

POZA KONTROLA

ANALIZA SYSTEMU KONTROLI PALENISK DOMOWYCH

Raport zbiorczy prezentujący wyniki badań w obszarze oceny aktualnego systemu kontroli palenisk domowych pod kątem spalania odpadów oraz przestrzegania uchwał antysmogowych, wraz z rekomendacjami dla instytucji, na których ciąży obowiązek kontrolny w tym obszarze.

LISTOPAD 2018



Copyright:
Stowarzyszenie Krakowski Alarm Smogowy
Kraków 2018

ISBN 978-83-943065-2-6

Zespół badawczy i opracowanie:

Anna Dworakowska
Andrzej Guła
Magdalena Kozłowska
Ewa Lutomska
Natalia Matyasik
Łukasz Pytliński
Dominika Lalik-Budzewska

Szczególne podziękowania kierujemy do osób zaangażowanych w opracowanie raportu i wszelkie działania związane z realizacją projektu. Podziękowania należą się Panom: Miłoszowi Jakubowskiemu (Fundacja Frank Bold), Zdzisławowi Kuczmie (Rybnicki Alarm Smogowy), Piotrkowi Łyczko (Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego), Mariuszowi Sumarze (Straż Miejska w Katowicach), Andrzejowi Rysiowi (Straż Miejska w Krakowie) oraz Ryszardowi Listwanowi (Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie).

Zrealizowano ze środków Fundacji im. Stefana Batorego
w ramach programu Demokracja w Działaniu



SPIS TREŚCI

WSTĘP	5
METODOLOGIA	8
GENEZA PROBLEMU	9
SKALA ZJAWISKA	13
PODSTAWY PRAWNE	15
EFEKTYWNOŚĆ SYSTEMÓW KONTROLI	18
BARIERY I DYSFUNKCJE SYSTEMÓW KONTROLI	25
REKOMENDACJE	37
KARTA DOBRYCH PRAKTYK DLA FUNKCJONARIUSZY SŁUŻB KONTROLNYCH	48

WSTĘP

Celem niniejszego raportu jest analiza działającego obecnie w Polsce systemu kontroli palenisk oraz zaprezentowanie rekomendacji, które pozwoliłyby ten system usprawnić.

Dlaczego kontrola systemu palenisk? Biorąc pod uwagę, że to właśnie emisja z domowych kotłów, pieców i kominków stanowi główne źródło zanieczyszczenia powietrza pyłem i rakotwórczym bezno-[a]pirenem, kontrola nad tym co jest spalane, w jakich urządzeniach i w jakich warunkach powinna stanowić podstawę krajowej strategii na rzecz poprawy jakości powietrza.

Analiza obejmuje system kontroli palenisk pod kątem przestrzegania zakazu spalania odpadów. Przepis istnieje w polskim prawie już od 20 lat, w związku z czym powinny zostać wykształcone odpowiednie mechanizmy kontrolne. Należy jednak zauważyć, że docelowo kontrola palenisk powinna odnosić się do znacznie szerszego zakresu i obejmować wszystkie zapisy uchwał antysmogowych, w tym jakość paliwa oraz rodzaj instalacji. Już teraz możliwa jest kontrola jakości stosowanego w gospodarstwach domowych paliwa, a za kilka lat niezbędna będzie kontrola wszystkich urządzeń grzewczych na paliwa stałe pod kątem ich zgodności z uchwałami (czy spełniają wymogi klasy 5 lub ekoprojektu). Bez skutecznej kontroli na poziomie gospodarstw domowych, uchwały antysmogowe pozostaną w dużej mierze martwym prawem.

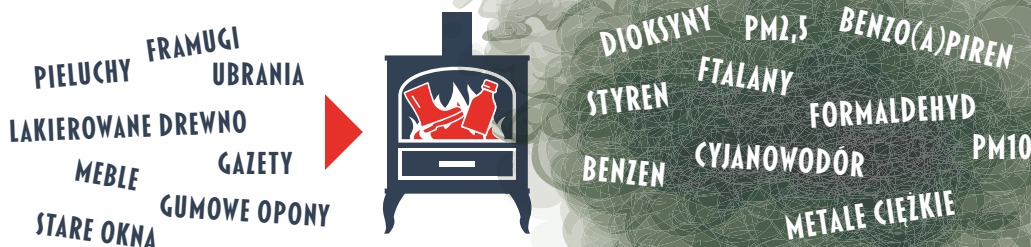
Jak wskazują wyniki analizy w gminach, gdzie nie istnieje straż gminna lub miejska, system kontroli jest wysoce dysfunkcyjny. W gminach wiejskich statystycznie przeprowadzanych jest jedynie 11 kontroli rocznie, a średnia dla wystawianych mandatów jest mniejsza niż jeden na rok! W jednej piątej z badanych gmin nie przeprowadzono żadnej kontroli.

W większości gmin miejsko-wiejskich i wiejskich system kontroli, jeśli w ogóle istnieje, opiera się o urzędników. Jest to rozwiązanie wysoce dysfunkcyjne, gdyż prowadzenie kontroli jest jednym z wielu obowiązków wykonywanych przez urzędników. Ponadto, kontrole w większości przypadków przeprowadzane są jedynie w godzinach pracy urzędu – a więc w innych godzinach niż dorzucane jest zazwyczaj paliwo do kotła czy pieca. Dodatkowo, urzędnicy nie są uprawnieni do wystawiania mandatu, co sprawia, że kontrolę mają zazwyczaj charakter informacyjno-edukacyjny. Bardzo rzadko wykorzystywana jest możliwość skierowania sprawy do sądu – zapewne przez czasochłonność tej procedury. Kolejną ważną barierą w mniejszych miejscowościach jest mocne osadzenie urzędników w społeczności lokalnej, co utrudnia prowadzenie działań penalizacyjnych.

TWÓJ SĄSIAD SPAŁA ODPADY? TO BARDZO SZKODLIWE DLA TWOJEGO ZDROWIA!

! Podczas spalania odpadów do powietrza emitowane są niebezpieczne substancje, które dostają się do naszego organizmu i powodują szkodliwe skutki zdrowotne. Są to między innymi: dioksyny, styren, cyjanowodor, formaldehyd, estry kwasu ftalowego (ftalany) czy bromowane odpowiedniki dioksyn (PBDD/F). Wspólne zanieczyszczenia podczas spalania wszystkich paliw stałych (węgiel, drewno, odpady) to: pyły zawieszane (PM10, PM2.5, PM1), metale ciężkie, rakotwórczy benzo(a)piren, benzen i inne węglowodory aromatyczne oraz dioksyny.

1 PRZYCZYNY ZŁEGO STANU POWIETRZA



2 JAK ZANIECZYSZCZONE POWIETRZE WPŁYWA NA ZDROWIE?

Układ nerwowy

– choroba Alzheimera, udar mózgu, problemy z pamięcią i koncentracją, niepokój, depresja.

Układ oddechowy

– problemy z oddychaniem, kaszel, katar, podrażnienie oczu, nosa i gardła.

Układ oddechowy – astma, przewlekła obturacyjna choroba płuc, rak płuca, częste infekcje dróg oddechowych.

Układ krwionośny

– zawał serca, choroba niedokrwienna serca, zaburzenia rytmu serca, niewydolność, nadciśnienie tętnicze.

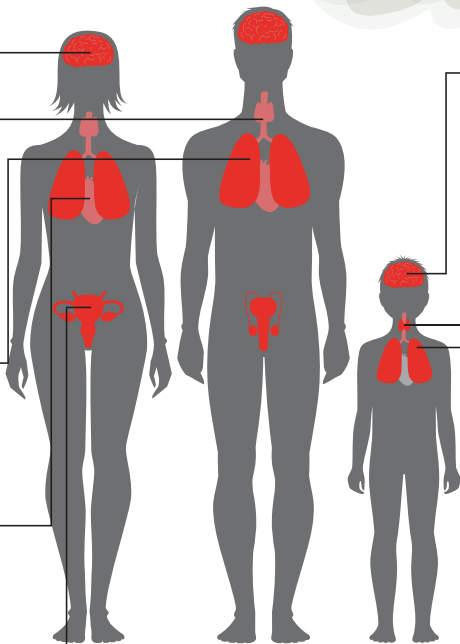
Układ rozrodczy – zaburzenia gospodarki hormonalnej, bezpłodność, obumarcie płodu, przedwczesny poród, wzmocnienie cech żeńskich u chłopców, zmniejszenie odsetka urodzeń dzieci płci męskiej.

Układ nerwowy

– zaburzony rozwój dzieci, niższy iloraz inteligencji u dzieci.

Układ oddechowy

– częstsze infekcje
– zaburzenia układu odpornościowego, astma.



Biorąc pod uwagę powyższe, podstawowymi zmianami, które pozwolą usprawnić system kontroli są: wprowadzenie obowiązku posiadania przez gminę funkcjonariuszy prowadzących kontrole, umożliwienie gminom tworzenia straży międzygminnych w celu zmniejszenia kosztów i zapewnienia anonimowości kontrolującym oraz wprowadzenie skutecznego systemu kontroli nad gminami pod względem wywiązywania się w powyższego obowiązku. Kontrolę taką powinny sprawować wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska. Ilościowe obowiązki gmin związane z kontrolą palenisk, powinny być zapisane w programach ochrony powietrza.

W niniejszym opracowaniu znajdują się również wskazówki co do działań bardziej doraźnych, w tym: utworzenie centrum kompetencji dla funkcjonariuszy sprawujących kontrolę nad paleniskami, umożliwienie odzyskiwania kosztów poboru próbek przez gminy czy rekomendacje dotyczące budowania świadomości społecznej.

W części końcowej opracowania znajduje się karta dobrych praktyk dla funkcjonariuszy zajmujących się kontrolą palenisk. Zawiera ona praktyczne wskazówki dotyczące budowania skutecznego systemu kontroli, wraz z przykładami miejscowości, które takie działania wdrożyły. Mamy nadzieję, że już teraz staną się one inspiracją do budowania bardziej skutecznych systemów kontroli.

METODOLOGIA

Opracowanie oparte zostało na informacjach i danych pochodzących z kilku źródeł:

- // Pogłębionych wywiadów (IDI) z ekspertami – przedstawicielami środowisk zaangażowanych w działania zmierzające do ograniczenia i wyeliminowania zjawiska termicznego przekształcania odpadów w gospodarstwach domowych. Do wywiadów zaproszeni zostali przedstawiciele Małopolskiego i Śląskiego Urzędu Marszałkowskiego, Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Krakowie, placówek naukowo-badawczych: Politechniki Krakowskiej oraz Instytutu Chemicznej Przeróbki Węgla z Zabrze, straży miejskich w Katowicach, Krakowie i Rybniku, urzędów gminnych w Liszkach, Nowym Targu i Wadowicach, aktywiści z ruchów antysmogowych z Rybnika, Zabierzowa i Nowego Targu oraz przedstawiciel Fundacji Frank Bold zajmującej się m.in. zagadnieniami prawnymi w obszarze ochrony środowiska.
- // Ankiety danych statystycznych opisujących zakres realizowanych kontroli spalania odpadów z 106 gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich z terenu 4 województw: małopolskiego, śląskiego, mazowieckiego i łódzkiego pozyskane na drodze wniosku o udostępnienie informacji publicznej.
- // Wyników badań opinii zrealizowanych wśród 655 osób z terenu całej Polski za pośrednictwem ankiety dystrybuowanej poprzez strony alarmów smogowych zrzeszonych w Polskim Alarmie Smogowym na platformie Facebook.
- // Spotkań eksperckich przedstawicieli Krakowskiego Alarmu Smogowego z reprezentantami Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Krakowie, Małopolskiego Urzędu Marszałkowskiego oraz ekspertami w zakresie prawa ochrony środowiska mających na celu wypracowanie wspólnych zaleceń w sprawie kształtu polityki nakierowanej na usprawnienie systemu kontroli.

Badania i analizy przeprowadzono w okresie od stycznia do sierpnia 2018 r.

GENEZA PROBLEMU

Gdy próbujemy spojrzeć z szerszej perspektywy na proceder nielegalnego spalania odpadów i zrozumieć jego charakter intuicyjnie nasuwają się pytania – dlaczego właściwie Polacy wykorzystują odpady w taki sposób? Jakie są korzenie tego typu zachowań? Czy jest to wynik oszczędności? A może u podstawy tego zjawiska leży bieda? Jaki wpływ na zachowania w tym obszarze ma brak wiedzy na temat negatywnego wpływu spalania odpadów na zdrowie mieszkańców?

Większość ekspertów zajmujących się tematyką nielegalnego spalania odpadów zawodowo lub w ramach aktywności obywatelskiej wskazując na przyczyny zjawiska odwołuje się do mentalności i złej tradycji, która ciągnie się od pokoleń. To wynik przyzwyczajenia wyniesionego z domu rodzinnego, będący naturalną konsekwencją zachowań wywołanych określoną sytuacją społeczno-ekonomiczną danego środowiska. Spalanie zawsze traktowane było jako sposób na pozbycie się odpadów wymagający najmniejszego wysiłku. Dzieci uczyły się określonych zachowań obserwując postępowanie swoich rodziców i dziadków, ich zachowania – wyniesione z domu – stanowiły z kolei wzorzec dla kolejnego pokolenia. Można więc w tej sytuacji mówić o wzorcach środowiskowych opartych na tradycji sankcjonującej negatywne społecznie, ale wygodne dla jednostek postawy. Do tego dochodzi niska świadomość konsekwencji takich praktyk, będąca następstwem nie tyle braku informacji na ich temat, ile raczej niechęci do ich internalizacji. Wpływ spalania odpadów na stan zdrowia nie jest bezpośredni, a konsekwencje zdrowotne tego procederu są znacznie oddalone w czasie, dlatego wśród osób dopuszczających się tego wykroczenia dostrzec można silną tendencję do negowania istnienia związku pomiędzy spalaniem odpadów, a zapadalnością na choroby układu krążenia, nerwowego czy nowotwory.

Wyniki badań wykonanych w trakcie realizacji projektu negują jeden z mitów upatrujący przyczynę spalania odpadów wyłącznie w ubóstwie. Osoby kontrolujące budynki pod kątem ewentualnego spalania odpadów zgodnie wskazują, że wśród spalających odpady osoby ubogie stanowią tylko jedną z grup i nie jest to bynajmniej grupa najliczniejsza. Według szacunków badanych, udział osób, które określić można jako ubogie wśród ogółu spalających odpady stanowić może od 15% do maksymalnie 30%. W przypadku tej grupy motywem uprawiania tego procederu mają charakter czysto ekonomiczny.

Według szacunków badanych, udział osób które określić można jako ubogie wśród ogółu spalających odpady stanowić może od 15% do maksymalnie 30%

Kolejny czynnik warunkujący zjawisko spalania odpadów w piecach domowych to niezwykle lenistwo i niechlujstwo części mieszkańców.

Kolejny, określany jako znacznie powszechniejszy czynnik warunkujący zjawisko spalania odpadów w piecach domowych to lenistwo i niechlujstwo części mieszkańców, dla których spalanie odpadów we własnym piecu czy kotle jest znacznie łatwiejszym sposobem na ich pozbycie się niż segregacja. W opinii tej grupy samo spalanie nie jest postrzegane jako czynność naganna, stanowi więc zachowanie akceptowalne na równi z odnawianiem odpadów służbom odpowiedzialnym za ich odbiór, a przy okazji stanowi formę drobnej oszczędności na kosztach ogrzewania.

PRZYCZYNY SPALANIA ODPADÓW W GOSPODARSTWACH DOMOWYCH



Większość osób spalających odpady to osoby o przeciętnych dochodach, a zdarzają się w tej grupie również mieszkańcy, których można określić jako dobrze uposażonych.

Intuicyjnie narzucającym się powodem wykorzystania odpadów jako paliwa w gospodarstwach domowych jest szukanie przez uprawiających ten proceder oszczędności. Tak jak wskazano jednak wcześniej, ten motyw postępowania nie jest bezpośrednio skorelowany z sytuacją materialną dopuszczających się tego typu wykroczeń. Podkreśla się, że większość osób spalających odpady to osoby o przeciętnych dochodach, a zdarzają się w tej grupie również mieszkańcy, których można określić jako dobrze uposażonych. Wydaje się, że w tym przypadku

mamy do czynienia z kombinacją wszystkich wskazanych czynników, a więc działają tu nie tylko argumenty racjonalne, gdyż wymierna korzyść w postaci oszczędności jest względnie niewielka, ale i czynniki takie jak zła tradycja czy lenistwo połączone z niedbałością. Do tego, jak pokażą dane prezentowane w tym raporcie, system kontroli jest niewydolny, co wzmagą poczucie bezkarności.

Nierzadko do spalania odpadów dochodzi również w małych i średnich przedsiębiorstwach. W tym wypadku decydujące znaczenie ma aspekt ekonomiczny. Z jednej strony umożliwia to pozbycie się odpadów poprodukcyjnych, za których odbiór należałoby zapłacić często spore kwoty, a z drugiej daje możliwość korzystania z darmowego „paliwa”. Spektrum branż, w których dochodzi do tego rodzaju łamania prawa jest bardzo szerokie. Wszędzie problem stanowią odpady pobudowlane, stare meble i elementy wyposażenia wnętrz pozostające po rozbiórkach i remontach, zużyte części samochodowe i wiele innych. Dla przykładu, lokalnym problemem na Podhalu są np. zakłady garbarskie spalające pozostałości poprodukcyjne czy zakłady stolarskie utylizujące w ten sposób odpady powstające w wyniku obróbki drewna i płyt meblowych.

Można się zastanawiać, w jaki sposób na skalę zjawiska spalania odpadów wpływa brak wiedzy dotyczącej jego szkodliwości. Ekspertki potwierdzają, że akcje świadomościowe i edukacyjne są niezbędnym narzędziem do walki z tym procederem. Jednocześnie częste są opinie, że w szczególności w dużych miastach, gdzie straż miejska i inne służby prowadzą aktywne działania w tym obszarze – osoby dopuszczające się tego typu wykroczeń przeważnie zdają sobie sprawę z faktu, iż postępują niezgodnie z prawem. Problemem jest raczej to, że nie są one skłonne zaakceptować wiedzy dotyczącej negatywnych konsekwencji swojego postępowania. W tym kontekście bardziej efektywnym działaniem wydaje się edukowanie społeczeństwa w celu wytworzenia oddolnych procedur autokontroli społecznej. Dzięki wytworzeniu się właśnie takiego systemu wśród mieszkańców danej miejscowości oraz równoczesnemu zbudowaniu sprawnego systemu zgłaszania i kontroli wykroczeń, można oczekiwać znacznego ograniczenia wielkości grupy osób negujących szkodliwy wpływ spalania odpadów na zdrowie.

Kolejne zagadnienie, które jednoznacznie wskazuje na potrzebę pogłębionej edukacji, związane jest z brakiem wiedzy posiadaczy kotłów i pieców na paliwa stałe dotyczącej samej definicji odpadów. Jest to paradoksalnie wynik często nieprecyzyjnych akcji edukacyjnych, kierujących uwagę na problem spalania śmieci bez wskazania, że wśród zabronionych odpadów znajdują się również meble, stolarka budowlana i odpady poprodukcyjne. To właśnie te odpady najczęściej trafiają do pieców, podczas gdy udział typowych śmieci produkowanych przez gospodarstwo domowe jest, jak wskazują niektórzy badani reprezentujący służby odpowiedzialne za kontrole, względnie niewielki.

Nierzadko do spalania odpadów dochodzi również w małych i średnich przedsiębiorstwach. Z jednej strony umożliwia to pozbycie się odpadów poprodukcyjnych, a z drugiej daje możliwość korzystania z darmowego „paliwa”.

Najbardziej efektywnym działaniem wydaje się edukowanie szeroko pojętego ogółu w celu wytworzenia oddolnych procedur autokontroli społecznej.

Problemem jest również brak wiedzy na temat tego czego nie wolno spalać w domowym piecu lub kotle.

SPALANIE ODPADÓW – CZY TO DOZWOLONE?

W DOMOWYCH KOTŁACH, PIECACH I KOMINKACH NIE MOŻNA SPALAĆ*:



KOLOROWYCH GAZET,
OPAKOWAŃ NA JAJKA,
KARTONÓW
Z NADrukAMI



UBRAŃ, KALOSZY,
GUMOWYCH OPON,
PIELUCH



KSIĄŻEK



BUTELEK PET



KLEJONYCH PŁYT
WIÓROWYCH,
PŁYT MDF



FOLIOWYCH TOREB



LAKIEROWANEGO
DREWNA, STARYCH OKIEN,
FRAMUG, MEBLI,
LAKIEROWANYCH
PALET, ODPADÓW
DREWNIANYCH
LAKIEROWANYCH



ODPADÓW WĘGLOWYCH
– DROBNEGO, WILGOTNEGO
MIAŁU, MUŁU
I FLOTOKONCENTRATU**

* Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie listy rodzajów odpadów, które osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcami mogą poddawać odzyskowi na potrzeby własne, oraz dopuszczalnych metod ich odzysku.

** Uchwały antysmogowe

! **986**

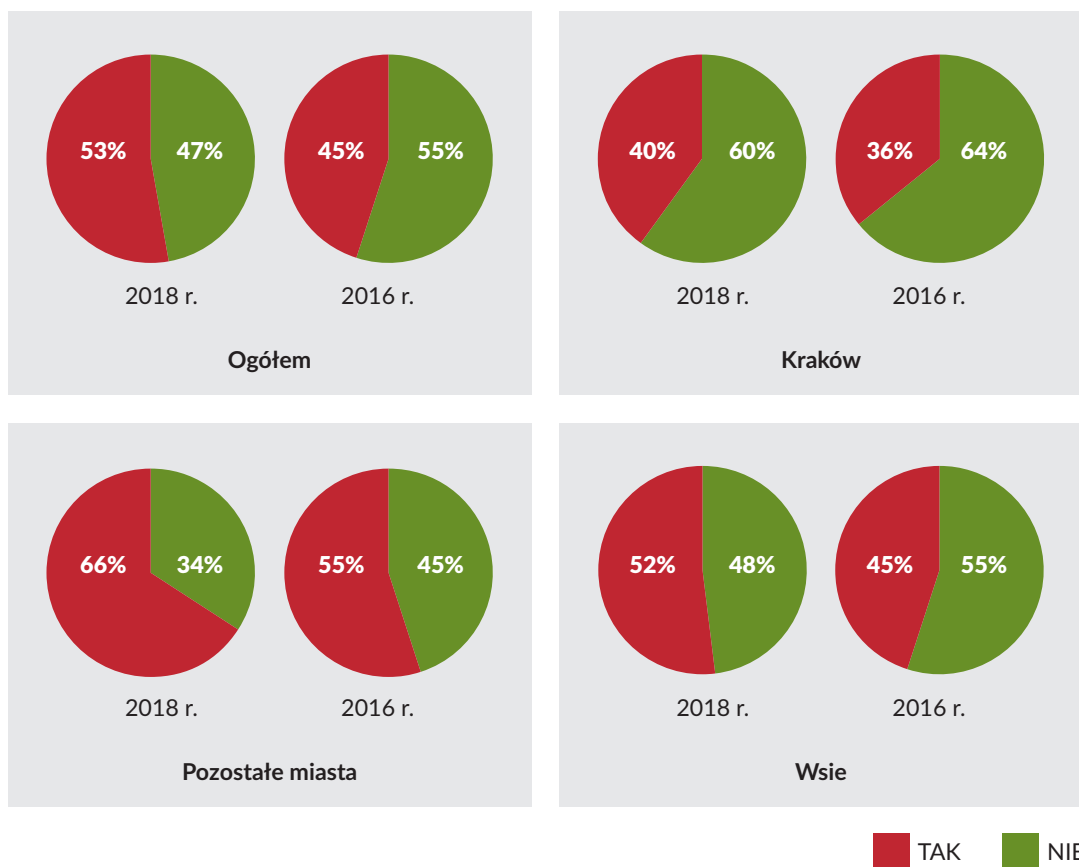
**GDY PODEJRZEWASZ, ŻE W TWOJEJ OKOLICY SPALANE SĄ ODPADY,
KONIECZNIE ZGŁOŚ TO STRAŻY MIEJSKIEJ, POD NUMEREM TELEFONU 986
LUB DO URZĘDU MIASTA/GMINY.**

SKALA ZJAWISKA

Z badań zrealizowanych w województwie małopolskim w 2018 r. wynika, że ponad połowa mieszkańców regionu (53%) ma do czynienia w swojej okolicy ze spalaniem odpadów w domowych piecach lub na wolnym powietrzu¹. Interesujący jest fakt, że odsetek osób, które zauważają to zjawisko powiększa się – w analogicznych badaniach zrealizowanych w 2016 r. proceder spalania odpadów odnotowało 45% badanych. Fakt ten najprawdopodobniej nie dowodzi jednak wzrostu skali samego zjawiska. Wskazuje raczej na zwiększającą się świadomość społeczną w tym obszarze – mieszkańcy stają się coraz bardziej wrażliwi na problem, tym

Mieszkańcy stają się coraz bardziej wrażliwi na problem spalania nieodpowiednich paliw, tym samym częściej skłonni są go zauważać.

Czy w Państwa okolicy istnieje problem spalania śmieci w domowych piecach lub na wolnym powietrzu?



¹ Jakość powietrza w ocenie mieszkańców województwa małopolskiego, Raport z badań zrealizowanych w ramach projektu LIFE, Krakowski Alarm Smogowy, Kraków 2018

Reprezentanci służb odpowiedzialnych za kontrolę spalania w dużych miastach wskazują, że skala zjawiska spalania odpadów znacznie się zmieniła od momentu, w którym rozpoczęto regularne i planowe kontrole obecności śmieci w piecach i kotłach mieszkańców.

Na obszarach gdzie brak służb kontrolnych sytuacja w zakresie spalania odpadów lub nieodpowiednich paliw nie ulega poprawie.

Spalanie odpadów, pomimo prawdopodobnie zmniejszającej się skali, nadal jest bardzo poważnym problemem.

samym częściej skłonni są go zauważać. Hipotezę tę potwierdzają wyniki badań zrealizowanych w ramach niniejszego projektu wśród osób odwiedzających profile zamieszczone na platformie Facebook alarmów smogowych zrzeszonych w Polskim Alarmie Smogowym, a więc osób zainteresowanych tematem jakości powietrza. W grupie tej ponad 80% badanych wskazuje, że styka się z procederem spalania odpadów w okolicy zamieszkania, a ponad połowa z nich traktuje ten proceder jako bardzo poważny problem (dalsze 20% określiło go mianem poważnego problemu).

Z cytowanych powyżej badań wykonanych w Małopolsce wynika również, że stosunkowo najmniej osób zauważających problem spalania odpadów odnotować można w stolicy województwa. Nie wynika to jedynie z tego, że w dużych miastach udział zabudowy, w której potencjalnie może dochodzić do spalania odpadów, jest istotnie niższy niż w miastach mniejszych i na terenach wiejskich. Bardziej znaczący jest tutaj fakt, że duże miasta często dysponują rozbudowanymi i dobrze przeszkolonymi służbami porządkowymi, które są w stanie realizować działania kontrolne w sposób systematyczny, a co za tym idzie efektywny. Przedstawiciele straży miejskich zgodnie przyznają, że w szczególności w większych miastach skala zjawiska systematycznie maleje, na co wskazuje choćby liczba mandatów wystawianych za wykroczenia związane ze spalaniem odpadów, która znacznie spadła w porównaniu z okresem sprzed kilku lat. Należy jednak podkreślić, że scenariusz ten dotyczy wyłącznie obszarów, na terenie których wprowadzono efektywny system odbioru odpadów oraz gdzie skutecznie działają służby odpowiedzialne za kontrolę spalania, a więc przeważnie straże miejskie i gminne. Na pozostałych obszarach, które nie spełniają obu powyższych warunków, a więc głównie w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, sytuacja wygląda zgoła inaczej.

Trudno jednoznacznie określić skalę zjawiska w ujęciu ogólnopolskim czy nawet wojewódzkim. Jak każdy proceder realizowany nielegalnie wymyka się on statystykom, a ponadto jego natężenie w sposób istotny zróżnicowane jest regionalnie. Z wypowiedzi ekspertów wynika, że spalanie odpadów, pomimo prawdopodobnie zmniejszającej się jednak skali, nadal jest bardzo poważnym problemem. W przypadku tego rodzaju wykroczeń skutki emisji z pojedynczego źródła dotyczą bardzo wiele osób, nie musi to być więc zjawisko powszechne, aby generować dużą uciążliwość społeczną.

Nie ma wątpliwości, że zjawisko spalania odpadów jest na tyle niebezpieczne, że słusznie zostało zakazane i bez względu na jego obecną skalę należy wyeliminować je całkowicie. Nie można jednak ulegać złudzeniu, że rozwiązanie tego problemu będzie równoznaczne z wyeliminowaniem lub nawet ograniczeniem zjawiska smogu, gdyż zlikwidowanie problemu niskiej jakości powietrza wymaga przede wszystkim zastąpienia wysoko emisyjnych kotłów i pieców na paliwa stałe takimi sposobami ogrzewania, które nie zanieczyszczają powietrza.

PODSTAWY PRAWNE

Systemy kontroli jakości spalanego paliwa w urządzeniach na paliwa stałe mają umocowanie prawne Ustawie Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z art. 379 ustawy uprawnienia do prowadzenia kontroli nadane są urzędnikom pełniącym najwyższą funkcję zarządczą w administracyjnych jednostkach terytorialnych, a więc wójtom, burmistrzom i prezydentom, którzy w świetle przepisów mają możliwość sędowania tych uprawnień na inne osoby lub organy.

W gminach, w których powołane są straże gminne, funkcjonariusze tych struktur w sposób naturalny zostają uprawnieni do prowadzenia kontroli palenisk. Straże posiadają niezbędne kompetencje i wyposażenie do prowadzenia czynności kontrolnych w obszarze spalania odpadów i mogą nadzorować domowe paleniska przy okazji realizacji innych działań kontrolnych, do których zostały powołane. Obok możliwości wejścia na teren nieruchomości w przypadku ujawnienia wykroczeń posiadają również prawo do karania mandatami (od 20 do 500 zł)², z których wpływy zasilają budżet gminy, lub kierowania spraw do sądu, który ma prawo zasądzenia kar finansowych znacznie dotkliwszych od maksymalnej wysokości mandatu. Zgodnie ze znowelizowanym rozporządzeniem MSWiA³, mandaty od niedawna mogą być wystawiane nie tylko w przypadku stwierdzenia spalania odpadów, ale również w przypadku naruszenia zapisów uchwał antysmogowych, a więc palenia mokrym drewnem lub nieodpowiedniej jakości węglem.

Odmiennego postępowania wymagają gminy, w których straże gminne nie funkcjonują. W takiej sytuacji zarządzający gminą zobowiązany jest do wyznaczenia urzędnika, który w jego imieniu takie kontrole będzie wykonywać. Urzędnik ma w tym zakresie uprawnienia równorzędne z funkcjonariuszem straży gminnej. Jeżeli jest on odpowiednio upoważniony na piśmie przez wójta/starostę, burmistrza lub prezydenta zyskuje kompetencje określone art. 379 Ustawy Prawo ochrony środowiska⁴. Urzędnik ma więc prawo wstępu na teren posesji prywatnej, podobnie jak strażnik gminny,

² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego (Dz. U. 2003 poz. 2026, z późn. zm.2)

³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 października 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego ((Dz. U. 2018 poz. 1996)

⁴ Art. 379 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska

Uprawnienia do prowadzenia kontroli nadane są urzędnikom pełniącym najwyższą funkcję zarządczą w administracyjnych jednostkach terytorialnych, a więc wójtom, burmistrzom i prezydentom, którzy w świetle przepisów mają możliwość sędowania tych uprawnień na inne osoby lub organy.

W gminach, w których powołane są do działania straże gminne, funkcjonariusze tych struktur w sposób naturalny zostają uprawnieni do realizowania procedur kontrolnych.

Gdy w gminie nie ma straży miejskiej, zarządzający gminą zobowiązany jest do wyznaczenia urzędnika, który będzie wykonywać kontrole palenisk.

JAK ZGŁOSIĆ PODEJRZENIE SPALANIA ODPADÓW?

!

PODEJRZEWASZ, ŻE TWÓJ SĄSIAD SPALA ŚMIECI, A ROZMOWY Z NIM NIE PRZYNOSZĄ SKUTKU?

1

ZGŁOŚ TO DO STRAŻY MIEJSKIEJ LUB GMINNEJ POD NUMEREM TELEFONU 986 MOŻESZ TO ZROBIĆ ANONIMOWO!

986

2

W TWOJEJ GMINIE NIE MA STRAŻY MIEJSKIEJ LUB GMINNEJ? – ZGŁOŚ TO, DZWONIĄC DO SWOJEGO URZĘDU MIASTA LUB GMINY. MOŻESZ TO ZROBIĆ ANONIMOWO!

Zgodnie z ustawą Prawo ochrony środowiska* wójt, burmistrz i prezydent miasta sprawują kontrolę nad przestrzeganiem przepisów o ochronie środowiska, w tym zakazu spalania odpadów. Programy ochrony powietrza nakładają na gminy obowiązek kontrolowania czy w domowych kociołkach spalane są odpady. **Brak straży gminnej nie zwalnia z tego obowiązku.**

* Art. 379 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska

3

URZĄD MIASTA NIE REAGUJE?

- Złóż zażalenie do WIOŚ, ewentualnie do Rady Gminy lub zawiadomienie do prokuratury za niedopełnienie obowiązków
- Nagłośnij sprawę – możesz skorzystać z mediów społecznościowych lub tradycyjnych
- Zadzwoń na Policję – jeśli masz mocne podejrzenie popełnienia wykroczenia, Policja ma obowiązek przeprowadzenia kontroli.

?

JAK MOŻE ZAKOŃCZYĆ SIĘ KONTROLA, KTÓRA POTWIERDZIŁA SPALANIE ODPADÓW?

- Mandatem – od 20 zł do 500 zł, w przypadku kontroli prowadzonej przez straż gminną/miejską.
- Karą grzywny – do 5 000 zł - kontrolujący może skierować sprawę do sądu rejonowego.

w godzinach od 6 do 22. W przeciwieństwie do funkcjonariusza straży gminnej urzędnik nie ma upoważnienia do ukarania mandatem, jest natomiast uprawniony zarówno do pobrania próbki popiołu z paleniska w sytuacji, gdy zachodzi podejrzenie popełnienia wykroczenia przez kontrolowanego oraz do złożenia wniosku o ukaranie do sądu właściwego w danej sprawie. W związku z brakiem możliwości karania sprawców na miejscu, w niektórych gminach urzędnicy dokonują kontroli wspólnie z policją, której funkcjonariusze posiadają uprawnienia do wystawiania mandatów. Mandat wystawiony tą drogą zasila już jednak budżet centralny, nie gminny.

Kontrolujący, wykonując kontrolę, jest uprawniony do:

1. wstępu wraz z rzeczoznawcami* i niezbędnym sprzętem przez całą dobę na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których prowadzona jest działalność gospodarcza, a w godzinach od 6 do 22 – na pozostały teren;
2. przeprowadzania badań lub wykonywania innych niezbędnych czynności kontrolnych;
3. żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwanie osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego;
4. żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli.

*Rzeczoznawca to każda osoba, która przeszła odpowiednie szkolenie pod kątem prowadzenia kontroli palenisk. Szkolenia mogą być prowadzone przez doświadczonych funkcjonariuszy. Za rzeczoznawcę uznaje się również przeszkolonego funkcjonariusza straży miejskiej. Funkcjonariusze mogą prowadzić kontrole samodzielnie.

W województwie małopolskim obowiązek prowadzenia kontroli wynika dodatkowo z zapisów Programu Ochrony Powietrza (POP) i zgodnie z jego zapisami spoczywa właśnie na wójtach/burmistrzach/prezydentach. Co ważne, w małopolskim POP wskazana jest konkretnie liczba kontroli, która powinna zostać wykonana rocznie w trzech największych miastach, a w przypadku pozostałych jednostek terytorialnych wartość ta wyrażona jest procentowo w stosunku do liczby budynków – 3% rocznie w latach 2017-2019 oraz 5% rocznie w latach 2020-2023. Taka konkretyzacja zapisu jest bardzo ważna, gdyż w sytuacji nierealizowania obowiązków wynikających z POP wójtowi/staroście/burmistrzowi/prezydentowi grozi kara nakładana przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska za niewywiązywanie się z realizacji Programu Ochrony Powietrza w granicach od 10 tys. do nawet 500 tys. zł. Przy odpowiednim zaangażowaniu WIOŚ może to być skuteczne narzędzie kontroli nad gminami.

Na Śląsku obowiązek ten nie został wprost wprowadzony do Programu Ochrony Powietrza uchwalonego w 2017 roku. Program mówi jedynie o konieczności prowadzenia wzmożonych działań kontrolnych w trakcie epizodów smogowych, bez narzucania konkretnych wymogów, czym niektóre gminy uzasadniają swoją bezczynność w tym obszarze.

EFEKTYWNOŚĆ SYSTEMÓW KONTROLI

Jednym z celów projektu było zbadanie w jakim zakresie oraz z jaką intensywnością gminy realizują obowiązek kontroli palenisk pod kątem przestrzegania zakazu spalania odpadów oraz zapisów uchwał antysmogowych oraz jakie są rezultaty tych działań. Z wykorzystaniem procedury wniosku o udostępnienie informacji publicznej pozyskano informacje statystyczne dotyczące kontroli palenisk domowych w 106 gminach różnej wielkości, zlokalizowanych w 4 województwach: łódzkim (25 gmin), małopolskim (28 gmin), śląskim (28 gmin) i mazowieckim (25 gmin). Z danych przesłanych przez urzędy gminne wynika, że we wszystkich 106 gminach objętych badaniem przez cały 2017 r. wykonano łącznie prawie 45 tys. kontroli pod kątem spalania odpadów. Wielkość ta we wstępnym oglądzie może robić wrażenie, zwłaszcza, że analogiczna liczba dla 2016 r. zamyka się wartością niespełna 24 tys. kontroli, co świadczy o niemal dwukrotnym wzroście rok do roku. Jednakże pogłębiona analiza danych uwzględniająca dystrybucję kontroli pomiędzy gminami równej wielkości w różnych województwach, rezultaty mierzone liczbą wystawionych mandatów i ich wartością nie pozostawia złudzeń co do faktu, że system kontroli w dużej liczbie gmin cechują liczne dysfunkcje, a w części gmin system taki właściwie nie istnieje.

Analiza danych udostępnionych przez gminy nie pozostawia wątpliwości, że kluczowym czynnikiem decydującym o skali działań kontrolnych jest obecność straży gminnych lub miejskich, a ta jest skorelowana ściśle z typem gminy. Wśród gmin miejskich zdecydowana większość posiada straż miejską – aż 38 gmin na 40, a więc 95%. W przypadku gmin miejsko-wiejskich strażą gminną dysponuje już mniej niż połowa gmin (48%), natomiast wśród gmin wiejskich straż gminna działa w zaledwie 5 na 35 gmin ujętych w analizie.

W 38 gminach miejskich do sprawowania kontroli pod kątem spalania odpadów upoważnionych jest 1280 funkcjonariuszy straży miejskich, co stanowi średnio 34 strażników na gminę, oraz 290 urzędników – w sumie 1570 osób. W gminach miejsko-wiejskich liczba upoważnionych strażników jest znacznie mniejsza – 139. Są oni zatrudnieni w 15 gminach, co daje średnią około 9 strażników na gminę. Najgorzej

System kontroli w dużej liczbie gmin cechują liczne dysfunkcje, a w części gmin system taki właściwie nie istnieje. Kluczowym czynnikiem decydującym o skali działań kontrolnych jest obecność straży gminnych lub miejskich.

sytuacja przedstawia się w gminach wiejskich, gdzie w 5 gminach posiadających straż gminną zatrudnionych jest jedynie 30 strażników. W sumie w analizowanych 35 gminach wiejskich upoważnionych do kontroli jest 76 osób, co daje średnią około 2 osoby na gminę. Należy jednak pamiętać, że w przypadku urzędników kontrola spalania odpadów stanowi jedynie jeden z wielu obowiązków i może być wykonywana tylko w godzinach pracy urzędu, czyli najpóźniej do godz. 17.

Gminy poddane ankietyzacji, obecność straży i liczba upoważnionych funkcjonariuszy			
	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
Wszystkie gminy	40	31	35
Gminy ze strażą gminną	38	15	5
Odsetek gmin ze strażą gminną	95%	48%	14%
Liczba upoważnionych funkcjonariuszy straży gminnych	1280	139	30
Liczba upoważnionych urzędników	290	45	46

W co piątej ankietowanej gminie nie ma na stałe upoważnionych osób do kontroli. Gminy nie posiadają również straży miejskiej bądź gminnej.

Konsekwencją przedstawionych powyżej różnic w kształcie systemu kontroli w różnych typach gmin jest znaczna dysproporcja w skali realizowanych kontroli. W przeciętnej gminie miejskiej w 2017 r. wykonano średnio ponad 1000 kontroli, ujawniając 110 przypadków spalania odpadów i wystawiając 70 mandatów. W przypadku gmin miejsko-wiejskich średnia liczba kontroli na gminę spada już w sposób drastyczny do niespełna 90 kontroli rocznie, ujawnienia 11 przypadków nielegalnego procederu spalania i wystawienia w związku z tym 5 mandatów. Z kolei w przypadku gmin wiejskich trudno już właściwie mówić o systemie kontroli, gdyż średnia liczba kontroli na gminę wyniosła w 2017 r. zaledwie 11, co umożliwiło ujawnienie w przeciętnej gminie 2 przypadków spalania, skutkując wystawieniem średnio połowy mandatu na gminę. Ujmując rzecz w kategoriach statystycznych w 2017 r. w co drugiej gminie wiejskiej wystawiono przez cały rok po jednym mandacie za spalanie odpadów, co wynika bezpośrednio z faktu, że w wielu z nich nie przeprowadzono żadnej kontroli. Trudno oczekiwać aby taka skala działań kontrolnych mogła pełnić funkcję odstraszącą dla dopuszczających się tego procederu, a należy wręcz stwierdzić, że stanowi formę jawnego przyzwolenia na tego typu zachowania.

Generalnie w gminach ze strażą przeprowadzono 23 403 kontrole w 2016 roku i 44 325 kontrole w 2017 roku. Dla porównania w gminach, gdzie nie funkcjonuje straż przeprowadzono zaledwie 266 kontroli w 2016 roku oraz 650 kontroli w 2017. Analizując powyższe dane należy mieć na uwadze, że w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich

W przypadku urzędników kontrola spalania odpadów stanowi jedynie jeden z wielu obowiązków i może być wykonywana tylko w godzinach pracy urzędu, czyli najpóźniej do godz. 17. W co piątej ankietowanej gminie nie ma na stałe upoważnionych osób do kontroli.

W 95% gmin miejskich funkcjonują straże gminne. W gminach miejsko-wiejskich ten odsetek wynosi tylko 48%, zaś w gminach wiejskich zaledwie 14%.

System kontroli na terenach wiejskich praktycznie nie istnieje. Statystycznie rzecz ujmując, w 2017 r. w co drugiej gminie wiejskiej wystawiono przez cały rok po jednym mandacie za spalanie odpadów, co wynika bezpośrednio z faktu, że w wielu z nich nie przeprowadzono żadnej kontroli. Tak niska skala działań kontrolnych stanowi formę jawnego przyzwolenia na tego typu zachowania.

Kontrole w gminach według typu gminy

	Odsetek gmin ze strażą miejską/gminną	Średnia liczba kontroli na gminę	Średnia liczba ujawnionych wykroczeń na gminę	Średnia liczba mandatów na gminę
Gminy miejskie	95%	1000	110	70
Gminy miejsko-wiejskie	48%	90	11	5
Gminy wiejskie	14%	11	2	0,5

21% Odsetek gmin, w których w 2017 r. nie upoważniono żadnego urzędnika na stałe do realizacji zadań kontrolujących

18% Odsetek gmin, w których w 2017 r. nie przeprowadzono żadnej kontroli

Ogółem: N=106 gmin – gminy miejskie N=40, gminy miejsko-wiejskie N=31, gminy wiejskie N=35, dane za 2017 r.

W przypadku gmin bez straży mandaty w praktyce nie są nakładane ponieważ urzędnicy nie mają takich uprawnień.

Znaczna część kontroli, pomimo stwierdzenia wykroczenia na miejscu, nie kończy się nałożeniem mandatu karnego, a jedynie pouczeniem. W niemal 40% sytuacji popełniający wykroczenie uniknęli kary!

Wartość wystawianych mandatów jest bardzo niska – średni mandat to mniej niż 130 zł.

– a to takie gminy zazwyczaj nie posiadają straży – mieszka mniej osób. Z drugiej strony w miastach większość ludności zamieszkuje zabudowę wielorodzinną pozbawioną z reguły indywidualnych palenisk.

W przypadku gmin bez straży mandaty w praktyce nie są nakładane, ponieważ urzędnicy nie mają takich uprawnień. Mandat może wystawić w tego typu kontrolach jedynie policja – jeśli została zaangażowana w działania. Na 56 przypadków kontroli zakończonych stwierdzeniem wykroczenia na miejscu nałożono jedynie 15 mandatów. To bardzo niski odsetek – 27%.

Ponadto generalną zaobserwowaną zasadą jest, że znaczna część kontroli, pomimo stwierdzenia wykroczenia na miejscu, nie kończy się nałożeniem mandatu karnego, a jedynie pouczeniem. Wśród niemal 5 tys. ujawnionych w 2017 r. w analizowanych 106 gminach przypadkach wykrycia procederu spalania odpadów mandaty wystawione zostały w około 3 tys. przypadków. Oznacza to, że w niemal 40% sytuacji popełniający wykroczenie uniknęli kary.

Należy również podkreślić, że wartość wystawianych mandatów jest bardzo niska – oscyluje między 90 zł a 150 zł, a średnia wartość mandatu to niespełna 130 zł, przy czym warto wzmiankować, że zgodnie z przepisami maksymalna wartość mandatu, jaki może być nałożony przez straż, to 500 zł. Dowodzi to, że służby kontrolne niezwykle rzadko skłonne są sięgać po sankcje o maksymalnej wysokości.

Formy penalizacji spalania odpadów w analizowanych gminach

	2016		2017	
	Gminy ze strażą	Gminy bez straży	Gminy ze strażą	Gminy bez straży

WOJEWÓDZTWO MAŁOPOLSKIE

Liczba kontroli zakończonych stwierdzeniem wykroczenia na miejscu	483	9	759	20
Liczba nałożonych mandatów karnych	280	2	419	0
Średnia wartość mandatu	138 zł	b.d.*	148 zł	-
Liczba pobranych próbek	52	3	46	13
Liczba spraw skierowanych do sądu	22	0	24	7

WOJEWÓDZTWO ŚLĄSKIE

Liczba kontroli zakończonych stwierdzeniem wykroczenia na miejscu	1 163	10	1 625	8
Liczba nałożonych mandatów karnych	700	9	1 013	3
Średnia wartość mandatu	92 zł	54**	151 zł	b.d.*
Liczba pobranych próbek	46	0	81	10
Liczba spraw skierowanych do sądu	19	0	56	3

WOJEWÓDZTWO ŁÓDZKIE

Liczba kontroli zakończonych stwierdzeniem wykroczenia na miejscu	805	6	1032	2
Liczba nałożonych mandatów karnych	451	1	548	b.d.*
Średnia wartość mandatu	158 zł	100**	147 zł	b.d.*
Liczba pobranych próbek	0	0	0	0
Liczba spraw skierowanych do sądu	19	0	32	0

WOJEWÓDZTWO MAZOWIECKIE

Liczba kontroli zakończonych stwierdzeniem wykroczenia na miejscu	874	3	1 447	14
Liczba nałożonych mandatów karnych	390	0	1 057	b.d.*
Średnia wartość mandatu	149 zł	-	145 zł	b.d.*
Liczba pobranych próbek	1	0	3	12
Liczba spraw skierowanych do sądu	11	0	15	8

* Mandaty wystawiane przez policję – gminy nie dysponują danymi na temat ich wartości, **Mandaty wystawiane przez policję – gminy dysponują danymi na temat ich wartości

Dane wskazują, że niewiele spraw kierowanych jest do sądu – szczególnie dziwi to w przypadku gmin, w których nie ma straży gminnych, a kontrole prowadzone są przez urzędników bez uprawnień do wystawiania mandatów, a więc jedyną dostępną formą ukarania winnych jest skierowanie sprawy do sądu. Jak wskazują dane również w tych gminach jest to opcja wykorzystywana incydentalnie.

Dziwi niska liczba spraw kierowanych do sądu w gminach gdzie nie ma straży miejskich. Oznacza to brak penalizacji wykroczenia.

Skuteczność kontroli w wykrywaniu spalania odpadów

	2016		2017	
	Gminy ze strażą	Gminy bez straży	Gminy ze strażą	Gminy bez straży
WOJEWÓDZTWO MAŁOPOLSKIE				
Liczba kontroli	4 725	147	12 056	434
Liczba kontroli zakończonych stwierdzeniem wykroczenia na miejscu	483	9	759	20
Odsetek kontroli zakończonych stwierdzeniem wykroczenia na miejscu	10,2%	6,1%	6,3%	4,6%
WOJEWÓDZTWO ŚLĄSKIE				
Liczba kontroli	10 852	66	17 509	128
Liczba kontroli zakończonych stwierdzeniem wykroczenia na miejscu	1 163	10	1 625	8
Odsetek kontroli zakończonych stwierdzeniem wykroczenia na miejscu	10,7%	15,2%	9,3%	6,3%
WOJEWÓDZTWO ŁÓDZKIE				
Liczba kontroli	1 343*	12	2 459	27
Liczba kontroli zakończonych stwierdzeniem wykroczenia na miejscu	805	6	1 032	2
Odsetek kontroli zakończonych stwierdzeniem wykroczenia na miejscu	60%	50%	42%	7,4%
WOJEWÓDZTWO MAZOWIECKIE				
Liczba kontroli	6 483	41	12 301	61
Liczba kontroli zakończonych stwierdzeniem wykroczenia na miejscu	874	3	1 447	14
Odsetek kontroli zakończonych stwierdzeniem wykroczenia na miejscu	13,5%	7,3%	12,2%	23%

Można mieć również spore zastrzeżenie do skuteczności realizowanych kontroli, a więc stosunku liczby przeprowadzonych kontroli do liczby kontroli, które zakończyły się stwierdzeniem wykroczenia. Jest on generalnie bardzo niski i oscyluje wokół wartości 10% (wyjątkiem jest tu miasto Łódź, gdzie jednak statystyki gromadzone są łącznie dla kontroli spalania odpadów w instalacjach grzewczych i na terenie otwartym).

Do interesujących wniosków prowadzi również porównanie statystyk prezentowanych dla miast wojewódzkich i pozostałych gmin z terenu województwa. Otóż okazuje się, że z wyjątkiem województwa śląskiego, zdecydowana większość kontroli skupia się w stolicach województw. W przypadku województwa małopolskiego o ile w Krakowie w 2017 r. zrealizowanych zostało niemal 10 tys. kontroli i nałożono około 300 mandatów, to w pozostałych gminach województwa średnia liczba kontroli na gminę wyniosła 105, a przeciętna gmina wystawiła rocznie 4 mandaty. Najgorzej pod tym względem wygląda sytuacja w województwie łódzkim, gdzie aktywność w zakresie kontroli ogranicza się w praktyce wyłącznie do Łodzi (ponad 1500 kontroli i prawie 500 mandatów w Łodzi wobec

Z wyjątkiem województwa śląskiego, zdecydowana większość kontroli skupia się w stolicach województw.

37 kontroli i 2 mandaty rocznie w przeciętnej gminie województwa łódzkiego w 2017 r.). Znacznie mniejsze dysproporcje pomiędzy stolicą a pozostałymi gminami województwa odnotować można natomiast w województwie śląskim, gdzie na tle około 2,8 tys. kontroli zrealizowanych w 2017 r. w Katowicach skutkujących wystawieniem 215 mandatów, średnią wartość ponad 500 kontroli na przeciętną gminę z terenu województwa śląskiego z 30 mandatami uznać można za wysoką.

Kontrole w gminach według typu gminy

Miasta wojewódzkie	Roczna liczba kontroli	Roczna liczba kontroli o wyniku pozytywnym	Roczna liczba mandatów	Średnia wartość mandatu
Kraków	9650	555	308	138 zł
Katowice	2835	278	215	105 zł
Łódź	1551	783	492	151 zł
Warszawa	8454	865	817	135 zł

Pozostałe gminy	Średnioroczna liczba kontroli na gminę	Średnioroczna liczba kontroli o wyniku pozytywnym na gminę	Średnioroczna liczba mandatów na gminę	Średnia wartość mandatu
woj. małopolskie	105	8	4	176 zł
woj. śląskie	529	48	3	163 zł
woj. łódzkie	37	10	2	110 zł
woj. mazowieckie	156	24	9	177 zł

Ogółem: N=106 gmin - gminy miejskie N=40, gminy miejsko-wiejskie N=31, gminy wiejskie N=35, dane za 2017 r.

Jak więc wynika z przytoczonych danych najlepiej rozwinięty system kontroli działa w dużych miastach, w których obowiązki w tym zakresie pełnią strażę miejskie. Duże miasta z reguły dysponują znacznym potencjałem organizacyjnym i technicznym, co przekłada się na możliwość zaangażowania w działania kontrolne znacznej liczby funkcjonariuszy oraz przygotowania ich do skutecznego wypełniania obowiązków.

Z wyjątkiem województwa śląskiego zdecydowana większość kontroli skupia się w stolicach województw.

Poza dużymi miastami działania kontrolne nie są prowadzone w ogóle lub realizowane są w stopniu dalece niewystarczającym.

Postawa urzędników i funkcjonariuszy danej jednostki terytorialnej wobec problemu spalania odpadów jest ściśle związana z poziomem zaangażowania w tym obszarze prezentowanym przez osobę sprawującą najwyższy urząd w gminie.

Odmienne sytuacja prezentuje się w mniejszych miejscowościach, gdzie system kontroli praktycznie nie istnieje. Potwierdzają to również dane z Małopolski. Zgodnie z zapisami przyjętego w województwie małopolskim Programu Ochrony Powietrza każda z gmin strefy małopolskiej (poza trzema największymi miastami województwa) powinna udostępnić mieszkańcom numer interwencyjny, gdzie zgłaszać mogą podejrzenie popełnienia wykroczenia, a także przeprowadzać kontrole pod kątem spalania odpadów na posesjach prywatnych w liczbie nie mniejszej niż 3% zabudowy mieszkaniowej. Zgodnie w raporcie podsumowującym realizację Programu Ochrony Powietrza dla województwa małopolskiego w 2016 roku, do końca 2016 roku tylko 25 spośród 182 małopolskich gmin udostępniło mieszkańcom dedykowany numer telefonu lub formularz internetowy do zgłaszania przypadków naruszeń przepisów w zakresie spalania odpadów, a kontrole w tym zakresie prowadzone były w zaledwie 66 gminach, przy czym w zdecydowanej większości gmin liczba kontroli w istotny sposób odbiegała od minimum zapisanych w Programie Ochrony Powietrza. W znacznej części kontrole można wręcz opisać jako działania incydentalne.

Podsumowując, statystyki dowodzą, iż poza dużymi miastami działania kontrolne nie są prowadzone w ogóle lub realizowane są w stopniu niepozwalającym osiągnąć w najbliższej perspektywie wymiernych rezultatów w zakresie ograniczenia spalania odpadów. Równocześnie przykład dużych miast pokazuje, że systematyczne kontrole połączone z akcjami edukacyjnymi umożliwiają skuteczną walkę z procederem spalania odpadów i stanowią jedyną drogę do ograniczenia tego zjawiska.

Wielkość gminy oraz obecność straży gminnej/miejskiej nie są jednak jedynymi zmiennymi, które warunkują istnienie systemu kontroli spalania odpadów. Ekspertsi zajmujący się tą problematyką zgodnie podkreślają bowiem, że postawa urzędników i funkcjonariuszy danej jednostki terytorialnej wobec problemu spalania odpadów jest ściśle związana z podejściem prezydenta, wójta lub burmistrza do tego problemu. Jeżeli ten uznaje problem spalania odpadów za istotny, to zwykle działania kontrolne w tym zakresie znajdują odzwierciedlenie w budżecie gminy, co umożliwia stworzenie sprawnie działającego systemu kontroli i nawiązanie współpracy w tym względzie z innymi instytucjami. Jeżeli jednak zarządzający gminą nie przykłada do tego problemu należytej wagi, to przeważnie urzędnicy upoważnieni do pełnienia funkcji kontrolnych pozbawieni są wystarczających motywacji, ale też narzędzi i środków do wypełniania swoich obowiązków, jeżeli w ogóle dochodzi do nadania uprawnień określonym funkcjonariuszom gminnym. Należy stwierdzić, że z punktu widzenia interesu społecznego uzależnienie wypełniania ustawowych obowiązków przez organy gminne w zakresie ochrony zdrowia mieszkańców od postawy najwyższych władz gminy jest sytuacją nieakceptowalną.

BARIERY I DYSFUNKCJE SYSTEMÓW KONTROLI

Słaba efektywność rezultatów kontroli wynika z szeregu dysfunkcji trapiących systemy kontroli wdrożone w gminach oraz słabości tkwiących w sposobie egzekucji przepisów nakładających na gminy obowiązek realizacji kontroli. Biorąc pod uwagę fakt, że w praktyce efektywność systemu jest w dużej mierze uzależniona od tego, jaki organ został zobligowany do realizacji kontroli w terenie – straż gminna czy cywilni przedstawiciele urzędu gminy, analizę barier, które utrudniają tworzenie efektywnych systemów kontroli, przeprowadzić należy odrębnie dla tych dwóch segmentów.

JEDNOSTKI TERYTORIALNE, W KTÓRYCH FUNKCJONUJĄ STRAŻE GMINNE

Należy podkreślić, że same ramy systemu kontroli palenisk w dużych i średnich jednostkach miejskich, które posiadają straże gminne, nie budzą z reguły wątpliwości, co potwierdzają przykłady gmin, gdzie straże miejskie działają sprawnie i prowadzą skuteczne kontrole palenisk. Jednakże nie we wszystkich gminach straż działa w sposób skuteczny i efektywny. Nie wynika to z barier legislacyjnych, a raczej z niewłaściwej organizacji pracy, niedofinansowania lub bagatelizowania problemu. Poniżej opisano główne obszary problematyczne w gminach posiadających straż miejską.

Im mniej strażników,
tym mniejsze
prawdopodobieństwo
złapania sprawców na
gorącym uczynku.

Dlaczego działania straży miejskich są nieskuteczne

1. Za mało funkcjonariuszy kontrolujących paleniska
2. Brak systemu kontroli na poziomie gminy
3. Brak sprzętu i środków na badania
4. Bagatelizowanie problemu przez straż
5. Niechęć do wystawiania mandatów, zbyt niskie mandaty
6. Brak systemu szkoleń dla funkcjonariuszy i uniwersalnych procedur kontrolnych
7. Zniechęcanie mieszkańców do zgłaszania

BRAK WYSTARCZAJĄCEJ LICZBY FUNKCJONARIUSZY

Czynnik ten przekłada się w sposób bezpośredni na efektywność kontroli. Mała liczba funkcjonariuszy, szczególnie podczas sezonu grzewczego, kiedy to zgłoszeń do straży miejskiej jest więcej, oznacza wydłużenie czasu dojazdu na miejsce zgłoszenia. Im dłuższy czas dojazdu, tym mniejsze prawdopodobieństwo złapania sprawcy na gorącym uczynku. Ankietowani mieszkańcy często wspominali, że kontrola nastąpiła dopiero po kilku godzinach, a nawet następnego dnia lub nie nastąpiła wcale.

- „Na 7 zgłoszeń 0 reakcji. Dym szedł 8h bez przerwy (akurat siedziałam w pracy).”
- „Reakcja straży miejskiej po 24 godzinach od zgłoszenia; brak działania ze strony straży miejskiej; szkoda tam dzwonić bo i tak nic nie zrobią”
- „Przyjmują zgłoszenie, jednak nie podejmują interwencji”
- „Po zgłoszeniu minęły ok 2h do przyjazdu służb. Piec w tym czasie przestał palić i zadymiać okolice.”

W takich przypadkach stwierdzenie spalania odpadów jest praktycznie niemożliwe. W miastach o najsprawniej działającej straży miejskiej do prowadzenia kontroli w zakresie spalania odpadów i przestrzegania uchwał antysmogowych upoważnieni są wszyscy funkcjonariusze. W dniach, kiedy powietrze jest mocno zanieczyszczone, do podstawowego zespołu zajmującego się kontrolami dołącza większa liczba funkcjonariuszy.

PROWADZENIE KONTROLI W SPOSÓB CHAOTYCZNY

Często kontrole ograniczają się jedynie do reagowania na zgłoszenia nadsyłane przez mieszkańców zaniepokojonych intensywnością, kolorem czy zapachem dymu wydobywającego się z danego komina. Skuteczny system kontroli powinien składać się z kilku rodzajów kontroli: interwencyjnych, następczych oraz rutynowych. Kontrole następcze są prowadzone u osób, u których stwierdzono już spalanie odpadów lub naruszenie przepisów uchwał antysmogowych. Nad tego typu gospodarstwami powinien być prowadzony ciągły nadzór, gdyż w takich przypadkach niezwykle ważne jest wywołanie w sprawcach przekonania o nieuchronności kary. Kontrole rutynowe odbywają się według wcześniej założonego planu i nie stanowią odpowiedzi na zgłoszenie. Przykładowo, w danym dniu kontrolowane są wszystkie posesje z urządzeniami na paliwa stałe na wybranych kilku ulicach. Służą one głównie celom prewencyjnym oraz edukacyjnym. Podczas takich kontroli strażnicy informują o obowiązującym prawie: zakazie spalania odpadów, uchwałach antysmogowych oraz przekazują informacje np. o programach dopłat do wymiany ogrzewania. Aby prowadzić efektywnie proces kontrolny straż powinna posiadać dokładną inwentaryzację budynków z urządzeniami, które wykorzystują paliwa stałe (węgiel i drewno) oraz prowadzić rejestr kontroli (niezbędne do kontroli następczych).

Dokładna inwentaryzacja źródeł ogrzewania to podstawa skutecznego systemu kontroli, który powinien składać się z kontroli interwencyjnych, następczych i rutynowych.

BRAK ODPOWIEDNIEGO SPRZĘTU

Funkcjonariusze straży miejskiej powinni być wyposażeni w odpowiedni sprzęt. Jest to szczególnie ważne w przypadkach niejednoznacznych, kiedy należy pobrać próbkę z paleniska celem stwierdzenia czy były spalane odpady, czy też nie. Równie istotne jest posiadanie wilgotnościomierza do badania wilgotności drewna oraz sita do badania uziarnienia węgla. Bez tego sprzętu trudno sprawdzić zgodność zastosowanego paliwa z uchwałami antysmogowymi.

BRAK ŚRODKÓW NA POBIERANIE PRÓBEK

W sytuacjach spornych, kiedy zachodzi duże prawdopodobieństwo, że były spalane odpady lub niedozwolone uchwałą antysmogową paliwa powinny zostać pobrane próbki, czy to popiołu z paleniska czy opału. Analiza próbek popiołu pozwala potwierdzić, że w danym przypadku były spalane odpady. Jak pokazują dane przekazane przez gminy, próbki pobierane są niezmiernie rzadko. Jedynie w małopolskich i śląskich gminach próbki pobierane są częściej. Rzadkie wykorzystywanie tego narzędzia wynika najprawdopodobniej z faktu, że koszt analizy jednej próbki to kilkaset złotych i musi go ponieść gmina. Nie jest on odzyskiwany

Obecnie koszt poboru próbki musi ponieść gmina nawet jeśli wygra sprawę w sądzie.

nawet w przypadku wygranej sprawy w sądzie. Niezbędna jest zmiana przepisów w tym względzie. Niemniej jednak gminy powinny zabezpieczać w budżecie odpowiednie środki na ten cel. Wygrane sprawy sądowe, w których coraz częściej nakładane są wysokie grzywny, rzędu nawet kilku tysięcy złotych, mają bardzo silne działanie zniechęcające innych potencjalnych sprawców podobnych wykroczeń.

Pierwszy przypadek dotyczący wysokiej kary za spalanie odpadów miał miejsce w grudniu 2017 roku i dotyczy mieszkańca Dąbrowy Górniczej. Po kontroli okazało się, że palił odpady od wielu lat. Sprawca otrzymał karę 3 tysięcy złotych grzywny plus 1300 złotych w ramach opłat postępowania sądowego za jedną kontrolę. Kolejna kontrola także wykazała spalanie odpadów, więc nałożono na niego kolejną karę w wysokości 4 000 zł. Łączna kwota nałożonych na mężczyznę kar wyniosła ponad 10 tysięcy złotych!

Kara grzywny w wysokości 2 000 zł oraz 1 222 zł tytułem kosztów sądowych została nałożona także na mieszkańca Nowego Targu, u którego stwierdzono spalanie odpadów. Podczas przeprowadzonej kontroli interwencyjnej w dniu 20 lutego 2017 r. stwierdzono spalanie odpadów w postaci płyt meblowych. Przeprowadzona analiza pobranego popiołu w akredytowanym laboratorium potwierdziła wysokie stężenie niedozwolonych i szkodliwych dla zdrowia substancji, które przy spalaniu płyt trafiają do powietrza.

Brak mandatu lub jego niska wartość wzmacnia u kontrolowanego poczucie bezkarności i osłabia mechanizm kontroli społecznej.

NIECHĘĆ DO WYSTAWIANIA MANDATÓW LUB NISKA WARTOŚĆ MANDATÓW

Bardzo często strażnicy powstrzymują się od nakładania mandatów na osoby, u których stwierdzono spalanie odpadów, poprzestając na pouczeniu. Jak już pisano, dzieje się tak w aż 40% przypadków. Jest to działanie szkodliwe, gdyż wzmacnia u kontrolowanego oraz w społecznym odbiorze poczucie bezkarności. Kolejnym czynnikiem ograniczającym skuteczność kontroli jest bardzo niska wartość wystawianych mandatów – oscyluje między 90 a 150 zł. Jest to wartość porównywalna np. z mandatami za nieposprzątanie psich odchodów czy przejście przez ulicę poza przejściem dla pieszych, choć szkodliwość społeczna tych czynów jest nieporównywalna. Maksymalna wartość mandatu, jaki może być nałożony przez straż miejską to 500 zł.

Wypowiedzi ankietowanych internautów wskazują również, że przekonanie o niskiej lub zerowej karze może prowadzić do osłabiania mechanizmów autokontroli społecznej. Jeśli mieszkańcy są przekonani, że zgłaszanie podejrzeń o spalanie odpadów niewiele da, gdyż sprawcy nie będą ukarani, to ze względów oczywistych ich motywacja do zgłaszania tego typu przypadków będzie niska. Wśród odpowiedzi

internautów na pytanie o kary jakim podlega spalanie odpadów pojawiły się tego typu stwierdzenia:

- „Niestety niewielkim karom finansowym, ale zdaje się, że najczęściej jest to tylko upomnienie, bo nie widzę żadnych efektów.”
- „Są to zazwyczaj niewielkie kary finansowe.”
- „Najczęściej upomnienie niestety...”
- „Mandat to bzdura. SM twierdzi, że nie ma narzędzi do weryfikacji czym jest palone, więc nie jest w stanie nałożyć mandatu. Kar za spalanie byle czego nie ma.”
- „Sąsiedzi na początku sezonu grzewczego przestraszyli się i było lepiej ale jak poszła fama, że mandatów nie dają to kopcenie nasiliło się.”

Jednocześnie aż 79% badanych uważa, że podniesienie wysokości możliwej kary przyczyniłoby się do zmniejszenia powszechności procederu spalania odpadów.

Aż 79% badanych uważa, że podniesienie wysokości kar zmniejszyłoby skalę spalania odpadów.

ZNIECHĘCANIE ZGŁASZAJĄCYCH

Jak wskazują wypowiedzi internautów biorących udział w ankiecie, bywa, że są oni zniechęceni do zgłaszania przypadków podejrzenia spalania odpadów lub naruszania uchwał antysmogowych. W niektórych przypadkach nie jest też im zagwarantowana anonimowość. Zdarza się, że strażnik dyżurujący żąda podania tożsamości zgłaszającego, podczas gdy takie zgłoszenie można wnieść anonimowo, lub że osoba kontrolowana jest informowana o personaliach osoby, która złożyła zawiadomienie. Ponadto, sporo osób jest przekonanych, że zgłaszanie „i tak nic nie da” gdyż sprawca nie zostanie ukarany. Co ciekawe w niektórych przypadkach takie przekonanie jest wzmacniane przez same straże.

- „5 razy pouczone sąsiada dostał 1 mandat w wysokości 100 zł, stwierdzono, że problemem jest nieodpowiednie rozpalanie w piecu. Zdarzenia udokumentowane szeregiem zdjęć dymu z komina. Zdradzono personalia osoby zgłaszającej problem, co poskutkowało nieprzyjemnościami ze strony sąsiada wobec mnie. Od tego czasu nie zgłaszam problemów bo nie ma to sensu.”
- „Słaba reakcja, funkcjonariusze przekonywali mnie, że nic nie mogą wyegzekwować.”
- „Straż miejska robi łaskę, że wykonuje jakiegokolwiek czynności. Najchętniej zniechęca do zgłaszania jej czegokolwiek, wykazując, jakie ja będę miała problemy w związku ze zgłoszeniem, więc czy na pewno tego chcę.”
- „W większości przypadków nie interesują się tą sprawą. Przytykają oko na ten proceder tłumacząc, że są zajęci ważniejszymi sprawami.”

Zdarza się, że strażnicy zniechęcają mieszkańców do składania zgłoszeń, żądają od nich podania danych osobowych lub przekonują, że nie mogą nic z problemem zrobić.

W budowie systemu kontroli gmina pozostawiona jest sama sobie.

Kontrole w gminach nie posiadających straży są znacznie mniej skuteczne lub w ogóle nie są realizowane.

BRAK SYSTEMU SZKOLEŃ I WYMIANY DOŚWIADCZEŃ

Przeszkodą w szybkim i powszechnym wdrażaniu sprawnie działającego systemu nadzoru nad spalaniem odpadów jest również fakt, że nie istnieje żaden wspólny dla wszystkich straży zestaw wytycznych co do sposobu czy też częstotliwości prowadzenia kontroli. W tej sytuacji straże w każdej z gmin funkcjonują w tym względzie jak samodzielne jednostki, na własną rękę wypracowując procedury kontrolne. Kwestia braku centralnego ciała koordynującego działania straży gminnych w zakresie kontroli jest szczególnie problematyczna w przypadku gmin, gdzie świadomość konieczności stałego nadzoru nad domowymi paleniskami pojawiła się stosunkowo niedawno, w związku z czym lokalne służby nie wykształciły sprawnie funkcjonującego systemu kontroli. Jednostki te próbują korzystać z praktyk gmin posiadających większe doświadczenie w tym zakresie, jednak, jak dotąd, są to jedynie działania doraźne.

JEDNOSTKI TERYTORIALNE NIE POSIADAJĄCE STRAŻY GMINNYCH

W gminach nie posiadających w swoich strukturach straży gminnych, zgodnie z art. 379 Ustawy Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r., za kontrolę przestrzegania zakazu spalania odpadów oraz uchwały antysmogowej odpowiadają prezydenci, burmistrzowie oraz wójtowie gmin. Mogą oni upoważnić do wykonywania funkcji kontrolnych pracowników podległych im urzędów miejskich lub gminnych. Według zapisów wspomnianej ustawy urzędnicy realizujący kontrole mają w tym względzie takie same uprawnienia jak strażnicy gminni, za wyjątkiem prawa do wystawiania mandatów.

Jak jednak pokazują prezentowane dane statystyczne oraz co potwierdzają reprezentanci tego typu gmin jak i aktywiści obserwujący na bieżąco funkcjonowanie systemów kontroli, sytuacja na tych terenach przedstawia się diametralnie odmiennie niż w przypadku jednostek terytorialnych posiadających straże miejskie. W rzeczywistości system kontroli nad paleniskami w gminach, które nie posiadają straży miejskiej praktycznie nie istnieje lub jest wysoce nieefektywny. Poniżej opisane zostały główne przyczyny takiego stanu rzeczy.

Z badania zrealizowanego na potrzeby niniejszego opracowania wśród osób odwiedzających strony lokalnych Alarmów Smogowych na platformie Facebook wynika, że to właśnie mieszkańcy wsi najgorzej oceniają funkcjonowanie lokalnych służb kontrolnych. Na terenach wiejskich największy jest również udział osób, które nie wiedzą gdzie można zgłaszać podejrzenie spalania odpadów (niemal połowa badanych), najmniejszy jest też odsetek tych, którzy zwracali się do służb z prośbą o interwencję w sprawie spalania odpadów (przy czym udział osób, które twierdzą, że zetknęły się w swojej miejscowości

z problemem spalania odpadów kształtuje się na zbliżonym poziomie około 80% we wszystkich typach wielkości miejscowości).

Krytyczna ocena systemu kontroli opartego o urzędników ma również odzwierciedlenie w opiniach ankietowanych internautów:

- „Kilka telefonów do gminy i brak reakcji poza dochodzeniem moich danych personalnych”
- „Wiele razy byłem przekierowywany od niechcenia. Raz zadzwoniłem na Policję i tam pan mnie przekierował na Straż Miejską pobliskiego miasta (a uprzednio był informowany, że mieszkam gdzie indziej). Po odesłaniu przez SM na Policję zadzwoniłem jeszcze raz. Słyszałem w głosie dużą niechęć do wykonania jakiegokolwiek akcji, natomiast zostałem przekierowany do najbliższego komisariatu gdzie mi powiedziano, że patrol zostanie wysłany ale nie wiedzą, czy będą w stanie coś zdziałać. W skrócie – jedna, wielka porażka.”
- „W moim mieście są chyba 4 osoby w wydziale ochrony środowiska, pracują od 7-15, i nie zajmują się tylko smogiem tylko wszystkimi zagadnieniami związanymi ze środowiskiem z przejechanym przez samochód kotem włącznie. Co oni mogą? Straży miejskiej nie ma, policja wieczorami też zajęta innymi tematami.”
- „U nas w gminie nikt nie chce zająć się problemem i kontroli nie ma. Radni się boją zrazić wyborców”

Niska efektywność systemu kontroli w gminach pozbawionych straży gminnej

Bariery finansowe, organizacyjne i prawne	Bariery mentalne i społeczne
Kontrole, jako dodatkowy obowiązek urzędnika / braki etatowe	Osadzenie kontrolerów w lokalnej społeczności
Niechęć do pobierania próbek ze względu na koszty	Brak inicjatywy w nawiązywaniu kontaktów z policją
Brak możliwości nakładania mandatów / uciążliwa procedura wnioskowania do sądów	Niski autorytet kontrolera „niemundurowego”
Brak doświadczenia i wiedzy w zakresie technik realizacji kontroli	Brak chęci włodarzy do realizacji kontroli ze względu na presję wyborczą

PRYZWOLENIE SPOŁECZNE NA „KOPCENIE”

Gminy, w których nie funkcjonuje straż miejska to w dużej mierze gminy wiejskie i miejsko-wiejskie oraz mniejsze miasta. Są to często miejscowości, w których spalanie odpadów oraz węgla niskiej jakości jest społecznie bardziej akceptowane niż np. w większych miastach, a nawet może stanowić element tradycji przekazywanej z pokolenia na pokolenie. Postawy odmienne, piętnujące tego typu zachowania, funkcjonują poza główną narracją, bywają traktowane z rezerwą czy wręcz wrogością. W konsekwencji władze gmin – odpowiadając na oczekiwania większości mieszkańców – nie traktują realizacji zapisów ustawy Prawo ochrony środowiska oraz innych aktów prawnych nakierowanych na poprawę jakości powietrza jako priorytetu swoich działań. W wielu przypadkach kontrole palenisk nie są realizowane w ogóle, a miejscowe władze funkcjonują pod swego rodzaju parasolem ochronnym lokalnej opinii publicznej.

W gminach, w których podejście do kwestii spalania odpadów jest bardzo liberalne, nie miały szansy wykształcić się sprawne mechanizmy autokontroli społecznej. Prośba o interwencję kierowana do służb odpowiedzialnych za kontrolę palenisk jest tam postrzegana raczej jako donosicielstwo niż jako działanie na rzecz wspólnego dobra, a otwarte występowanie przeciwko zachowaniom przyjętym za normę, spotyka się z negatywną reakcją otoczenia.

W gminach bez straży mechanizm autokontroli społecznej jest znacznie słabszy. Zgłaszanie wykroczeń jest postrzegane często jako donosicielstwo.

BLISKIE ZWIĄZKI KONTROLERÓW ZE SPOŁECZNOŚCIĄ LOKALNĄ

Im mniejsza miejscowość, tym większy problem z zachowaniem anonimowości przez kontrolującego. Urzędnicy pełniący w takich gminach funkcje kontrolerów są zwykle zarazem osobami silnie zakorzenionymi w lokalnej społeczności, z którą wiąże ich sieć wzajemnych zależności. W praktyce zatem kontrolują często osoby, które znają. Z przyczyn obiektywnych taka kontrola nie będzie prowadzić do nałożenia dotkliwej kary. Nie mając za sobą powagi instytucji, takiej jak straż miejska – postrzeganej jako niezależny organ powołany do egzekwowania prawa – stają się często ofiarą mentalności nakazującej „niekalanie własnego gniazda”. W praktyce urzędnik trzymający się litery prawa i próbujący sprawować faktyczny nadzór nad kotłami na paliwa stałe naraża się więc na negatywną reakcję środowiska, a nawet na ostracyzm społeczny. Co więcej, nawet w sytuacji braku objawów wrogości ze strony lokalnej społeczności, kontrolerzy mogą sami dokonywać autocenzury własnych działań z obawy przed reakcją rodziny, znajomych czy sąsiadów.

W mniejszych gminach urzędnik prowadzący skuteczne kontrole naraża się na ostracyzm społeczny.

BRAK ANONIMOWOŚCI ZGŁASZAJĄCEGO

W mniejszych miejscowościach problem braku anonimowości nie dotyczy jedynie urzędników sprawujących kontrolę. Jest to również czynnik dotyczący zgłaszających. Respondenci badania internetowego wskazywali, że mają obawy dotyczące społecznego odbioru zgłaszania spalania odpadów. Wśród odpowiedzi jakie padały można było przeczytać np.:

- „Na wsi każdy będzie wiedział kto, i będzie problem.”
- „Jeśli donoszę na sąsiada, będzie wiedział że to ja i nasze stosunki się zepsują. Natomiast zwracanie mu uwagi na smród nic nie zmienia.”
- „Zemsta, odegranie się za zgłoszenie – zniszczenie mienia, uprzyjemnienie życia w inny sposób.”
- „1. Kwestia etyczna i lojalności – donoszenie na swoich przyjaciół i członków rodziny; rodzina jest nadrzędną wartością, tak samo jak i przyjaźń, czy wobec tego należy ludzi, których się kocha przekładać nad kwestie środowiskowe? 2. Kwestia bezpieczeństwa – donoszenie na sąsiadów i innych członków społeczności, w której mieszkam – kto da gwarancję, że ta osoba nie zemści się później na mnie, np. poprzez pobicie, włamanie itd.”

Tego typu uwagi wskazują na wciąż mocną barierę psychologiczną związaną ze zgłaszaniem procedury w społeczeństwie. Obawy występują przede wszystkim wśród mieszkańców mniejszych miejscowości.

BRAK CZASU I KOMPETENCJI

Jak już wspomniano, włodarze gmin mogą nadawać upoważnienia do przeprowadzania kontroli palenisk wybranym osobom. W praktyce upoważnienia takie otrzymują urzędnicy referatów zajmujących się kwestiami związanymi z ochroną środowiska i/lub gospodarką komunalną. Dla tego typu osób inspekcja nieruchomości pod kątem możliwości spalania odpadów stanowi dodatek do dotychczas wykonywanych zadań. W przeciwieństwie do straży gminnych, w których w razie konieczności interwencji do działania zobowiązani są wszyscy przeszkoleni strażnicy, kontrolerzy z ramienia urzędów mogą liczyć tylko na siebie. Prowadzenie kontroli w terenie muszą łączyć z zadaniami wymagającymi wykonywania pracy dokumentacyjnej oraz z obsługą mieszkańców, co w sposób naturalny ogranicza czas, jaki mogą spędzić na interwencjach poza urzędem.

Podczas gdy praca strażników gminnych ma z założenia charakter interwencyjny, urzędnicy zatrudnieni w jednostkach odpowiedzialnych za realizację kontroli posesji byli rekrutowani z myślą o wykonywaniu pracy biurowej. Działania kontrolne mogą wiązać się z dużym stresem

Urzędnicy upoważnieni do kontroli odpowiedzialni są z reguły za szereg innych zadań. Kontrola palenisk to jeden z wielu obowiązków, którymi się zajmują.

Kontrole prowadzone przez urzędników odbywają się jedynie w godzinach pracy urzędów (najczęściej do 17), a więc poza godzinami kiedy zazwyczaj spalane są niedozwolone paliwa (wczesne ranki i wieczory).

Urzędnicy odpowiedzialni za prowadzenie kontroli nie mogą wystawiać mandatów za popełnienie wykroczenia.

Składanie wniosków do sądu jest czasochłonne. Kary wymierzone są kilka miesięcy po stwierdzeniu wykroczenia, co ogranicza charakter prewencyjny kontroli.

i niejednokrotnie z pewnym ryzykiem (agresywne reakcje kontrolowanych, odmowa wpuszczenia przedstawicieli urzędu na teren posesji). Urzędnicy nie są przygotowani do działania w takich okolicznościach.

W przeciwieństwie do straży gminnych, w których obowiązuje zmienność dająca tym służbom możliwość przeprowadzania interwencji zarówno we wczesnych godzinach porannych, jak i późnym wieczorem, cywilni kontrolerzy działają jedynie w godzinach pracy urzędu. Jako że rozpalanie w piecach domowych odbywa się najczęściej rano (przed wyjściem do pracy) oraz po południu (po powrocie z pracy) można założyć, że osoby dopuszczające się spalania odpadów, robią to w czasie, kiedy złapanie ich na gorącym uczynku przez pracowników urzędu jest niemożliwe. Jednoznaczność urzędów ma więc bezpośrednie przełożenie na niską wykrywalność. Brak służby mogącej sprawnie i w szybkim czasie reagować na takie przypadki powoduje frustrację u osób zgłaszających się do organów kontrolnych z prośbą o interwencję, a także poczucie bezkarności u sprawców tego wykroczenia.

BRAK MOŻLIWOŚCI WYSTAWIANIA MANDATÓW

Choć w teorii uprawnienia strażników oraz urzędników gminnych w zakresie kontroli palenisk domowych są niemal identyczne, odróżnia je od siebie jeden bardzo znaczący czynnik: brak uprawnienia do wystawiania mandatów z tytułu spalania odpadów czy naruszenia uchwał antysmogowych. Z wypowiedzi ekspertów jednoznacznie wynika, że walor prewencyjny mają przede wszystkim interwencje, podczas których sprawcy wykroczenia może zostać wymierzona natychmiastowa kara. Tymczasem jedynym narzędziem nacisku, jakim dysponują urzędnicy pełniący funkcję kontrolerów, jest możliwość złożenia wniosku do sądu o ukaranie sprawcy wykroczenia. Narzędzie to ma nieporównywalnie mniejszą moc oddziaływania niż mandat wręczony na miejscu – kara nie jest postrzegana jako nieuchronna, a jej ewentualna egzekucja jest zwykle bardzo odłożona w czasie.

Wnioskowanie do sądu jest ponadto dużym obciążeniem dla urzędów gmin – jest to proces bardzo czasochłonny i wymagający żmudnej pracy dokumentacyjnej (zebranie dowodów, przygotowanie wniosku, występowanie w roli świadków, itp.). W aktualnej urzędniczej praktyce – biorąc pod uwagę wspomniane wcześniej niedostatki personelu oraz brak kompetencji i doświadczenia w przygotowywaniu tego typu postępowań – przygotowywanie wniosków do sądu nie jest więc powszechnie praktykowane, a wartość tego narzędzia w walce ze spalaniem odpadów wydaje się być znikoma. Potwierdzają to zebrane dane – w zdecydowanej większości jednostek terytorialnych nie posiadających straży gminnej nie został sporządzony żaden wniosek do sądu o nałożenie kary za spalanie odpadów w indywidualnym kotle na paliwo stałe. Dla przykładu w 2016 roku w analizowanych gminach bez straży miejskiej nie został wysłany żaden wniosek do sądu, a w 2017 roku wysłano jedynie 18 wniosków na 48 gmin, co daje mniej niż pół wniosku na gminę.

OGRANICZONA WSPÓŁPRACA Z POLICJĄ

Rozwiązaniem problemu braku skutecznych form nacisku na osoby spalające odpady pozostających w dyspozycji urzędników gminnych mogłaby być współpraca z policją. Policjanci mają domniemane uprawnienie do nakładania mandatów w przypadku każdego rodzaju wykroczenia, a więc również w przypadku stwierdzenia spalania odpadów czy naruszenia uchwały antysmogowej. Jak się jednak okazuje współpraca między gminami, a policją w tym obszarze jest ograniczona – na 106 przeanalizowanych gmin z 4 województw w 2017 r. w asyście policji dokonano zaledwie 172 kontroli w 25 gminach.

Na sytuację tę wywiera wpływ kilka czynników. W przypadku prób zgłoszenia na policję prawdopodobnego spalania odpadów, podejmowanych po godzinach pracy urzędu, funkcjonariusze często odmawiają interwencji, a osoby sygnalizujące problem są proszone o kontakt z kontrolerami cywilnymi. Ponadto, jak wynika z rozmów zrealizowanych z reprezentantami mniejszych miejscowości, policjanci nie traktują priorytetowo kwestii ścigania osób spalających odpady, a nawet uznają, że uczestnictwo w kontrolach źródeł ciepła wykracza poza ich kompetencje. Niechęć policji do angażowania się w proces kontroli palenisk jest często efektem braku znajomości przepisów Prawa ochrony środowiska.

Odpowiedzi gmin jasno wskazują, że postawa policji i jej gotowość do udziału w kontrolach zależy od nastawienia danej komendy. Są gminy gdzie policja udziela wsparcia, są jednak i takie, gdzie odmawia. Brak zatem spójnego podejścia do sprawy w ramach samych struktur policyjnych.

Z drugiej strony należy również podkreślić brak inicjatywy ze strony urzędników w niektórych gminach w zakresie nawiązania współpracy z policją. W Małopolsce 11 na 28 ankietowanych gmin zwróciło się do policji z wnioskiem o pomoc w prowadzeniu kontroli. W województwie śląskim z taką prośbą zwróciło się 5 gmin na 28, w mazowieckim 3 na 26, a w łódzkim 6 na 25.

BRAK BUDŻETU NA BADANIA

Skuteczność kontroli palenisk w gminach bez straży znacznie obniża także ograniczona możliwość poboru próbek popiołu z paleniska. Czasem przyczyną rezygnacji ze zbierania dowodów popełnienia wykroczenia (koniecznych w przypadku decyzji o skierowaniu sprawy do sądu) są bardzo prozaiczne: brak na wyposażeniu kontrolerów z ramienia urzędu próbników oraz narzędzi do poboru próbek. Świadomość, że kontrolerzy nie mają możliwości jednoznacznego udowodnienia, że w danym kotle spalane były odpady, zwiększa poczucie bezkarności wśród osób uprawiających ten proceder.

Współpraca między gminami, a policją jest ograniczona – na 106 przeanalizowanych gmin z 4 województw w 2017 r. w asyście policji dokonano zaledwie 172 kontroli w 25 gminach. Postawa policji i jej gotowość do udziału w kontrolach zależy od nastawienia danej komendy.

Jak już wspomniano, badanie próbki przez certyfikowane laboratorium to wydatek około 500 złotych, co dla wielu gmin (szczególnie tych mniej zamożnych) jest kwotą zaporową. Urzędnik pobierający materiał do analizy nie zawsze może być pewien pozytywnego wyniku badania, w związku z czym trudno mu samodzielnie podjąć decyzję o rozpoczęciu procedury pociągającej za sobą duże nakłady finansowe, szczególnie w atmosferze niechęci społeczności lokalnej w stosunku do prowadzenia kontroli w ogóle oraz w obliczu mało zdecydowanej postawy wójta/ burmistrza w tej kwestii. Należy pamiętać, że koszt poboru i badania próbek pozostaje w całości po stronie gminy, nawet jeśli analiza wykaże spalanie odpadów.

W 2017 r. w objętych badaniem gminach nie posiadających straży miejskiej (w sumie 48 gmin w 4 województwach) pobrano łącznie zaledwie 35 próbek popiołu!

W przypadku kontroli realizowanych przez urzędników, zakres interwencji oraz siła ich oddziaływania są bardzo ograniczone. Liczne bariery natury organizacyjnej, biurokratycznej oraz psychologicznej powodują, że system nadzoru nad paleniskami domowymi w gminach nieposiadających straży gminnej, w większości przypadków w praktyce nie istnieje. Co więcej, system kontroli urzędniczych – przy aktualnych uwarunkowaniach prawnych i społecznych – nie ma szans stać się systemem w pełni wydolnym.

REKOMENDACJE

Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia wynikające ze współpracy z funkcjonariuszami prowadzącymi skuteczne kontrole, ale także w oparciu o przeprowadzone analizy, wywiady i konsultacje z ekspertami został opracowany spis rekomendacji, których wdrożenie pomoże w usprawnieniu systemu kontroli przepisów dotyczących spalania odpadów oraz przestrzegania uchwał antysmogowych. Rekomendacje zawierają pomysły o charakterze strategicznym, takie jak powołanie straży międzygminnych czy systemu obowiązkowego przeglądu kotłów przez kominiarzy, jak i bardziej doraźne rozwiązania.

Rekomendacje na poziomie systemu i poziomie centralnym



WZMOCNIENIE KONTROLI INTERWENCYJNYCH W MNIEJSZYCH MIASTACH ORAZ NA TERENACH WIEJSKICH

PODMIOT ODPOWIEDZIALNY: PREMIER RP, GMINY

Jak wskazuje powyższa analiza, największe problemy z kontrolowaniem tego co jest spalane w domowych paleniskach pojawiają się w gminach, które nie posiadają straży gminnej, a działalność kontrolna albo nie jest prowadzona wcale lub jest scedowana na urzędników gminnych. Zazwyczaj są to mniejsze miasta oraz gminy o charakterze wiejskim. Doświadczenia pokazują, że kontrole prowadzone jedynie przez urzędników gminnych, nie mogą stanowić podstaw do stworzenia skutecznego systemu kontroli. Dzieje się tak ze względu na fakt, że urzędnicy nie mogą wystawiać mandatów, nie pracują w systemie zmianowym, nie są anonimowi (szczególnie w mniejszych miejscowościach) i nie posiadają odpowiednich kompetencji. W znaczącej większości tego typu gmin system kontroli palenisk po prostu nie istnieje.

Sposobem na poradzenie sobie z tym problemem jest **rezygnacja z cedowania uprawnień kontrolnych na urzędników danej gminy oraz zastąpienie tego rozwiązania obowiązkiem realizacji czynności kontrolnych przez służby mundurowe. W każdej gminie powinny działać służby mundurowe, których podstawowym zadaniem będzie kontrola palenisk. Za wprowadzenie takiego obowiązku oraz kontrolę jego realizacji odpowiedzialna jest władza centralna.**

Nie oznacza to, że w każdej gminie powinna istnieć oddzielna straż gminna. W przypadku mniejszych gmin, które mają spore ograniczenia budżetowe, wydatek utrzymania straży i związanej z nią infrastruktury mógłby przerosnąć ich możliwości budżetowe.

1. Wprowadzenie obowiązku posiadania straży
2. Tworzenie straży międzygminnych
3. Przesunięcie straży gminnych na szczebel powiatowy – straż powoływana dla całego powiatu
4. Finansowanie przez gminy dodatkowych funkcjonariuszy policji, dedykowanych do kontroli palenisk.

Wprowadzenie obowiązku posiadania straży nie oznacza, że każda gmina musiałaby powoływać odrębną straż gminną. Byłoby to problematyczne w przypadku mniejszych gmin. Wydatek utrzymania straży, która powinna funkcjonować przynajmniej od 6 do 22, gdyż w takich godzinach strażnicy mogą odwiedzać budynki mieszkalne, oraz niezbędnej infrastruktury może przerosnąć możliwości budżetowe

mniejszych i mniej zamożnych gmin. Ponadto, rozwiązanie to nie eliminuje bariery braku anonimowości strażnika oraz sytuacji problematycznych związanych z funkcjonowaniem w małej społeczności (nakładanie mandatów rodzinie lub znajomym).

Warto podkreślić, że już obecnie gminy mogą powoływać **straże międzygminne**, finansowane przez grupę gmin (na podstawie Ustawy o strażach gminnych, artykuł 3). Takie rozwiązanie stanowi odpowiedź na powyższe problemy. Wiąże się z mniejszym obciążeniem finansowym dla gminy oraz przyczynia się do zwiększenia anonimowości kontrolujących – nie są to osoby osadzone tak głęboko w danej gminie. Dzięki takiemu rozwiązaniu urzędnicy gminni mogą skupić się na czynnościach ewidencyjnych i zarządzaniu systemem kontroli, a realizacja zadań terenowych spoczywałaby na barkach przeszkolonych funkcjonariuszy posiadających niezbędne kompetencje i uprawnienia do karania sprawców wykroczeń na miejscu. Niestety, gminy sięgają po to rozwiązanie niezmiernie rzadko.

Innym rozwiązaniem na zapewnienie funkcjonariusza w gminie, który zajmowałby się kontrolą palenisk jest przeznaczanie środków przez gminę na etat dla dodatkowego funkcjonariusza policji. Jest to możliwe na podstawie przepisów art. 13 Ustawy o Policji. Istnieje jednak ryzyko, że rozwiązanie to mogłoby nie sprawdzić się w praktyce. Trudno bowiem, w kontekście generalnych braków etatowych w policji, byłoby wygzekwować, aby opłacany przez gminę dodatkowy funkcjonariusz zajmował się wyłącznie kwestiami kontrolnymi.

Alternatywą dla obydwu rozwiązań jest przeniesienie straży z poziomu gminnego na poziom powiatowy. Wymagać to będzie stosownych zmian w prawie oraz przekazania do powiatów dodatkowych funduszy na funkcjonowanie straży, gdyż obecnie powiaty nie posiadają środków, które mogłyby przeznaczyć na ten cel. Fundusze te mogłyby pochodzić albo z gmin, albo z budżetu centralnego lub z obydwu tych źródeł. Tak jak w przypadku straży międzygminnych, byłoby to rozwiązanie tańsze, niż utrzymywanie oddzielnej straży w każdej gminie.

Obecny system, który zakłada, że każda gmina organizować będzie system kontroli od podstaw w sposób samodzielny, z jednej strony daje gminom pełną dowolność w zakresie kreowania parametrów samego systemu, bez określenia właściwie konkretnych standardów minimalnych, którymi system taki powinien się cechować, a z drugiej pozostawia gminy same sobie z problemem, którego skala przerasta możliwości organizacyjno-finansowe wielu z nich. W efekcie, w większości gmin w Polsce system kontroli palenisk kuleje, istnieje jedynie w teorii lub wcale.

Stworzenie wyspecjalizowanej ponadgminnej jednostki niweluje powyższe ograniczenia, dając szansę na ścisłe określenie wymagań, według których taka jednostka będzie realizować swoje zadania, a równocześnie pozwoli na włączenie jej w system wsparcia ze strony podmiotów posiadających odpowiednie zaplecze merytoryczne i techniczne. Mowa tutaj na przykład o uczestnictwie w szkoleniach czy wsparciu technicznym ze strony Wojewódzkich Inspektoratów

Wprowadzenie straży międzygminnych, finansowanych przez grupę gmin, stanowi mniejsze obciążenie finansowe dla gminy oraz przyczynia się do zwiększenia anonimowości kontrolujących.

Obecny system pozostawia gminy same sobie z problemem, którego skala przerasta możliwości organizacyjno-finansowe wielu z nich.

Należy wprowadzić ustawowy wymóg, aby w każdej gminie dostępny był niezależny funkcjonariusz uprawniony do wystawiania mandatów. Inaczej kontrola palenisk pozostanie w większości gmin wysoce niewydolna.

Ochrony Środowiska. Tego typu współpraca w przypadku obecnego rozdrobnionego systemu kontroli jest trudna do wyobrażenia. W sytuacji jednak, gdy na terenie danego województwa pojawi się mniejsza, ale ściśle sprofilowana grupa jednostek ponadgminnych, inwestowanie w podnoszenie kwalifikacji ich pracowników i zwiększenie możliwości operacyjnych stanie się działaniem realnym i efektywnym.

Bez wprowadzenia wymogu, aby w każdej gminie dostępny był niezależny funkcjonariusz uprawniony do wystawiania mandatów kontrola palenisk pozostanie w większości gmin wysoce niewydolna.

Rekomendowany schemat działania służb kontrolnych



- ZALETY ROZWIĄZANIA**
- REDUKCJA PONOSZONYCH PRZEZ GMINY KOSZTÓW DZIAŁANIA SŁUŻB KONTROLNYCH
 - PROFESJONALIZACJA SŁUŻB KONTROLNYCH
 - DOSTĘP DO WSPARCIA TECHNICZNEGO, INNOWACYJNYCH ROZWIĄZAŃ I NAJNOWSZEGO KNOW-HOW
 - ZAPEWNIENIE WZGLĘDNEJ AUTONOMII DZIAŁANIA WOBEC LOKALNEJ SPOŁECZNOŚCI I MIEJSCOWYCH STRUKTUR SAMORZĄDOWYCH

ZAANGAŻOWANIE SŁUŻB KOMINIARSKICH W KONTROLE RUTYNOWE

PODMIOT ODPOWIEDZIALNY: PREMIER RP

Powyżej opisano propozycje usprawnienia systemu kontroli interwencyjnych, a więc w odpowiedzi na zgłoszone przez mieszkańców lub zidentyfikowane przez służby kontrolne nieprawidłowości – zazwyczaj intensywne dymienie z komina. Równoległe powinien być rozbudowywany system kontroli rutynowych, który z czasem (np. w ciągu dekady) stanie się głównym systemem kontrolnym. Chodzi tu o system regularnego przeglądu palenisk na paliwa stałe.

System taki funkcjonuje już z powodzeniem w Niemczech, gdzie ustalony jest górny limit emisji pyłu z urządzeń na paliwa stałe. Został on określony na poziomie 60 mg/m^3 i musi go spełniać każde domowe urządzenie grzewcze. Rzeczywista emisyjność kotła sprawdzana jest raz na dwa lata przez odpowiednio przeszkolone służby kominiarskie. Jeśli badanie wskazuje, że kocioł emituje za dużo pyłu, jego właściciel dostaje wskazówki, jak może obniżyć emisyjność urządzenia (regulacja, jakość paliwa itp.). Kolejna kontrola następuje po sześciu tygodniach. Jeśli kocioł nadal nie spełnia wymogów emisyjnych to w rejestrze gminnym pojawia się taka informacja i urzędnicy gminni nakazują odłączenie i wymianę urządzenia.

Tego typu kontrole powinny obejmować, z roku na rok, coraz większą liczbę źródeł, a szczególnie źródła wymienione przy wsparciu z pieniędzy publicznych: rządowego Programu Czyste Powietrze, środków przyznawanych przez urzędy marszałkowskie (dotacje z funduszy unijnych) czy środków gmin.

Powinien również zostać przyjęty maksymalny próg emisji z urządzeń na paliwa stałe, np. 60 mg/m^3 , który obowiązywałby po odpowiednim okresie przejściowym na obszarach, gdzie nie zostały przyjęte uchwały antysmogowe. Najbardziej racjonalne wydaje się przyjęcie okresu dostosowanego do czasu funkcjonowania Programu Czyste Powietrze, który oferuje dotacje i pożyczki na wymianę kotłów, a więc do roku 2028.

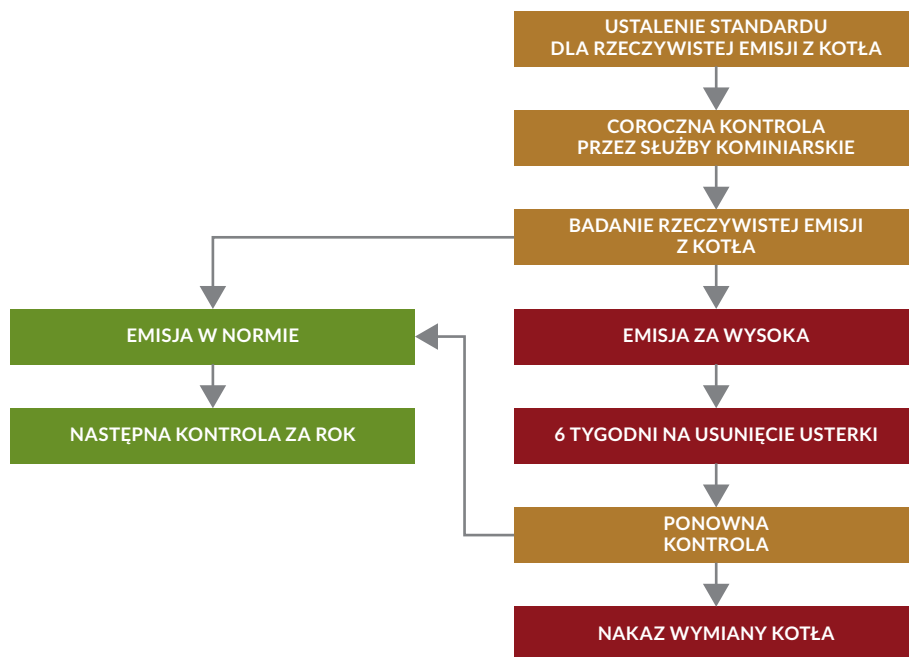
Dzięki temu w przeciągu dekady możliwe byłoby stworzenie kompleksowego systemu kontroli i przeglądu palenisk w całym kraju.

Obecnie na terenie ośmiu województw zostały przyjęte wymagania emisyjne dla domowych urządzeń grzewczych z różnymi okresami przejściowymi. Przykładowo, w Małopolsce od początku 2023 roku wszystkie urządzenia grzewcze nie będą mogły emitować więcej niż 125 mg/m^3 pyłu, a od 2026 nie więcej niż 40 mg/m^3 . Niestety obecnie nie jest sprawdzana rzeczywista emisyjność kotła, a jedynie certyfikat, że w warunkach laboratoryjnych dany rodzaj kotła spełnił wymagania emisyjne. Tak jak w przypadku samochodów, rzeczywiste emisje kotłów mogą znacząco odbiegać od wyników osiągniętych

Równoległe powinien być rozbudowywany system kontroli rutynowych, regularnego przeglądu palenisk na paliwa stałe przez kominiarzy.

w laboratorium. Emisja zanieczyszczeń zależy od jakości paliwa, regulacji kotła, systemu odprowadzania spalin, itp. W rzeczywistości emisje mogą być nawet trzykrotnie wyższe niż wartości osiągnięte w testach laboratoryjnych. Stąd wprowadzenie kontroli rzeczywistej emisyjności i obowiązku regularnego przeglądu kotłów pozwoli na utrzymanie emisji na niskim poziomie.

Rekomendowany schemat kontroli dotyczących emisyjności kotłów



ZDEFINIOWANIE STANDARDÓW SYTEMU KONTROLI

WYZNACZENIE JEDNOLITYCH WYMOGÓW ILOŚCIOWYCH W ZAKRESIE KONTROLI RUTYNOWYCH

PODMIOT ODPOWIEDZIALNY:
URZĘDY MARSZAŁKOWSKIE

Niezbędne jest wprowadzenie zapisów do programów ochrony powietrza określających minimalny roczny udział kontroli rutynowych w gminie w stosunku do intensywności zabudowy mieszkaniowej (zapisy POP w Małopolsce wyznaczają obecnie tę wartość na 5% rocznie). Programy Ochrony Powietrza w pozostałych województwach powinny zostać uzupełnione o taki wymóg.

PENALIZACJA GMIN UCHYLAJĄCYCH SIĘ OD OBOWIĄZKU WDROŻENIA SYSTEMU KONTROLI

PODMIOT ODPOWIEDZIALNY: **WOJEWÓDZKIE INSPEKTORATY OCHRONY ŚRODOWISKA**

Obowiązek wdrażania w życie postanowień Programu Ochrony Powietrza powinien być egzekwowany przez organ do tego uprawniony (WIOŚ) z całą stanowczością. Świadomość nieuchronności kary za uchylanie się od obowiązku realizacji kontroli w terenie, powinna przyspieszyć prace nad wdrażaniem systemów kontroli na poziomie lokalnym. Na chwilę obecną Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska może nałożyć na gminę karę do 500 000 zł za brak wdrażania zapisów programu ochrony powietrza.

OPRACOWANIE I WDROŻENIE JEDNOLITEGO SCHEMATU KONTROLI

PODMIOT ODPOWIEDZIALNY: **MINISTERSTWO SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI**

Brak standardów realizacji kontroli palenisk domowych powoduje, że każda gmina jest zmuszona wypracowywać własny system egzekwowania zapisów ustawy Prawo ochrony środowiska. Należy dążyć do stworzenia jednolitych standardów i procedur kontroli, które obowiązywałyby wszystkie gminy, bez względu na ich lokalizację oraz rodzaj organu sprawującego funkcje kontrolne. Dzięki temu jakość systemu kontroli nie będzie tak mocno zależała od nastawienia władarzy danej gminy czy kompetencji danej jednostki.

STWORZENIE CENTRUM KOMPETENCYJNEGO DLA FUNKCJONARIUSZY

PODMIOT ODPOWIEDZIALNY: **MINISTERSTWO SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI**

Jak już wspomniano, obecnie każda gmina pozostawiona jest sama sobie w zakresie organizacji systemu kontroli. Brak jest centralnego ciała, które dbałoby o to, aby jednostki straży gminnej miały odpowiedni know-how w zakresie kontroli palenisk. Wymiana doświadczeń również nie jest stymulowana na szerszą skalę. W związku z powyższym

rekomenduje się stworzenie Centrum Kompetencyjnego dla funkcjonariuszy, które odpowiedzialne byłoby za regularne szkolenia osób kontrolujących w zakresie:

- procedur kontrolnych oraz możliwości karania sprawców,
- sprzętu, który może być pomocny w kontroli,
- dostępnych sposobów wsparcia dla osób wymieniających źródło ciepła (wsparcie z ośrodków pomocy społecznej, dotacje do wymiany pieców na bardziej ekologiczne)
- sposobów uzyskania maksymalnej możliwej efektywności energetycznej posiadanego źródła ciepła (argumenty na rzecz termomodernizacji budynku).

Szkolenia dla kontrolerów powinny więc obejmować aspekt formalno-prawny i organizacyjny, a także społeczno-psychologiczny. Należy opracować spójny, szeroko zakrojony program szkoleń, obowiązkowy dla wszystkich funkcjonariuszy. Dodatkowo system taki powinien zostać wzbogacony o elementy umożliwiające wymianę doświadczeń pomiędzy funkcjonariuszami działającymi na różnym terenie, uwzględnić więc możliwość realizacji konferencji, warsztatów seminariów oraz moderowanej centralnie platformy internetowej zawierającej przydatne materiały i linki.

UŁATWIENIE GMINOM KORZYSTANIA Z ANALIZY PRÓBEK POPIOŁU

PODMIOT ODPOWIEDZIALNY: MINISTERSTWO ŚRODOWISKA

Próbki popiołu z palenisk pobierane są przez gminy niezmiernie rzadko, mimo, że analiza próbek pozwala potwierdzić, że w danym przypadku były spalane odpady. Wynika to z faktu, że koszt analizy (kilkaset zł) musi ponieść gmina i nie jest on odzyskiwany nawet w przypadku wygranej sprawy w sądzie. Niezbędna jest zmiana przepisów w tym względzie – jest to zmiana przepisów 3 ustaw: art. 334 Ustawy Prawo ochrony środowiska, art. 191 Ustawy o odpadach oraz art. 4 Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

WYZNACZENIE INSTYTUCJONALNYCH RAM DLA FORMALNEGO WŁĄCZENIA POLICJI W SYSTEM KONTROLI

PODMIOT ODPOWIEDZIALNY: **MINISTERSTWO SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI**

W obecnej rzeczywistości prawnej budowa skutecznego systemu kontroli spalania odpadów wymaga precyzyjnego wyznaczenia ram zaangażowania policji w działania interwencyjne i penalizacyjne w zakresie spalania odpadów. W gminach, gdzie nie działają straże gminne, policja jest jedyną służbą, która może obecnie realizować interwencje poza godzinami pracy urzędników (a więc wtedy, gdy najczęściej dochodzi do spalania odpadów), a co ważniejsze jest w stanie interweniować bezzwłocznie, co ma szczególne znaczenie w kontekście specyfiki tych wykroczeń. Policja jest instytucją nie tylko cieszącą się dużym zaufaniem społecznym, ale i budzącą respekt, dlatego też zwiększenie zaangażowania policji w system kontroli ma nie tylko wymiar funkcjonalny, ale również symbolicznie zwiększy wagę samego systemu kontroli. Niestety obecnie zaangażowanie policji w proces kontroli zależy od poglądów komendanta na ten temat. W związku z tym niezbędne jest przygotowanie wytycznych przez MSWiA w zakresie zaangażowania policji w kontrolę palenisk. Policjanci powinni być objęci takim samym systemem szkoleń jak strażnicy miejscy.

ROZSZERZENIE MOŻLIWOŚCI PROWADZENIA KONTROLI PRZEZ CAŁĄ DOBĘ NA TERENACH PRYWATNYCH NIERUCHOMOŚCI

PODMIOT ODPOWIEDZIALNY: **MINISTERSTWO ŚRODOWISKA**

W sytuacji, gdy istnieje realne zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz silne podejrzenie popełnienia wykroczenia, funkcjonariusze powinni mieć możliwość prowadzenia kontroli także między godziną 22 a 6. Aktualnie jest to niedopuszczalne na terenach nieruchomości innych niż te, gdzie prowadzona jest działalność gospodarcza. Jednak to właśnie w godzinach nocnych często dochodzi do spalania niedozwolonych materiałów w gospodarstwach domowych. Bywa, że jest to równie uciążliwe dla innych mieszkańców jak zakłócanie spokoju, porządku publicznego lub ciszy nocnej. Konieczna jest zmiana przepisów w art. 379 Prawa ochrony środowiska w tym względzie i nadania uprawnień do prowadzenia kontroli spalania odpadów w ciągu całej doby.

KSZTAŁTOWANIE ŚWIADOMOŚCI SPOŁECZNEJ

PODMIOT ODPOWIEDZIALNY: MINISTERSTWO ŚRODOWISKA, URZĘDY MARSZAŁKOWSKIE, GMINY

Przyczyn zjawiska spalania odpadów należy szukać w kombinacji zróżnicowanych uwarunkowań społecznych i psychologicznych. Należą do nich negatywne wzorce wyniesione z domu, fałszywe wyobrażenia dotyczące skali oszczędności wynikającej ze spalania odpadów, mentalność, której głównymi składowymi są lenistwo i niechlujność, ocena rzeczywistości wyłącznie przez pryzmat partykularnych interesów, brak dbałości o interes szerszej grupy i dobro wspólne. Czynnikiem ekonomiczny ma często znaczenie wtórne, a obarczanie pełną odpowiedzialnością za występowanie zjawiska spalania odpadów gospodarstw domowych należących do tzw. sfery ubóstwa, mija się z reguły z prawdą.

W związku z tym niezbędne jest prowadzenie kampanii informacyjnych i świadomościowych na szczeblu ogólnokrajowym, jak i na poziomie lokalnym. Konieczne są zarówno kampanie skierowane do ogółu społeczeństwa, których celem ma być kreowanie mechanizmów auto-kontroli i walka z ciągle pokutującymi mitami, według których zgłaszanie przypadków tego typu wykroczeń określane jest jako forma donosicielstwa na sąsiadów, ale także praca z młodzieżą terenów wiejskich oraz z tych dzielnic miast, gdzie zlokalizowane są domy jednorodzinne.

Podobnie niezbędne jest prowadzenie kampanii w zakresie nowych regulacji: norm jakości węgla, świadectw jakości, które od tego roku będą musiały być przekazywane osobom nabywającym węgiel, terminów do których należy wymienić przestarzałe piece i kotły.

EDUKACJA PRZEDSTAWICIELI WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI W ZAKRESIE POZIOMU SZKODLIWOŚCI SPALANIA ODPADÓW

PODMIOT ODPOWIEDZIALNY: MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI

Aktualnie wykroczenia dotyczące spalania odpadów są traktowane jako wykroczenia o niskiej szkodliwości czynu.

W sytuacji gdy dochodzi do spalania odpadów, do powietrza emitowane są toksyczne substancje, które wpływają negatywnie na zdrowie ludzi. Konieczne jest zatem prowadzenie działań mających na celu upowszechnianie wiedzy na temat szkodliwości spalania odpadów wśród osób odpowiedzialnych za nakładanie kar w sądach. Aby zapobiegać sytuacjom, gdzie sprawca wykroczenia otrzymuje karę w wysokości 20 zł, sędziowie powinni być świadomi jak wysokie skutki społeczne

niesie za sobą spalanie odpadów i nakładać adekwatnie wysokie kary. Koszty jakie ponosi gmina (dostarczenie dowodów w postaci analizy próbek popiołu z paleniska) są często niewspółmierne do kar jakie ponoszą sprawcy.

ELIMINACJA/ OGRANICZENIE PODAŻY ODPADÓW

PODMIOT ODPOWIEDZIALNY: MINISTERSTWO ŚRODOWISKA

Dzięki wprowadzeniu rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych, od czerwca 2020 roku w obrocie detalicznym dostępny będzie jedynie węgiel spełniający wymogi większości uchwał anty-smogowych przyjętych w Polsce. Jest to bardzo dobra wiadomość, gdyż kontrolowanie jakości opału na poziomie gospodarstwa domowego, co miało miejsce do tej pory, było zadaniem trudnym i żmudnym, co przekładało się na małą liczbę kontroli.

Podobnie należy podjąć działania w zakresie ograniczenia podaży odpadów na poziomie krajowym – na przykład kaucjonowanie opakowań PET. Generalnie wszelkie działania prowadzące do nadania odpadom wartości rynkowej w naturalny sposób skierują je na drogę segregacji eliminując zjawisko ich spalania.

KARTA DOBRYCH PRAKTYK DLA FUNKCJONARIUSZY SŁUŻB KONTROLNYCH

Doświadczenia miast i gmin, które zajmują pozycję lidera w zakresie realizacji działań kontrolnych pokazują, że stworzenie skutecznego systemu kontroli wymaga postępowania wieloetapowego uwzględniającego aktywności na wielu płaszczyznach.

Skuteczny system kontroli powinien zawierać następujące działania:

1. Zaczynj od stworzenia mapy źródeł na paliwa stałe
2. Aktualizuj i uzupełniaj mapę źródeł
3. Zaplanuj realizację 3 typów kontroli: interwencyjnych, rutynowych oraz następczych
4. Zbuduj plan kontroli
5. Kontrole połącz z akcjami edukacyjno-prewencyjnymi – pomagaj, zwróć uwagę nie tylko na źródło ale i na parametry termoizolacyjne budynku
6. Obejmij problematyczne gospodarstwa domowe stałym nadzorem – zaangażuj w ten proces inne służby, np. ośrodki pomocy społecznej
7. Powołaj wyspecjalizowany zespół do kontroli rutynowych
8. Zbieraj wiedzę o innowacjach w systemie kontroli wprowadzanych przez inne gminy, dziel się swoimi doświadczeniami
9. Inicjuj kontakty z innymi służbami – WIOŚ, Policja
10. Pamiętaj, że odstępując od wymierzenia kary w postaci mandatu lub zgłoszenia wykroczenia do sądu wyrządzasz szkodę całej lokalnej społeczności

Poniżej przedstawiamy opis najważniejszych cech skutecznego systemu kontroli oraz przykładów, jak zostały one zrealizowane w poszczególnych miastach.

OPRACOWANIE INWENTARYZACJI ŹRÓDEŁ CIEPŁA I JEJ CIĄGŁE UAKTUALNIANIE

Budowanie skutecznego systemu kontroli powinno rozpocząć się od inwentaryzacji źródeł ciepła na paliwa stałe – a więc stworzenia mapy źródeł, które mogą potencjalnie stanowić miejsca popełnienia wykroczenia. Podstawą takiej inwentaryzacji może być badanie inwentaryzacyjne identyfikujące i lokalizujące wszystkie źródła na paliwa stałe (przykładem realizacji takiego działania jest Kraków, gdzie gmina zleciła szeroko zakrojoną inwentaryzację) lub systematyczne pozyskiwanie danych z różnych źródeł do jednej bazy uzupełnianej w miarę sptywania informacji z terenu, od urzędników i funkcjonariuszy gminnych oraz mieszkańców (co realizowane jest w Katowicach).

Tego typu mapa jest użyteczna tylko w sytuacji, gdy jest na bieżąco aktualizowana. Aktualność jest jej główną miarą wartości i decyduje o możliwości wyznaczania trafnego planu kontroli. Mapa źródeł w praktyce stanowi swoistą bazę danych o nieruchomościach na terenie gminy, w których potencjalnie może dojść do spalania odpadów, rejestrującą wszelkie aktywności służb kontrolnych w zakresie danej nieruchomości. Baza taka powinna być koordynowana przez jeden podmiot, jednak informacje w niej rejestrowane powinny pochodzić od wielu podmiotów, w tym innych służb gminnych, policji oraz mieszkańców.

KAŻDY PRACOWNIK URZĘDU ODPOWIEDZIALNY ZA PROWADZENIE KONTROLI POWINIEN POSIADAĆ STAŁE UPOWAŻNIENIE

Aby zwiększyć skuteczność kontroli, każdy pracownik urzędu miasta/gminy zajmujący się problematyką gospodarki odpadami, powinien posiadać stałe upoważnienie do kontroli w zakresie ochrony środowiska wydane na podstawie art. 379 Ustawy Prawo ochrony środowiska.

W przypadku miast/gmin bez straży miejskiej/gminnej, w których upoważnienia do prowadzenia czynności kontrolnych przestrzegania przepisów dot. ochrony środowiska nadawane są przez wójta/burmistrza/prezydenta pracownikom urzędu, istotne jest, aby wydawane były one **na stałe konkretnym pracownikom, a nie doraźnie**, ponieważ skraca to czas pomiędzy przyjęciem zgłoszenia a rozpoczęciem wizji lokalnej, a także pozwala na zapewnienie odpowiedniej jakości kontroli dzięki prowadzeniu ich przez konkretnych, odpowiednio przygotowanych i przeszkolonych pracowników.

WSPÓŁPRACA Z POLICJĄ PRZY PROWADZENIU KONTROLI

Pomocne w prowadzeniu kontroli (przede wszystkim przez pracowników urzędu) może być również wsparcie ze strony policji. Jest ono szczególnie przydatne w przypadku odmowy wpuszczenia do budynku. Funkcjonariusze policji mają również, w przeciwieństwie do pracowników urzędu, możliwość nałożenia mandatu karnego za popełnienie wykroczenia potwierdzonego w trakcie kontroli.

Na podstawie art. 9v ust. 1 Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wójt, burmistrz lub prezydent miasta może wystąpić z wnioskiem do właściwego miejscowo komendanta policji o pomoc, jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia czynności kontrolnych. Ust. 2 art. 9v mówi, że na wniosek wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwy miejscowo komendant policji jest obowiązany do zapewnienia kontrolującym pomocy Policji w toku wykonywania czynności kontrolnych.

Podmiot kontrolowany jest z kolei zobowiązany umożliwić przeprowadzenie kontroli, a w szczególności dokonania czynności, o których mowa powyżej pod groźbą konsekwencji wynikających z art. 225 KK, czyli pozbawienia wolności do lat 3.

DOBRY PRZYKŁAD

Gmina Wielka Wieś nie posiada na swoim terenie straży gminnej – wójt wydał więc stałe upoważnienie do prowadzenia kontroli 7 pracownikom Urzędu Gminy z Referatu Gospodarki Komunalnej, Ochrony Środowiska i Geodezji. Zespół ten w pierwszym miesiącu 2018 r. przeprowadził 36 kontroli przestrzegania uchwały antyśmogowej oraz zakazu spalania odpadów: 10 interwencyjnych i 26 rutynowych. 20 z 36 kontroli odbyło się przy wsparciu funkcjonariuszy Policji. Jest to jeden z przykładów, który pokazuje, że również w gminach wiejskich, które nie posiadają straży gminnej istnieje możliwość odpowiedniego prowadzenia kontroli, dzięki stałemu upoważnieniu odpowiedniej ilości pracowników, a niejednokrotnie koniecznemu wsparciu ze strony Policji.

WSZYSCY FUNKCJONARIUSZE STRAŻY MIEJSKIEJ/GMINNEJ POWINNI POSIADAĆ UPOWAŻNIENIE DO PROWADZENIA KONTROLI

W przypadku funkcjonariuszy straży miejskiej/gminnej upoważnionych do prowadzenia czynności kontrolnych ważne jest, aby upoważniona została jak największa ich liczba, dostosowana do potrzeb danego obszaru. Najlepszym rozwiązaniem jest upoważnienie wszystkich

strażników. Jak pokazuje doświadczenie, upoważnienie tylko wybranych funkcjonariuszy prowadzi czasem do kuriozalnej sytuacji, kiedy to strażnik będący na miejscu zdarzenia oczekuje przyjazdu strażnika z upoważnieniem. To z kolei przekłada się na znaczne wydłużenie czasu kontroli.

DOBRY PRZYKŁAD

W Krakowie upoważnienia posiadają wszyscy strażnicy miejscy realizujący patrole w terenie, a więc około 300 funkcjonariuszy. Dzięki temu każdy strażnik przyjmujący zgłoszenie może taką kontrolę przeprowadzić bez zbędnej zwłoki.

WZMOŻENIE KONTROLI PODCZAS EPIZODÓW SMOGOWYCH

Na wypadek wystąpienia znacznych przekroczeń norm stężeń zanieczyszczeń oraz w przypadku dużego wzrostu liczby zgłoszeń interwencyjnych, istotne jest wykazanie gotowości do podjęcia wzmożonych kontroli zarówno interwencyjnych, jak i prewencyjnych. Jest to także czas na prowadzenie wzmożonych działań informacyjnych i apelowanie o zrezygnowanie z paliw stałych w celach grzewczych w przypadku posiadania innego źródła ogrzewania.

W okresie zimowym, gdy występuje najbardziej poważny problem związany ze spalaniem odpadów i złej jakości paliw, pomocne jest wyodrębnienie grupy funkcjonariuszy zajmujących się wyłącznie kwestią kontroli palenisk. Takie działania mają na celu maksymalne skrócenie czasu reakcji na zgłoszenie, i co za tym idzie zwiększenie szans na potwierdzenie popełnienia wykroczenia (im szybszy przyjazd służb na miejsce spalania odpadów, tym większe prawdopodobieństwo, że uda się udowodnić takie zachowanie).

DOBRY PRZYKŁAD

W przypadku krakowskiej straży miejskiej podstawowy zespół kontrolny stanowią strażnicy Referatu Kontroli Odpadów oraz strażnicy Sekcji Ekologicznej w liczbie 45 osób (kontrole planowe i interwencyjne w systemie pracy ciągłej, przez wszystkie dni tygodnia). Dodatkowe wsparcie (tzw. odwód) na wypadek wystąpienia znacznych przekroczeń norm jakości powietrza oraz do bieżącej kontroli w przypadku dużego wzrostu liczby zgłoszeń interwencyjnych to 95 strażników.

URUCHOMIENIE JAK NAJWIĘKSZEJ LICZBY SPOSOBÓW SKŁADANIA ZGŁOSZEŃ

Mieszkańcy powinni mieć do dyspozycji jak najwięcej możliwych sposobów zgłaszania podejrzenia spalania niedozwolonych paliw. Prócz najbardziej popularnych narzędzi, jakimi są zgłoszenia telefoniczne, mailowe, osobiste i listowne, warto wprowadzić możliwość dzielenia się swoimi podejrzeniami za pomocą mniej konwencjonalnych sposobów: wiadomości SMS, profilu w mediach społecznościowych (np. Facebook) lub specjalnej aplikacji mobilnej. Ważne jest jednak, aby mieszkańcy traktowali to narzędzie poważnie i nie wykorzystywali do innych celów.

Wykorzystanie takich technologii pozwala znacznie skrócić czas potrzebny na zgłoszenie i zautomatyzować cały proces: mieszkaniec nie musi dzwonić, ani stawiać się osobiście w siedzibie odpowiednich organów – wystarczy mu kilka kliknięć w telefon. Aplikacje mobilne zazwyczaj pozwalają dodawać automatycznie lokalizację zdarzenia oraz wstępne zdjęcia, co dodatkowo ułatwia i przyspiesza wszczęcie kontroli.

Warto również pamiętać o możliwości anonimowego składania zgłoszeń, co jest szczególnie ważne dla mieszkańców małych miejscowości. Tam ciągle istnieje obawa, że osoba składająca zgłoszenie zostanie uznana za „donosiciela”. Należy pamiętać, że w przypadku ścigania tego rodzaju wykroczeń nie musi być obecny świadek – to kontrola ma wykazać czy nastąpiło spalanie. Podmioty przyjmujące zgłoszenia powinny zapewniać więc pełną anonimowość.

DOBRY PRZYKŁAD

Mieszkańcy Krakowa, gdzie od września 2019 r. będzie obowiązywał zakaz spalania paliw stałych, mają możliwość wypełnienia specjalnej ankiety dostępnej na miejskiej stronie krakow.pl oraz w formie aplikacji na smartfon, by wskazać adres budynku, w którym nie został jeszcze wymieniony piec na drewno lub węgiel. Wypełnia się ją anonimowo. Chodzi przede wszystkim o uzupełnienie inwentaryzacji palenisk oraz dotarcie z informacją o możliwości wymiany pieców i otrzymania dopłaty do osób, które jeszcze tego nie zrobiły. Zgłoszony adres nie trafia więc od razu do straży miejskiej – dzieje się tak tylko wtedy, kiedy ktoś ewidentnie zaznaczy, że dotyczy to sytuacji, w której mogą być spalane śmieci.

DOBRY PRZYKŁAD

Mieszkańcy Gminy Niepołomice oraz Miasta Gorlice korzystają z aplikacji „Złap smoga”, która pozwala z poziomu smartfona zgłosić niepokojący dym unoszący się z komina, mogący świadczyć o spalaniu niedozwolonego paliwa w domowym palenisku. Ponadto, użytkownik aplikacji ma dostęp do statystyk w obrębie wybranego obszaru oraz możliwość podglądu zgłoszeń oraz realnych interwencji.

SKUTECZNE INFORMOWANIE MIESZKAŃCÓW O KONIECZNOŚCI SKŁADANIA ZGŁOSZEŃ ORAZ DOSTĘPNYCH SPOSOBACH ICH SKŁADANIA

Mieszkańcy, mając świadomość problemu, jakim jest zanieczyszczenie powietrza oraz jego głównych przyczyn: spalanie złej jakości paliw (a nawet odpadów) w wysokoemisyjnych urządzeniach grzewczych (niezgodnych z uchwałą antysmogową), powinni być informowani o potrzebie składania zgłoszeń (zwiększanie społecznego braku akceptacji dla takich zachowań) oraz możliwych sposobach ich przekazywania odpowiednim organom. Informacje te dotrzeć powinny do wszystkich mieszkańców, niezależnie od wieku, poprzez różne media: gminne/miejskie strony internetowe i media społecznościowe, wydawane przez miasto/gminę biuletyny, czy nawet ogłoszenia parafialne w kościołach, tak aby społeczność czuła konieczność reagowania na takie zachowania, nie obawiała się tego robić i dokładnie wiedziała, gdzie i w jaki sposób zgłaszać swoje podejrzenia.

DOBRY PRZYKŁAD

W Katowicach kierowano do mieszkańców apele dotyczące spalania odpadów między innymi w kościele podczas ogłoszeń parafialnych. Ponadto, katowicka straż miejska, Urząd Miasta oraz kominiarze i zakłady oferujące ciepło sieciowe wspólnie spotykali się z mieszkańcami w większości dzielnic, informując o skutkach zdrowotnych spalania odpadów, konsekwencjach prawnych tego typu działania, gdzie i w jaki sposób zgłaszać interwencje, czy o negatywnym wpływie spalania odpadów na eksploatację pieców, kotłów i przewodów kominowych (zapalanie się kominów, tzw. „cofki” spalin). Jednocześnie przekazywana była informacja o możliwości dotacji. Po spotkaniu urzędnicy pomagali wypełniać wnioski, które od razu rejestrowano jako przyjęte.



Źródło: www.gorlice.pl

PRZEPROWADZANIE KONTROLI PREWENCYJNYCH ORAZ NASTĘPCZYCH

Prócz prowadzenia kontroli interwencyjnych wynikających ze zgłoszeń, niezmiernie ważne są także kontrole prewencyjne, przeprowadzane bez zapowiedzi w losowych budynkach, połączone z edukacją ekologiczną mieszkańców. Działania kontrolne prewencyjne powinny być prowadzone w dzielnicach, w których zlokalizowana jest największa liczba gospodarstw wykorzystujących tradycyjne piece lub kotły zasilane węglem lub tzw. odpadami węglowymi (muł węglowy, floto-koncentrat).

Istotne jest również prowadzenie kontroli następczych, czyli powtórnych, w przypadku stwierdzonego wykroczenia związanego ze spalaniem odpadów lub nieprzestrzeganiem uchwały antysmogowej. Pozwala to sprawdzić, czy osoba kontrolowana zmieniła swoje zachowania i nawyki. Dzięki temu budowana jest też świadomość, że kontrola nie kończy się na jednej wizycie. Osoba popełniająca wykroczenie jest kontrolowana ponownie i nie ma możliwości, aby pozostała w swoich działaniach bezkarna.

DOBRY PRZYKŁAD

Straż Miejska w Katowicach prowadzi ewidencję skontrolowanych nieruchomości: domów, mieszkań, warsztatów, itp. W przypadku ukarania mandatem lub pouczeniem, po pewnym czasie prowadzona jest ponowna kontrola (co najmniej dwukrotnie) w obecnym i kolejnym sezonie grzewczym – dopóki osoba nie zmieni złych nawyków lub źródła ogrzewania. Jest to tzw. czarna lista.

DOBRY PRZYKŁAD

Krakowska straż miejska w sezonie grzewczym 2017/2018 prowadziła intensywne działania w zakresie kontroli jakości paliw, które miały przede wszystkim charakter prewencyjno-informacyjny. Celem działań było dotarcie do jak największej liczby osób posiadających urządzenie grzewcze na paliwo stałe i poinformowanie ich o konieczności wymiany posiadanych urządzeń grzewczych na takie, które spełniają wymogi uchwały antysmogowej.

W części kontroli pomagali ankieterzy (wynajęci pracownicy firmy zewnętrznej świadczącej usługi na rzecz UMK). Główny ciężar kontroli spoczywał na strażnikach miejskich, którzy przeprowadzili łącznie 12 770 kontroli, w tym kontroli planowych 9 534, pozostałe 3236 kontroli dotyczyły realizacji zgłoszeń interwencyjnych. W tym czasie do Straży wpłynęło 2868 zgłoszeń interwencyjnych. Zadanie realizowało stale 44 funkcjonariuszy.

KONTROLA ZAKŁADÓW PRZEMYSŁOWYCH W ODPOWIEDNIM, ZGODNYM Z UPRAWNIENIAMI ZAKRESIE

Zgodnie z obowiązującym prawem, wójt/burmistrz/prezydent miasta jako organ ochrony środowiska odpowiedzialny jest za kontrolę osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami. Oznacza to, że organy te oraz organy przez nie upoważnione (strażnicy miejscy/gminni, pracownicy urzędu) mogą prowadzić kontrole wyłącznie u osób fizycznych. Kontrole u przedsiębiorców przeprowadzane są przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska.

Nieco inaczej sytuacja przedstawia się w przypadku prezydentów miast na prawach powiatu. Posiadają oni również kompetencje starosty, w związku z czym mogą też prowadzić kontrole w stosunku do podmiotów korzystających ze środowiska. **Pracownicy z upoważnieniem prezydenta miasta na prawach powiatu mogą więc przeprowadzać kontrole również u przedsiębiorców i powinni z tej możliwości korzystać.**

Szczególnie istotne jest to w przypadku małych zakładów, np. obuwniczych, samochodowych, przetwórstwa drzewnego, w których bardzo często dochodzi do spalania odpadów w nich wytworzonych, np. zużytego oleju, starych opon, lakierowanego drewna, itp. Ważne jest, aby takie kontrole były przeprowadzane, ponieważ często to właśnie te zakłady są źródłem występowania wysokich poziomów zanieczyszczeń w okolicy, w której funkcjonują.

Inne gminy i miasta, z powodu braku odpowiednich służb i uprawnień nie mają możliwości przeprowadzenia kontroli w zakładzie przemysłowym – jeśli więc funkcjonariusz straży miejskiej lub upoważniony pracownik gminy przyjmie zgłoszenie dotyczące takiego zakładu, powinien on podjąć inne działania, zgodnie ze swoimi uprawnieniami: przede wszystkim wystąpić z wnioskiem do Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska, jako odpowiedniego w tym zakresie organu, o jak najszybsze przeprowadzenie kontroli w danym zakładzie oraz skierować prośbę o poinformowanie o wyniku przeprowadzonej kontroli.

Należy również pamiętać, że jeżeli sprawa dotyczy podejrzenia popełnienia wykroczenia – spalania odpadów czy też naruszenia uchwały antysmogowej, to można również (a wręcz jest to wskazane) zawiadomić Policję. Policja posiada ogólną kompetencję do ścigania wszystkich przestępstw i wykroczeń.

DOBRY PRZYKŁAD

Krakowska straż miejska w lutym 2016 r. prowadząc kontrole zakazu termicznego przekształcania odpadów strażnicy skontrolowali na terenie Krakowa 61 warsztatów samochodowych – działania ukierunkowano na warsztaty naprawcze świadczące usługi w zakresie wymiany olejów samochodowych. W 5 instalacjach grzewczych stwierdzono bezprawne spalanie zużytego oleju samochodowego. Wobec sprawców zastosowano sankcje określone w art. 191 ustawy o odpadach. Dodatkowo informacje o stwierdzonych przypadkach spalania odpadów oleju przekazano do Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska, który podczas powtórnych kontroli nie stwierdził spalania przeprowadzonego oleju w kontrolowanych warsztatach. W kolejnych sezonach grzewczych stwierdzano wyłącznie pojedyncze przypadki spalania zużytego oleju opałowego.

WYKORZYSTANIE POMOCNEGO SPRZĘTU BADAWCZEGO W CELU PRZEPROWADZENIA SKUTECZNEJ KONTROLI

Zgodnie z art. 379 Ustawy Prawo ochrony środowiska, osoba upoważniona może wejść na miejsce kontroli wraz z niezbędnym sprzętem. Szczególnie pomocne w weryfikacji zgodności wykorzystywanego paliwa z regulacjami uchwały antysmogowej są wilgotnościomierze oraz sita analityczne do węgla.

Wilgotnościomierz pomaga sprawdzić na miejscu kontroli, czy drewno ma odpowiednią wilgotność, zgodną z założeniami uchwały antysmogowej. W tym celu należy na wilgotnościomierzu ustawić odpowiedni typ drewna, wbić jego metalowe igły w badany materiał, a urządzenie automatycznie wyświetli wartość wilgotności.



Wilgotnościomierz, źródło: www.strazmiejska.katowice.pl

Sito analityczne o odpowiednio dobranych oczkach pomaga sprawdzić, czy wykorzystywany do spalania w urządzeniu grzewczym węgiel jest odpowiedniego sortymentu (czy zawartość małej frakcji węgla nie jest zbyt wysoka). W tym celu należy pobrać próbkę węgla, dokładnie ją zważyć, przesiać przez sito o odpowiednim oczku, zważyć masę próbki przesianej i sprawdzić, jaki procent z całej masy pobranej próbki stanowi masa frakcji, która przeszła przez oczka sita. Zgodnie z większością uchwał antysmogowych, dopuszczalny procent masy podziarna o średnicy poniżej 3 mm wynosi maksymalnie 15%.

Drony – obecnie testowane są różne inne nowoczesne technologie, które mają pomóc kontrolującym w szybszym i dokładniejszym wykrywaniu popełnienia wykroczenia spalania odpadów i nieprzestrzegania uchwały antysmogowej, np. drony badające skład dymu wydobywającego się z kominów. Wyposażone są w czujniki, które są w stanie rozpoznać czy dany dym pochodzi ze spalania odpadów.

DOBRY PRZYKŁAD

Strażnicy miejscy z Katowic w swoich działaniach kontrolnych wykorzystują nowoczesne drony z aparaturą pomiarową składu dymu. Pierwszy dron skanuje znaczne obszary miasta, wykrywając miejsca, z których występuje zwiększona emisja zanieczyszczeń do powietrza. Na podstawie zebranych danych pomiarowych, informacja o obszarze budynków generujących największe zanieczyszczenie zostaje maksymalnie zawężona, a następnie wytypowane są budynki o największym potencjale zanieczyszczeniowym. W tak zdiagnozowany teren kierowany jest drugi dron, który wyposażony jest w odpowiednie analizatory. Zainstalowane na dronie sensory pozwalają na analizę zawartości etanolu, amoniaku, chlorku wodoru, formaldehydu oraz PM10, PM2,5 i PM1 w badanym dymie. Wytypowane obiekty zostają poddane szczegółowej kontroli, obejmującej pobranie próbki spalin ze smugi dymu wydobywającej się z komina. Analiza wyników jest dostępna online w ciągu 1-2 sekund i pozwala na wykrycie procederu spalania odpadów i podjęcie decyzji o skierowaniu funkcjonariuszy straży w celu przeprowadzenia kontroli, zastosowaniu przewidzianych sankcji lub ewentualnym poborze próbek popiołu z paleniska.



Źródło: www.strazmiejska.katowice.pl

POBÓR PRÓBEK Z PALENISKA

W przypadku wątpliwości co do tego czy w palenisku są spalane odpady lub zabronione uchwałą antysmogową paliwa, a także po odmowie przyjęcia mandatu przez kontrolowanego ważne jest, aby pobrać próbkę popiołu do badania, której wynik będzie potwierdzeniem lub zaprzeczeniem popełnienia wykroczenia i potencjalnym dowodem w sprawie sądowej. Bez takiej próbki niemożliwym jest udowodnienie wykroczenia w sądzie.

Pobór obejmuje:

- a) Próbkę odpadu paleniskowego – podejrzenie spalania odpadów lub
- b) Próbkę węgla – podejrzenie spalania węgla niezgodnego z uchwałą antysmogową

Należy pamiętać, że metodyka poboru i badania próbek jest ściśle powiązana z laboratorium wykonującym badania. Wybór podmiotu badającego popiół determinuje sposób poboru, wielkość, rodzaj narzędzi, itd.

DOBRY PRZYKŁAD

Funkcjonariusze rybnickiej straży miejskiej w roku 2017 pobrali 19 próbek z paleniska w celu zweryfikowania czy w danym miejscu spalane były odpady. Aż 13 z nich potwierdziły to przypuszczenie – stanowi to aż 68% wszystkich pobranych próbek. Koszt badania jednej próbki popiołu wynosi około 500 zł.

DOBRY PRZYKŁAD

W trakcie prac nad aktualizacją Programu ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego została opracowana między innymi metodyka wykrywania nielegalnego spalania i współspalania odpadów w indywidualnych urządzeniach grzewczych, w jej opracowaniu brała udział między innymi Straż Miejska w Katowicach. Jej treść można znaleźć tutaj: <https://powietrze.slaskie.pl/download/content/635>.

ADEKWATNA WYSOKOŚĆ KAR

Wysokość kary nakładanej na osobę popełniającą wykroczenie jest jednym z najistotniejszych czynników wpływających na efekty przeprowadzanych kontroli. Jeśli kara jest zbyt niska – nie przekona ona do zmiany nawyków. Niestety należy pamiętać, iż mandat karny za popełnienie wykroczenia nałożony może być wyłącznie przez funkcjonariusza straży miejskiej – pracownik urzędu w takim przypadku musi złożyć wniosek o ukaranie do sądu (lub poprosić o wsparcie funkcjonariusza policji).

W przypadku spalania śmieci w domowych paleniskach wysokość mandatów nakładana przez straż miejską często bywa nieproporcjonalnie niska w stosunku do szkodliwości tego czynu. Co więcej – niejednokrotnie stosowane jest wyłącznie pouczenie, co zwiększa błędną świadomość społeczeństwa o niskiej szkodliwości tego typu zachowań.

Zgodnie z obecnym taryfikatorem, mandat karny nakładany przez straż miejską za spalanie odpadów może wahać się w granicach 20-500 zł. Grzywny nakładane w postępowaniu sądowym mogą wynosić do 5 000 zł. Prócz licznych wad kierowania spraw związanych ze spalaniem odpadów do sądu, przedstawionych we wcześniejszej części raportu (m. in. odłożenie ukarania w czasie oraz brak zasilenia budżetu gminy), eksperci podkreślają jednak, że niezależnie od wysokości grzywny sam fakt, że sprawa trafia do sądu, czyni ją poważniejszą. Może to mieć działanie psychologiczne – mandat to coś, do czego nie przykładamy specjalnej wagi (prawie każdy dostał mandat za naruszenie przepisów w ruchu drogowym albo jazdę bez biletu), a sprawa w sądzie to jednak dużo poważniejszy proces.

W przypadku kar pieniężnych nakładanych przez straż miejską za nieprzestrzeganie uchwały antysmogowej, ich wysokość jest taka sama jak podczas spalania odpadów: 20-500 zł w postępowaniu mandatowym oraz do 5 000 zł w postępowaniu sądowym. Co istotne, straż miejska do października 2018 r. nie mogła nakładać mandatów za nieprzestrzeganie uchwały antysmogowej – wykroczenie to całkiem niedawno zostało dopisane do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego – straż miejska do tej pory miała więc możliwość wyłącznie skierowania sprawy do sądu. Obecnie strażnicy mogą już wykorzystywać narzędzie mandatów karnych nakładanych na miejscu i w razie konieczności powinni z niego korzystać.

DOBRY PRZYKŁAD

Funkcjonariusze rybnickiej straży miejskiej w roku 2017 nałożyli 135 mandatów karnych z art. 191 ustawy o odpadach o łącznej wartości 64 000 zł. Średnia wartość jednego mandatu wynosi więc 474 zł – jest to wysoki mandat, biorąc pod uwagę, iż 500 zł to najwyższa możliwa do nałożenia kara za to wykroczenie.

DOBRY PRZYKŁAD

W okresie od 1.09.2017 r. do września 2018, realizując zapisy śląskiej uchwały antysmogowej funkcjonariusze Komendy Straży Miejskiej w Bielsku-Białej w 14 przypadkach ujawnili stosowanie paliw zabronionych w przydomowych kotłowniach i skierowali 14 wniosków do Sądu Rejonowego w Bielsku-Białej. Kary wymierzone przez Sąd to: od kary nagany do kwoty 500 zł + koszty postępowania sądowego.

DOBRY PRZYKŁAD

Strażnicy miejscy z Dąbrowy Górniczej wykazali się szczególną konsekwencją w działaniu, prowadząc kontrole następcze spalania odpadów, co sprawiło, iż na jednego mieszkańca nałożono kary w wysokości ponad 10 tysięcy złotych. Mieszkańca Dąbrowy Górniczej po pierwszej kontroli sąd ukarał grzywną w wysokości 3 tysięcy złotych powiększoną o 1300 złotych kosztów postępowania sądowego. Kolejna kontrola znowu wykazała spalanie odpadów, co skutkowało zasądzeniem grzywny w kwocie 4 tysięcy złotych. Łączna kwota nałożonych na mężczyznę kar wynosi ponad 10 tysięcy. Okazało się, że mieszkaniec Dąbrowy palił odpady od wielu lat. Dodatkowo należy pamiętać, iż 3-krotne popełnienie wykroczenia stanowi recydywę i zgodnie z art. 38 Kodeksu wykroczeń jest podstawą do ukarania aresztem.

AKTYWNE UCZESTNICTWO W WYDARZENIACH/SZKOLENIACH DOTYCZĄCYCH TEMATYKI OCHRONY POWIETRZA

Jak wynika z badań opinii społecznej, świadomość na temat kar oraz szkodliwości spalania odpadów jest ciągle bardzo niska. Konieczne jest więc prowadzenie skutecznej kampanii w tym zakresie oraz wykorzystanie wszelkich możliwych sposobów do informowania o obowiązujących przepisach antysmogowych. Jednak aby skutecznie informować, osoby upoważnione do sprawowania funkcji kontrolnych przestrzegania prawa o ochronie środowiska same muszą posiadać konkretną, określoną wiedzę i umiejętności pozwalające na edukowanie oraz egzekwowanie tych przepisów. Pomaga w tym uczestnictwo w różnych kursach i szkoleniach na temat spalania odpadów, uchwały antysmogowej i szeroko pojętej ochrony środowiska, które nie tylko dostarczają przydatną wiedzę, ale pozwalają również zwiększyć swoją świadomość na temat występujących zagrożeń i wymienił spostrzeżeniami na temat różnych aspektów swojej pracy. Tak wyszkoleni pracownicy mogą następnie dzielić się informacjami, prowadzić szkolenia z technik operacyjnych i przenosić wiedzę na temat ochrony powietrza poza rejony, w których jest ona dosyć wysoka, a przede wszystkim uczestniczyć w szkoleniach organizowanych dla społeczności lokalnych czy młodzieży szkolnej.

Na potrzebę organizacji takich spotkań szczególnie zwracają uwagę sami funkcjonariusze odpowiedzialni za kontrole. Niestety szkolenia/konferencje dla straży miejskiej, jak te przedstawione poniżej to rzadkość. Nie ma kto na szczeblu ponadwojewódzkim zająć się organizacją spotkań w celu wymiany doświadczeń i dobrych praktyk zarówno w kontekście spalania odpadów, jak i uchwał antysmogowych.

DOBRY PRZYKŁAD

Aby przygotować gminy do kontroli i egzekwowania wymagań uchwały, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego zorganizował w dniach 13 i 14 czerwca 2017 roku szkolenie dla pracowników wszystkich gmin w Małopolsce oraz przedstawicieli straży gminnych i miejskich. Szkolenie obejmowało zagadnienia techniczne związane z konstrukcjami i wymaganiami dla kotłów i ogrzewaczy pomieszczeń, sposobami identyfikacji mułów lub flotów węglowych, pobierania próbek paliwa, a także zagadnienia prawne związane z przygotowywaniem upoważnień do kontroli i procedury ich przeprowadzania. Wykłady poprowadzili specjaliści z Instytutu Chemicznej Przeróbki Węgla w Zabrze, Instytutu Nafty i Gazu w Krakowie oraz radca prawny fundacji Frank Bold. Doświadczeniami w zakresie prowadzenia kontroli indywidualnych gospodarstw domowych podzielili się również przedstawiciele Straży Miejskiej Miasta Krakowa. Natomiast Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska przedstawił informacje o kontrolach przestrzegania przez gminy obowiązków wynikających z Programu ochrony powietrza.



Źródło: www.powietrze.malopolska.pl

DOBRY PRZYKŁAD

W grudniu 2017 r. w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego odbyła się konferencja szkoleniowa dla straży gminnych/miejskich pt. „Ograniczyć smog poprzez skuteczną kontrolę instalacji grzewczych do 1 MW na paliwa stałe”, w której wzięły udział 33 na 50 jednostek straży miejskich/gminnych. W ramach pierwszej części uczestnicy wydarzenia uzyskali informacje nt. technicznych i prawnych aspektów użytkowania instalacji grzewczych do 1 MW na paliwa stałe, a w trakcie drugiej części omówiono prawne aspekty kontroli palenisk, przepisy prawa w praktyce oraz kierowanie spraw do sądu. Na zakończenie przedstawiono dobre praktyki, tj. kampanię „Mogę zatrzymać smog” oraz przykłady działań informacyjnych Straży Miejskiej w Katowicach. Wszystkie straże miejskie/gminne, które wzięły udział w wydarzeniu otrzymały komplet materiałów informacyjno-edukacyjnych do dalszej dystrybucji w swoich gminach.



Źródło: www.powietrze.slaskie.pl

DOBRY PRZYKŁAD

Funkcjonariusze Straży Miejskiej w Katowicach wchodzący w skład Zespołu ds. Ochrony Środowiska ukończyli kurs zakończony egzaminem państwowym uzyskując tytuł Specjalisty do spraw ochrony środowiska w zakresie: powietrze, woda, odpady, a także studia podyplomowe na kierunku Zarządzanie zasobami środowiska dla zrównoważonego rozwoju.

AKCJE INFORMACYJNE I EDUKACYJNE PROWADZONE PODCZAS KONTROLI

Istotnym elementem przeprowadzanej kontroli jest również jej aspekt edukacyjny. Oprócz sprawdzenia zgodności z przepisami ważne jest, aby informować i edukować kontrolowanego na temat prawa ochrony środowiska: konieczności segregacji odpadów, zakazie ich spalania w domowych kotłach oraz regulacjach wynikających z uchwały anty-smogowej, zarówno pod względem eksploatowanego urządzenia, jak i jakości wykorzystywanego paliwa. Przekazywanie informacji na temat konieczności zmiany przestarzałych instalacji grzewczych powinno być powiązane z informowaniem mieszkańców na temat możliwości pozyskania dotacji na ich wymianę. W tym celu urzędnicy i funkcjonariusze powinni być wyposażeni w odpowiednie materiały informacyjne (np. ulotki, broszury), z których mieszkaniacze w szybki sposób uzyskają odpowiedzi na wszelkie pytania.

DOBRY PRZYKŁAD

Straż Miejska w Katowicach podczas kontroli prowadzi akcję przyklejania na przestarzałe urządzenia grzewcze naklejek z dokładną datą, do której należy je wymienić zgodnie z obowiązującą uchwałą anty-smogową. Akcja ta pomaga uświadomić kontrolowanemu, że to właśnie jego bezpośrednio dotyczą regulacje uchwały i w konkretny, zindywidualizowany sposób wskazuje obowiązujące go wytyczne dotyczące terminu wymiany urządzenia. Naklejka informuje również, gdzie szukać informacji na temat możliwości otrzymania dofinansowania.

KAMPANIE SPOŁECZNE I EDUKACJA MIESZKAŃCÓW POZA KONTROLAMI

Straż miejska ma możliwość wywierania wpływu na lokalną społeczność poprzez edukację. Coraz większą popularnością cieszą się zajęcia prowadzone w szkołach przez funkcjonariuszy straży miejskich, podczas których dzieci poszerzają swoją wiedzę z zakresu ochrony środowiska oraz problemu, jakim jest zanieczyszczenie powietrza. Dowiadują się między innymi jak segregować odpady i dlaczego nie wolno spalać ich w domowych paleniskach. Edukacja dzieci jest jednym z elementów, które mają duży wpływ na stan środowiska w przyszłości. Co więcej, to często właśnie dzieci przekazują następnie informacje swoim rodzicom, rodzeństwu, dziadkom. Straże miejskie coraz częściej angażują się także w kampanie społeczne, informujące i edukujące o zanieczyszczeniu powietrza, jego przyczynach i skutkach, dystrybuując ulotki, plakaty, broszury.



Źródło: Straż Miejska w Katowicach



Źródło: www.strazmiejska.gda.pl

DOBRY PRZYKŁAD

Referat Profilaktyki Straży Miejskiej w Gdańsku ma w swojej ofercie zajęcia „Ekologiczna klasa” adresowane do uczniów szkół podstawowych, którzy dowiadują się jak segregować odpady, zmniejszać ich ilość i ponownie je wykorzystywać (poddawać recyklingowi). Funkcjonariusze omawiają z młodymi ludźmi problem spalania śmieci oraz szkodliwy wpływ tego procederu na zdrowie i środowisko. Dla nieco starszych dzieci zorganizowano olimpiadę „Stop smogowi!”, podczas której diagnozowano kwestie związane z niewłaściwym spalaniem odpadów komunalnych i proponowano pomysły na rozwiązanie problemu. Gdańscy strażnicy przygotowali również prawie 3500 zawieszek z informacjami o szkodliwości spalania odpadów, które były rozdawane podczas kontroli posesji, jak również w ramach spotkań z mieszkańcami. Trafiły też do zainteresowanych za pośrednictwem rad dzielnic.

DOBRY PRZYKŁAD

Straż Miejska z Katowic w szkołach, przedszkolach, grupach seniorów organizuje zajęcia pt. "Nie truj – segreguj – myśl ekologicznie!". Zajęcia dostosowywane są do wieku odbiorców. Kolportuje również odpowiednie materiały, np. kolorowanki i łamigłówki dla dzieci z tego zakresu, a także ulotki dla dorosłych. Materiały otrzymują też mieszkańcy, u których były prowadzone kontrole.

DOBRY PRZYKŁAD

Strażnicy miejscy z Mysłowic podczas konferencji dla seniorów "Bądź bezpieczny w domu", przedstawili prelekcję na temat skutków zdrowotnych oddychania zanieczyszczonym powietrzem. Wykład zakończył krótki happening, podczas którego strażnicy w maskach przeciwpyłowych wnieśli na salę sosnową trumnę, by uświadomić i unaocznić zebranym wagę problemu.



Źródło: www.sm.myslowice.pl