

PALĄCY PROBLEM



**JAK DZIAŁA KONTROLA PALENISK
W WOJEWÓDZTWIE ŚLĄSKIM**



JAK DZIAŁA KONTROLA PALENISK W WOJEWÓDZTWIE ŚLĄSKIM

MAJ 2022

Copyright
Stowarzyszenie Krakowski Alarm Smogowy

Kraków 2022

Koordinacja:

Anna Dworakowska

Zespół badawczy i opracowanie:

Aleksandra Nowicka

Emil Nagalewski

Janusz Piechoczek

Zrealizowano ze środków Clean Air Fund

**CLEAN
AIR
FUND**



**polski
alarm
smogowy**

SPIIS TREŚCI

7

Wstęp

8

Najważniejsze wyniki

9

Porównanie gmin ze strażą i bez straży gminnej

13

Porównanie powiatów

21

Wpływ Programu ochrony powietrza
na kontrole palenisk

25

Główne rekomendacje



WSTĘP

Uchwała antysmogowa dla województwa śląskiego została przyjęta 5 lat temu, ale dopiero od 1 stycznia 2022 roku nielegalne jest eksploatowanie przestarzałych, wysokoemisyjnych kotłów. W całym systemie poprawy jakości powietrza ważną rolę odgrywa – poza wsparciem finansowym dla mieszkańców województwa – także egzekwowanie przepisów ochrony powietrza, w tym wspomnianej uchwały.

Właśnie temu poświęcone zostało badanie, którego analiza znajduje się poniżej. Porusza ona takie kwestie, jak posiadanie odpowiednich narzędzi do prowadzenia kontroli (ludzie i sposób realizacji kontroli), jej efektywność czy wreszcie skalę jej stosowania jako ważnego obowiązku samorządów gminnych.

Korzystając z dostępu do informacji publicznej zebrano dane o kontroli przepisów mających chronić powietrze z 56 gmin woj. śląskiego, w tym z 11 miast na prawach powiatu. Pozostałe 45 gmin tworzy powiaty: bielski (10 gmin), częstochowski (16 gmin), gliwicki (8 gmin), pszczyński (6 gmin) i rybnicki (5 gmin).

NAJWAŻNIEJSZE WYNIKI

- Fakt, czy dana gmina posiada straż gminną ma największy wpływ na liczbę prowadzonych kontroli, na ile są one skuteczne i czy sprawcy wykroczeń są karani.
- W gminach ze strażą na jednego upoważnionego przypada do kontroli 307 domów jednorodzinnych, a w gminach bez straży aż 828 domów.
- W przypadku gmin bez straży aż 82% stwierdzonych w trakcie kontroli naruszeń przepisów ochrony powietrza (np. spalanie odpadów) nie jest w żaden sposób karanych. W gminach ze strażą takich spraw jest dużo mniej: 30%.
- W 37 gminach objętych analizą, które nie posiadają straży, w całym 2021 roku skierowano jedynie 9 spraw do sądu. To oznacza, że jedynie w co czwartej badanej gminie stosuje się to rozwiązanie.
- W gminach bez straży kontrola kończyła się mandatem lub skierowaniem sprawy do sądu w przypadku jednego na 11 681 budynków jednorodzinnych Dla porównania: w gminach ze strażą ukarany był co 323 dom.
- W zdecydowanej większości gmin bez straży (78%) kontrole odbywają się jedynie w godzinach pracy urzędu. Oznacza to, że nie są prowadzone wieczorem, kiedy najczęściej może dochodzić do naruszenia przepisów dotyczących ochrony powietrza.

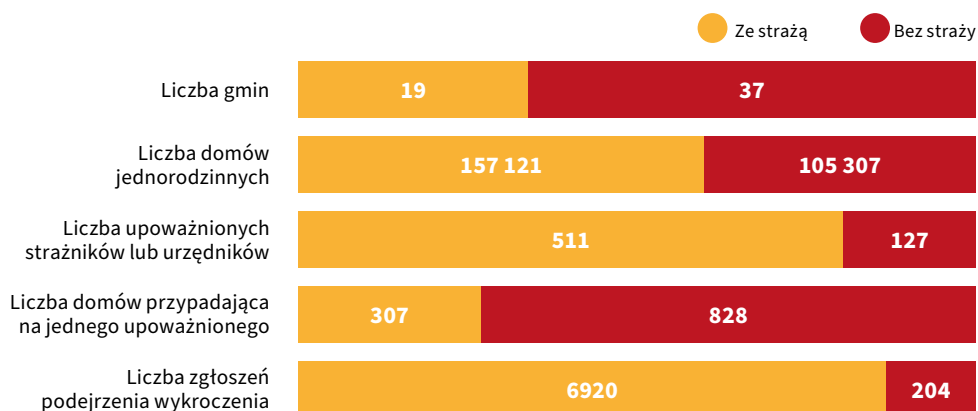
PORÓWNANIE GMIN ZE STRAŻĄ I BEZ STRAŻY GMINNEJ

W co trzeciej badanej gminie (19) działa straż miejska/gminna, przy czym w kilku przypadkach jest to możliwe dzięki umowie między gminami na wspólne finansowanie jednej jednostki obejmującej zasięgiem sąsiadujące gminy (tzw. straż międzygminna).

Tam, gdzie brak straży gminnej (37 gmin), jej obowiązki w zakresie kontroli przestrzegania stosownych przepisów powinni przejąć urzędnicy upoważnieni przez wójta/burmistrza/prezydenta. W niemal co trzeciej takiej jednostce kontrole są możliwe lub są prowadzone w asyście policji.

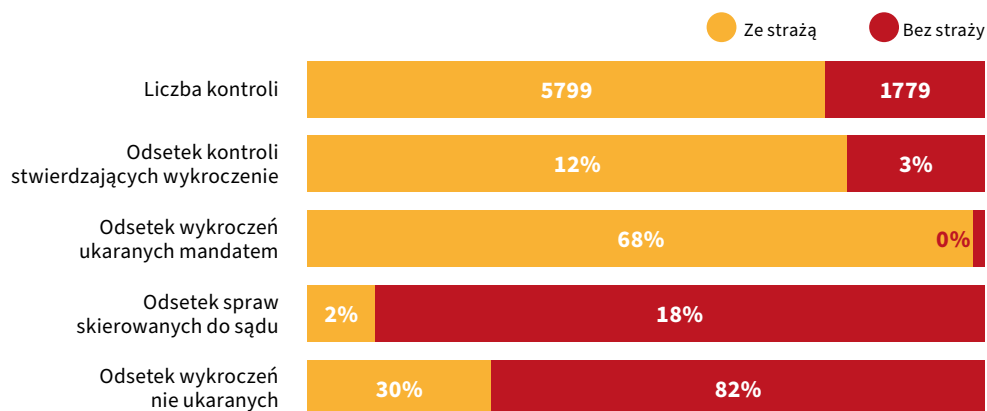
Co ciekawe, wśród analizowanych gmin posiadających straż jednocześnie aż w 9 upoważnieni do prowadzenia kontroli (oprócz strażników) są również urzędnicy.

To właśnie fakt posiadania straży gminnej lub jej brak ma największy wpływ na to ile kontroli jest prowadzonych, na ile są skuteczne i czy sprawcy wykroczeń są karani.



Uderzająca jest ogromna różnica w liczbie zgłoszeń. Tam, gdzie funkcjonuje straż gminna/miejska zdarza się to blisko 34 razy częściej. Nie można tłumaczyć tego większą liczbą mieszkańców w gminach ze strażą – choć jest ona czterokrotnie większa (wg danych GUS na koniec 2020 r.). Przyczyn należałoby szukać raczej w braku wiedzy, komu i w jaki sposób zgłaszać podejrzenie popełnienia wykroczenia oraz być może w mniejszej świadomości problemu i sposobów jego rozwiązania na obszarach wiejskich, a właśnie takie dominują wśród gmin pozbawionych straży. Mieszkańcy tych gmin mogą mieć słuszne poczucie, że zgłoszenie problemu nie przyniesie skutku.

Ciekawych danych dostarcza dalsza analiza pod kątem braku zgłoszeń. Wśród biorących udział w badaniu gmin 6 zadeklarowało brak zgłoszeń zarówno w ubiegłym roku, jak i w 2020, przy czym 5 z nich to gminy powiatu częstochowskiego (Dąbrowa Zielona, Janów, Kłomnice, Kruszyna i Lelów oraz Porąbka z bielskiego).

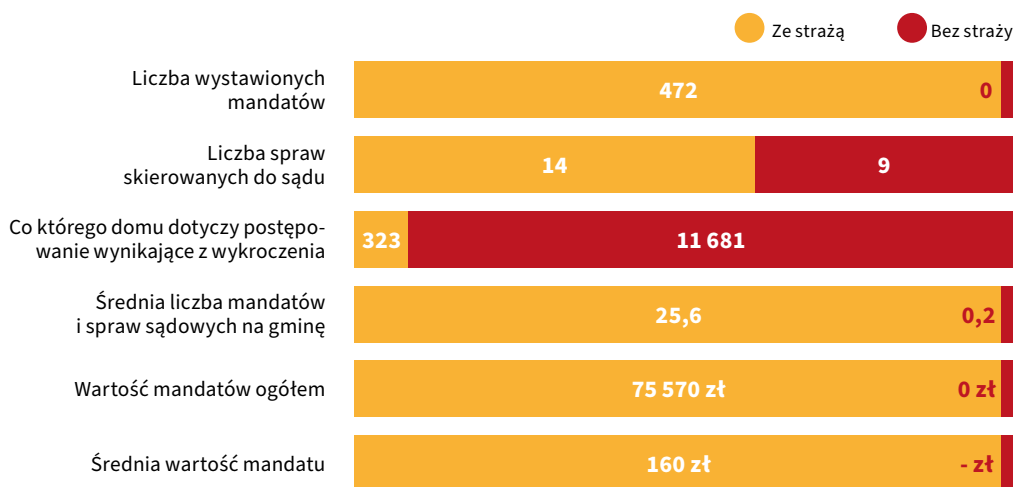


W gminach ze strażą liczba kontroli jest trzykrotnie większa. Są one również skuteczniejsze – 12% z nich kończy się stwierdzeniem wykroczenia, podczas gdy w gminach bez straży odsetek ten wynosi zaledwie 3%.

Niska wykrywalność wykroczeń, zwłaszcza w gminach bez straży, może być skutkiem rodzaju podejmowanych kontroli. Średnio co trzecia kontrola, we wszystkich analizowanych gminach, była kontrolą interwencyjną. Co istotne, w gminach bez straży odsetek ten spada do 20%.

Również kwestia sankcji za wykroczenia przeciw ochronie powietrza jest silnie zależna od instytucji prowadzącej kontrolę. **Jeśli odpowiada za to straż, 68% wykroczeń kończy się mandatem**, a 2% skierowaniem sprawy do sądu.

W przypadku, gdy kontrole prowadzone są w gminach bez straży, upoważnieni urzędnicy nie mogą nakładać mandatów, chyba że kontrola jest prowadzona w asyście policji – wtedy takie uprawnienia posiadają jej funkcjonariusze. Urzędnicy nadal jednak mają możliwość skierowania wniosku o ukaranie do sądu. Z takiej możliwości skorzystano jednak tylko w 18% spraw. Jednocześnie trzeba mieć świadomość, że choć odsetek ten jest większy niż w grupie gmin ze strażą, w liczbach bezwzględnych oznacza on zaledwie **9 spraw na wszystkie 37 gmin i ponad 100 tys. zlokalizowanych w nich budynków jednorodzinnych. W efekcie w 2021 r. sprawcy wykroczeń w gminach bez straży pozostawali praktycznie bezkarni.**



Egzekwowanie przepisów chroniących powietrze w gminach bez straży właściwie nie funkcjonuje. Uwzględniając dane dotyczące mandatów (nie nałożono ani jednego) i spraw sądowych (9) okazuje się, że takie środki zastosowano średnio raz na niemal 12 tys. domów. Oznacza to, że 1 sprawa sądowa przypada rocznie na 4 gminy. Dla porównania w gminach ze strażami sankcje za wykroczenia dotyczą średnio jeden na 300 budynków.

Także dotkliwość mandatów jest dość symboliczna, skoro średnio wynosi on 160 zł, podczas gdy maksymalna wartość przewidziana w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia to 500 zł. Również grzywny nakładane przez sądy nie są wysokie. Średnio ich pułap, w przypadku gmin objętych badaniem, to 500 zł.

Wpływ na sytuację mają również warunki prowadzenia kontroli. Na 37 gmin bez straży tylko 11 deklaruje prowadzenie kontroli w asyście policji (przy czym kilka gmin jedynie wspomina o istnieniu takiej możliwości), a zaledwie 8 poza godzinami pracy urzędu. Oznacza to wiele potencjalnych konsekwencji, jak choćby obawy urzędników przed wchodzeniem na teren kontrolowanych posesji po zmroku, niechęć do bycia utożsamianym z opresyjnym urzędem (co może mieć duże znaczenie zwłaszcza w mniejszych gminach), czy ugruntowywanie przyzwolenia dla wykroczeń przeciw ochronie powietrza.

Można więc stwierdzić, że przy niewielkiej dokuczliwości kar oraz minimalnym ryzyku zmierzania się z kontrolą, zwłaszcza na obszarach pozbawionych straży gminnych, mieszkańcom nie „opłaca się” dostosowywać do wymogów uchwały antysmogowej.



PORÓWNANIE POWIATÓW

Interesujących danych dostarcza porównanie poszczególnych powiatów objętych badaniem. Ich rozkład przestrzenny w obrębie całego województwa pozwala na doszukiwanie się pewnych wzorców dotyczących stosowania kontroli jako środka egzekwowania przepisów ochrony powietrza. Analiza dotyczy pięciu powiatów ziemskich oraz 11 miast na prawach powiatu, w tym czterech stanowiących jednocześnie „centrum” powiatu ziemskiego (w parach: Bielsko-Biała – powiat bielski itd.).

Odsetek gmin posiadających straż jest zróżnicowany. W powiatach ziemskich średnio 16% gmin posiada straż, przy czym najwięcej w powiecie gliwickim – 25%. **W powiecie częstochowskim żadna gmina nie posiada straży.** Z kolei w powiatach grodzkich posiadanie straży miejskiej jest oczywiście powszechne, ale i tu jest wyjątek – Miasto Żory nie posiada tej instytucji.

Rozpatrując liczbę domów jednorodzinnych przypadającą na jednego kontrolującego, przede wszystkim widać wyraźnie, że w powiatach ziemskich jest ona średnio dwa razy wyższa niż w grodzkich (odpowiednio 667 budynków na kontrolującego wobec 336). Najgorzej wypada powiat częstochowski, gdzie wartość ta osiąga aż 1075 budynków na urzędnika. Stosunkowo dobrze natomiast sytuuje się powiat gliwicki (320), który pod tym względem wyprzedza nawet większość powiatów grodzkich biorących udział w badaniu.

Zdecydowanie najmniej obciążeni są strażnicy kontrolujący przepisy w Świętochłowicach. Na tle pozostałych powiatów mają wręcz komfortową sytuację, skoro na jedną osobę przypada 65 budynków jednorodzinnych. Nieźle wygląda ten wskaźnik również w odniesieniu do Gliwic (120) oraz Sosnowca (206). Wśród miast na prawach powiatu duże obciążenie dotyczy Żor (625) i Rybnika (526), gdzie, co ciekawe, liczba domów jednorodzinnych przypadająca na jednego kontrolującego, jest na zbliżonym poziomie, jak w okalającym miasto powiecie rybnickim (551).

Opisana sytuacja jest przede wszystkim efektem obecności straży miejskiej w miastach na prawach powiatu. Potwierdza to szczególnie przykład powiatu grodzkiego Żory, z wysokim wskaźnikiem budynków jednorodzinnych na kontrolującego, gdzie jednostkę straży miejskiej zlikwidowano w 1999 r.

UPOWAŻNIENI DO KONTROLOWANIA

Lp. powiat	Liczba domów jednorodzinnych	Odsetek gmin ze strażą miejską/ gminną	Liczba osób upoważnionych do prowadzenia kontroli	Liczba domów jednorodzinnych przypadająca na jednego kontrolera
1 powiat bielski	39 315	20%	52	756
2 powiat częstochowski	41 914	0%	39	1075
3 powiat gliwicki	18 252	25%	57	320
4 powiat pszczyński	21 513	17%	34	633
5 powiat rybnicki	15 425	20%	28	551
6 Bielsko-Biała	19 257	100%	60	321
7 Częstochowa	22 421	100%	71	316
8 Gliwice	10 524	100%	88	120
9 Rybnik	18 931	100%	36	526
10 Jaworzno	12 193	100%	35	348
11 Katowice	13 545	100%	34	398
12 Mysłowice	7 356	100%	20	368
13 Piekary Śl.	4 883	100%	12	407
14 Sosnowiec	9 673	100%	47	206
15 Świętochłowice	981	100%	15	65
16 Żory	6 245	0%	10	625

LICZBA KONTROLI

Najwięcej kontroli w 2021 r. przeprowadzono w Rybniku – 979. Drugi pod tym względem jest powiat ziemski pszczyński, z wynikiem 863 kontroli. Co ciekawe, podium zamyka także powiat ziemski, bo bielski (780). Bardziej miarodajnym wskaźnikiem intensywności kontroli jest jednak odniesienie ich liczby do ogólnej liczby budynków jednorodzinnych. W takim ujęciu kontrole najczęstsze są w Świętochłowicach, gdzie co dziesiąty budynek jednorodzinny został skontrolowany. Następne w kolejności są Piekary Śląskie (6,6 kontroli na 100 budynków) oraz wymieniony już Rybnik (5,2 kontroli na 100 budynków). Na drugim biegunie znajdują się powiat częstochowski, gdzie wskaźnik wynosi zaledwie 0,8 oraz powiaty gliwicki (1,5) i bielski (2,0). Warto przypomnieć, że zgodnie z planem działań naprawczych, jak i krótkoterminowych opisanych w wojewódzkim programie ochrony powietrza gminy są zobowiązane m.in. do podejmowania określonej liczby kontroli planowych rocznie. Dodatkowo takie kontrole powinny być także prowadzone w przypadku występowania poszczególnych poziomów zagrożenia pyłem zawieszonym.

Lp.	powiat	Liczba kontroli przeprowadzonych	Liczba kontroli przypadająca na 100 domów jednorodzinnych
1	powiat bielski	780	2,0
2	powiat częstochowski	315	0,8
3	powiat gliwicki	277	1,5
4	powiat pszczyński	863	4,0
5	powiat rybnicki	464	3,0
6	Bielsko-Biała	533	2,8
7	Częstochowa	554	2,5
8	Gliwice	529	5,0
9	Rybnik	979	5,2
10	Jaworzno	497	4,1
11	Katowice	470	3,5
12	Mysłowice	218	3,0
13	Piekary Śl.	322	6,6
14	Sosnowiec	438	4,5
15	Świętochłowice	99	10,1
16	Żory	240	3,8

EFEKTYWNOŚĆ KONTROLI

Wykrywalność wykroczeń jest również silnie zależna od rodzaju powiatu. **W grodzkich średnio oscyluje wokół 15%, co oznacza, że na 100 kontroli w 15 przypadkach stwierdza się popełnienie wykroczenia. Dla powiatów ziemskich poziom wykrywalności jest znacząco niższy i wynosi średnio 6%.** Przypatrując się jednak pojedynczym powiatom widać duże zróżnicowanie w ich obrębie. Najwyższym wskaźnikiem kontroli zakończonych wykryciem łamania przepisów ochrony powietrza mogą pochwalić się powiaty: Piekary Śląskie (30%), Świętochłowice (28%) oraz były miasta wojewódzkie: Bielsko-Biała i Częstochowa (odpowiednio 26% i 25%). Jedynie w przypadku Świętochłowic można mówić o potencjalnym źródle sukcesu – miasto to posiada jeden z najwyższych wśród wszystkich badanych gmin udział badań świadectw jakości węgla (99 kontroli) oraz dość wysoką liczbę próbek węgla przekazanych do laboratorium (6 próbek). W przypadku pozostałych miast trudno wskazać wyraźną przyczynę.

Z kolei najniższy poziom wykrywalności dotyczy Gliwic (2%), Jaworzna, Rybnika i powiatu częstochowskiego (po 3%).

Ciekawy jest przypadek Rybnika, miasta z największą liczbą kontroli i zarazem jednym z najniższych poziomów wykrywalności. Być może wyjaśnieniem jest konsekwentna polityka władz miasta, które od początku wejścia w życie uchwały antysmogowej wyraźnie deklarowały poważne traktowanie jej przepisów, co z kolei może przekładać się na wysoki poziom świadomości mieszkańców. W efekcie kontrole stanowią nie tyle narzędzie przymuszania do wymiany źródeł ogrzewania, co raczej są próbą potwierdzenia, że rybniczanie stosują się w większości do przepisów.

Intrygująca jest również kwestia Gliwic, gdzie przy podobnej liczbie kontroli, jak w Bielsku-Białej i Częstochowie, wskaźnik wykrywalności jest niższy aż o 23 punkty procentowe.

Mandat bądź postępowanie sądowe, które może zakończyć się wymierzeniem grzywny/skierowanie sprawy do sądu, jako konsekwencji wykroczenia, także są narzędziami silnie zależnym od rodzaju powiatu, a więc od posiadania/braku straży gminnej. W powiatach ziemskich mandat/postępowanie sądowe najczęściej stosowane są w rybnickim (w 90% przypadków), a także w gliwickim, gdzie jest efektem aktywności kontrolujących w Knurowie. Z kolei **najniższy wskaźnik mandatów cechuje powiat częstochowski, gdzie wobec braku straży oraz braku kontroli w asyście policji w żadnej gminie w 2021 r. nie nałożono mandatu, nie wszczęto również żadnych postępowań sądowych.**

W miastach na prawach powiatu wskaźnik karania mandatem/możliwością ukarania grzywną wszędzie przekracza 60%, poza Częstochową, gdzie wynosi jedynie 35% oraz Mysłowicami – 43%. W przypadku Częstochowy jest to o tyle zastanawiające, że każda kontrola straży miejskiej kończy się tu badaniem dokumentacji węgla, choć jednocześnie miasto wskazuje, że nie pobiera żadnych próbek podczas kontroli (popiołu czy węgla), nie bada również wilgotności biomasy.

Podsumowując trzeba podkreślić, że w powiatach ziemskich ponad połowa stwierdzonych wykroczeń nie spotyka się z sankcją w postaci mandatu, co stawia pod znakiem zapytania efektywność podejmowanych działań kontrolnych. Widoczne są również znaczne różnice pomiędzy badanymi powiatami: o ile w powiatach rybnickim i gliwickim wyciągane są konsekwencje w związku z wykroczeniami, o tyle w pszczyńskim i bielskim zdarza się to rzadko. Krańcowym przypadkiem jest powiat częstochowski, gdzie nie nałożono ani jednego mandatu.

Lp.	powiat	Liczba ujawnionych wykroczeń	Odsetek kontroli stwierdzających wykroczenie	Liczba nałożonych mandatów i spraw skierowanych do sądu	Odsetek wykroczeń zakończonych mandatem lub skierowaniem sprawy do sądu	Wartość wszystkich nałożonych mandatów	Średnia wartość mandatu w PLN
1	powiat bielski	66	8%	18	27%	2500	147
2	powiat częstochowski	9	3%	0	0%	0	0
3	powiat gliwicki	10	4%	7	70%	1850	264
4	powiat pszczyński	48	6%	16	33%	2100	131
5	powiat rybnicki	39	8%	35	92%	3110	89
6	Bielsko-Biała	139	26%	105	76%	9530	92
7	Częstochowa	137	25%	48	35%	5290	115
8	Gliwice	11	2%	10	91%	2150	307
9	Rybnik	30	3%	24	80%	10400	473
10	Jaworzno	15	3%	15	100%	5000	333
11	Katowice	31	7%	31	100%	4050	135
12	Mysłowice	47	22%	21	45%	4600	230
13	Piekary Śl.	97	30%	96	99%	7020	73
14	Sosnowiec	32	7%	33	100%	14300	461
15	Świętochłowice	28	28%	26	93%	3850	148
16	Żory	9	4%	9	100%	n.dot.	n.dot.

DODATKOWE CZYNNOŚCI KONTROLNE

Wsparciem strażników gminnych i urzędników w efektywnym prowadzeniu kontroli jest możliwość pobrania próbek popiołu z paleniska, sprawdzenie dokumentacji dotyczącej jakości węgla czy wreszcie zbadanie na miejscu wilgotności drewna. Okazuje się, że są to rzadko stosowane narzędzia kontroli.

Pobieranie próbek popiołu jest stosowane incydentalnie albo wręcz w ogóle w zdecydowanej większości powiatów. Jedynie w Sosnowcu jest to dość częsta praktyka, ponieważ dotyczy ona 21% kontroli. Rzadziej wykorzystują ją kontrolujący w Żorach (7%) i Świętochłowicach (6%). W ogóle nie stosuje się tego rozwiązania w powiecie bielskim, Częstochowie, powiecie rybnickim, Katowicach i Piekarach Śląskich. Trudno wyrokować, skąd tak niska popularność badania próbek. Ceny analiz prowadzonych w laboratoriach znacząco spadły w porównaniu z tymi stosowanymi jeszcze kilka lat temu. Również sama dostępność takiej usługi, jak i szkoleń dla kontrolujących z pobierania próbek jest na pewno większa niż w poprzednich latach. Ponadto koszt badania w razie potwierdzenia wykroczenia może pokrywać jego sprawca.

Z pewnością prostszą procedurą jest zbadanie dokumentacji stwierdzającej zgodność stosowanego węgla z rozporządzeniem dotyczącym jakości tego paliwa. W tym przypadku okazanie dokumentu, który powinien zostać wydany przez sprzedawcę, jest obowiązkiem mieszkańca kontrolowanego budynku. Tymczasem okazuje się, że **aż w 5 powiatach (Bielsko-Biała, Gliwice, rybnicki, Piekary Śląskie i Żory) nie wykorzystuje się takiej możliwości**. Inne podejście cechuje Częstochowę, Jaworzno, Mysłowice i Świętochłowice (po 100% kontroli) oraz Sosnowiec (92%).

Równie nieskomplikowaną procedurą jest badanie wilgotności drewna stosowanego jako paliwo, którego wilgotność – zgodnie z uchwałą antysmogową – nie może przekraczać 20%. Liderem w tym względzie są Żory, gdzie parametr ten jest badany podczas 43% kontroli. Tymczasem **w połowie powiatów biorących udział w badaniu w ogóle nie sprawdza się wilgotności drewna** – dotyczy to Częstochowy i powiatu częstochowskiego, pszczyńskiego, Jaworzna, Piekarskich, Sosnowca i Świętochłowic.

Być może rzadkie stosowanie w trakcie kontroli tego badania wynika ze znacznie większej popularności w województwie śląskim węgla niż drewna.

Lp.	powiat	Liczba pobranych próbek popiołu	Odsetek kontroli zawierających pobranie próbki popiołu	Liczba kontroli dokumentacji jakości węgla	Odsetek kontroli zawierających sprawdzenie dokumentacji jakości węgla	Liczba kontroli wilgotności drewna	Odsetek kontroli zawierających sprawdzenie wilgotności drewna
1	powiat bielski	0	0,0%	208	26,7%	10	1,3%
2	powiat częstochowski	1	0,3%	109	34,6%	0	0,0%
3	powiat gliwicki	6	2,2%	90	32,5%	12	4,3%
4	powiat pszczyński	1	0,1%	121	14,0%	0	0,0%
5	powiat rybnicki	0	0,0%	0	0,0%	2	0,4%
6	Bielsko-Biała	1	0,2%	b.d.	b.d.	4	0,8%
7	Częstochowa	0	0,0%	552	99,6%	0	0,0%
8	Gliwice	10	1,9%	0	0,0%	10	1,9%
9	Rybnik	10	1,0%	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
10	Jaworzno	2	0,4%	497	100,0%	0	0,0%
11	Katowice	0	0,0%	470	100,0%	18	3,8%
12	Mysłowice	1	0,5%	218	100,0%	32	14,7%
13	Piekary Śl.	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
14	Sosnowiec	90	20,5%	405	92,5%	0	0,0%
15	Świętochłowice	6	6,1%	99	100,0%	0	0,0%
16	Żory	17	7,1%	0	0,0%	102	42,5%

OBciążENIE KONTROLUJĄCYCH

Średnio jeden kontroler wykonał w 2021 r. od 5 (powiat gliwicki) do 27 (Rybnik i Piekary Śląskie) kontroli. Odnosząc tę informację do średniej liczby dni roboczych w sezonie grzewczym (przyjęto 100 dni) można ocenić, ile kontroli tygodniowo ma do przeprowadzenia jedna upoważniona do tego osoba.

Z uzyskanych danych wynika, że są to dość symboliczne wartości. Najbardziej obciążeni są kontrolujący **w Rybniku, w powiecie pszczyńskim oraz w Piekarach Śląskich – średnio blisko 2 kontrole na tydzień. Najrzadziej na kontrole udają się upoważnieni w powiecie gliwickim i Gliwicach oraz w Świętochłowicach – to zaledwie 1 kontrola na 3 tygodnie.**

Lp.	powiat	Średnia liczba kontroli wykonana przez jednego kontrolera	Średnia liczba kontroli na tydzień wykonana przez jednego kontrolera (przy założeniu 100 dni roboczych w sezonie grzewczym)
1	powiat bielski	15,0	1,1
2	powiat częstochowski	8,1	0,6
3	powiat gliwicki	4,9	0,3
4	powiat pszczyński	25,4	1,8
5	powiat rybnicki	16,6	1,2
6	Bielsko-Biała	8,9	0,6
7	Częstochowa	7,8	0,5
8	Gliwice	6,0	0,4
9	Rybnik	27,2	1,9
10	Jaworzno	14,2	1,0
11	Katowice	13,8	1,0
12	Mysłowice	10,9	0,8
13	Piekary Śl.	26,8	1,9
14	Sosnowiec	9,3	0,7
15	Świętochłowice	6,6	0,5
16	Żory	24,0	1,7



WPŁYW PROGRAMU OCHRONY POWIETRZA NA KONTROLE PALENISK

Zgodnie z programem ochrony powietrza dla województwa śląskiego, poszczególne gminy są zobowiązane do określonej liczby kontroli w ramach działań naprawczych. Poniżej przedstawiono zestawienie gmin uczestniczących w badaniu, porównujące nałożone w tym względzie obowiązki z deklarowaną liczbą kontroli w latach 2020–2021. **Choć roczna liczba kontroli, do której zobowiązuje śląskie gminy POP, nie jest duża, nie wszystkie gminy były w stanie spełnić ten wymóg. Problem ten dotyczył niektórych gmin bez straży z powiatów bielskiego, częstochowskiego i gliwickiego.** O ile gminy, które nie dopełniły obowiązków kontrolnych w 2020 r. w większości poprawiły wskaźnik w kolejnym roku, o tyle Janów, Kłomnice i Mstów (powiat częstochowski) również w 2021 r. nie osiągnęły zaplanowanych liczby kontroli.

Gmina	Powiat	Straż Gminna/ Miejska	Minimalna liczba kontroli rocznie wg działań naprawczych POP	Kontrole 2020	Kontrole 2021
Bestwina	bielski	Nie	10	68	92
Buczkowice	bielski	Nie	10	1	13
Czechowice-Dziedzice	bielski	Tak	10	527	266
Jasienica	bielski	Nie	10	68	60
Jaworze	bielski	Nie	10	16	45
Kozy	bielski	Nie	10	46	55
Porąbka	bielski	Nie	10	39	36
Szczyrk	bielski	Nie	10	40	56
Wilamowice	bielski	Nie	10	97	91
Wilkowice	bielski	Tak	10	39	66
Bielsko-Biała	Bielsko-Biała	Tak	50	564	533
Blachownia	częstochowski	Nie	10	0	31
Dąbrowa Zielona	częstochowski	Nie	10	12	35
Janów	częstochowski	Nie	10	0	7
Kamienica Polska	częstochowski	Nie	10	10	28
Kłomnice	częstochowski	Nie	10	0	0
Koniecpol	częstochowski	Nie	10	12	17
Konopiska	częstochowski	Nie	10	7	15
Kruszyna	częstochowski	Nie	10	10	31
Lelów	częstochowski	Nie	10	2	21

Gmina	Powiat	Straż Gminna/ Miejska	Minimalna liczba kontroli rocznie wg działań naprawczych POP	Kontrole 2020	Kontrole 2021
Mstów	częstochowski	Nie	10	0	1
Mykanów	częstochowski	Nie	10	10	27
Olsztyn	częstochowski	Nie	10	15	15
Poczesna	częstochowski	Nie	10	20	33
Przyrów	częstochowski	Nie	10	4	26
Rędziny	częstochowski	Nie	10	6	14
Starcza	częstochowski	Nie	10	12	14
Częstochowa	Częstochowa	Tak	50	124	554
Gierałtowice	gliwicki	Nie	10	28	15
Knurów	gliwicki	Tak	10	52	48
Pilchowice	gliwicki	Nie	10	b.d.	17
Pyskowice	gliwicki	Tak	10	87	87
Rudziniec	gliwicki	Nie	10	14	34
Sośnicowice	gliwicki	Nie	10	2	30
Toszek	gliwicki	Nie	10	4	36
Wielowieś	gliwicki	Nie	10	0	10
Gliwice	Gliwice	Tak	50	863	529
Czerwionka-Leszczyny	rybnicki	Tak	10	91	102
Gaszowice	rybnicki	Tak	10	56	105
Jejkowice	rybnicki	Tak	10	43	84
Lyski	rybnicki	Tak	10	66	98
Świerklany	rybnicki	Nie	10	27	75
Rybnik	Rybnik	Tak	50	708	979
Goczałkowice-Zdrój	pszczyński	Nie	10	113	103
Kobiór	pszczyński	Nie	10	74	101
Miedźna	pszczyński	Nie	10	209	169
Pawłowice	pszczyński	Nie	10	98	103
Pszczyna	pszczyński	Tak	20	220	304
Suszec	pszczyński	Nie	10	64	83
Jaworzno	Jaworzno	Tak	50	494	497
Katowice	Katowice	Tak	50	716	470
Mysłowice	Mysłowice	Tak	50	358	218
Piekary Śląskie	Piekary Śląskie	Tak	50	245	322
Sosnowiec	Sosnowiec	Tak	50	570	438
Świętochłowice	Świętochłowice	Tak	50	104	99
Żory	Żory	Nie	50	156	240

Źródło: opracowanie własne

W analizie pominięto obowiązki wynikające z Planu działań krótkoterminowych, który nakazuje intensywne kontrole instalacji spalania paliw stałych:

W trakcie trwania POZIOMU II minimalna ilość przeprowadzonych kontroli powinna wynosić: 7 dla gmin powyżej 100 tys. mieszkańców, 5 dla gmin od 50 do 100 tys. mieszkańców, 2 dla pozostałych gmin. W trakcie trwania POZIOMU III minimalna ilość przeprowadzonych kontroli powinna wynosić: 15 dla gmin powyżej 100 tys. mieszkańców, 10 dla gmin od 50 do 100 tys. mieszkańców, 5 dla pozostałych gmin. Kontrole należy przeprowadzać w ciągu każdej doby trwania POZIOMU II i POZIOMU III.

Trudno jednoznacznie ocenić, na ile aktualny program ochrony powietrza, obowiązujący od 2020 r., wpłynął na skuteczność gmin w egzekwowaniu przepisów ochrony powietrza. Porównując dane nt. kontroli, widać wyraźny wzrost między kolejnymi latami – w szczególności dotyczy to kontroli planowych. Z drugiej strony należy mieć na uwadze wcześniejsze analizy dotyczące efektywności kontroli, które wskazują na niską wykrywalność w gminach pozbawionych straży oraz rzadkie stosowanie mandatów. Można więc odnieść wrażenie, że niestety kontrola często jest traktowana jako obowiązek gminy wynikający z POP, bez zamiaru efektywnego zwalczania łamania przepisów antysmogowych.

Gminy bez straży				
	Liczba zgłoszeń o podejrzeniu popętnienia wykroczenia	Liczba kontroli	Liczba kontroli interwencyjnych	Liczba kontroli planowych
2020	216	1284	330	944
2021	204	1779	354	1407
Wzrost	-6%	39%	7%	49%



GŁÓWNE REKOMENDACJE

POSIADANIE STRAŻY MIEJSKIEJ/GMINNEJ

Wyniki analizy pokazują, że kontrole w gminach, w których funkcjonuje straż miejska lub gminna są zdecydowanie bardziej efektywne. Zarówno liczba przeprowadzonych kontroli, jak i odsetek wykrytych nieprawidłowości są w tych gminach wyższe niż w gminach bez straży. Ważny jest również fakt, iż pracownicy urzędu, którzy sprawują kontrolę w gminach bez straży, nie mają możliwości nakładania mandatów, co sprawia, że mieszkańcy łamiący prawo mogą czuć się bezkarni (kierowanie spraw do sądu stosowane jest niezwykle rzadko). Dodatkowo, zazwyczaj prowadzą oni kontrolę w godzinach pracy urzędu, natomiast do wykroczeń może dochodzić częściej w godzinach popołudniowych. W przypadku mniejszych gmin dobrym rozwiązaniem może być powołanie tzw. straży międzygminnej, co pozwala na zmniejszenie kosztów i zapewnienie większej anonimowości kontrolerom.

WSPÓŁPRACA Z POLICJĄ

W przypadku gmin bez straży wskazana jest systemowa współpraca z policją. Model składający się z pracownika gminy oraz funkcjonariusza policji pozwala na przeprowadzenie bardziej skutecznych kontroli. Daje on możliwość realizacji jednocześnie działań informacyjnych (pracownik gminy, np. ekodoradca może udzielić pouczenia lub doradzić mieszkańcowi w zakresie doboru odpowiedniego urządzenia grzewczego lub paliwa oraz dostępnych programów dotacyjnych) oraz egzekwujących prawo (funkcjonariusz policji ma możliwość nakładania mandatów). W sytuacji niewpuszczenia kontrolujących na teren nieruchomości przez właściciela, prowadzenie kontroli w asyście policji, pozwoli na szybką i skuteczną jej realizację.

KARY FINANSOWE ADEKWATNE DO WYKROCZENIA

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. Maksymalna kwota mandatu może wynosić 500 zł, jednak mandat w takiej wysokości jest bardzo rzadko stosowany.

NATYCHMIASTOWA REAKCJA NA ZGŁOSZENIA O ŁAMANIU PRZEPISÓW

Niezwykle istotne jest, aby kontrola była przeprowadzana niezwłocznie po przyjęciu zgłoszenia podejrzenia nieprzestrzegania przepisów. Pozwala to z większym prawdopodobieństwem wykryć ewentualne wykroczenie – spalanie odpadów czy stosowanie niedozwolonego paliwa.

WDROŻENIE PROCEDUR PROWADZENIA KONTROLI I STOSOWANIE WSZYSTKICH NIEZBĘDNYCH NARZĘDZI PODCZAS KONTROLI

W przypadku wątpliwości czy mieszkaniacze rzeczywiście spalali odpady lub niedozwolone uchwałą antysmogową paliwo, kontroler powinien zastosować wszystkie niezbędne metody do wykrycia ewentualnego wykroczenia:

- pobór próbki popiołu,
- sprawdzenie dokumentacji węgla (jest to działanie bezkosztowe, więc powinno być wykonywane za każdym razem gdy spalany paliwem jest węgiel),
- pobór próbki węgla,
- sprawdzenie wilgotności drewna,
- sprawdzenie klasy kotła (tabliczka znamionowa),
- sporządzenie protokołu.

W sytuacji, gdy mieszkaniacze spalali odpady lub nie przestrzegali przepisów uchwały antysmogowej, a fakt ten nie jest wykrywany podczas kontroli, mieszkańcy czują, że mogą popełniać tego typu wykroczenia bezkarnie.

AMBITNY PROGRAM OCHRONY POWIETRZA

Trudno ocenić wpływ zapisów Programu ochrony powietrza dla województwa śląskiego na rozwój kontroli w gminach. Z jednej strony nastąpił wzrost liczby kontroli w stosunku do 2020 r., szczególnie w gminach bez straży – łącznie w grupie badanych wyniósł on niemal 10%. Odpowiada za to przede wszystkim wzrost liczby kontroli planowych, których w 2021 r. przeprowadzono o 35% więcej. Zarazem jednak o prawie 25% spadła liczba kontroli interwencyjnych. Kluczowe jest to, aby zapisy programu Programu ochrony powietrza były jak najambitniejsze i nakładały na gminy konkretne i rozliczalne obowiązki kontrolne (np. kontrole planowe, pobór próbek popiołu).

