

Wrocław, 20 sierpnia 2025 roku

WNIOSEK O PODJĘCIE PRAC LEGISLACYJNYCH

mających na celu zmianę przepisów ustawy z dnia 20 lipca 1991 roku o inspekcji ochrony środowiska – analiza prawna

1. Wprowadzenie – aktualny stan prawny.

Niniejsze pismo stanowi umotywowaną prośbę zgłoszenia niezwłocznej potrzeby koniecznych zmian ustawy o inspekcji ochrony środowiska z uwagi na aktualnie niebezpieczną, wybrakowaną i niespójną konstrukcję przepisów związanych z nieadekwatnymi uprawnieniami inspektorów ochrony środowiska, brakiem niezbędnej wiedzy specjalnej oraz dużą dowolnością przy sporządzaniu protokołów kontroli, a w konsekwencji, wydawaniu doniosłych w skutkach decyzji administracyjnych.

Wskazuję także, że Ministerstwo Klimatu i Środowiska opublikowało w ostatnim czasie założenia ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu usprawnienia działań Inspekcji Ochrony Środowiska (numer projektu UDER81). Zatem niniejszy wniosek organizacyjnie pozostaje spójny z kierunkiem działań Ministerstwa i pozwala jednocześnie rozważyć potrzebę zmian sygnalizowanych również oddolnie. Także z samego formalnego punktu widzenia, wspólne rozpoznanie uwag i propozycji zmian ustaw byłby krokiem rozsądnym.

Przedmiotem niniejszego wniosku są następujące kwestie:

- Uprawnienia i obowiązki inspektorów ochrony środowiska w kontekście wartości protokołu kontroli dla dalszych postępowań, w tym postępowań administracyjnych i karnych,
- Udział ekspertów w określaniu składu morfologicznego odpadów oraz pobieraniu próbek i analiz w kontekście wartości protokołu kontroli dla dalszych postępowań, w tym postępowań administracyjnych i karnych,
- Tryb i forma powoływania zespołu kontrolnego,
- Ramy prawne regulujące wydawanie zarządzeń pokontrolnych.

2. Uprawnienia i obowiązki inspektorów ochrony środowiska w kontekście wartości protokołu kontroli dla dalszych postępowań, w tym postępowań administracyjnych i karnych. Udział ekspertów w określaniu składu morfologicznego odpadów oraz pobieraniu próbek i analiz w kontekście wartości protokołu kontroli dla dalszych postępowań, w tym postępowań administracyjnych i karnych.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem ustawy, inspektor ochrony środowiska, po odbyciu półrocznego kursu, ma prawo do samodzielnego „określenia składu morfologicznego odpadów w oparciu o wiedzę ekspercką”. Nadto zaś, tylko wyjątkowo i fakultatywnie ustawa przewiduje udział w kontroli osoby niebędącej inspektorem ochrony środowiska i posiadającej stosowną wiedzę.

Stanowczo wskazuję, że określenie prawidłowej morfologii odpadu na podstawie jedynie oględzin osoby niebędącej ekspertem i nie posiadającej adekwatnej wiedzy powoduje często nieodwracalne, fatalne w skutkach konsekwencje dla podmiotów zajmujących się gospodarką odpadami.

Wskazuję, że bardzo często właściwa ocena morfologii odpadu wymaga pobrania próbek i zbadania składu chemicznego odpadu. W wielu przypadkach znanych wnioskodawcy ten krok jest pomijany z powodu błędnego przekonania inspektora ochrony środowiska o braku potrzeb takiego pogłębionego badania. Przykładowo, kable oraz deski mogą być odpadem zwykłym lub odpadem niebezpiecznym. Aby stwierdzić, czy można zakwalifikować tego rodzaju odpad jako niebezpieczny,

trzeba przeprowadzić badania laboratoryjne celem ustalenia, czy przykładowo drewno nie jest pokryte substancją impregnującą o toksycznych właściwościach.

Wnioskodawcy znane są przypadki, gdy inspektor ochrony środowiska, bazując na własnym, wynikającym z oględzin przekonaniu, błędnie zakwalifikował odpady jako niebezpieczne, ponieważ nieprawidłowo ocenił organoleptycznie kwestię odorową i uznał, że drewno pachnie lakierem. W rzeczywistości okazało się, że sam odpad drewniany wcale nie był pokryty impregnatem ani inną substancją, zaś w dole, w którym znajdowały się odpady pochodzące od innego podmiotu znajdowała się puszka po farbie.

Ustawa o inspekcji ochrony środowiska uchwalona została w dniu 20 lipca 1991 roku i pomimo kilkunastu niewielkich nowelizacji właściwie nie uległa istotnej zmianie od tamtego czasu.

W tym miejscu zaznaczyć trzeba, że w okresie uchwalenia ww. ustawy obowiązywała ustawa z dnia 31 stycznia 1980 roku o ochronie i kształtowaniu środowiska, która de facto pochłaniała swoim zakresem wszystkie później obowiązujące, rozwinięte akty odnoszące się do ochrony środowiska oraz gospodarowania odpadami.

Dopiero w 2001 roku ustanowiono bardziej zbliżone do współcześnie obowiązujących akty prawne rangi ustawy, a to Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 roku oraz Ustawę o odpadach z dnia 27 kwietnia 2001 roku. Zważyć przy tym należy, że ówczesny kształt ustawy o odpadach zawierał bardzo ubogi, względem współczesnej treści ustawy, katalog kar i postępowań administracyjnych za niezgodne z prawem gospodarowanie odpadami.

Następnie w dniu 14 grudnia 2012 roku uchwalono ustawę o odpadach, która, po wielu istotnych nowelizacjach, obowiązuje do dziś.

Stopień rozwoju technologii, wielość i różnorodność związanych z tym nowych substancji, modernizowanie rozwiązań technicznych, coraz bardziej zaawansowane metody badawcze, rozwinięcie katalogu odpadów – wszystkie te czynniki nie przekonały jak dotąd ustawodawcy o konieczności radykalnej modernizacji również ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska. Ustawa ta, uchwalana w realiach drastycznie odmiennych od aktualnych, przyznawała inspektorom ochrony środowiska szeroki zakres kompetencji, w tym kompetencji do oceny na własną rękę zagadnień złożonych merytorycznie w zakresie oceny składu odpadów, oceny prawidłowości gospodarowania odpadami, oceny morfologicznego składu badanych substancji.

Warto zauważyć, że zgodnie z art. 8e IOŚu, pracownik inspekcji ochrony środowiska posiada obowiązek przejścia zaledwie półrocznego szkolenia, które ma mu wystarczyć do oceny zjawisk fizykochemicznych, biologicznych, technologicznych bez jakiegokolwiek pomocy fachowców. Być może stopień rozwoju technologii i strategii w gospodarce odpadami w początkach lat '90 pozostawał na poziomie, który pozwalał na to aby ocenę działalności podmiotu kontrolowanego przez WIOŚ powierzyć inspektorowi z półrocznym wykształceniem, ale z pewnością na przestrzeni ostatnich 30 lat zaawansowanie technologiczne i ekonomiczne oraz ogromne zmiany jakie zaszły w prawie ochrony środowiska (rozwijanie nowych sektorów, przekształcanie odpadów w paliwo, recykling urządzeń elektronicznych, ustanowienie instytucji utraty statusu odpadu celem jego dalszego użycia itd. itd.) spowodowały, że pozostawienie oceny całokształtu sytuacji podmiotu kontrolowanego niewyspecjalizowanemu urzędnikowi pozostaje błędem.

Przypadków błędnej oceny składu morfologicznego odpadów z winy inspektora ochrony środowiska, który nie zwrócił się do specjalisty jest w praktyce ogromna, niepokojąca. Skutkiem takich działań „na skróty” są finansowe i strategiczne szkody dla rzeszy podmiotów gospodarujących odpadami. W praktyce inspektorzy ochrony środowiska popełniają doniosłe w skutkach błędy. Należy to bezwzględnie zmienić.

3. Zespół kontrolny

Przepisy UIOŚ nie tłumaczą na czym polega procedura powołania takiego zespołu ani w jakiej formie zapada orzeczenie co do powołania zespołu kontrolnego.

Podkreślić należy jak brzmi powołany art. 10 c ust. 1 UIOŚ:

1. Główny Inspektor Ochrony Środowiska może powołać zespół kontrolny, w skład którego może powołać inspektorów Inspekcji Ochrony Środowiska zatrudnionych w wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska.
2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, wojewódzki inspektor ochrony środowiska wskazuje inspektorów Inspekcji Ochrony Środowiska, którzy wejdą w skład zespołu kontrolnego. Koszty delegacji inspektorów Inspekcji Ochrony Środowiska wskazanych do prac w zespole kontrolnym pokrywa wojewódzki inspektor ochrony środowiska.
3. Zespół, o którym mowa w ust. 1, powołuje się w celu przeprowadzenia kontroli interwencyjnej oraz w szczególnie uzasadnionych przypadkach może być on powołany do innych kontroli pozaplanowych.
4. Jeżeli wykonanie czynności kontrolnych wymaga specjalistycznej wiedzy lub umiejętności, Główny Inspektor Ochrony Środowiska może powołać w skład zespołu, o którym mowa w ust. 1, pracownika zatrudnionego w wojewódzkim inspektoracie ochrony środowiska, niebędącego inspektorem Inspekcji Ochrony Środowiska, posiadającego taką wiedzę lub takie umiejętności.
5. W przypadku, o którym mowa w ust. 4, wojewódzki inspektor ochrony środowiska wskazuje pracownika, który wejdzie w skład zespołu kontrolnego. Koszty delegacji pracownika wskazanego do prac w zespole kontrolnym pokrywa wojewódzki inspektor ochrony środowiska.

W żadnym miejscu powołanego przepisu nie wskazano, w jaki sposób i w jakiej formie Organ powołuje ów zespół.

W praktyce pociąga to za sobą problemy w zakresie wykładni i stosowania tego przepisu. Organy bowiem w sposób dowolny nazywają taki akt powołania zespołu kontrolnego, często błędnie nazywając go „decyzją”.

Nazewnictwo aktu prawnego pociąga za sobą doniosłe skutki na gruncie wielu ustaw. To, w jaki sposób wydaje i zaskarża się „decyzję” wynika z Kodeksu postępowania administracyjnego, Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz szeregu ustaw szczególnych regulujących materialnoprawne prawa i obowiązki stron postępowań administracyjnych. Z samego katalogu art. 3 PPSA wynika bardzo wyraźnie, jaki tryb skargowy zarezerwowany jest do jakiego aktu.

Omawiane regulacje są niespójne i nielogiczne. Fakt, że ustawodawca uznał (z niewiadomej przyczyny), że czynności inspekcji ochrony środowiska są niejako wyjęte poza nawias regulacji kodeksu postępowania administracyjnego nie zmienia faktu, że czynności WIOŚ czy GIOŚ to czynności z zakresu prawa ochrony środowiska, które jest gałęzią prawa administracyjnego. Dlatego też niedopuszczalne jest aby organ używał dowolnie nazw i pojęć z siatki pojęciowej prawa administracyjnego i był zwolniony z szanowania regulacji tego prawa. Nazwanie dokumentu z zakresu czynności organu ochrony środowiska „Decyzją” stanowi wprowadzenie w błąd odbiorców takiego aktu.

Dookreślenie ustawowe czym jest w rzeczywistości powołanie zespołu kontrolnego pozwoli uniknąć wątpliwości. Gdy bowiem strona postępowania administracyjnego otrzymuje akt nazwany „decyzją”,

to rozumie przez to, że może realizować wobec takiej „decyzji” swoje uprawnienia wynikające z przepisów KPA.

4. Zarządzenie pokontrolne.

Wnioskodawcy nie zgadzają się z tym, że zarządzenie pokontrolne jako środek pozbawiony konsekwencji wobec podmiotu kontrolowanego nie ma być poddany reżimowi KPA, który obliuguje urzędników do rzetelnego i obiektywnego zgromadzenia materiału dowodowego przed wydaniem zarządzenia. Taki punkt wyjścia przyjmowany był przez Naczelną Sąd Administracyjny i wojewódzkie sądy administracyjne od lat 90. dla legitymizacji poglądu o niestosowaniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

Analiza przepisów ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska uzasadnia przyjęcie innego stanowiska w przypadku zalecenia pokontrolnego wydanego przez WIOŚ.

Kategorycznie nie można zgodzić się z tym, aby w dzisiejszych, aktualnych realiach, zarządzenie pokontrolne nie było związane z żadnymi sankcjami.

Po pierwsze, oczywiście, zwracam uwagę na art. 31a IOŚu, który przewiduje grzywnę w postępowaniu w sprawach o wykroczeniach w razie niepowiadomienia WIOŚ w terminie o wykonaniu zarządzenia pokontrolnego.

Po wtóre jednak (co jest całkowicie pomijane przez sądy administracyjne), wydanie zarządzenia pokontrolnego, które pozostaje de facto niemożliwe do podważenia nie tylko w perspektywie czasu powoduje wymierzenie podmiotowi kontrolowanemu sankcji finansowych, ale też znacznie ułatwia, sanuje, przekonanie na późniejszym etapie organów administracji **o słuszności ustaleń kontrolnych**.

Najczęściej bowiem zarządzenie pokontrolne stanowi po prostu pierwszy środek, po który sięga WIOŚ zanim rozpocznie postępowanie administracyjne i wyda decyzję administracyjną. Zarządzenie wydawane jest w oparciu o ustalenia kontroli – protokół kontroli. W trybie skargi do WSA strona postępowania jest pozbawiona jakiegokolwiek realnego wpływu na prawidłowość działań inspektorów WIOŚ, bowiem nie może kwestionować ustaleń kontroli. W efekcie, zarządzenie pokontrolne uprawomocnia się, zaś WIOŚ uzyskuje dodatkowy argument w postaci wyroku WSA. Argument ten – oddalenie skargi na zarządzenie pokontrolne – wykorzystywany jest potem jako środek uprawdopodobniający słuszność działania WIOŚ. Staje się to sytuacją bez wyjścia, bowiem przecież podmiot kontrolowany nie mógł na etapie skargi na zarządzenie żądać zweryfikowania przez Sąd prawidłowości ustaleń protokołu kontroli.

W chwili obecnej nie ma żadnego konstytucyjnego źródła prawa regulującego instytucję zarządzenia pokontrolnego, poza wzmianką, że WIOŚ może takie zarządzenie wydać. Przy akceptacji wykładni przyjętej dotychczas, w efekcie dochodzi do rażącej niesprawiedliwości w zakresie traktowania środków z katalogu art. 12 IOŚu, bowiem jedynie zarządzeniu pokontrolnemu ustawodawca nie przypisał żadnego mechanizmu kontroli. Zarówno bowiem decyzja administracyjna jak i egzekucja w administracji są szczegółowo regulowane przepisami KPA, ordynacji podatkowej, ustaw odrębnych oraz przepisami ustawy o egzekucji a administracji. Jedynie kontrola zarządzenia pokontrolnego opiera się na orzeczeniu sprzed ponad dwudziestu lat, które przewiduje wyłączenie możliwości rzetelnego weryfikowania działania urzędników na etapie wydawania takiego zarządzenia.

Konstytucyjna zasada legalności należy do zasad charakterystycznych dla całego systemu prawa. Jako zasada postępowania sądowoadministracyjnego jest wywodzona z faktu, że sąd administracyjny kontroluje zaskarżone akty w zakresie ich zgodności z prawem oraz charakteru

środków prawnych stosowanych przez ten sąd, co w szczególności znajduje uregulowanie w art. 1 § 1 i 2 PrUSA. Przez kontrolę należy rozumieć badanie przez sąd administracyjny zachowania wskazanych w ustawie podmiotów pod kątem widzenia zgodności tych zachowań z przyjętymi wzorcami, ustalanie ewentualnych rozbieżności oraz ich przyczyn i formułowanie zaleceń mających spowodować wyeliminowanie tych rozbieżności.

Wobec powyższego w ocenie wnioskodawcy konieczna jest zmiana na szczeblu ustawowym w tym zakresie.

Katarzyna Wolny-Tomczyk –
Prezes Zarządu

Marcin Joppek – Członek
Zarządu

Zbigniew Chlipała – Członek
Zarządu