

DUSZĄCA BEZKARNOŚĆ

KONTROLE PALENISK
W MAŁOPOLSCE W 2024 ROKU

KRAKÓW 2025



polski
alarm
smogowy

Copyright

Stowarzyszenie Alarm Smogowy

Kraków

Październik 2025

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**

DUSZĄCA BEZKARNOŚĆ

KONTROLE PALENISK W MAŁOPOLSCE W 2024 ROKU

Wstęp	5
Najważniejsze wyniki	8
Działania kontrolne w całej Małopolsce	11
Upoważnieni kontrolerzy	11
Zgłoszenia i kontrole w liczbach	12
Skuteczność kontroli i nakładane kary	14
Pobieranie próbek popiołu	18
Działania kontrolne w gminach ze strażą i bez straży	20
Działania kontrolne w wybranych gminach w latach 2021–2024	26
Rekomendacje	30

KONTROLA PALENISK W WOJEWÓDZTWIE MAŁOPOLSKIM W 2024 ROKU

Pomimo obowiązującego od 1 maja 2024 r. w Małopolsce zakazu eksploatacji pozaklasowych kotłów na węgiel i drewno, w regionie wciąż funkcjonuje znaczna liczba tego typu źródeł ciepła. Zgodnie z danymi Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (CEEB), blisko 140 tysięcy budynków jednorodzinnych w województwie nadal ogrzewanych jest wyłącznie za pomocą urządzeń niespełniających wymagań określonych w uchwale antysmogowej¹. Ich dalsze użytkowanie stanowi rażące naruszenie prawa i bezpośrednio przyczynia się do wysokiego poziomu zanieczyszczenia powietrza. **Brak egzekwowania obowiązujących przepisów, o czym świadczy powyższa liczba wciąż nielegalnie eksploatowanych „kopciuchów”, może skutkować społeczną demobilizacją i prowadzić do utrwalania się poczucia bezkarności.**

Co więcej, uchwala antysmogowa dla Małopolski przewiduje dalsze zaostrzenie wymogów – od 1 stycznia 2027 r. zabronione będzie użytkowanie kotłów na węgiel i drewno klasy 3 i 4, co stanowi kolejny krok w eliminacji wysokoemisyjnych urządzeń grzewczych. Od 1 lipca 2017 r. w ramach regionalnej uchwały obowiązują także wymagania techniczne dla nowo instalowanych źródeł ciepła, zakaz spalania węgla złej jakości oraz biomasy o wilgotności powyżej 20%.

Przepisy te, wraz z obowiązującym ogólnokrajowo bezwzględnym zakazem spalania odpadów, tworzą ramy prawne, których celem jest redukcja emisji z sektora komunalno-bytowego – głównego źródła zanieczyszczeń powietrza, a ich skuteczność zależy bezpośrednio od stopnia przestrzegania przez mieszkańców oraz zdolności gmin do ich nadzorowania.

¹ https://zone.gunb.gov.pl/raporty/struktura_budynkow_zrodla_co/wojewodztwa (dostęp: 26.08.2025)

Egzekucja prawa antysmogowego w województwie należy do obowiązków jednostek samorządu terytorialnego, głównie gmin. Zgodnie z art. 379 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, do prowadzenia kontroli przestrzegania przepisów w zakresie ochrony powietrza zobowiązani są wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, starostowie oraz marszałkowie województw. Uprawnienia do przeprowadzenia kontroli ma również Policja, a w przypadku podmiotów prowadzących działalność gospodarczą kontrole realizuje Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska. Jeżeli użytkownik instalacji nie przestrzega przepisów może zostać ukarany mandatem do 500 zł. Kontrolujący może również skierować wniosek do sądu o ukaranie karą grzywny do 5 tys. zł. Obowiązek prowadzenia kontroli został uszczegółowiony w małopolskim Programie ochrony powietrza (POP), który określa minimalną ich liczbę w każdej gminie rocznie. Niewypełnienie tych obowiązków może skutkować nałożeniem kar finansowych na gminę w wysokości do 500 000 zł.

Dotychczasowe raporty dotyczące kontroli palenisk w Małopolsce (2021–2023) pokazały, że realizacja obowiązków kontrolnych utrzymuje się na bardzo niskim poziomie. Pomimo rosnącej świadomości społecznej i obowiązujących przepisów, egzekucja prawa pozostaje nieskuteczna – szczególnie w gminach, które nie dysponują służbami mundurowymi – strażą gminną lub miejską.

Znaczenie skutecznej egzekucji przepisów istotnie wzrasta również w kontekście nowej unijnej Dyrektywy w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy², która zobowiązuje państwa członkowskie do wdrożenia znacznie bardziej rygorystycznych norm do 1 stycznia 2030 r. Nowe standardy, zbliżone do zaleceń Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), będą wymagały zdecydowanego ograniczenia emisji między innymi pyłów zawieszonych, benzo(a)pirenu czy tlenków azotu. Niespełnienie tych wymagań grozi nie tylko sankcjami prawnymi i finansowymi, ale również odpowiedzialnością władz za niewystarczającą ochronę zdrowia obywateli.

² https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ%3AL_202402881

W świetle powyższego, skuteczna i konsekwentna egzekucja przepisów ochrony powietrza – zarówno regionalnych, jak i krajowych – jest warunkiem koniecznym osiągnięcia trwałej poprawy jakości powietrza w Małopolsce. Tylko realne działania kontrolne, uwzględniające między innymi powołanie w tym celu straży gminnych lub miejskich, mogą przełamać impas i przyczynić się do rzeczywistego zmniejszenia poziomu zanieczyszczeń w powietrzu.

Niniejszy raport po raz pierwszy obejmuje kompleksową analizę działań kontrolnych realizowanych we wszystkich 182 gminach województwa małopolskiego. Dane pozyskano w trybie dostępu do informacji publicznej oraz dostępu do informacji o środowisku, zarówno bezpośrednio od gmin, jak i ze sprawozdań składanych przez nie do Urzędu Marszałkowskiego za 2024 rok. Uwzględniono także dane historyczne z lat 2021–2023, zawarte w poprzednich raportach Polskiego Alarmu Smogowego, obejmujące 60 wybranych gmin, co pozwala na identyfikację trendów i ocenę efektywności wdrażania przepisów na przestrzeni ostatnich lat w tej grupie samorządów.

Celem raportu jest dostarczenie rzetelnych danych oceniających skuteczność działań kontrolnych oraz wskazanie obszarów wymagających pilnej interwencji. W kontekście nadchodzącej nowej dyrektywy w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy pojawi się również szansa na uzupełnienie i wzmocnienie krajowych regulacji w zakresie egzekwowania prawa. Mamy nadzieję, że niniejszy raport przyczyni się do lepszego zrozumienia barier związanych z prowadzeniem kontroli oraz będzie pomocny w pracach nad dostosowaniem polskich przepisów do wymagań nowej dyrektywy unijnej.

NAJWAŻNIEJSZE WYNIKI

- W 2024 roku zaledwie co piąta gmina w województwie małopolskim dysponowała strażą miejską lub gminną. W konsekwencji większość samorządów była zmuszona opierać system kontroli wyłącznie na zasobach kadrowych urzędów gmin
- Porównując liczbę osób upoważnionych do prowadzenia kontroli do liczby budynków mieszkalnych znajdujących się na terenie Małopolski można założyć, że na jednego kontrolera przypada ponad pół tysiąca obiektów do potencjalnej kontroli
- Spośród 5830 zgłoszeń dotyczących podejrzenia wykroczeń przeprowadzono jedynie 4392 kontrole interwencyjne. Choć część sygnałów mogła być niemożliwa do weryfikacji, skala różnicy wskazuje, że niemal jedna czwarta zgłoszeń mogła pozostać bez odpowiedzi
- Ogółem w województwie odnotowano aż 30-procentowy spadek liczby przeprowadzonych kontroli w stosunku do 2023 roku. Aktualizacja Programu ochrony powietrza znacząco obniżyła wymaganą liczbę obowiązkowych kontroli, co mogło wpłynąć na obserwowany spadek aktywności gmin w tym zakresie w 2024 roku
- Choć ustalone progi dla obowiązkowych kontroli są stosunkowo niskie (przykładowo w gminach o liczbie mieszkańców do 10 tys. jest to zaledwie 60 budynków do kontroli rocznie), aż 14 gmin nie zdołało zrealizować w 2024 roku nawet tego podstawowego wymogu
- Również skuteczność prowadzonych kontroli w wielu przypadkach budzi poważne wątpliwości. Tylko 7% z nich zakończyło się wykryciem naruszenia uchwały antysmogowej, a 3% potwierdziło spalanie odpadów. O ile w przypadku spalania odpadów można przypuszczać, że jest to zjawisko relatywnie rzadkie, o tyle niska wykrywalność naruszeń uchwały antysmogowej budzi zdziwienie – szczególnie biorąc pod uwagę, że w województwie nadal eksploatowane są tysiące kotłów niespełniających wymogów uchwały

- W przypadku stwierdzenia spalania odpadów – czynu bezpośrednio zagrażającego zdrowiu ludzi i środowisku – mandaty zostały nałożone w zaledwie 41% przypadków ujawnienia tego wykroczenia, a 5% spraw skierowano do sądu. Oznacza to, że **ponad połowa (54%) udokumentowanych przypadków spalania odpadów nie spotkała się z żadną realną sankcją** – nałożono wyłącznie pouczenie lub wykroczenie pozostało całkowicie bez reakcji służb
- Jeszcze rzadziej stosowano sankcje w przypadku naruszeń uchwały antysmogowej, czyli przede wszystkim eksploatacji pozaklasowych źródeł ciepła. Tylko 10% tego typu wykroczeń zakończyło się mandatem, a jedynie niecały 1% spraw zostało skierowanych do sądu. Oznacza to, że **w blisko 9 na 10 przypadków łamania uchwały antysmogowej (89%) kontrolerzy ograniczali się wyłącznie do pouczeń lub sprawa pozostawała bez jakiegokolwiek reakcji**, pomimo formalnie potwierdzonego naruszenia przepisów. Stanowi to poważny problem z punktu widzenia prewencji i społecznego odbioru działań kontrolnych
- Aż 109 gmin (60%) nie wypełniło wymogów określonych w POP, pobierając próbki popiołu do analizy laboratoryjnej podczas mniej niż 5% przeprowadzonych kontroli. Co więcej, aż 50 gmin nie pobrało ani jednej próbki
- Analiza wskazuje, że gminy wyposażone w straż gminną lub miejską osiągają przeważnie lepsze wyniki w prowadzeniu kontroli palenisk i egzekwowaniu przepisów antysmogowych. Jest to efektem solidniejszego przygotowania organizacyjnego i merytorycznego, większych uprawnień w zakresie nakładania kar, mniejszego obciążenia kontrolerów oraz prowadzenia działań kontrolnych również poza godzinami pracy urzędów. W gminach bez straży widoczne są ograniczone możliwości reagowania na zgłoszenia, mniejsza skuteczność w wykrywaniu wykroczeń oraz znacznie łagodniejsze podejście do naruszeń prawa
- Podsumowując dane dotyczące wybranych gmin w latach 2021–2024, należy zauważyć, że liczba zgłoszeń i przeprowadzonych kontroli wyraźnie spada. Może to świadczyć o obniżeniu poziomu zaangażowania zarówno społecznego, jak i instytucjonalnego w kwestie ochrony powietrza. Taki trend może być również efektem ograniczenia zjawiska spalania odpadów oraz

zmniejszenia liczby tzw. kopciuchów w porównaniu z latami poprzednimi. Nie można też wykluczyć, że część mieszkańców rezygnuje ze zgłaszania naruszeń z powodu braku zaufania do efektywności działań kontrolnych i egzekwowania przepisów. Jednocześnie odnotowano wzrost skuteczności identyfikacji wykroczeń, co sugeruje, że prowadzone kontrole stają się coraz lepiej ukierunkowane i bardziej efektywne. Z drugiej strony, coraz rzadziej kończą się one nałożeniem mandatu lub skierowaniem sprawy do sądu, co wynika przede wszystkim z faktu, że dominującą kategorią naruszeń stało się nieprzestrzeganie uchwały antysmogowej – a w takich przypadkach powyższe sankcje stosowano bardzo rzadko. W konsekwencji w ostatnich latach obserwuje się przesunięcie akcentów w działalności kontrolnej: od podejścia bardziej restrykcyjnego w latach 2021–2022 w stronę bardziej łagodnego w latach 2023–2024. **Obserwowany kierunek zmian może rodzić trudności w zakresie skutecznej ochrony powietrza i stanowić wyzwanie dla dostosowania się do wymagań nowej dyrektywy.**

DZIAŁANIA KONTROLNE W CAŁEJ MAŁOPOLSCIE

W pierwszej części raportu przeanalizowano działania kontrolne prowadzone w 2024 roku na terenie województwa małopolskiego w ujęciu zbiorczym, obejmującym wszystkie 182 gminy. Przedstawione dane mają charakter uśredniony i odnoszą się do regionu jako całości.

UPOWAŻNIENI KONTROLERZY

Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast i gmin mogą upoważniać do prowadzenia kontroli palenisk zarówno funkcjonariuszy straży miejskiej lub gminnej jak i pracowników swoich urzędów. **W 2024 roku zaledwie co piąta gmina³ w województwie małopolskim dysponowała strażą miejską lub gminną, która uczestniczyła w działaniach kontrolnych. W konsekwencji większość samorządów była zmuszona opierać system kontroli wyłącznie na zasobach kadrowych urzędów gmin.** Brak wyspecjalizowanych służb znacząco ogranicza możliwości skutecznego reagowania na zgłoszenia mieszkańców oraz efektywnego egzekwowania przepisów antysmogowych. Może to prowadzić do zmniejszenia liczby przeprowadzanych kontroli oraz spadku ich skuteczności.

Funkcjonariusze straży miejskich i gminnych posiadają większe doświadczenie w prowadzeniu kontroli interwencyjnych – również poza godzinami pracy i w weekendy. Ponadto, stráže dysponują niezbędnym zapleczem prawnym, technicznym i organizacyjnym, w tym uprawnieniami do nakładania mandatów karnych, co czyni ich kontrolę bardziej skutecznym narzędziem egzekwowania przepisów.

³ W 2024 roku kilka gmin było w trakcie tworzenia straży, jednak ze względu na konieczny etap przygotowawczy, kontrole były realizowane tam jeszcze wyłącznie przez urzędników

Liczba gmin posiadających straż miejską/ gminną	Liczba gmin nieposiadających straży miejskiej/ gminnej	Liczba strażników miejskich/ gminnych upoważnionych do prowadzenia kontroli	Liczba urzędników upoważnionych do prowadzenia kontroli	Liczba budynków mieszkalnych	Liczba budynków mieszkalnych przypadających na jednego kontrolera
38	144	578	733	726 801	554

Łącznie do prowadzenia kontroli w zakresie ochrony powietrza w województwie małopolskim upoważnionych było 1311 osób: 578 funkcjonariuszy straży miejskiej lub gminnej oraz 733 pracowników urzędu. Porównując liczbę osób upoważnionych do prowadzenia kontroli do liczby budynków mieszkalnych znajdujących się na terenie województwa można zauważyć, że **na jednego kontrolera przypada ponad pół tysiąca obiektów do potencjalnej kontroli**.

ZGŁOSZENIA I KONTROLE W LICZBACH

Analiza liczby przeprowadzonych w 2024 roku kontroli wskazuje na istotne problemy w systemie reagowania na zgłoszenia mieszkańców. **Spośród 5830 zgłoszeń dotyczących podejrzenia wykroczeń przeprowadzono jedynie 4392 kontrole interwencyjne. Choć część sygnałów mogła być niemożliwa do weryfikacji, skala różnicy wskazuje, że niemal jedna czwarta zgłoszeń mogła pozostać bez odpowiedzi.**

Liczba zgłoszeń podejrzenia wykroczenia (spalania odpadów, nieprzestrzegania uchwały antysmogowej)	Liczba przeprowadzonych kontroli interwencyjnych	Liczba wszystkich przeprowadzonych kontroli
5830	4392	24 667

Brak reakcji na zgłoszenie negatywnie wpływa na zaufanie mieszkańców do systemu – osoby ich dokonujące mogą czuć się zignorowane i zniechęcone do dalszego informowania o naruszeniach. Z kolei dla mieszkańców, których dotyczyło zgłoszenie, brak interwencji może być sygnałem przyzwolenia na tego typu zachowania i poczucia całkowitej bezkarności. Przyczynami problemów z realizacją kontroli interwencyjnych na podstawie zgłoszeń mogą być zarówno niedobory kadrowe jak i niewydolność procedur lub inne bariery organizacyjne.

Kolejnym niepokojącym sygnałem jest wyraźny, aż 30-procentowy spadek liczby wszystkich przeprowadzonych kontroli – zarówno interwencyjnych,

jak i planowych – dotyczących spalania odpadów oraz egzekwowania uchwały antysmogowej w stosunku do poprzedniego roku. Podczas gdy w 2023 roku przeprowadzono 35 308 kontroli⁴, w 2024 roku było ich już tylko 24 667. Taka tendencja może niestety sugerować kilka niekorzystnych zjawisk: obniżanie priorytetu działań na rzecz poprawy jakości powietrza, ograniczanie zasobów przeznaczanych na egzekwowanie przepisów czy zmniejszenie zaangażowania samorządów w realizację polityki antysmogowej.

Należy przy tym zauważyć, że aktualizacja Programu ochrony powietrza dla Małopolski, przyjęta w listopadzie 2023 roku, obniżyła wymaganą liczbę obowiązkowych kontroli w gminach aż o połowę, co najprawdopodobniej wpłynęło na obserwowany spadek aktywności kontrolnej w 2024 roku.

Aktualnie, dla każdej gminy w Programie ochrony powietrza przypisana jest następująca obowiązkowa liczba kontroli do przeprowadzenia:

- 60 budynków w gminach o liczbie mieszkańców do 10 tys.,
- 100 budynków w gminach o liczbie mieszkańców między 10 tys. a 20 tys.,
- 200 budynków w gminach o liczbie mieszkańców między 20 tys. a 50 tys.,
- 500 budynków w gminach o liczbie mieszkańców powyżej 50 tys.,
- Kraków → kontrola wszystkich budynków z paleniskami.

Choć ustalone progi są stosunkowo niskie, według analizy aż 14 gmin nie zdołało zrealizować w 2024 roku nawet tego podstawowego wymogu. Jedna gmina (Radgoszcz) nie przeprowadziła w ciągu całego roku żadnej kontroli pod kątem przestrzegania przepisów antysmogowych (obowiązkowo powinno być tam zrealizowanych min. 60 kontroli). Niewiele lepsza sytuacja miała miejsce w gminach: Trzciana (zaledwie 1 przeprowadzona kontrola, podczas gdy POP zobowiązywał do realizacji min. 60 kontroli), Kamionka Wielka (2 przeprowadzone kontrole, obowiązkowo z POP: 100) oraz Oświęcim – gmina wiejska (3 przeprowadzone kontrole, obowiązkowo z POP: 100). Najwięcej kontroli przeprowadzono w Nowym Sączu (3119), Krakowie (1023) i Skawinie (464).

— ⁴ Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, *Sprawozdanie okresowe z realizacji Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego za 2023 rok*, Kraków 2024, <https://powietrze.malopolska.pl/wp-content/uploads/2024/06/Sprawozdanie-okresowe-z-realizacji-Programu-ochrony-powietrza-za-2023.pdf>

SKUTECZNOŚĆ KONTROLI I NAKŁADANE KARY

Również skuteczność prowadzonych kontroli w wielu przypadkach budzi poważne wątpliwości. **7% z nich zakończyło się wykryciem naruszenia uchwały antysmogowej, a 3% potwierdziło spalanie odpadów.** O ile w przypadku spalania odpadów można przypuszczać, że jest to zjawisko relatywnie rzadkie, o tyle niska wykrywalność naruszeń uchwały antysmogowej budzi zdziwienie – szczególnie biorąc pod uwagę fakt, że blisko 140 tysięcy budynków jednorodzinnych w województwie nadal ogrzewanych jest wyłącznie za pomocą urządzeń niespełniających wymagań uchwały⁵.

Liczba przeprowadzonych kontroli	Liczba wykrytych wykroczeń w zakresie naruszenia zapisów uchwały antysmogowej	Liczba wykrytych wykroczeń w zakresie spalania odpadów lub pozostałości roślinnych	Odsetek kontroli, które zakończyły się ujawnieniem nieprzestrzegania uchwały antysmogowej	Odsetek kontroli, które zakończyły się ujawnieniem spalania odpadów lub pozostałości roślinnych
24 667	1677	852	7%	3%

Przyczyną takiego stanu rzeczy mogą być ograniczenia organizacyjne po stronie gmin – w szczególności brak straży gminnych lub międzygminnych, niewystarczająca liczba kontrolerów czy ograniczony dostęp do niezbędnego wyposażenia, a także fakt, że osoby prowadzące kontrole mogą nie być odpowiednio przygotowane pod względem merytorycznym, nie posiadać wystarczających kompetencji lub doświadczenia praktycznego. **Wyzwanie stanowi również zróżnicowany poziom zaangażowania samorządów w realizację obowiązków kontrolnych – zarówno pod względem intensywności działań, jak i sposobu ich dokumentowania i raportowania.**

Samorządy wskazują również, że barierą w prowadzeniu skutecznych kontroli palenisk są istotne problemy z funkcjonowaniem Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (CEEB), która w obecnym kształcie nie realizuje w pełni swojej funkcji. Baza ta miała stanowić między innymi ważny fundament działań kontrolnych – wskazywać adresy budynków wyposażonych w kotły niespełniające wymogów uchwały antysmogowej. Jednak ze względu na poważne ograniczenia nie odzwierciedla w sposób rzetelny stanu faktycznego.

⁵ https://zone.gunb.gov.pl/raporty/struktura_budynkow_zrodla_co/wojewodztwa (dostęp: 26.08.2025)

Według samorządów rozbieżności między rzeczywistą sytuacją a danymi deklarowanymi przez mieszkańców sięgają nawet 10–15%⁶. Na zniekształcenie statystyk wpływa m.in. powielanie deklaracji w obrębie tych samych punktów adresowych, brak aktualizacji danych po wymianie źródeł ciepła oraz błędne lub intencjonalnie fałszywe informacje, składane często w związku z ubieganiem się o dodatki paliwowe. W konsekwencji baza CEEB nie zawsze pozwala na skuteczne typowanie budynków do kontroli, co zmusza gminy do prowadzenia równoległych, własnych rejestrów źródeł ogrzewania. Co więcej, system raportowy oceniany jest jako mało funkcjonalny – pozbawiony niezbędnych narzędzi analitycznych i niewygodny w obsłudze. **Baza CEEB wymaga zatem pilnego usprawnienia, aby zwiększyć jej efektywność i użyteczność.**

Spalanie odpadów i pozostałości roślinnych							
Liczba wykrytych wykroczeń	Liczba wystawionych mandatów	Liczba spraw skierowanych do sądu	Liczba udzielonych pouczeń	Odsetek wykroczeń zakończonych wystawieniem mandatu	Odsetek wykroczeń zakończonych skierowaniem sprawy do sądu	Odsetek wykroczeń, za które nie nałożono mandatu lub sprawy sądowej	
852	353	40	417	41,4%	4,7%	53,9%	
						48,9% wyłącznie pouczenie	5% brak reakcji na ujawnione wykroczenie

Nieprzestrzeganie uchwały antysmogowej							
Liczba wykrytych wykroczeń	Liczba wystawionych mandatów	Liczba spraw skierowanych do sądu	Liczba udzielonych pouczeń	Odsetek wykroczeń zakończonych wystawieniem mandatu	Odsetek wykroczeń zakończonych skierowaniem sprawy do sądu	Odsetek wykroczeń, za które nie nałożono mandatu lub sprawy sądowej	
1677	172	10	1148	10,3%	0,6%	89,1%	
						68,5% wyłącznie pouczenie	20,6% brak reakcji na ujawnione wykroczenie

⁶ Instytut Ekonomii Środowiska, *Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków – perspektywa samorządów*, 2025

Kolejnym problemem związanym z realizacją kontroli palenisk w gminach Małopolski jest rzadkie stosowanie sankcji, nawet w przypadkach, gdy wykroczenie zostało jednoznacznie stwierdzone na miejscu kontroli. Dane dotyczące nakładania mandatów oraz kierowania spraw do sądu wskazują, że środki te wykorzystywane są w sposób marginalny. W praktyce dominującą formą reakcji pozostają pouczenia, co znacząco osłabia skuteczność przepisów i prowadzi do ich de facto bezkarnego łamania.

W przypadku stwierdzenia spalania odpadów – czynu bezpośrednio zagrażającego zdrowiu ludzi i środowisku – mandaty zostały nałożone w zaledwie 41% przypadków, a 5% spraw skierowano do sądu.

Oznacza to, że ponad połowa udokumentowanych przypadków spalania odpadów (54%) nie spotkała się z żadną realną sankcją – nałożono wyłącznie pouczenie lub wykroczenie pozostało całkowicie bez reakcji służb.

Jeszcze rzadziej stosowano sankcje w przypadku naruszeń uchwały antysmogowej, czyli przede wszystkim eksploatacji pozaklasowych źródeł ciepła. Tylko 10% wykroczeń tego typu zakończyło się mandatem, a jedynie niecały 1% spraw zostało skierowanych do sądu.

Oznacza to, że w blisko 9 na 10 przypadków łamania uchwały antysmogowej (89%) kontrolerzy ograniczali się wyłącznie do pouczeń lub sprawa pozostawała bez jakiejkolwiek reakcji, pomimo formalnie potwierdzonego naruszenia przepisów, co z punktu widzenia prewencji i społecznego odbioru działań kontrolnych jest poważnym problemem.

	Liczba wystawionych mandatów	Łączna wartość wystawionych mandatów	Średnia wartość mandatu
Spalanie odpadów i pozostałości roślinnych	353	78 980 zł	224 zł
Naruszenie uchwały antysmogowej	172	27 990 zł	163 zł

Również wysokość nakładanych mandatów pozostaje na niskim poziomie. W 2024 r. średnia kwota mandatu za spalanie odpadów i pozostałości roślinnych wyniosła 224 zł, co stanowi mniej niż połowę maksymalnej dopuszczalnej stawki. Jeszcze niższa była średnia kwota mandatów za naruszenia uchwały antysmogowej – 163 zł – co wskazuje na stosowanie kar z dolnego przedziału możliwych widełek i potwierdza niezwykle łagodną praktykę egzekwowania uchwały antysmogowej.

Tylko w dwóch gminach – Skawinie i Szerzynie – zastosowano decyzje administracyjne w trybie art. 363 ustawy Prawo ochrony środowiska (POŚ), nakazujące ograniczenie negatywnego oddziaływania na środowisko, co w praktyce oznacza obowiązek usunięcia instalacji, której eksploatacja narusza prawo; łącznie wydano 13 takich decyzji. Zebrane dane wskazują, że art. 363 POŚ jest wykorzystywany bardzo rzadko, mimo iż stanowi jedno z najbardziej skutecznych narzędzi prawnych, jakim dysponuje samorząd lokalny, umożliwiających trwałą eliminację problematycznych źródeł niskiej emisji. Może on być szczególnie użyteczny w przypadkach, gdy środki o charakterze doraźnym – mandaty czy kierowanie spraw do sądu – nie prowadzą do oczekiwanych efektów. Ograniczone stosowanie tego instrumentu może wynikać m.in. z obaw gmin dotyczących skomplikowanej procedury administracyjnej, potencjalnych odwołań i sporów sądowych, a także z braku doświadczenia urzędników w prowadzeniu tego typu postępowań. W konsekwencji, mimo wysokiego potencjału skuteczności, art. 363 POŚ pozostaje narzędziem wykorzystywanym marginalnie.

Brak realnych konsekwencji za łamanie prawa prowadzi do demotywacji mieszkańców w zakresie zgłaszania nieprawidłowości, a także do utrwalania przekonania, że przepisy mają charakter czysto teoretyczny. Bez zdecydowanego stosowania sankcji – zwłaszcza w przypadkach rażących i powtarzalnych naruszeń prawa – system kontroli traci swój prewencyjny charakter, a tempo eliminacji wysokoemisyjnych źródeł ciepła pozostaje wysoce niezadowolające.

Należy w tym miejscu podkreślić, że w procesie stosowania sankcji (mandatów, spraw kierowanych do sądów) czy wydawania decyzji administracyjnych podejmowanych w trybie art. 363 POŚ – **istotne jest uwzględnienie sytuacji osób najuboższych i mniej zaradnych życiowo**. Wdrażanie przepisów powinno

odbywać się z uwagą i wrażliwością na ograniczenia, z jakimi mierzą się przedstawiciele tej grupy mieszkańców. Kontrole powinny być realizowane w sposób zindywidualizowany, tak aby oprócz weryfikacji i sankcjonowania naruszeń obejmowały także element wsparcia oraz wskazania dalszych kroków niezbędnych do dostosowania się do obowiązujących regulacji. W najbardziej wymagających przypadkach gmina powinna odegrać aktywną rolę, wspierając mieszkańców w uzyskaniu dostępnych dotacji i przejściu całego procesu wymiany nieefektywnego źródła ciepła. Zagadnienie ubóstwa energetycznego stanowi istotne wyzwanie dla samorządów gminnych. W 2025 roku Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego uruchomił program wsparcia, którego celem było przekazanie gminom środków finansowych na pomoc osobom najuboższym w wymianie przestarzałych i nieefektywnych źródeł ciepła⁷.

POBIERANIE PRÓBEK POPIOŁU

Jedną z najskuteczniejszych, a zarazem wciąż niedostatecznie wykorzystywanych metod weryfikacji przypadków spalania odpadów w instalacjach grzewczych jest pobieranie i laboratoryjna analiza próbek popiołu z paleniska. Program ochrony powietrza dla województwa małopolskiego zobowiązuje gminy do stosowania tej procedury podczas co najmniej 5% prowadzonych kontroli.

Liczba gmin, które podczas kontroli nie pobrały obowiązkowej liczby próbek popiołu (pobrano próbki podczas mniej niż 5% kontroli)	Liczba gmin, które podczas kontroli pobrały obowiązkową liczbę próbek popiołu (pobrano próbki podczas 5% lub więcej kontroli)	Odsetek gmin, które podczas kontroli nie pobrały obowiązkowej liczby próbek popiołu	Odsetek gmin, które podczas kontroli pobrały obowiązkową liczbę próbek popiołu
109	73	60%	40%

Zgromadzone dane wskazują na poważne braki w realizacji obowiązku poboru próbek popiołu przez gminy. **Aż 109 gmin (60%) nie wypełniło wymogów określonych w POP, pobierając próbki do analizy laboratoryjnej podczas mniej niż 5% przeprowadzonych kontroli. Co więcej, aż 50 gmin nie pobrało ani jednej próbki.**

⁷ <https://powietrze.malopolska.pl/aktualnosci/rozpoczynamy-nabor-do-programu-wsparcia-najubozych-na-wymiane-pieczow/>

Tak słabe wykorzystanie tego narzędzia kontrolnego budzi zdziwienie, zwłaszcza że – mimo licznych zgłoszeń od mieszkańców – skuteczność wykrywania przypadków spalania odpadów wciąż utrzymuje się na bardzo niskim poziomie. Zgłoszenia te stanowią uzasadnione podejrzenie naruszenia, a analiza popiołu jest najpewniejszym sposobem potwierdzenia wykroczenia.

DZIAŁANIA KONTROLNE W GMINACH ZE STRAŻĄ I BEZ STRAŻY

W drugiej części raportu działania kontrolne w województwie małopolskim przeanalizowano oddzielnie dla gmin posiadających straż miejską lub gminną oraz dla tych, które nie dysponują taką jednostką.

	Liczba gmin	Liczba upoważnionych kontrolerów	Liczba budynków mieszkalnych	Liczba budynków mieszkalnych przypadających na jednego kontrolera
gminy bez straży	144	614	453 182	738
gminy ze strażą	38	697	273 619	393

	Liczba zgłoszeń podejrzenia wykroczenia (spalania odpadów, nieprzestrzegania uchwały antysmogowej)	Liczba przeprowadzonych kontroli interwencyjnych	Liczba wszystkich przeprowadzonych kontroli	Odsetek skontrolowanych budynków mieszkalnych
gminy bez straży	2398	1593	13 729	3%
gminy ze strażą	3432	2799	10 938	4%

	Liczba przeprowadzonych kontroli	Liczba wykrytych wykroczeń w zakresie naruszenia zapisów uchwały antysmogowej	Liczba wykrytych wykroczeń w zakresie spalania odpadów lub pozostałości roślinnych	Odsetek kontroli, które zakończyły się ujawnieniem nieprzestrzegania uchwały antysmogowej	Odsetek kontroli, które zakończyły się ujawnieniem spalania odpadów lub pozostałości roślinnych
gminy bez straży	13 729	811	155	6%	1%
gminy ze strażą	10 938	866	697	8%	6%

Spalanie odpadów i pozostałości roślinnych								
	Liczba wykrytych wykroczeń	Liczba wystawionych mandatów	Liczba spraw skierowanych do sądu	Liczba udzielonych pouczeń	Odsetek wykroczeń zakończonych wystawieniem mandatu	Odsetek wykroczeń zakończonych skierowaniem sprawy do sądu	Odsetek wykroczeń, za które nie nałożono mandatu lub sprawy sądowej	
gminy bez straży	155	49	9	64	31,6%	5,8%	62,6%	
							41,3% wyłącznie pouczenie	21,3% brak reakcji na ujawnione wykroczenie
gminy ze strażą	697	304	31	353	43,6%	4,4%	52%	
							50,6% wyłącznie pouczenie	1,4% brak reakcji na ujawnione wykroczenie

Nieprzestrzeganie uchwały antysmogowej								
	Liczba wykrytych wykroczeń	Liczba wystawionych mandatów	Liczba spraw skierowanych do sądu	Liczba udzielonych pouczeń	Odsetek wykroczeń zakończonych wystawieniem mandatu	Odsetek wykroczeń zakończonych skierowaniem sprawy do sądu	Odsetek wykroczeń, za które nie nałożono mandatu lub sprawy sądowej	
gminy bez straży	811	44	7	532	5,4%	0,9%	93,7%	
							65,6% wyłącznie pouczenie	28,1% brak reakcji na ujawnione wykroczenie
gminy ze strażą	866	128	3	616	14,8%	0,3%	84,9%	
							71,1% wyłącznie pouczenie	13,8% brak reakcji na ujawnione wykroczenie

		Liczba wystawionych mandatów	Łączna wartość wystawionych mandatów	Średnia wartość mandatu
gminy bez straży	Naruszenie uchwały antysmogowej	44	3840 zł	87 zł
	Spalanie odpadów i pozostałości roślinnych	49	7610 zł	155 zł
gminy ze strażą	Naruszenie uchwały antysmogowej	128	24 150 zł	189 zł
	Spalanie odpadów i pozostałości roślinnych	304	71 370 zł	235 zł

	Liczba gmin, które podczas kontroli nie pobrały obowiązkowej liczby próbek popiołu (pobrano próbki podczas mniej niż 5% kontroli)	Liczba gmin, które podczas kontroli pobrały obowiązkową liczbę próbek popiołu (pobrano próbki podczas 5% lub więcej kontroli)	Odsetek gmin, które podczas kontroli nie pobrały obowiązkowej liczby próbek popiołu	Odsetek gmin, które podczas kontroli pobrały obowiązkową liczbę próbek popiołu
gminy bez straży	82	62	57%	43%
gminy ze strażą	27	11	71%	29%

Analizą objęto dwie grupy gmin: 144 gminy bez straży miejskiej lub gminnej oraz 38 gmin ze strażą. Tak jak w poprzednich latach, również w 2024 roku zauważalne są znaczące różnice w prowadzeniu działań kontrolnych w zależności od tego, czy w danej gminie funkcjonuje taka jednostka.

W gminach bez straży na jednego kontrolera przypadało średnio 738 budynków mieszkalnych do kontroli, podczas gdy w gminach ze strażą obciążenie było znacząco mniejsze – 393 budynków na jednego kontrolera. Ta prawie dwukrotna różnica przekłada się na realne możliwości prowadzenia działań – gminy ze strażą mogą częściej docierać do mieszkańców i skuteczniej reagować na zgłoszenia. Dodatkowo, strażnicy prowadzą kontrole nie tylko w godzinach pracy urzędu, ale również popołudniami i w weekendy, co zwiększa ich skuteczność.

Pomimo większej liczby budynków mieszkalnych w grupie gmin pozbawionych straży gminnych/miejskich, odnotowano tam istotnie mniejszą liczbę zgłoszeń od mieszkańców dotyczących podejrzenia nieprzestrzegania przepisów

antysmogowych. W konsekwencji również liczba przeprowadzonych kontroli interwencyjnych była tam niższa. Co jednak istotne, w obu analizowanych grupach liczba przeprowadzonych kontroli interwencyjnych pozostawała niższa niż liczba zgłoszeń, co wskazuje na pozostawienie znacznej części spraw bez podjęcia żadnych działań.

Łączna liczba kontroli – obejmujących zarówno działania interwencyjne, jak i planowe oraz następne – była wyższa w gminach pozbawionych straży. Ze względu na zróżnicowanie liczby gmin w obu grupach oraz ich powierzchni, wyniki odniesiono do liczby budynków mieszkalnych, co pozwoliło na uzyskanie bardziej porównywalnych wskaźników. **Po przeliczeniu na liczbę budynków mieszkalnych wyższe wartości odnotowano w gminach posiadających straż – przy założeniu, że każda kontrola dotyczyła innego obiektu, skontrolowano tam około 4% budynków, podczas gdy w gminach bez straży około 3%.**

Analiza skuteczności wykrywania wykroczeń również wykazała istotne różnice pomiędzy gminami wyposażonymi w straż gminną/miejską a gminami bez takich jednostek. **W gminach posiadających straż nieprzestrzeganie uchwały antysmogowej stwierdzono podczas 8% kontroli, a przypadki spalania odpadów podczas 6% kontroli. Dla porównania, w gminach bez straży wartości te wyniosły odpowiednio 6% i 1%.** Świadczy to o wyższej skuteczności straży w wykrywaniu naruszeń, co można wiązać z ich lepszym przeszkoleniem, doświadczeniem i szerszym dostępem do narzędzi kontrolnych.

Znaczne różnice występują również w zakresie egzekwowania kar. W gminach bez straży, mimo stwierdzonych naruszeń, mieszkańcy byli karani rzadziej i łagodniej. Należy podkreślić, że urzędnicy nie mają uprawnień do nakładania mandatów – mogą jedynie kierować sprawy do sądu lub współpracować w tym zakresie z policją. **Tylko 37% przypadków spalania odpadów zakończyło się tam mandatem (mandaty nakładane przez Policję) lub skierowaniem sprawy do sądu, podczas gdy w gminach ze strażą odsetek ten wyniósł 48%.** Niemniej, w obu grupach ponad połowa przypadków pozostawała bez realnych sankcji, co ogranicza prewencyjny charakter działań.

Jeszcze mniej skuteczna pozostaje egzekucja uchwały antysmogowej. **W gminach ze strażą jedynie 15% stwierdzonych naruszeń zakończyło się mandatem lub skierowaniem sprawy do sądu. W gminach bez straży odsetek ten był jeszcze niższy – zaledwie 6%.** W pozostałych przypadkach stosowano pouczenia lub zaniechano jakiegokolwiek reakcji. Oznacza to, że uchwała antysmogowa nie jest skutecznie egzekwowana, a brak realnych kar uniemożliwia osiągnięcie zakładanych efektów w poprawie jakości powietrza.

Różnice widoczne są również w wysokości mandatów. **W gminach bez straży średnia kara za nieprzestrzeganie uchwały wynosiła 87 zł, a za spalanie odpadów – 155 zł, podczas gdy w gminach posiadających straż odpowiednio 189 zł i 235 zł.** Wskazuje to, że obecność jednostek straży w gminach wiąże się z częstszym i bardziej dotkliwym nakładaniem kar, zwiększającym ich efekt odstraszający. Należy jednak podkreślić, że w obu grupach gmin są to nadal stosunkowo niskie wartości, plasujące się zazwyczaj w dolnym przedziale możliwych do nałożenia kar.

W zakresie spełniania wymogów POP dotyczących pobierania próbek z palenisk lepiej wypadają gminy bez straży, choć aż 57% z nich nie zrealizowało tego obowiązku. W gminach posiadających straż odsetek ten był jeszcze wyższy i wyniósł 71%. W obu grupach widać więc wyraźne braki w realizacji tego obowiązku.

Podsumowując, analiza zebranych danych jednoznacznie wskazuje, że gminy wyposażone w straż gminną lub miejską osiągają przeważnie lepsze wyniki w prowadzeniu kontroli palenisk i egzekwowaniu przepisów antysmogowych. Jest to efektem solidniejszego przygotowania organizacyjnego i merytorycznego, większych uprawnień w zakresie nakładania kar, mniejszego obciążenia kontrolerów oraz prowadzenia działań kontrolnych również poza godzinami pracy urzędów. W gminach bez straży widoczne są ograniczone możliwości reagowania na zgłoszenia, mniejsza skuteczność w wykrywaniu wykroczeń oraz znacznie łagodniejsze podejście do naruszeń prawa.

Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, dostrzegając opisany wyżej problem, uruchomił mechanizm finansowy w ramach Działania 2.5 „Wdrażanie

Programu Ochrony Powietrza” ukierunkowany na tworzenie i rozwój straży gminnych, miejskich oraz międzygminnych. Do tej pory przeprowadzono dwa nabory, z czego w pierwszym złożono 30 projektów, a 29 pozytywnie oceniono i zatwierdzono do dofinansowania na łączną kwotę ponad 15,5 mln zł. Większość gmin aplikowała o wsparcie na doposażenie już funkcjonujących jednostek, jednak cztery samorządy zdecydowały się utworzyć straż gminną - były to Radziemice, Pałecznica, Bukowno i Słomniki. Drugi nabór, ogłoszony w 2024 r., w którym wnioski złożyło 11 gmin, na moment przygotowywania raportu pozostaje nierozstrzygnięty⁸.

⁸ <https://fundusze.malopolska.pl/nabory/10956-dzialanie-25-wdrazanie-programu-ochrony-powietrza-typ-projektu>

DZIAŁANIA KONTROLNE W WYBRANYCH GMINACH W LATACH 2021–2024

W trzeciej części raportu przeanalizowano zmiany w zakresie działań kontrolnych prowadzonych w latach 2021–2024 na obszarze 60 wybranych gmin Małopolski, obejmujących wszystkie gminy powiatów: krakowskiego, oświęcimskiego, nowotarskiego oraz wielickiego.

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

W latach 2021–2024 odnotowano istotne zmiany w zakresie prowadzenia działań kontrolnych w analizowanej grupie 60 gmin.

Liczba gmin posiadających straż gminną lub miejską zwiększała się w tym czasie stopniowo: z 20 w 2021 roku, przez 21 w 2022 roku, do 22 w 2023 roku. W 2024 roku kilka gmin było w trakcie tworzenia straży, jednak ze względu na konieczny etap przygotowawczy, kontrole były realizowane tam jeszcze wyłącznie przez urzędników, dlatego w niniejszej analizie gminy te zakwalifikowano do grupy gmin bez straży.

Wzrost liczby gmin dysponujących strażą miejską lub gminną wskazuje na stopniowe rozszerzanie sieci samorządów dostrzegających korzyści wynikające z funkcjonowania takich formacji w kontekście kontroli palenisk. Pomimo tego, wskaźnik ten pozostaje na niskim poziomie, co podkreśla potrzebę szerszego zaangażowania samorządów w rozwój tego typu jednostek. **W tym okresie zmieniła się także liczba upoważnionych kontrolerów – po spadku w 2022 roku do 696 osób, w kolejnych latach odnotowano ponowny wzrost, aż do 746 kontrolerów w 2024 roku.**

Na przestrzeni analizowanych lat zauważalny jest wyraźny spadek liczby zgłoszeń od mieszkańców – z niemal 7 tysięcy w 2021 roku do niespełna 4 tysięcy w 2024 roku. Tendencja ta wskazuje na zmniejszenie skali zaangażowania społecznego w sygnalizowanie naruszeń, co może wynikać nie tylko ze spadku motywacji do zgłaszania, ale również z poczucia niższej skuteczności egzekwowania prawa. Dodatkowym czynnikiem może być także stopniowe ograniczanie zjawiska spalania odpadów oraz zmniejszająca się liczba „kopciuchów”, co sprawia, że mieszkańcy rzadziej dostrzegają przypadki naruszeń. **Podobnie wygląda sytuacja w zakresie liczby przeprowadzonych kontroli – w latach 2021–2023 utrzymywała się ona na poziomie około 15–16 tysięcy rocznie, natomiast w 2024 roku spadła do 13,3 tysiąca, co stanowi obniżenie o blisko 18% względem roku poprzedniego.** Jednym z czynników, który mógł wpłynąć na obserwowany spadek aktywności kontrolnej w 2024 roku była aktualizacja Programu ochrony powietrza dla Małopolski, która znacząco obniżyła wymaganą liczbę obowiązkowych kontroli w porównaniu do poprzedniego POP.

Pomimo spadku liczby zgłoszeń i kontroli, skuteczność działań kontrolnych lekko wzrosła. **Odsetek kontroli zakończonych identyfikacją wykroczenia zwiększył się z 6% w 2021 roku do 12% w 2024 roku.** Dane te wskazują na lepsze ukierunkowanie działań kontrolerów i efektywniejsze wykorzystanie zasobów. Zdecydowanie bardziej zauważalna jest jednak niekorzystna zmiana w sposobie karania wykroczeń. W latach 2021–2022 ponad połowa przypadków (61–73%) kończyła się mandatem lub skierowaniem sprawy do sądu. Od 2023 roku widoczny jest gwałtowny spadek – najpierw do 34%, a następnie do zaledwie 28% w 2024 roku. Analiza wskazuje, że zmiana ta była najprawdopodobniej związana z charakterem popełnianych naruszeń. Coraz większą część wykroczeń stanowiło bowiem nieprzestrzeganie zapisów uchwały antysmogowej, a w przypadku tego typu wykroczeń mandaty były nakładane zdecydowanie rzadziej niż w odniesieniu do przypadków spalania odpadów i pozostałości roślinnych. **W efekcie odsetek wykroczeń niewiążących się z żadną realną sankcją wzrósł z 39% w 2021 roku do aż 72% w 2024 roku.**

Zmieniała się także wysokość nakładanych mandatów. **W latach 2021–2022 średnia wartość kary wynosiła 219 zł, następnie w 2023 roku spadła do 189 zł, by w 2024 roku nieznacznie wzrosnąć do 197 zł.** Choć widoczna jest częściowa odbudowa wysokości nakładanych kar, to nadal pozostają one niższe niż w pierwszych latach analizy.

Podsumowując dane dotyczące wybranych gmin w latach 2021–2024, należy zauważyć, że liczba zgłoszeń i przeprowadzonych kontroli wyraźnie spadła. Może to świadczyć o obniżeniu poziomu zaangażowania zarówno społecznego, jak i instytucjonalnego w kwestie ochrony powietrza. Taki trend może być również efektem ograniczenia zjawiska spalania odpadów oraz zmniejszenia liczby tzw. „kopciuchów” w porównaniu z latami poprzednimi. Nie można też wykluczyć, że część mieszkańców rezygnuje ze zgłaszania naruszeń z powodu braku zaufania do efektywności działań kontrolnych i egzekwowania przepisów. Jednocześnie odnotowano wzrost skuteczności identyfikacji naruszeń, co sugeruje, że prowadzone kontrole stają się coraz lepiej ukierunkowane i bardziej efektywne. Z drugiej strony, coraz rzadziej kończą się one nałożeniem mandatu lub skierowaniem sprawy do sądu, co wynika przede wszystkim z faktu, że dominującą kategorią naruszeń stało się nieprzestrzeganie uchwały antysmogowej – a w takich przypadkach

powyższe sankcje stosowano bardzo rzadko. W konsekwencji w ostatnich latach obserwuje się przesunięcie akcentów w działalności kontrolnej: od podejścia bardziej restrykcyjnego w latach 2021–2022 w stronę bardziej łagodnego w latach 2023–2024. Obserwowany kierunek zmian może rodzić trudności w zakresie skutecznej ochrony powietrza i stanowić wyzwanie dla dostosowania się do wymagań nowej dyrektywy.

REKOMENDACJE

Dla poprawy skuteczności systemu kontroli przepisów antysmogowych konieczne jest podjęcie konkretnych działań na poziomie regionalnym i krajowym. Poniżej przedstawiamy rekomendacje wynikające z powyższej analizy.

1. WZMOCNIENIE KOMPETENCJI OSÓB PRZEPROWADZAJĄCYCH KONTROLE PALENISK

Skuteczność kontroli zależy w dużej mierze od kompetencji osób je prowadzących. Konieczne jest stworzenie i kontynuowanie systemu regularnych szkoleń centralnych i regionalnych obejmujących między innymi:

- przepisy prawa i ich praktyczne zastosowanie,
- techniki prowadzenia kontroli w terenie,
- obsługę sprzętu kontrolnego i procedury pobierania próbek,
- metody pracy z mieszkańcami i rozwiązywania sytuacji konfliktowych,
- aktualną wiedzę o wpływie zanieczyszczeń na zdrowie,
- budowanie świadomości roli i odpowiedzialności kontrolujących (niezależnie czy są urzędnikami czy strażnikami),
- elementy motywacyjne zwiększające determinację do podejmowania zdecydowanych działań kontrolnych.

Dodatkowym działaniem powinna być wymiana dobrych praktyk między gminami – np. poprzez warsztaty organizowane przez Urząd Marszałkowski.

2. WSPARCIE FINANSOWE I EKSPERCKIE DLA GMIN W ZAKRESIE ROZWOJU STRAŻY MIEJSKICH, GMINNYCH I MIĘDZYGMINNYCH

Jak pokazała niniejsza analiza, skuteczność egzekucji przepisów antysmogowych w największym stopniu zależy od istnienia wyspecjalizowanych jednostek kontrolnych. Dlatego priorytetem powinno być tworzenie straży w gminach, które ich nie posiadają, oraz wzmacnianie już funkcjonujących jednostek poprzez zwiększenie zatrudnienia i doposażenie w nowoczesny sprzęt (drony, kamery termowizyjne, zestawy do pobierania próbek popiołu).

Wsparcie powinno obejmować zarówno pojedyncze gminy, jak i rzadko obecnie stosowane rozwiązania ponadgminne – tworzenie straży działających w ramach porozumień międzygminnych, które mogą skutecznie pełnić funkcje kontrolne w mniejszych jednostkach samorządowych, gdzie powołanie odrębnej straży byłoby ekonomicznie trudne. Stabilne mechanizmy finansowania (np. w ramach programów Urzędu Marszałkowskiego) są niezbędne, aby zapewnić trwałość tego systemu i jego dalszy rozwój.

3. STANDARDYZACJA PROCEDUR KONTROLNYCH

Obecnie praktyki kontrolne różnią się znacząco pomiędzy gminami, co prowadzi do nierównego egzekwowania prawa. Należy opracować jednolite i wiążące procedury obejmujące m.in.:

- sposób reagowania na zgłoszenia mieszkańców,
- obowiązkowy zakres stosowania sankcji w przypadku potwierdzonych naruszeń (np. stosowanie pouczeń wyłącznie przy pierwszym stwierdzonym wykroczeniu, a przy każdym kolejnym – nakładanie kar pieniężnych),
- standard dokumentowania kontroli.

Standardyzacja pozwoli na ujednolicenie jakości działań w całym województwie oraz ułatwi ocenę skuteczności poszczególnych gmin.

Obecnie, Ministerstwo Klimatu i Środowiska przygotowuje praktyczny poradnik dla urzędników i funkcjonariuszy straży gminnych i miejskich pt. *Jak kontrolować paleniska domowe?* W zamierzeniu będzie to kompleksowe opracowanie dające szansę na ujednolicenie systemu kontroli na poziomie krajowym w aspekcie praktycznym. Publikacja podręcznika planowana jest na drugą połowę 2025 r.

4. ZWIĘKSZENIE LICZBY WYMAGANYCH KONTROLI OKREŚLONYCH W PROGRAMIE OCHRONY POWIETRZA

Niepokojącym zjawiskiem jest odnotowany w 2024 roku w województwie małopolskim znaczący spadek liczby przeprowadzonych kontroli dotyczących spalania odpadów oraz przestrzegania przepisów uchwały antysmogowej, w porównaniu z rokiem poprzednim. Za prawdopodobną przyczynę tego spadku należy uznać fakt, iż aktualizacja Programu ochrony powietrza dla Małopolski, przyjęta

w listopadzie 2023 roku, zmniejszyła o połowę wymaganą minimalną liczbę obowiązkowych kontroli realizowanych przez gminy.

Analiza danych wskazuje, że wyższe wymagania w zakresie liczby kontroli w Programie ochrony powietrza skutkują większą aktywnością gmin w ich realizacji.

Rekomenduje się ponowne zwiększenie minimalnej liczby obowiązkowych kontroli w gminach, w celu wzmocnienia egzekwowania przepisów antysmogowych. Kontrole planowe powinny obejmować również element działań edukacyjnych, co jest szczególnie istotne w kontekście nadal niskiego poziomu wdrożenia uchwały antysmogowej w Małopolsce.

5. ZAPEWNIENIE DOSTĘPU DO RZETELNYCH DANYCH Z CEEB I NARZĘDZI ANALITYCZNYCH

Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków (CEEB) powinna stanowić podstawowe źródło informacji do planowania działań kontrolnych. Gminy powinny otrzymać narzędzia umożliwiające automatyczne typowanie budynków z nielegalnymi kotłami, a także monitorowanie postępu ich wymiany.

Wskazane jest również zapewnienie gminom wsparcia analitycznego, które pozwoliłyby łączyć dane z CEEB z innymi źródłami informacji (np. zgłoszeniami mieszkańców czy danymi o emisjach).

6. AMBITNY PLAN PRZYGOTOWANIA DO NOWYCH WYMOGÓW UNIJNYCH

Wejście w życie nowej Dyrektywy w sprawie jakości powietrza (AAQD) oznacza konieczność wdrożenia bardziej rygorystycznych norm jakości powietrza do 2030 r. Aby sprostać tym wymaganiom, niezbędne jest przyspieszenie eliminacji wysokoemisyjnych źródeł ciepła, a co za tym idzie – zwiększenie zakresu i skuteczności działań kontrolnych.

W związku z tym konieczne jest opracowanie ambitnego i realistycznego planu wdrożenia nowych wymogów, uwzględniającego zarówno działania prewencyjno-edukacyjne, jak i skuteczne egzekwowanie prawa.

7. EGZEKWOWANIE REALIZACJI WYMOGÓW POP PRZEZ GMINY

Z przeprowadzonej analizy wynika, że zapisy Programu ochrony powietrza są przez gminy realizowane w sposób wybiórczy i niesystematyczny. Dla zapewnienia skuteczności POP konieczne jest zwiększenie aktywności Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w monitorowaniu i egzekwowaniu działań gmin.

WIOŚ powinien prowadzić regularne i częstsze kontrole w gminach, obejmujące swoim zakresem zarówno poziom realizacji obowiązków wynikających z POP, jak i efektywność stosowanych działań. System kontroli powinien objąć wszystkie gminy w okresie obowiązywania POP, a jego wyniki stanowić podstawę do dalszych działań naprawczych oraz obligatoryjnego nakładania sankcji w przypadku stwierdzenia niewywiązywania się gmin z obowiązków wynikających z POP.

8. AKCJE INFORMACYJNE I EDUKACYJNE SKIEROWANE DO MIESZKAŃCÓW

Niezbędne jest zintensyfikowanie działań informacyjnych i edukacyjnych, ponieważ spadek liczby zgłoszeń podejrzenia nieprzestrzegania przepisów antysmogowych wskazuje na malejącą świadomość znaczenia indywidualnego zaangażowania w poprawę jakości powietrza. Zjawisko to może być również częściowo efektem przekonania mieszkańców, że kontrole i egzekwowanie prawa są mało skuteczne, co zniechęca do podejmowania inicjatywy zgłaszania naruszeń. Równocześnie kluczowe pozostaje przypomnienie o obowiązku dostosowania się do przepisów prawa, w tym uchwał antysmogowych, które obecnie stanowią dominującą kategorię naruszeń.



polski
alarm
smogowy

