zostało ukarane. Są to Sosnowiec, jedno z największych miast w województwie z 48 wykroczeniami ukaranymi głównie mandatami

(47) oraz gmina wiejska Miedźno: 2 wykroczenia – 2 mandaty wystawione przez Policję.

Jednocześnie trzeba zauważyć, że **aż w 30 gminach, w których kontrole wykazały nieprawidłowości, nie zastosowano żadnych środków sankcyjnych** – są to gminy nie posiadające straży. Ponadto, **w 3 gminach pomimo stwierdzonych wykroczeń nie zastosowano nawet pouczenia**. Dotyczy to Gierałtowic (17 wykroczeń), Orzesza (12) i Strumienia (1).

Efekty kontroli w gminach w 2025

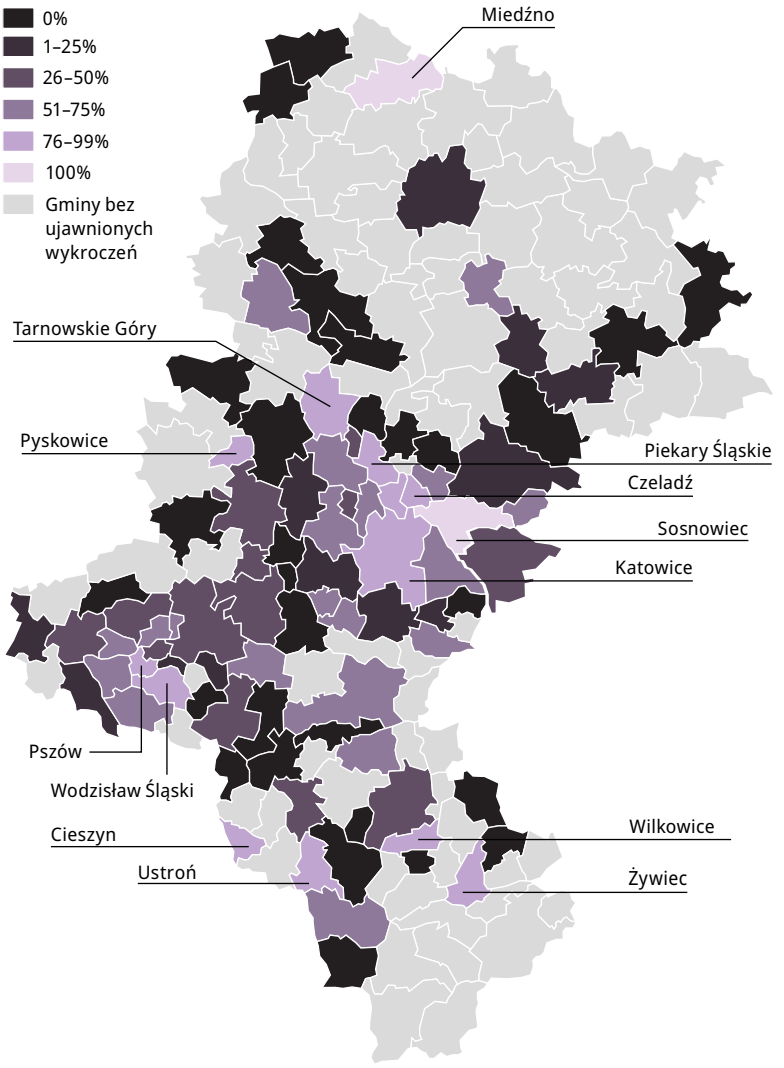


Łącznie nałożono niemal 2,2 tys. mandatów, w większości za nieprzestrzeganie uchwały antysmogowej (61%). Średnia wysokość mandatu za łamanie uchwały wyniosła 157 zł, a w przypadku spalania odpadów – 111 zł.

Przedstawiciele gmin biorący udział w wywiadach zaznaczali, że w przypadku ich gmin pouczenia mają charakter „instrukcji" dla mieszkańca, który nie dostosował ogrzewania do uchwały antysmogowej:

- Straż nie stosuje klasycznych „pouczeń". Zamiast tego wypisuje protokół, który jest oficjalną instrukcją nakazującą wymianę pieca z wyznaczonym, 6-miesięcznym terminem na realizację. Po tym czasie straż wraca na re-kontrolę pod dany adres. Osoby prywatne zazwyczaj dostosowują się w tym terminie.

Odsetek wykroczeń ukaranych mandatem lub wnioskiem do sądu, 2025



- Urząd przyjął strategię polegająca na wyznaczaniu kilkumiesięcznego terminu na wymianę źródła – w praktyce oznacza to, że kontrola ujawniająca źródło niespełniające norm kończy się przekazaniem oficjalnego pisma z informacją o wymaganiach uchwały i sankcjach grożących za niedostosowanie źródła oraz dostępnych formach wsparcia.

- Podstawowym działaniem jest przekazanie mieszkańcowi oficjalnego pisma z nakazem dostosowania źródła ciepła. W większości przypadków jest to skuteczne narzędzie – jeszcze przed upływem wskazanego w nim terminu mieszkańcy najczęściej deklarują chęć skorzystania z dotacji lub informują o samodzielnej wymianie pieca.



Istotne wnioski wynikają również z wywiadu z przedstawicielem jednego z dużych miast. Wyjaśnia on brak sankcji, a nawet brak pouczeń, nakładanych na mieszkańców lokali w budynkach wielorodzinnych ogrzewanych przez piece kaflowe itp. urządzenia (a więc w większości o niskim standardzie):

- Nie można karać mandatami ani wykonywać pouczeń w zasobie komunalnym, gdyż lokatorzy formalnie nie są odpowiedzialni za rodzaj wykorzystywanych źródeł. Kierowane są pisma do zarządców, w odpowiedzi na które przedstawiają planowane harmonogramy wymiany, często odległe i obarczone warunkowością w zależności od dostępności środków. Ponadto lokatorzy komunalni zamieszkują budynki mieszane – trudno sobie wyobrazić sytuację, w której pouczenie otrzymuje lokator w mieszkaniu prywatnym a mieszkający obok lokator mieszkania komunalnego już nie choć obaj korzystają z urządzenia niespełniającego zapisów.



Systematycznie **rośnie liczba decyzji administracyjnych nakazujących ograniczenie negatywnego oddziaływania na środowisko.** W 2025 r. łącznie skorzystało z takiej możliwości 8 gmin, wydając decyzję w 33 sprawach. Najczęściej rozwiązanie to zastosowano w Buczkowicach i Szczekocinach (po 9). W poprzednich latach podobną decyzję wydano zaledwie w 10 sprawach w 2024 r. i tylko raz w 2023.

Kończąc wątek sankcji warto przytoczyć opinie dotyczące nastawienia do konsekwencji w egzekwowaniu przepisów. Osoby uczestniczące w wywiadach nie potwierdziły, aby w ich gminie funkcjonowały odgórne ustalenia dotyczące podejścia do osób popełniających wykroczenia, jednocześnie wskazują na celową wyrozumiałość kontroli:

- Nie zauważa się nacisków politycznych, aby łagodzić kurs lub nie karać mieszkańców.
- (...) wynika to z przyjętej strategii – zawsze są to pouczenia i edukacja (...)
- Klimat w mieście można określić jako niezwykle prospołeczny i empatyczny. Przedstawiciel Urzędu Miasta przyznaje, że komendant i strażnicy „mają serce", nie szaleją z mandatami i nie dociskają bezwzględnie karami osób ewidentnie biednych, których nie stać na wymianę pieca i którzy ratują się tanimi źródłami opału.



PLANOWANIE KONTROLI

Biorąc pod uwagę duży udział kontroli, które nie wykazują nieprawidłowości oraz sygnały o tym, że w części przypadków kontrole rutynowe przeprowadza się pod adresami, gdzie eksploatowane są urządzenia zgodne z uchwałą antysmogową, zapytano gminy, czy wykorzystywały Centralną Ewidencję Emisyjności Budynków do planowania kontroli – skoro narzędzie to pozwala sprawdzić rodzaj stosowanego ogrzewania.

Na 164 JST biorące udział w badaniu w 131 wykorzystywano CEEB. Co interesujące, nie jest to cecha powiązana z obecnością straży gminnej czy z liczbą mieszkańców. Aż 1/3 gmin, które z CEEB nie korzystały, dysponuje strażą. Są wśród nich tak duże miasta jak Częstochowa, Gliwice czy Sosnowiec.

Średnio 12% rutynowych kontroli instalacji (2,3 tys.) było przeprowadzanych w lokalizacjach, w których według CEEB jako główne źródło ciepła wykorzystywano urządzenia bezemisyjne lub niskoemisyjne (tj. ogrzewanie gazowe, elektryczne, olejowe, ciepło systemowe, pompa ciepła). Zdecydowana większość takich przypadków miała miejsce w gminach, które korzystały z CEEB do planowania kontroli (91%).

Istnieją jednak gminy, gdzie zdecydowanie większy odsetek kontroli prowadzono w budynkach, gdzie wg CEEB zainstalowane było inne źródło ciepła, niż kopciuch. W ponad 30 jednostkach kontrole zrealizowane w takich miejscach stanowiły więcej niż 1/3 ogólnej ich liczby.

Część urzędników, udzielając wywiadów, wyjaśniała, że wynika to z takich sytuacji, jak: nieprawidłowe wpisy w bazie CEEB lub rekontrole wskazujące wyeliminowanie źródła na paliwo stałe, kontrole kominków lub innych miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń, które nie są głównym źródłem ciepła, a także interwencje w odpowiedzi na zgłoszenie:

- Zdarza się, że gęsty dym okazuje się być jedynie parą wodną z legalnego pieca gazowego o dużej mocy, co potrafi być bardzo mylące dla osób zgłaszających.
- Zdarzają się interwencje w budynkach oznaczonych jako posiadające źródło bezemisyjne, zazwyczaj na skutek zgłoszeń sąsiedzkich o „ciemnym dymie z komina". Podczas weryfikacji okazuje się jednak zazwyczaj, że zgodnie z deklaracją w CEEB zainstalowane jest ogrzewanie gazowe, a zgłaszane zadymienie to w rzeczywistości para wodna z komina.
- (...) podczas kontroli sprawdza się, czy w takich budynkach nie funkcjonują potajemnie urządzenia na paliwa stałe, takie jak kominki, dawne kuchnie węglowe czy tzw. trzony kuchenne (piecokuchnie), w których dawniej palono węglem.

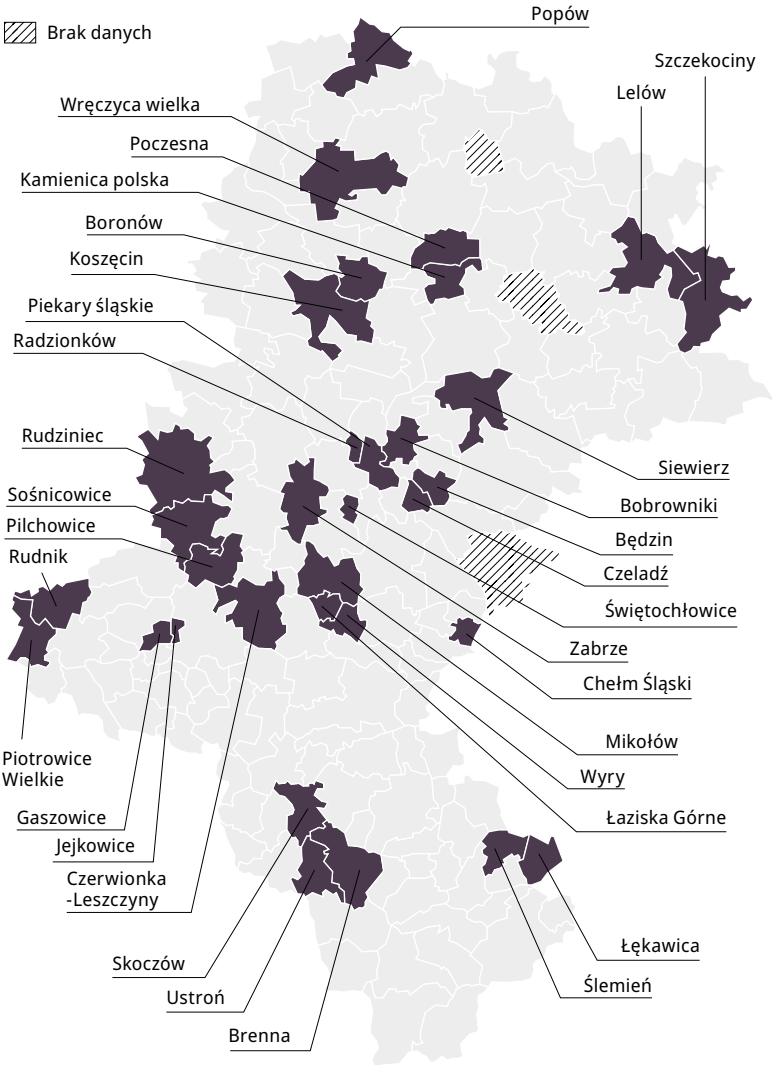


FINANSOWANE KOTŁÓW WĘGLOWYCH

Ostatnią kwestią poruszoną w badaniu było udzielanie mieszkańcom wsparcia finansowego z budżetu gminy na zakup kotłów węglowych. Kontekstem dla tego pytania jest program ochrony powietrza dla województwa śląskiego, który zakazuje od 2024 r. dofinansowania ze środków publicznych instalacji grzewczych na paliwa stałe innych niż niskoemisyjne urządzenia na biomasę.

Udzielone odpowiedzi mogą szokować. 33 gminy finansowały zakup kotłów na węgiel, np. w ramach programu ograniczenia niskiej emisji. Nie jest to specyfika regionów górniczych – jak pokazuje poniższa mapa, zjawisko występuje w całym województwie. W 14 przypadkach były to gminy posiadające straż. Najprawdopodobniej legalność tego działania jest efektem zapisu w POP, który ustanowił wyjątek – zakaz nie dotyczy dotacji udzielanych na podstawie programów wsparcia uruchomionych przed 2024 r. Potwierdza to informacja Miasta Radzionków, które jako jedyne dodało, że ubiegły rok był ostatnim pozwalającym na finansowanie kotłów węglowych.

Gminy finansujące kotły węglowe w 2025



REKOMENDACJE

- **Wsparcie tworzenia straży gminnych i międzygminnych.** Najważniejszą wspólną cechą gmin, w których system kontroli przestrzegania przepisów antysmogowych działa sprawnie, jest obecność straży gminnej. Urzędnicy, którzy nie mogą liczyć na pomoc tych formacji sami przyznają, że skuteczność ich kontroli jest ograniczona. Dobrym przykładem jest woj. małopolskie, gdzie regionalne fundusze europejskie pozwalały finansować tworzenie i doposażenie jednostek straży. Bez podobnego mechanizmu w woj. śląskim szanse na powoływanie jednostek straży, zwłaszcza obsługujących mniejsze JST straży międzygminnych, są niewielkie.

- **Nacisk na nieuchronność konsekwencji, nie na ilość kontroli.** Pobłażliwe podejście do łamania uchwały antysmogowej stawia pod znakiem zapytania rolę wójtów, burmistrzów i prezydentów jako organów ochrony środowiska. W wielu gminach lepszy efekt dałaby mniejsza liczba kontroli, ale skutkująca wymiernymi sankcjami wobec sprawców wykroczeń. Choć kontrole mogą pełnić funkcję edukacyjną, nie taki jest ich podstawowy cel. Atmosfera przyzwolenia pomija również rosnącą grupę niezadowolonych – mieszkańców, którzy ponieśli koszty związane z modernizacją systemu grzewczego, a wobec obserwowanej wyrozumiałości w stosunku do sprawców mogą czuć się traktowani niesprawiedliwie.

- **Szkolenia dla urzędników i strażników z korzystania z bazy CEEB.** Pomimo wątpliwości dotyczących wiarygodności danych, zwłaszcza w odniesieniu do budynków wielorodzinnych, nie ma porównywalnego z nim narzędzia, które pozwala na szybką weryfikację stosowanych źródeł ciepła. Umiejętność stosowania CEEB minimalizuje zjawisko prowadzenia zbędnych kontroli w nieruchomościach, gdzie jest stosowane bez/niskoemisyjne źródło ciepła.

- **Uszczelnienie Programu ochrony powietrza poprzez zamknięcie furtki pozwalającej gminom dotować kotły węglowe.** Sytuacja, w której co piąta gmina w województwie nadal finansowała zakup kotłów węglowych wygląda absurdalnie. Oddala to osiągnięcie długofalowych celów związanych z jakością powietrza w województwie śląskim, zwłaszcza dotyczących poziomu benzo-a-pirenu, którego obecność jest najsilniej powiązana z niską emisją.