

DUSZĄCA BEZKARNOŚĆ

KONTROLE PALENISK
W WOJEWODZTWIE ŚLĄSKIM W 2024 ROKU

RYBNIK 2025



polski
alarm
smogowy

Copyright

Stowarzyszenie Alarm Smogowy

Rybnik

Październik 2025

Zespół badawczy i opracowanie:

Janusz Piechoczek

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 WOJEWÓDZTWIE ŚLĄSKIM W 2024 ROKU

Wstęp	5
Najważniejsze wyniki	6
Porównanie gmin ze strażą i bez straży gminnej	7
Zgłoszenia	8
Liczba kontroli	12
Procedura kontroli	14
Skuteczność kontroli	14
Sankcje	17
Zapotrzebowanie na straż gminną	20

KONTROLA PALENISK W WOJEWÓDZTWIE ŚLĄSKIM W 2024 ROKU

Każdy wójt, burmistrz lub prezydent – jako organ władzy – odpowiada za ochronę środowiska, w tym za jakość powietrza. Korzystać może z różnych narzędzi. Po pierwsze – polityka informowania i edukowania mieszkańców o stanie powietrza i w związku z tym o konieczności ochrony zdrowia. Po drugie – wsparcie finansowe kierowane między innymi do tych, którzy inwestują w wymianę urządzeń grzewczych. Wreszcie, uprawnienia do kontroli, czy mieszkańcy przestrzegają obowiązującego prawa w zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami.

Jak co roku, Polski Alarm Smogowy zadał wszystkim 167 gminom w województwie śląskim pytania dotyczące ostatniego z wymienionych narzędzi w trybie dostępu do informacji publicznej. Interesowało nas, w jaki sposób gminy kontrolowały w 2024 roku domowe kotły i piece będące głównym źródłem niskiej emisji. Na wniosek odpowiedziały wszystkie poza gminami Kochanowice, Kruszyna i Niegowa.

NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI

- To kolejna edycja raportu potwierdzająca kluczową rolę straży gminnych i miejskich. Tam, gdzie działają te służby, cały ekosystem kontroli działa znacznie wydajniej, począwszy od aktywności mieszkańców w zakresie zgłoszeń, a skończywszy na karaniu za stwierdzone wykroczenia. W gminach bez straży sprawcy wykroczeń mogą czuć się niemal bezkarni.
- Aż 95% zgłoszeń dotyczących podejrzenia spalania odpadów lub nieprzestrzegania uchwały antysmogowej miało miejsce w gminach ze strażą. W gminach bez straży zgłaszanie wykroczeń zdarza się sporadycznie. Sytuacja ta nie zmienia się od lat.
- W porównaniu do poprzednich badań, wzrósł odsetek kontroli zakończonych ujawnieniem wykroczeń. Nadal jednak zdecydowanie częściej naruszenia przepisów wykrywano w gminach ze strażą – aż 26% kontroli kończyło się tam stwierdzeniem wykroczenia. W gminach bez straży odsetek ten wyniósł 15%.
- W minionym roku w woj. śląskim kontrole ujawniły 5,5 tys. przypadków spalania odpadów lub łamania uchwały antysmogowej. 85% naruszeń wykryto podczas kontroli w gminach ze strażą.
- Większość przypadków spalania odpadów lub łamania uchwały antysmogowej w woj. śląskim pozostała bez sankcji. Dotyczyło to 61% wykroczeń w gminach ze strażą i aż 87% w gminach bez straży. Sytuacja jest w tym obszarze niepokojąco stabilna od początku prowadzonych przez PAS badań.

PORÓWNANIE GMIN ZE STRAŻĄ I BEZ STRAŻY GMINNEJ

W porównaniu do ubiegłorocznego badania nieznacznie spadła liczba uprawnionych do prowadzenia kontroli w województwie śląskim. W 2024 r. było to łącznie ponad 1600 osób. Straż gminna lub miejska działała w 54 badanych gminach, które łącznie zatrudniają 966 strażników z uprawnieniami do kontrolowania. W większości z nich (40 gmin) wspierali ich dodatkowo urzędnicy (225 osób). W pozostałych 110 gminach za kontrolę odpowiadało 435 urzędników.

Gmin ze strażą jest dwukrotnie mniej wśród badanych, za to miały do dyspozycji niemal trzykrotnie więcej kontrolujących. Trzeba też wziąć pod uwagę, że strażnicy mieli do skontrolowania mniejszą liczbę budynków. Na jednego funkcjonariusza straży przypadały bowiem średnio 324 budynki mieszkalne. Z kolei w gminie bez straży urzędnik miał średnio do skontrolowania 742 budynki mieszkalne, a więc ponad dwukrotnie więcej.

Warto zauważyć, że budynki mieszkalne to również budynki wielorodzinne, w których znajduje się od kilku do nawet kilkudziesięciu lokali. Oznacza to w praktyce znacznie większe obciążenie kontrolami w gminach z dużym zasobem starych budynków wciąż wyposażonych w miejscowe ogrzewacze pomieszczeń typu piece kaflowe, czy piecokuchnie. Taka sytuacja dotyczy niemal wyłącznie gmin miejskich, prawie bez wyjątku posiadających straż.

Tabela 1: Porównanie gmin z/bez straży gminnej – liczba kontrolujących i zgłoszeń

	Gminy ze strażą	Gminy bez straży
Liczba gmin	55	109
Liczba upoważnionych kontrolerów	1191	435
Liczba budynków mieszkalnych ¹	385 598	322 987
Liczba budynków mieszkalnych przypadająca na jednego kontrolującego	324	742
Liczba zgłoszeń podejrzenia wykroczenia	9352	465

Źródło: opracowanie własne

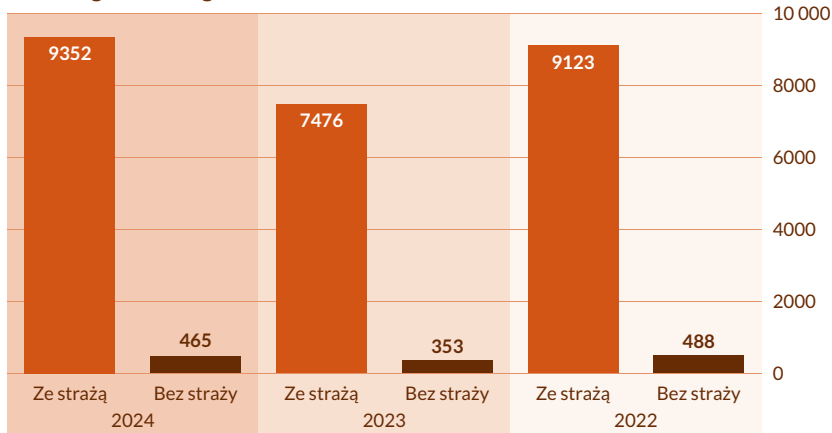
¹ GUS, Bank Danych Lokalnych, Budynki mieszkalne w gminie, data ostatniej aktualizacji: 03.07.2025

ZGŁOSZENIA

Jedną z większych różnic w stosunku do poprzedniej edycji badania jest wyraźny wzrost w 2024 r. liczby zgłoszeń dotyczących naruszenia przepisów ochrony powietrza. W gminach ze strażą zgłoszeń było o 25% więcej, niż rok wcześniej. W gminach bez straży wzrost liczby zgłoszeń był jeszcze wyraźniejszy i wyniósł 32%. Można przypuszczać, że związane jest to z wejściem od 1 stycznia 2024 r. zakazu użytkowania kolejnej grupy urządzeń grzewczych oraz ze wzrostem świadomości mieszkańców w zakresie szkodliwości ich użytkowania.

Nadal utrzymuje się ogromna dysproporcja w liczbie zgłoszeń między gminami ze strażą i bez tej formacji. Aż **95% wszystkich zgłoszeń miało miejsce w gminach ze strażą**. Jest zjawisko bardzo wyraźnie różnicujące gminy w zależności od tego, czy posiadają straż gminną, obserwowane od pierwszej edycji badania.

Liczba zgłoszeń w gminach



Źródło: opracowanie własne

Istnieje kilka możliwych wyjaśnień małej liczby zgłoszeń w gminach, w których nie funkcjonuje straż:

- brak wiedzy, komu zgłosić wykroczenie – urząd i jego pracownicy nie są jednoznacznie identyfikowani przez mieszkańców jako właściwy adresat w sytuacji wykroczeń, w przeciwieństwie do straży miejskiej czy gminnej,

- brak możliwości zgłoszenia po godzinach pracy urzędu – zgłoszenia mailowe z różnych powodów nie są dostępne dla części potencjalnych zgłaszających,
- niechęć do zgłaszania wykroczeń spowodowana przekonaniem, że kontrole się nie odbywają lub są nieskuteczne,
- brak reakcji na zgłoszenie, jeśli zgłoszenie ma mniej formalny charakter (np. na ogólny telefon urzędu gminy),
- niższa świadomość prawa do życia w środowisku niezagrażającym zdrowiu i życiu w porównaniu z gminami, w których funkcjonuje straż – zazwyczaj większymi ośrodkami miejskimi,
- brak poczucia anonimowości zgłaszającego i obawa przed reakcją sąsiadów.

Szczególnie istotny wydaje się ostatni argument, jeśli wziąć pod uwagę, że:

- pierwsza dziesiątka gmin z największą liczbą zgłoszeń to duże miasta posiadające straż miejską, ze średnią liczbą mieszkańców wynoszącą 146 tysięcy. Oczywiście, możliwa jest zależność, która mówi: dużo mieszkańców – dużo zgłoszeń. Jednak przyglądając się liczbie zgłoszeń na mieszkańca widać, że spada ona w gminach ze strażą, ale z małą liczbą mieszkańców. W gminach poniżej 50 tys. mieszkańców wskaźnik zgłoszeń na 1000 mieszkańców jest niemal dwukrotnie mniejszy, niż w gminach o większej liczbie mieszkańców.
- w 30 gminach nie odnotowano ani jednego zgłoszenia dotyczącego naruszenia przepisów ochrony powietrza. Są to bez wyjątku gminy wiejskie, bez straży gminnej, liczące średnio 7 tysięcy mieszkańców (a więc niewielkie miejscowości).

Tabela 2: Zależność liczby zgłoszeń od liczby mieszkańców w gminach ze strażą

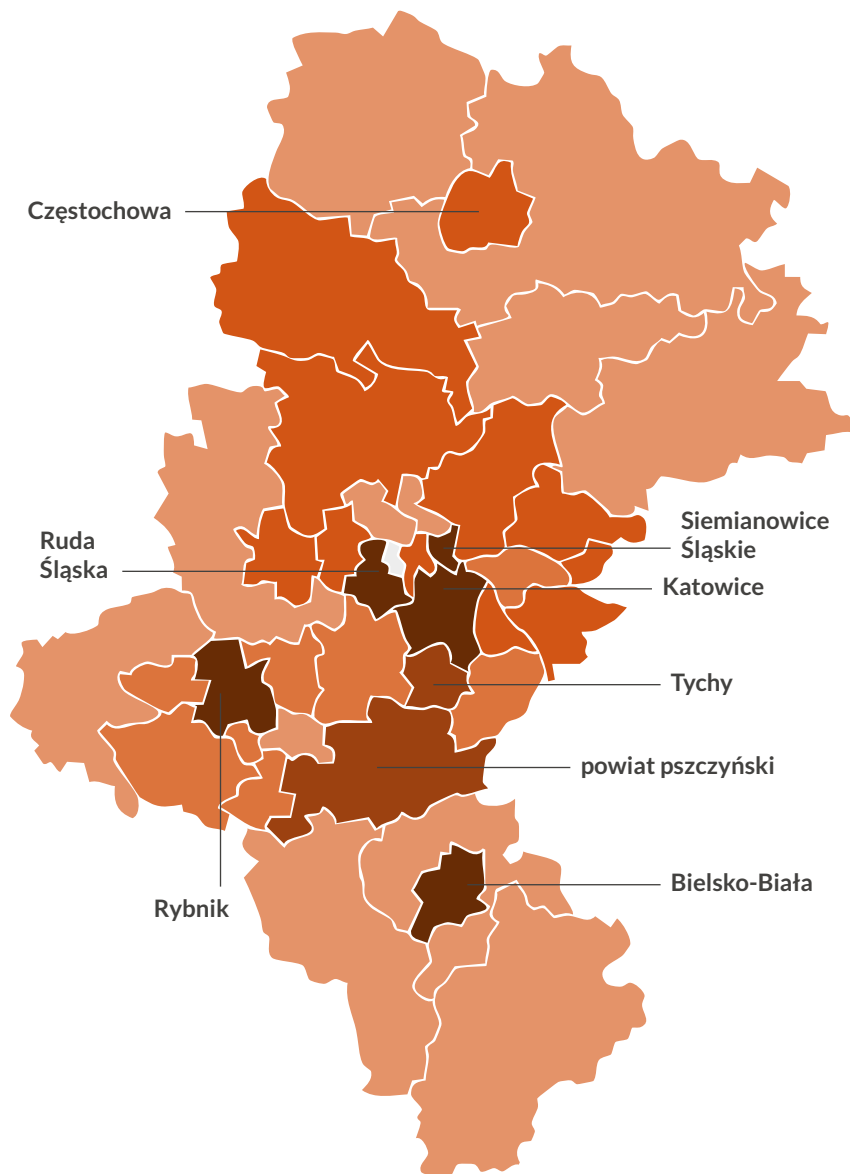
Liczba mieszkańców w gminie ze strażą	Średnia liczba zgłoszeń na 1000 mieszkańców	Średnia liczba zgłoszeń na strażnika/urzędnika
> 100 tys.	3,45	13,03
> 50 tys. – 100 tys.	3,55	10,68
> 25 tys. – 50 tys.	1,22	3,27
> 15 tys. – 25 tys.	2,52	5,69
< 15 tys.	1,78	2,26

Źródło: opracowanie własne

Warto zwrócić uwagę, że w przypadku 12 gmin liczba deklarowanych kontroli jest niższa niż liczba otrzymanych zgłoszeń. Może to sugerować brak reakcji na część zawiadomień. Możliwe jest również wyjaśnienie biorące pod uwagę fakt, że zjawisko to dotyczy wyłącznie dużych miast posiadających straż miejską. W takich przypadkach funkcjonariusze nie zawsze sporządzają protokół z każdej interwencji, mimo że kontrola w terenie została faktycznie przeprowadzona na podstawie zgłoszenia.

Liczba zgłoszeń dotyczących wykroczeń w zakresie ochrony powietrza w przeliczeniu na 1000 mieszkańców pozwala zauważyć regionalne różnice. Najwięcej zgłoszeń odnotowano w Rudzie Śląskiej (6,5 zgłoszeń/1000 mieszkańców), Siekmiczynie (6,2), Bielsku-Białej (5,8), Rybniku (4,7) i Katowicach (4,2). Są to duże miasta, siedziby powiatów grodzkich. Wśród powiatów ziemskich wyróżnia się pszczyński (3,7), ale jest to wyłącznie zasługa Pszczyny posiadającej straż miejską. Z kolei najrzadziej zgłoszenia pojawiały się na północy i południu województwa.

Liczba zgłoszeń na 1000 mieszkańców

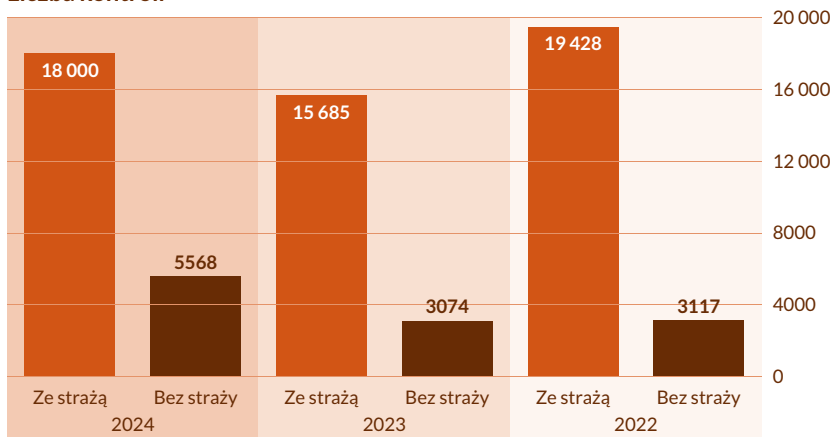


LICZBA KONTROLI

W 2024 r. gminy przeprowadziły więcej kontroli, niż w roku 2023. Wzrost odnotowano zarówno w gminach ze strażą, jak i bez straży – przy czym te drugie zrealizowały aż o 81% więcej kontroli. Wciąż jednak to w gminach ze strażą przeprowadza się ich najwięcej – liczba kontroli była tam ponad trzykrotnie wyższa, niż w gminach bez straży.

Najwięcej kontroli – co jest już tradycją tego badania – przeprowadzono w Rybniku (2755). Ponad tysiąc kontroli przeprowadzono także w Częstochowie (1383) i Gliwicach (1318).

Liczba kontroli



Źródło: opracowanie własne

Co niepokojące, aż 33 badane gminy w 2024 r. nie zrealizowały wymaganej przez POP liczby kontroli. W jednej z gmin nie przeprowadzono żadnej kontroli. Są to w większości gminy bez straży gminnej, ale w gronie tym są również trzy miasta posiadające straż miejską.

Tabela 3: Gminy bez wymaganej w programie ochrony powietrza liczby kontroli w 2024

Lp.	Gmina	Powiat	Liczba kontroli 2024	Wymagana wg POP liczba kontroli	Jaki odsetek minimum kontroli został wykonany?
1	Gilowice	żywiecki	0	25	0%
2	Pietrowice Wielkie	raciborski	5	25	20%
3	Mykanów	częstochowski	12	50	24%
4	Rędziny	częstochowski	6	25	24%
5	Starcza	częstochowski	6	25	24%
6	Konopiska	częstochowski	14	50	28%
7	Dąbrowa Zielona	częstochowski	10	25	40%
8	Kłomnice	częstochowski	21	50	42%
9	Przystajń	kłobucki	11	25	44%
10	Woźniki	lubliniecki	12	25	48%
11	Świnna	żywiecki	12	25	48%
12	Buczkowice	bielski	26	50	52%
13	Wręczyca Wielka	kłobucki	27	50	54%
14	Mstów	częstochowski	28	50	56%
15	Olsztyn	częstochowski	14	25	56%
16	Lipowa	żywiecki	31	50	62%
17	Koziegłowy	myszkowski	34	50	68%
18	Orzesze	mikołowski	49	70	70%
19	Panki	kłobucki	18	25	72%
20	Pszów	wodzisławski	36	50	72%
21	Rudziniec	gliwicki	37	50	74%
22	Łodygowice	żywiecki	37	50	74%
23	Bytom*	Bytom	153	200	77%
24	Wielowieś	gliwicki	20	25	80%
25	Herby	lubliniecki	20	25	80%
26	Miedźna	pszczyński	40	50	80%
27	Konieczpol	częstochowski	21	25	84%
28	Wiśła*	cieszyński	43	50	86%
29	Łaziska Górne*	mikołowski	62	70	89%
30	Blachownia	częstochowski	45	50	90%
31	Krzanowice	raciborski	23	25	92%
32	Świerklany	rybnicki	46	50	92%
33	Miedźno	kłobucki	24	25	96%

* gminy posiadające straż

Źródło: opracowanie własne

Liczba kontroli przypadająca na jednego upoważnionego w gminie ze strażą w 2024 r. wyniosła średnio 15. W gminach bez straży wskaźnik ten osiągnął poziom bliski 13 kontroli na urzędnika. Oznacza to wyrównanie wyników w porównaniu z poprzednim badaniem – w 2023 r. było to odpowiednio 13 i 7 kontroli na osobę.

PROCEDURA KONTROLI

Aktualizacja *Programu ochrony powietrza dla województwa śląskiego* w 2023 r. przyniosła nie tylko zmianę minimalnej liczby kontroli. Dodatkowo, gminy zostały zobowiązane do opracowania i wdrożenia procedur kontroli na bazie rekomendacji opracowanych przez Śląski Związek Gmin i Powiatów.² W związku z tym zapytano, czy taka procedura została w gminie przygotowana. Okazuje się, że nie wszędzie zadanie to zostało wykonane. **Na 164 badane gminy 14 przyznało, że nie posiada (na dzień udzielenia odpowiedzi) procedury kontroli**, a 4 gminy w ogóle nie odpowiedziały na to pytanie. Można w związku z tym przyjąć, że co 10 gmina w województwie nie spełniła wymagań stawianych jej przez POP w zakresie wdrożenia procedur kontroli.

SKUTECZNOŚĆ KONTROLI

W minionym roku w woj. śląskim kontrole ujawniły 5,5 tys. przypadków spalania odpadów lub łamania uchwały antysmogowej (oznacza to wzrost o niemal 2 tys. wykroczeń w stosunku do 2023 r.). **85% naruszeń wykryto podczas kontroli w gminach ze strażą.**

W gminach ze strażą średnio co czwarta kontrola wykryła nieprawidłowości. Zwykle dotyczyły one nieprzestrzegania uchwały antysmogowej (20% kontroli), znaczenie rzadziej spalania odpadów (6%). Wykrywalność w gminach bez straży była niższa – przypadki łamania uchwały antysmogowej odnotowano w 14% kontroli, a spalania odpadów jedynie w 1%.

² <https://silesia.org.pl/dokumenty/rekomendacje-2-0-dotyczace-ochrony-powietrza-2023>

Tabela 4: Skuteczność kontroli – porównanie gmin z/bez straży gminnej 2022–2024

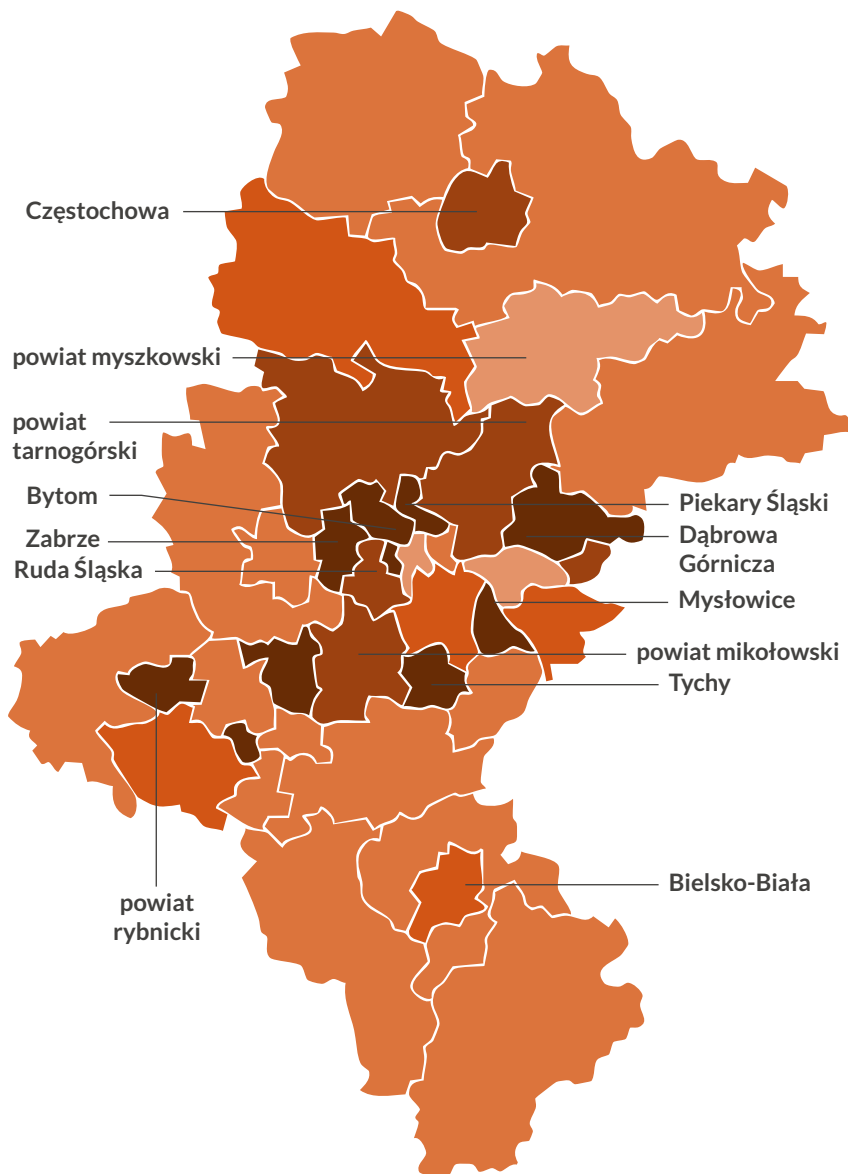
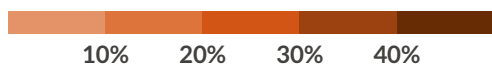
	Gminy ze strażą			Gminy bez straży		
	2024	2023	2022	2024	2023	2022
Liczba kontroli	18 000	15 685	19 428	5568	3074	3117
Odsetek kontroli stwierdzających wykroczenie	26%	21%	16%	15%	14%	9%
w tym odsetek kontroli stwierdzających spalanie odpadów	6%	6%	7%	1%	1%	1%
w tym odsetek kontroli stwierdzających łamanie uchwały antysmogowej	20%	15%	9%	14%	14%	8%

Źródło: opracowanie własne

W ciągu ostatnich trzech lat widoczny jest wzrost liczby ujawnionych nieprawidłowości, przede wszystkim związanych z naruszeniami uchwały antysmogowej. Należy przy tym pamiętać, że w latach 2022 i 2024 w województwie śląskim wchodziły w życie kolejne zakazy dotyczące eksploatowanych urządzeń grzewczych. To oznaczało znaczący przyrost liczby kotłów nie spełniających wymagań uchwały, co znalazło odzwierciedlenie w rosnącej liczbie stwierdzanych wykroczeń.

Mimo tego, w 36 badanych gminach w 2024 r. kontrole nie wykazały żadnych nieprawidłowości. Były to bez wyjątku gminy bez straży. Trudno zakładać, że we wszystkich gospodarstwach spełniono wymogi uchwały antysmogowej oraz całkowicie wyeliminowano spalanie odpadów. Bardziej prawdopodobne jest, że działania kontrolne miały charakter fasadowy – tym bardziej, że wśród tych gmin znalazło się 11, które nie zrealizowały nawet wymaganej liczby kontroli. Warto też zauważyć, że były to gminy niewielkie, zamieszkane przez średnio 7,2 tys. osób. Może to sugerować podobne przyczyny niskiej wykrywalności, jak w przypadku małej liczby zgłoszeń – obawę przed utratą dobrych relacji w małej społeczności.

Odsetek kontroli stwierdzających nieprawidłowości



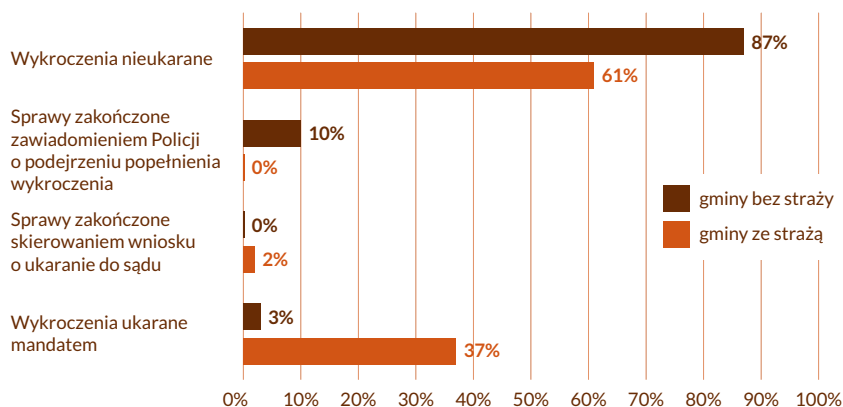
SANKCJE

Większość przypadków spalania odpadów lub łamania uchwały antysmogowej w woj. śląskim pozostała bez sankcji. Dotyczyło to 61% wykroczeń w gminach ze strażą i aż 87% w gminach bez straży. Oznacza to, że sytuacja nie uległa zmianie od początku monitoringu kontroli palenisk prowadzonego przez PAS.

Przytłapani na spalaniu odpadów otrzymali mandat w nieco ponad połowie przypadków (54%). Ryzyko mandatu spadało dwukrotnie w przypadku stosowania urządzenia lub paliwa niezgodnego z uchwałą antysmogową – mandatem ukarano sprawców 26% takich wykroczeń.

W gminach ze strażą mandat nałożono ogółem w 37% przypadków wykroczeń. Strażnicy mniej pobłażliwie patrzyli na spalanie odpadów, gdzie 55% sprawców otrzymało mandat. Znacznie częstsze wykroczenia przeciw uchwale antysmogowej kończyły się karą finansową wyraźnie rzadziej, bo tylko w 31% przypadków.

Sankcje za spalanie odpadów i nieprzestrzeganie uchwały antysmogowej



Źródło: opracowanie własne

Wysokość mandatu może wynosić od 20 do 500 zł. W większości przypadków były to jednak niewysokie kary, znacznie bliższe dolnej granicy przedziału. Mediana mandatów za spalanie odpadów wyniosła 145 zł, a w przypadku kar za nieprzestrzeganie uchwały antysmogowej – 109 zł.

W gminach bez straży urzędnicy nie mogą nakładać mandatów, mają jednak do dyspozycji inne narzędzia – mogą złożyć do sądu wniosek o ukaranie sprawcy lub zawiadomić o wykroczeniu Policję. Były to jednak rzadko wykorzystywane rozwiązania. Tylko w 79 sprawach kontrolujący w tych gminach zawiadomili Policję (10% spraw), natomiast do sądu nie zwrócili się ani razu.

Gminy dysponujące strażą miejską lub gminną skierowały sprawy do sądu w 82 przypadkach, co stanowi jedynie 2% wszystkich kontroli w tych gminach, podczas których wykryto nieprawidłowości.

Tabela 5: Porównanie gmin z/bez straży gminnej – liczba sankcji

	Gminy ze strażą			Gminy bez straży		
	2024	2023	2022	2024	2023	2022
Liczba wykroczeń ukaranych mandatem	1728	1256	1091	28	12	10
Liczba wniosków o ukaranie skierowanych do sądu	82	69	82	0	3	9
Liczba zawiadomień Policji o podejrzeniu popełnienia wykroczenia	2	1	b.d.	79	38	b.d.
Liczba decyzji administracyjnych nakazujących ograniczenie negatywnego oddziaływania na środowisko	5	1	b.d.	5	0	b.d.

Źródło: opracowanie własne

W minionym roku nadal skrajnie rzadko wykorzystywano specyficzne narzędzie, jakim jest decyzja administracyjna nakazująca ograniczenie negatywnego oddziaływania na środowisko (art. 363 ustawy Prawo ochrony środowiska). Umożliwia ona zobowiązanie właściciela urządzenia niezgodnego z uchwałą antysmogową do jego likwidacji lub wymiany. Gminy wskazały takie rozwiązanie w 10 przypadkach stwierdzonych nieprawidłowości (po 5 decyzji na gminy ze strażą i bez niej), co może wskazywać na wzrost zainteresowania tym rozwiązaniem ze strony gmin. Dla przypomnienia, w 2023 r. wydano jedną taką decyzję.

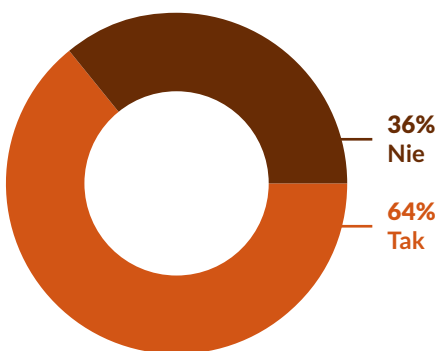
Warto również zwrócić uwagę, że w 2024 r. jakikolwiek środek sankcyjny zastosowano tylko w połowie (63) spośród 127 gmin, w których ujawniono wykroczenia.

Stosunek do stosowania sankcji pokazuje, jak ważna dla skutecznego wdrażania przepisów ochrony powietrza jest **obecność straży gminnej lub miejskiej**. W gminach bez straży wykroczenia zostały ukarane tylko w 13% przypadków, co w praktyce oznacza niemal bezkarność. W gminach ze strażą wskaźnik ten – choć daleki od doskonałości – był prawie trzykrotnie wyższy i wyniósł 39%. Wyraźnie wskazuje to, że obecność służb mundurowych znacząco zwiększa skuteczność egzekwowania przepisów antysmogowych.

ZAPOTRZEBOWANIE NA STRAŻ GMINNĄ/MIEJSKĄ

Nowością w tej edycji badania było pytanie dotyczące straży gminnych, skierowane do tych jednostek samorządu, które straży nie posiadają. Pytanie dotyczyło zainteresowania utworzeniem straży gminnej. Uzyskane odpowiedzi wskazują na duże zainteresowanie rozwiązaniem, w którym kontrolami zajmują się strażnicy.

Czy Gmina powinna powołać straż gminną lub międzygminną, która przejęłaby od urzędników obowiązki prowadzenia kontroli?



Źródło: opracowanie własne

Aż 64% gmin uważa, że w na jej obszarze powinna funkcjonować straż gminna lub międzygminna.

Warto dodać, że w sąsiednim województwie małopolskim funkcjonuje program wspierający gminy dzięki środkom Unii Europejskiej w powoływaniu tego typu jednostek. Do tej pory przeprowadzono dwa nabory, z czego w pierwszym pozytywnie oceniono i zatwierdzono do dofinansowania 29 projektów na łączną kwotę ponad 15,5 mln zł. Większość gmin wnioskowała o wsparcie na doposażenie już funkcjonujących jednostek, jednak cztery samorządy zdecydowały się utworzyć straż gminną. Drugi nabór, ogłoszony w 2024 r., w którym wnioski złożyło 11 gmin, na moment przygotowywania raportu pozostaje nierozstrzygnięty.

Niewątpliwie jest to wskazówka dotycząca sposobu, w jaki można pomóc gminom w woj. śląskim zainteresowanym powołaniem straży działających na ich terenie.



**polski
alarm
smogowy**

