



Warszawa, 9 lipca 2018 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych
innych ustaw**

(druk nr 897)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy, jak wynika z uzasadnienia do rządowego projektu, jest zagwarantowanie bezpieczeństwa ekologicznego obywateli na obszarze kraju poprzez zwiększenie efektywności i sprawności realizacji ustawowych zadań monitoringowych (stanowiących jednocześnie zobowiązania unijne), skuteczne prowadzenie kontroli w zakresie korzystania ze środowiska oraz wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw przez wyeliminowanie szarej strefy w gospodarce odpadami.

Powyżej wskazany cel będzie realizowany przez zapewnienie stałego mechanizmu dofinansowania zarówno działań kontrolnych jak i badań oraz ocen stanu środowiska, zmianę w sposobie funkcjonowania laboratoriów i sieci pomiarowych Inspekcji Ochrony Środowiska, dalej również „IOŚ”, wzmocnienie systemu zapewnienia i kontroli jakości w badaniach monitoringowych w ramach krajowych laboratoriów referencyjnych oraz wzmocnienie skuteczności działalności kontrolnej Inspekcji Ochrony Środowiska.

Wprowadzane ustawą uregulowania przyczynią się do wzmocnienia potencjału kontrolnego Inspekcji Ochrony Środowiska poprzez wyposażenie jej w bardziej skuteczne instrumenty prawne i techniczne możliwe do zastosowania podczas kontroli, rozszerzenie uprawnień inspektorów IOŚ oraz zwiększenia wysokości kar pieniężnych, co będzie zwiększało efektywność przeprowadzanych kontroli również w obszarze nielegalnych działań w gospodarowaniu odpadami. Wprowadzenie proponowanych ustawą zmian, w myśl uzasadnienia, spowoduje zwiększenie wpływów do budżetu państwa w postaci wpływów z

podatków VAT/CIT oraz opłat środowiskowych z eliminowanej „szarej strefy” w obszarze środowiska.

W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy podkreśla się, że IOŚ obecnie nie jest w stanie w pełni efektywnie wykonywać powierzonych jej zadań. Ponadto autorzy ustawy podnoszą, iż wyniki licznych kontroli przeprowadzanych przez Najwyższą Izbę Kontroli jednoznacznie wskazują w zaleceniach na konieczność wprowadzenia systemowych zmian w zakresie finansowania IOŚ ze względu na niewydolność obecnego systemu, który doprowadził do poważnych dysfunkcji w funkcjonowaniu IOŚ.

Do problemów wymagających rozwiązania należą:

- postępujący udział „szarej strefy” w obszarze środowiska, głównie w gospodarowaniu odpadami, związany m.in. z porzucaniem odpadów komunalnych i niebezpiecznych w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych (np. wyrobiskach, nielegalnych magazynach, itp.), nielegalnym gospodarowaniem odpadami komunalnymi, odzyskiem i recyklingiem odpadów opakowaniowych, demontażem pojazdów wycofanych z eksploatacji czy nielegalnym przemieszczaniem odpadów z zagranicy – co skutkuje corocznym zmniejszaniem bezpieczeństwa ekologicznego państwa poprzez zanieczyszczenie środowiska z powodu niewłaściwego postępowania z odpadami, jak i przynosi znaczne straty dla gospodarki kraju i dla budżetu państwa z powodu niezapłaconych podatków czy opłat środowiskowych,
- rozproszenie środków finansowych, w oparciu o które IOŚ realizuje swoje zadania,
- brak możliwości relokacji środków finansowych zarówno pomiędzy wojewódzkimi inspektoratami ochrony środowiska (wioś), jak i pomiędzy nimi a Głównym Inspektoratem Ochrony Środowiska,
- braki kadrowe, w szczególności w zakresie wysokiej klasy pracowników merytorycznych, wynikające z bardzo intensywnej fluktuacji kadr,
- stale zwiększająca się liczba zadań oraz niewystarczające środki budżetowe na ich realizację.

W ustawie proponuje się następujące rozwiązania mające na celu znaczne usprawnienie realizacji ustawowych zadań IOŚ w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska (PMŚ) oraz zadań kontrolnych:

- 1) wzmocnienie działań kontrolnych IOŚ w celu zwiększenia skuteczności kontroli i wyeliminowania szarej strefy w obszarze środowiska, w tym w gospodarce odpadami poprzez:
 - a) umożliwienie prowadzenia na terenie całego kraju kontroli, planowanych z poziomu Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, przez wyspecjalizowane zespoły kontrolne złożone z inspektorów z różnych terytorialnie wioś,
 - b) wprowadzenie dla inspektorów ochrony środowiska możliwości, zwanych dalej „inspektorami”, wykonywania kontroli w systemie całodobowym tj. pracy zmianowej, pozwalającej na przeprowadzanie kontroli również w porze nocnej,
 - c) wzmocnienie kadrowe Inspekcji Ochrony Środowiska,
 - d) umożliwienie prowadzenia kontroli interwencyjnych przez inspektorów bez wcześniejszego zawiadomienia o zamiarze jej przeprowadzenia (obowiązek powiadamiania z 7-dniowym wyprzedzeniem pozostałby dla kontroli planowanych),
 - e) rozszerzenie uprawnień inspektorów podczas wykonywania kontroli, o m.in. możliwość przeprowadzenia czynności kontrolnych z użyciem bezzałogowych statków powietrznych (dronów), wzmocnienie już istniejącego uprawnienia inspektora do wzywania i przesłuchiwanie osób, nakazywanie wstrzymania ruchu lub uruchomienia instalacji lub urządzenia, możliwość wydawania przez wioś w trakcie kontroli decyzji wstrzymującej działalność stwarzającą zagrożenie zdrowia lub życia ludzi albo zagrożenie zniszczenia środowiska – w rygorze natychmiastowej wykonalności. Do zadań IOŚ należeć będzie również ściganie przestępstw przeciwko środowisku określonych w Kodeksie karnym oraz wykroczeń określonych w Kodeksie wykroczeń i innych ustawach, w tym wnoszenie i popieranie aktów oskarżenia,
 - f) umożliwienie prowadzenia innych czynności poza trybem kontrolnym, z wykorzystaniem instrumentów prawnych i technicznych na potrzeby postępowania administracyjnego, polegających m.in. na obserwowaniu i rejestrowaniu przy użyciu środków technicznych, w tym bezzałogowych statków powietrznych, obrazu zdarzeń oraz dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom – w sytuacji powzięcia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa przeciwko środowisku lub wykroczenia;

- g) zapewnienie inspektorowi pomocy innych organów kontroli lub Policji w toku wykonywania czynności kontrolnych,
 - h) wprowadzenie procedury postępowania z zatrzymywanymi pojazdami transportującymi odpady z naruszeniem przepisów i dalszego sposobu postępowania z odpadami,
 - i) zwiększenie wysokości stawek administracyjnych kar pieniężnych wymierzanych za naruszenia wymagań ochrony środowiska, określonych w przepisach innych ustaw ,
 - j) objęcie działaniami edukacyjnymi z zakresu korzystania ze środowiska innych organów i instytucji (np. Krajową Administrację Skarbową, Inspekcję Transportu Drogowego, Straż Graniczną, Policję, Prokuraturę, sądownictwo, samorządy) oraz przedsiębiorców;
- 2) wzmocnienie działań monitoringowych IOŚ i prowadzenie wszystkich zadań z tego zakresu na poziomie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (GIOŚ) oraz przekształcenie obecnie istniejących i funkcjonujących w wioś laboratoriów w centralne laboratorium badawcze w strukturze GIOŚ z wyspecjalizowanymi oddziałami regionalnymi w oparciu o istniejącą infrastrukturę laboratoryjną, co pozwoli na optymalizację i elastyczność w prowadzeniu badań monitoringowych i wykonywaniu badań na potrzeby kontroli poprzez wykorzystanie aparatury pomiarowo-badawczej i wyspecjalizowanych grup pomiarowych w sposób ponadregionalny.

W uzasadnieniu podkreśla się ponadto, że ustawa przewiduje zwiększenie wydatków budżetu państwa na zatrudnienie dodatkowych inspektorów w IOŚ, którzy będą mogli wykonywać kontrole przez 24 godziny na dobę, oraz na wzrost wynagrodzeń dla obecnych pracowników IOŚ. Zasilenie IOŚ w dodatkowe środki finansowe pochodzące z budżetu państwa zapewni stabilne finansowanie ustawowych zadań IOŚ.

Przedmiotowa nowelizacja poza zmianą ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska dokonuje zmian w następujących ustawach: z dnia 28 września 1991 r. o lasach, ustawę z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, z dnia z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na

środowisko, z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach, z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, z dnia 15 maja 2015 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych, z dnia 11 września 2015 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, ustawę z dnia 19 lipca 2016 r. o dostępie do zasobów genetycznych i podziale korzyści z ich wykorzystania, z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne oraz z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców.

W przepisach przejściowych uregulowano kwestie związane z przeniesieniem laboratoriów i pracowni badawczych wioś do GIOŚ w celu utworzenia centralnego laboratorium badawczego.

Ustawa co do zasady ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 66. posiedzeniu w dniu 5 lipca 2018 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 2662). Pierwsze czytanie odbyło się na 65. posiedzeniu Sejmu, następnie projekt został skierowany do prac w sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Komisja wprowadziła do projektu poprawki redakcyjne i porządkujące, natomiast wprowadzone poprawki o charakterze merytorycznym nie zmieniły meritum przedłożenia rządowego (druk sejmowy nr 2677). W trakcie drugiego czytania projektu na 66. posiedzeniu Sejmu w dniu 3 lipca 2018 r. zgłoszono 15 poprawek. Komisja wniosła o przyjęcie 6 – w większości o charakterze doprecyzowującym. Najistotniejsza poprawka merytoryczna, przyjęta przez Komisję, wprowadza regulację, zgodnie z którą inspektorem staje się pracownik Inspekcji Ochrony Środowiska posiadający średnie wykształcenie, jeżeli w dniu ogłoszenia ustawy był zatrudniony w wydziale lub dziale inspekcji wojewódzkiego inspektoratu ochrony środowiska i posiada co najmniej 10 letni staż pracy w tym wydziale lub dziale.

Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu proponowanym przez Komisję, przy 423 głosach za, braku głosów wstrzymujących się i 1 głosie przeciw.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 1 pkt 6 noweli – w zakresie art. 8e ust. 1 pkt 7 i ust. 3 ustawy o IOŚ, oraz art. 20 ust. 2 i 3 noweli

We wskazanych powyżej przepisach ustawa posługuje się naprzemiennie sformułowaniami „ukończenie kursu”, „odbycie kursu”, a także „zdanie”, „złożenie” bądź „zaliczenie” egzaminu. W związku z tym wymagana jest korekta mającej na celu ujednolicenie terminologii w ramach ustawy.

Propozycje poprawek:

- w art. 1 w pkt 6, w art. 8e w ust. 1 w pkt 7 wyrazy „złożył egzamin końcowy z wynikiem pozytywnym” zastępuje się wyrazami „zdał egzamin końcowy”,
- w art. 1 w pkt 6, w art. 8e w ust. 3 wyrazy „zaliczenia egzaminu” zastępuje się wyrazami „zdania egzaminu”,
- w art. 20 w ust. 2 wyraz „ukończenia” zastępuje się wyrazem „odbycia”,
- w art. 20 w ust. 3 wyraz „ukończył” zastępuje się wyrazem „odbył”;

- 2) art. 21 noweli.

W myśl art. 21 inspektorem staje się także pracownik posiadający średnie wykształcenie, jeżeli w dniu ogłoszenia ustawy był zatrudniony w wydziale lub dziale inspekcji wojewódzkiego inspektoratu ochrony środowiska i posiada co najmniej 10 letni staż pracy w tym wydziale lub dziale. Wskazany przepis zgodnie z art. 31 wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. wydaje się, iż dla jego „zafunkcjonowania” powinien on wchodzić w życie w terminie, w którym wchodzi w życie art. 20 ustawy – po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. W takim przypadku do osób wymienionych w art. 21, nie stosowałoby się wymogu posiadania wyższego wykształcenia.

Mirosław Reszczyński

Starszy legislator