

BILANS OTWARCIA

analiza wybranych działań głównego inspektoratu ochrony środowiska

W ramach „bilansu otwarcia” badaniu poddano przede wszystkim te obszary, w których działania realizowane przez Inspekcję w procesie kontrolnym przestrzegania przepisów o ochronie środowiska winny przyczynić się do wzrostu wpływów budżetowych poprzez właściwą identyfikację i ograniczenie nieprawidłowości w funkcjonowaniu podmiotów gospodarczych, a zwłaszcza w drodze ograniczenia wpływu szarej strefy.

Na szczególną uwagę zasługują też nieprawidłowości w systemie finansowania realizacji jednego z podstawowych zadań GIOŚ, jakim jest prowadzenie państwowego monitoringu środowiska.

W szczególności analiza dotyczyła następujących zadań Inspekcji wymienionych w ustawie z 20 lipca 1991 o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 686):

1. Kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.), w tym w szczególności w zakresie:
 - a. przestrzegania przepisów o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej,
 - b. przestrzegania przepisów o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji,
 - c. przestrzegania przepisów o zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, z wyjątkiem przepisów art. 37 i art. 39 ustawy z dnia 1 września 2015 r. o zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. poz. 1688);
2. Prowadzenie państwowego monitoringu środowiska;
3. Podejmowanie decyzji wstrzymujących działalność prowadzoną z naruszeniem wymagań związanych z ochroną środowiska lub naruszeniem warunków korzystania ze środowiska;
4. Wykonywanie zadań w zakresie zapobiegania szkodom w środowisku i ich naprawy;

5. Wykonywanie zadań określonych w przepisach o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów.

Na podstawie analizy wybranych faktów i zdarzeń z okresu kilku ostatnich lat funkcjonowania Inspekcji stwierdzono, iż w poszczególnych obszarach jej kompetencji doszło do szeregu problemów środowiskowych i negatywnych zjawisk zaburzających efektywność procesu kontrolnego. Zjawiska te oddziaływały w sposób niekorzystny na stabilność finansów publicznych, głównie poprzez uszczuplenia w należnościach podatkowych lub poprzez obniżenie jakości wydawanych decyzji i wynikające z tego uwikłanie instytucji państwa w długotrwałe i kosztowne postępowania odszkodowawcze. Można wyrazić przypuszczenie, że u genezy tak zidentyfikowanego stanu leżały przede wszystkim:

1. Czynniki zewnętrzne, głównie o charakterze politycznym i systemowym, składające się na obecne usytuowanie prawno-organizacyjne Inspekcji Ochrony Środowiska i jej otoczenia systemowego oraz wyposażenie w określone (często nieadekwatne do zadań) kompetencje i uprawnienia.
2. Uwarunkowania wewnętrzne, w tym praktyczne tryby realizacji działań Inspekcji oraz mechanizmy warunkujące możliwość wykonywania zadań operacyjnych, a także ew. błędne działania podejmowane w wyniku złego rozpoznania kontekstu sytuacji lub niewłaściwej identyfikacji problemu, bądź też w rezultacie nieprawidłowego zrozumienia celów i zadań nałożonych na GIOŚ przez ustawodawcę. Nie należy również wykluczyć działań podejmowanych z innych pobudek i motywacji, np. w powiązaniu z celowym oddziaływaniem podmiotów trzecich lobbujących za przyjęciem określonych rozwiązań i decyzji.

I. CZYNNIKI O CHARAKTERZE SYSTEMOWYM

Na podstawie przeprowadzonego obecnie badania, a także w oparciu o kompleksowe analizy struktury organizacyjno-prawnej oraz diagnozy procesów związanych z funkcjonowaniem centralnych i terenowych organów Inspekcji

Ochrony Środowiska¹, stwierdzono wysoką nieefektywność funkcjonowania systemu odbijającą się zarówno na skuteczności ochrony środowiska z punktu zrównoważonego rozwoju kraju, jak i wysokich kosztach społecznych i gospodarczych. W szczególności można wyróżnić następujące problemy pośrednio bądź bezpośrednio wynikające z aktualnego umiejscowienia wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska w strukturze terenowej administracji zespolonej.

1. Zespolenie, polegające na formalnej podległości WIOŚ wojewodzie, nie przekłada się na podległość funkcjonalną (merytoryczną), tj. Główny Inspektor Ochrony Środowiska nie ma narzędzi bezpośredniego oddziaływania na wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Implikuje to możliwość powstania rozbieżności interesów, zwłaszcza w sferze realizacji zadań kontrolno-egzekucyjnych (np. sankcje nakładane na przedsiębiorców skutkują ograniczeniem bądź wstrzymaniem produkcji i w konsekwencji utratą miejsc pracy).
2. Wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska funkcjonujący w obecnej strukturze terenowej administracji zespolonej jako organy IOŚ, realizują stale zwiększającą się liczbę zadań. Skutkuje to znacznym wzrostem kosztów funkcjonowania całej Inspekcji, a zwłaszcza wzrostem kosztów WIOŚ związanych z realizacją zadań (np. z zakresu monitoringu środowiska) i koniecznością stworzenia racjonalnego systemu alokacji środków budżetowych zapewniającego najwyższą efektywność ich wykorzystania. Obecny system, w którym WIOŚ są dysponentami budżetowymi III stopnia, nie zapewnia realizacji powyższego celu.
3. Stały wzrost ilości zadań nakładanych na Inspekcję Ochrony Środowiska, a zwłaszcza na WIOŚ powoduje, iż realizacja tych zadań, głównie w sferze kontroli przestrzegania przepisów o środowisku i monitoringu środowiska, wymaga zatrudnienia i utrzymania profesjonalnej kadry, co jest praktycznie niemożliwe w systemie finansowania płac pracowników z budżetu wojewody na drastycznie niskim poziomie. Problem ten dotyczy również GIOŚ. Począwszy od 2013 r. Minister Środowiska zmniejszył limit wydatków na wynagrodzenia Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska o 485 tys. zł w skali roku. Decyzja ta spowodowała obniżenie

¹ Zob. opracowanie KSAP sporządzone na zamówienie Ministerstwa Środowiska pt.: „Analiza efektywności funkcjonowania służb ochrony środowiska, w szczególności w zakresie egzekwowania prawa, wraz z rekomendacjami zmian systemowych”, Warszawa 2013 r.

średniego wynagrodzenia pracowników GIOŚ o 6 %. W tym samym czasie nałóżono na GIOŚ szereg nowych zadań², wynikających m.in. z ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 152 poz. 897 ze zm.), ustawy z 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r. poz. 165) oraz ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz.U. z 2013 r. poz. 888).

4. Likwidacja rachunku dochodów własnych znacznie ograniczyła możliwość pozyskiwania przez WIOŚ środków finansowych od podmiotów zewnętrznych, które zlecały inspektoratom określone prace głównie o charakterze badawczym i analitycznym.
5. Inspekcja Ochrony Środowiska jest jedną z tych inspekcji, której nie powinny obejmować ramy administracyjne, bowiem większość jej zadań nie jest realizowana w wyznaczonych sztywno granicach administracyjnych (np. ocena jakości powietrza, ocena jakości wód powierzchniowych). Organizacja systemów pomiarowych i organizacja systemów oceny jakości tych obszarów powinna być więc realizowana z poziomu centralnego, ponieważ w takim przypadku środki finansowe można dystrybuować w zależności od potrzeb.
6. Wśród zadań WIOŚ najbardziej kosztochłonną sferą działalności jest monitoring środowiska, co wiąże się z koniecznością utrzymania specjalistycznych laboratoriów. Zespolecie WIOŚ powoduje, iż ilość tych laboratoriów, utrzymywanych odrębnie w każdym z 16 województw, jest generalnie zbyt duża, a zadania przez nie realizowane często się nakładają i dublują.
7. Z poziomu centralnego niemożliwa jest też jakakolwiek regionalizacja, polegająca np. na skoncentrowaniu działań inspekcyjnych na danym obszarze – jest ona możliwa tylko w skali poszczególnego województwa. Poza tym istnieje konieczność monitorowania przemieszczania odpadów między podmiotami usytuowanymi w różnych regionach kraju. Zespolecie WIOŚ uniemożliwia tym samym racjonalną specjalizację poszczególnych jednostek w skali całego kraju, co doprowadziłoby niewątpliwie do znacznego zwiększenia ich skuteczności. Centralne sterowanie

² Liczba zadań nakładanych na IOŚ rośnie z roku na rok. W chwili przystąpienia Polski do UE w 2004 r. liczba zadań wynosiła 120, aby do końca 2015 r. wynieść około 300. Stan zatrudnienia uległ zmniejszeniu o 7,3 % (na przestrzeni lat 2004 - 2014)

finansowaniem działalności WIOŚ bądź jakichkolwiek innych jednostek Inspekcji realizujących jej zadania w terenie pozwoliłaby na przesuwanie środków finansowych w trakcie roku budżetowego, co staje się często konieczne np. w sytuacjach nadzwyczajnych.

8. Obecna struktura organizacyjno-prawna uniemożliwia bądź znacznie utrudnia skoncentrowanie w jednym ośrodku dyspozycyjnym wszystkich informacji i baz danych dotyczących stanu środowiska oraz rejestrów aktów prawnych, raportów, sprawozdań i decyzji administracyjnych dotyczących działalności wpływających na środowisko. Koncentracja zasobów informacyjnych byłaby celowa głównie ze względu na efektywność i racjonalność systemu, w którym obecnie funkcjonuje wiele niezależnych baz danych. Powoduje to negatywne konsekwencje w procesie kontrolnym (zob. *fragment opracowania dot. gospodarki odpadami, w tym braku zintegrowanej bazy odpadów*).
9. W sferze kontroli przestrzegania prawa efektywność działania organów IOŚ jest niewystarczająca. W celu jej podniesienia należałoby dokonać gruntownej analizy zadań na poziomie wojewódzkim, tak aby ograniczyć ich liczbę tylko do takich, które mają istotny wpływ na stan środowiska. Na podstawie zdefiniowanych zadań należałoby następnie określić liczbę kontroli, tak aby wyeliminować kontrole w podmiotach i obiektach nie mających istotnego wpływu na stan środowiska.
10. Podwójna podległość WIOŚ powoduje szereg problemów w procesie finansowania zadań. Ze względu na szczupłość środków budżetowych będących w dyspozycji wojewody finansowanie funkcjonowania WIOŚ obejmuje jedynie koszty działalności bieżącej inspektoratów (głównie płace pracowników, wyposażenie, sprzęt, energia, paliwo, koszty administracyjne itp.). Finansowanie to nie obejmuje praktycznie kosztów działalności operacyjnej WIOŚ, związanej z realizacją jego zadań ustawowych. W tej sytuacji prawie cała działalność operacyjna WIOŚ finansowana jest ze źródeł zewnętrznych (głównie dotacje pochodzące z WFOŚiGW oraz z NFOŚiGW) i ze środków wygospodarowanych (zaoszczędzonych). Dotyczy to zwłaszcza finansowania prowadzenia państwowego monitoringu środowiska.
11. Niezwykle istotnym zagadnieniem jest system finansowania zadań PMŚ. Realizacja Programu Państwowego Monitoringu Środowiska (PMŚ) jest

uwarunkowana dostępnością środków finansowych w wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska oraz w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska. Terminowe i pełne pokrywanie kosztów realizacji zadań jest tym bardziej ważne, iż zadania PMŚ, co do zasady, mają charakter ciągły lub cykliczny i niewykonanie zadań w planowanym terminie skutkuje ich brakiem, co w konsekwencji powoduje problemy związane z planowaniem i operacyjnym zarządzaniem środowiskiem, a w przypadku większości podsystemów znajduje swoje odzwierciedlenie w jakości i kompletności informacji o stanie środowiska sprawozdawanych do Komisji Europejskiej w ramach Konwencji i umów międzynarodowych.

Koszty realizacji zadań PMŚ obejmują koszty wydatkowane na poziomie krajowym przez GIOŚ oraz koszty wydatkowane na poziomie wojewódzkim przez WIOŚ z budżetu wojewody.

Zadania Państwowego Monitoringu Środowiska (PMŚ) realizowane przez jednostki Inspekcji od lat realizowane są dzięki środkom Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej pozyskiwanych od 2011 roku za pośrednictwem rezerwy celowej budżetu państwa (poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej*), udział środków budżetowych jest zdecydowanie niewystarczający.

Na realizację zadań PMŚ, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska korzysta ze środków NFOŚiGW w kwocie ok. 30 mln zł rocznie, co stanowi ok. 95 % kosztów realizowanych zadań PMŚ, oraz ze środków budżetowych w kwocie ok. 0,5 mln zł rocznie (bez funduszu płac), co stanowi ok. 5 % kosztów realizowanych zadań PMŚ. Na realizację zadań PMŚ wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska wykorzystują środki WFOŚiGW w kwocie ok. 25 mln zł rocznie, przede wszystkim na zapewnienie kosztów bieżących funkcjonowania wojewódzkich sieci monitoringu, w tym wykonanie pomiarów, poborów prób i analiz laboratoryjnych dla potrzeb wykonywania ocen stanu powietrza, wód, hałasu i pól elektromagnetycznych, których nie zapewnia budżet wojewody.

Procedura pozyskiwania środków przez państwowe jednostki budżetowe za pośrednictwem rezerwy celowej, a następnie ich rozliczanie jest długotrwałe, wieloetapowe i stwarza ryzyko nieosiągnięcia zaplanowanych celów oraz zakładanej wartości miernika budżetu zadaniowego. Angażuje wiele komórek i –

pomimo istotnej poprawy w przepływie dokumentów w stosunku do roku 2011-2012 – jest przykładem nadmiernego zbiurokratyzowania. Składanie wniosków do NFOŚiGW odbywa się z blisko 2-letnim wyprzedzeniem w stosunku do rozpoczęcia realizacji zadania. Proces uzyskiwania decyzji o finansowaniu jest nieprzewidywalny co do terminu, co wraz z nieprzewidywalnością wyników postępowania w sprawie zamówień publicznych może powodować konieczność dokonania weryfikacji harmonogramów realizacyjnych przedsięwzięć, a także korekt decyzji MF w sprawie zapewnienia finansowania oraz w sprawie uruchomienia rezerwy.

Proces uruchamiania środków za pośrednictwem rezerwy celowej wydłuża faktyczne otrzymanie środków i stwarza ryzyko nie wykonania w terminie zadań PMŚ. Stwarza również ryzyko niedotrzymania terminów płatności za zrealizowane zadania. W konsekwencji może prowadzić do poniesienia przez GIOŚ i WIOŚ dodatkowych kosztów z tytułu odsetek za opóźnienie płatności za zrealizowane zadania, a w konsekwencji do poniesienia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Należy również podkreślić, iż planowanie nowych zadań dla GIOŚ i WIOŚ, które wynikają z dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej, i które są w trakcie transpozycji do prawa krajowego, nie przekłada się na otrzymanie większych środków na ten cel z budżetu państwa, a akty prawa krajowego transponujące nowe przepisy powstają bez wskazywania skutków finansowych dla jednostek Inspekcji realizujących nowe zadania.

Coroczne planowanie zadań ze środków budżetowych nie odzwierciedla rzeczywistych potrzeb GIOŚ i WIOŚ na realizację ustawowych zadań PMŚ, ponieważ już od kilku lat limit środków przyznawanych na dany rok określany jest na poziomie roku ubiegłego.

W przypadku GIOŚ oznacza to, że w zakresie zadań PMŚ, GIOŚ osiąga docelową wartość miernika budżetu zadaniowego jedynie dzięki środkom NFOŚiGW. Natomiast w odniesieniu do wydatków inwestycyjnych jednostek Inspekcji niezbędne doposażenie i modernizacja sprzętu pomiarowego sieci monitoringowych WIOŚ, jak również specjalistycznego sprzętu analitycznego w laboratoriach WIOŚ, były realizowane ze środków pomocowych poczynając od PHARE, poprzez POIiŚ i programy regionalne (RPO), środki MF, EOG oraz środków narodowego i wojewódzkich FOŚiGW.

Stabilny system finansowania zadań Inspekcji jest kluczowy dla realizacji zadań badawczo-pomiarowych PMŚ ze względu na specyfikę badań monitoringowych, tj. konieczność ich realizacji w sposób cykliczny, w odpowiednim reżimie czasowym, często od 1 stycznia lub w określonych porach okresu wegetacyjnego, co jest niezbędne do wykonania oceny stanu poszczególnych komponentów środowiska. Uznaniowość w przyznawaniu środków NFOŚiGW oraz WFOŚiGW na zadania PMŚ może spowodować, iż Polska nie będzie w stanie wypełnić zobowiązań dotyczących gromadzenia i sprawozdawczości danych monitoringowych. Tym samym, nie będzie w stanie zapewnić danych stanowiących podstawę do oceny efektywności polityki środowiskowej na poziomie krajowym i Unii Europejskiej.

Na potrzebę rozwiązania problemu finansowania PMŚ zwracała już uwagę Najwyższa Izba Kontroli w podsumowaniu wyników kontroli PMŚ przeprowadzonej w roku 2008, wskazując, iż *„istniejący system finansowania realizacji PMŚ, wymagający corocznego aplikowania (z niepewnym skutkiem) o część środków finansowych, nie zapewniał terminowego i pełnego pokrycia kosztów PMŚ oraz stwarzał zagrożenie dla ciągłości badań monitoringowych, co powinno być nieodłącznym ich atrybutem.”* W celu zapewnienia płynnej realizacji ustawowych zadań PMŚ niezbędne jest zapewnienie finansowania kluczowych zadań PMŚ ze środków budżetowych (GIOŚ i WIOŚ) oraz uproszczenie i usprawnienie procedur pozyskiwania środków z NFOŚiGW za pośrednictwem rezerwy celowej budżetu państwa, np. poprzez tworzenie corocznej rezerwy na zadania PMŚ w oparciu o listę Ministra Środowiska, o którą będzie można wnioskować jednorazowo na początku roku budżetowego.

II. STRUKTURALNE CZYNNIKI WEWNĘTRZNE

W ramach analizy czynników wewnętrznych, leżących w strukturze samej Inspekcji, szczegółowej analizie poddano procesy decyzyjne związane z realizacją jej wybranych zadań ustawowych i skutkujących powstaniem określonych problemów w sferze efektywności systemowej bądź mających negatywne skutki dla finansów publicznych.

1. Kontrola gospodarki odpadami – działalność bieżąca Inspekcji

Jak wynika z dokumentacji przedstawionej przez GIOŚ³ do najważniejszych problemów w bieżącej działalności kontrolnej IOŚ w odniesieniu do gospodarki odpadami należą:

1.1. Trudności w prowadzeniu kontroli

W ostatnich latach zaobserwowano zwiększoną liczbę wniosków o podjęcie interwencji oraz skarg w zakresie gospodarowania odpadami, wpływających do organów Inspekcji Ochrony Środowiska. Coraz częściej również podczas podejmowania czynności kontrolnych organy napotykają na szereg problemów, których rozwiązanie zależne jest od współpracy z innymi organami i służbami, w tym z Policją. Zagadnienia z zakresu zadań realizowanych w Departamencie Inspekcji i Orzecznictwa GIOŚ, które wymagają podjęcia takiej współpracy, dotyczą m.in. nieprawidłowości w gospodarowaniu odpadami komunalnymi i opakowaniowymi oraz zbierania (magazynowania) odpadów niebezpiecznych. Należą do nich:

a) odzysk i recykling odpadów opakowaniowych

Największy problem stanowi brak nadzoru nad przepływem DPO/DPR (dokument potwierdzający odzysk/dokument potwierdzający recykling) w systemie odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych. Dokumenty te wystawiane są przez podmioty nie posiadające instalacji lub posiadające instalacje o niewystarczającej wydajności do przeprowadzenia odzysku i recyklingu w stosunku do ilości odpadów. Problemem jest wystawianie dokumentów dla odpadów, które zostały zebrane poza terytorium RP, wystawianie dokumentów DPR na odpady poddane procesowi odzysku R12, wystawianie fikcyjnych dokumentów DPO/DPR na odpady, które nie zostały poddane przetworzeniu.

³ Całość analizowanej dokumentacji GIOŚ stanowi załącznik do niniejszego opracowania. Składają się na niego następujące dokumenty:

1. Pismo z dnia 8 lipca 2015 r. znak: DliO/0705/15/2015/ap
2. Pismo z dnia 4 sierpnia 2014 r. znak: DliO/071/159/14/ps
3. Pismo z dnia 11 sierpnia 2014 r. znak: DliO/071/163/14/PS
4. Pismo z dnia 11 sierpnia 2014 r. znak: DliO/071/164/14/ps
5. Pismo z dnia 6 października 2014 r. znak: DliO/071/208/14/ps
6. Wyrok z dnia 12 marca 2014 r. sygn. akt II SA/GD 38/14
7. Decyzja GIOŚ z dnia 5 maja 2015 r. znak: DliO-420/179/2015/kjp
8. Decyzja GIOŚ z dnia 4 maja 2015 r. znak: DliO-420/103/2015/oł
9. Decyzja GIOŚ z dnia 21 stycznia 2015 r. znak: DliO-420/243/2012/kjp
10. Decyzja GIOŚ z dnia 30 kwietnia 2015 r. znak: DliO-420/633/2014/oł
11. Pismo z dnia 9 grudnia 2015 r. znak: DSK/0701-6/15 MNo
- 12.

b) gospodarka odpadami komunalnymi

Największy problem stanowi brak nadzoru nad przepływem strumienia odpadów komunalnych. Obserwuje się nasilające się zjawisko porzucania odpadów w lasach i wyrobiskach. Ponadto stwierdzono nagminne dokonywanie zmian na kartach przekazania odpadów i kartach ewidencji kodów odpadów z 20 03 01 na odpady o kodach 19 12 12 i 20 03 99, bez poddania ich faktycznemu przetworzeniu, a następnie przewożenie tych odpadów poza region gospodarki odpadami.

c) zbieranie (magazynowanie) odpadów niebezpiecznych

W ostatnich latach obserwuje się nasilające się zjawisko porzucania odpadów niebezpiecznych w magazynach lub na terenie do którego przedsiębiorca posiada tytuł prawny. Nagminnie podmioty dzierżawią tereny od osób prywatnych, zakładają działalność polegającą na zbieraniu odpadów, uzyskują wymagane prawem zezwolenia, a następnie porzucają odpady pozostawiając je osobom, które często nie mają świadomości i środków finansowych na usunięcie zgromadzonych odpadów. Rodzi to często dodatkowy problem dla organów samorządu terytorialnego, które są zobowiązane do usunięcia tych odpadów w ramach wykonania zastępczego.

d) wypełnianie wyrobisk pokopalnianych, byłych żwirowni, cegielni, hut itp.

W ostatnich latach obserwuje się nasilające się zjawisko wypełniania wyrobisk odpadami niewiadomego pochodzenia w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi. Największy problem dotyczy braku możliwości ustalenia sprawców pozbywających się odpadów w nielegalny sposób.

Należy sądzić, iż opisane problemy zostałyby rozwiązane samodzielnie przez Inspekcję, w sytuacji gdyby dysponowała ona odpowiednimi kompetencjami i uprawnieniami, co było wielokrotnie postulowane w minionych latach przez cytowane już tu niezależne ośrodki badawcze.

1.2. Brak możliwości prowadzenia kontroli lub podjęcia działań pokontrolnych – wady prawne pozwoleń

a) wadliwe oznaczanie strony postępowania i wydawanie decyzji na firmę, pod którą dana osoba fizyczna prowadzi działalność gospodarczą, a nie na przedsiębiorcę – osobę fizyczną, prowadzącą działalność gospodarczą;

b) brak ustalenia w pozwoleniach wszystkich wymaganych elementów, przykładowo:

- dopuszczalnego poziomu hałasu w pozwoleniu zintegrowanym, pomimo, iż jest to niezgodne z art. 211 ust. 6 pkt 6 ustawy Prawo ochrony środowiska,
- nieprecyzyjne określanie terenów chronionych akustycznie,
- brak w zezwoleniach określenia szczegółowych warunków, jakie powinien spełniać podmiot prowadzący działalność w zakresie gospodarki odpadami,
- brak jednoznacznego określenia jakiego rodzaju ścieki są odprowadzane i jakie kryteria oceny spełnienia warunków ich odprowadzania należy zastosować,
- nieprecyzyjne określenie lub jego brak co do miejsca pobierania próbek ścieków do badań w sytuacjach, gdy tym samym wylotem podmiot odprowadza więcej niż jeden rodzaj ścieków,
- brak określenia sposobu pobierania próbek i wykonywania na nich oznaczeń wskaźników,
- brak określenia w pozwoleniu dla ścieków komunalnych częstotliwości poboru próbek.

Powyższe przypadki wad poleceń uniemożliwiają ich prawidłową egzekucję przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska. WIOŚ podejmują działania w tym zakresie informując właściwe organy o nieprawidłowościach stwierdzonych w decyzjach, a także występują do SKO z wnioskami o stwierdzenie nieważności takich decyzji. GIOŚ w 2015 r. przekazywał do DOŚ MŚ informacje o takich przypadkach. Nie zawsze jednak organy mają możliwość zmiany takich decyzji lub nie uznają zastrzeżeń WIOŚ za zasadne.

2. Szara strefa

Nieskuteczność i nieefektywność działań kontrolnych podejmowanych przez Inspekcję widać najwyraźniej w sferze szeroko pojmowanej gospodarki odpadami, gdzie dochodzi do bardzo wielu nieprawidłowości i łamania prawa, co skutkuje poważnymi stratami dla środowiska oraz znacznymi uszczupleniami dochodów państwa z tytułu podatków. Przyczyną tego stanu rzeczy jest niekontrolowany rozwój szarej strefy w sektorze odpadów, który potwierdzony został zarówno analizami Ministerstwa Środowiska jak i opiniami podmiotów i jednostek niezależnych. Przykładowo, dane statystyczne prezentowane przez GUS wskazują na rozbieżność

pomiędzy wolumenem faktycznie wytwarzanych odpadów a zarejestrowaną ilością odpadów zebranych – za rok 2013 różnica ta wynosiła ponad 1,8 mln ton śmieci, które prawdopodobnie trafiły na dzikie wysypiska⁴.

Jak wynika z informacji przekazanych na Konferencji pt. *Rynek gospodarki odpadami – jak skończyć z fikcją i patologiami*, zorganizowanej w Krajowej Izbie Gospodarczej w dniu 26 marca 2015 r., krajowy rynek gospodarowania odpadami od lat boryka się z wieloma problemami i nieprawidłowościami. W tej sytuacji wypełnienie naszych zobowiązań i faktyczna realizacja ustalonych celów będzie niezwykle trudna i wymagać będzie ogromnego wysiłku finansowego oraz organizacyjnego uczestników rynku, ale przede wszystkim woli politycznej do zbudowania transparentnego rynku opartego na uczciwej konkurencji. Znaczne środki finansowe muszą być zainwestowane zarówno w systemy zbiórki odpadów, jak i technologie ich ponownego użycia, unieszkodliwienia i odzysku materiałowego lub energetycznego. Należy równolegle budować systemy zbiórki i rozwijać strategiczne kierunki zagospodarowania odpadów. Recykling materiałowy i odzysk energii z odpadów wydają się być szczególnie ważne dla budowy efektywnego systemu gospodarki odpadami w Polsce. Energia z odpadów mogłaby istotnie wzmocnić bezpieczeństwo energetyczne kraju. Zwłaszcza w obecnej sytuacji geopolitycznej oraz wobec sygnalizowanych przez energetykę problemów w najbliższych latach powinno to być ważnym kryterium rozwoju branży gospodarki odpadami. To wszystko będzie możliwe, w sytuacji gdy zlikwiduje się różne groźne zjawiska i nieprawidłowości. Bez zdecydowanych działań w podejściu do nieprawidłowości i „szarej strefy” w odpadach nie zbuduje się w Polsce efektywnego systemu gospodarowania odpadami. Te problemy dotyczą jednakowo różnych sektorów gospodarki odpadami i same zmiany prawa nie przyniosą oczekiwanych efektów. Poważnym problemem polskiej gospodarki odpadami jest bowiem skuteczne wdrożenie i egzekucja stanowionego prawa. Rynek gospodarki odpadami w obecnym wydaniu nie jest w stanie pozbyć się zjawisk patologicznych – ich udział jest znaczny i stale rośnie. Rzetelni przedsiębiorcy domagają się od odpowiedzialnych organów administracji rządowej zapewnienia uczciwych reguł gry rynkowej i warunków do stabilnego rozwoju, w tym do inwestowania w branżę.

⁴ Zob. GUS, Ochrona Środowiska 2014, Tabl. 13(261). Odpady komunalne wytworzone i zebrane

Bank Światowy oszacował obroty polskiej szarej strefy na ok. 400 mld zł rocznie, czyli 24% PKB. PWC w swoim raporcie oszacował samą lukę w podatku VAT w 2013 r. na 36 – 58 mld zł. Dla przykładu roczny budżet NFZ wynosi ok. 70 mld zł. Takie porównanie daje wyobrażenie o skali strat, ale uzmysławia również szansę na znaczne zwiększenie wpływów do budżetu, pod warunkiem podjęcia odpowiednich działań. **W gospodarce odpadami udział szarej strefy w ostatnich latach szybko rośnie i wg szacunków ekspertów branżowych przekracza obecnie 40% ujawnionych obrotów. Obecnie brakuje efektywnego systemu nadzoru i monitoringu oraz rzetelnych danych w zakresie ilości wytwarzanych w kraju odpadów, co dodatkowo utrudnia zdefiniowanie i działania wobec szarej strefy. Dane publikowane przez media przed dwoma laty definiowały straty z powodu szarej strefy w odpadach na wysokości 2 mld złotych rocznie, co również stanowi poważne uszczuplenie wpływów do budżetu.**

Krajowa Izba Gospodarcza w swym Stanowisku z kwietnia 2013 r. w sprawie wdrażania nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce zwracała uwagę na poważne problemy na rynku i zagrożenia dla realizacji nowej ustawy o odpadach, w tym spełnienia jej głównych celów. Zdaniem KIG wśród zagrożeń, które mogą poważnie utrudnić budowę nowego systemu gospodarowania odpadami jednym z najpoważniejszych jest rozwój groźnych zjawisk patologicznych i „szarej strefy” w odpadach, w tym przekodowywania i przemieszczania odpadów poza określone w planach regiony, w szczególności przekodowywanie odpadów⁵. W odpowiedzi na te zagrożenia odpowiedzialne organy administracji państwowej winny podjąć odpowiednie działania, które pozwolą na zapewnienie standardów realizacyjnych nowego systemu oraz skuteczną eliminację wielu zjawisk patologicznych z rynku, jak również wykażą wystarczającą determinację w dążeniu do realizacji ustalonych celów. W przeciwnym przypadku w ciągu najbliższych kilku lat nastąpi dramatyczne pogorszenie stanu naszej gospodarki odpadami komunalnymi, dalszy rozwój „szarej strefy” i upadek wielu rzetelnych przedsiębiorców, w tym wielu istniejących instalacji regionalnych do przetwarzania odpadów, co w konsekwencji narazi Polskę na dotkliwe sankcje Komisji Europejskiej, sięgające setek milionów zł. W podsumowaniu

⁵ Jak wynika z wyjaśnienia uzyskanego w GIOŚ, Wojewódzcy Inspektorzy Ochrony Środowiska do tej pory nie posiadają narzędzi prawnych do walki z procederem przekodowywania odpadów. Zmieszane odpady komunalne są mielone i składowane wbrew zakazowi na składowiskach zmieszanych odpadów komunalnych, co uszczupla wpływy z opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska.

swej analizy Krajowa Izba Gospodarcza apeluje m.in. o „wzmocnienie organów Inspekcji Ochrony Środowiska w celu skutecznej kontroli tworzącego się rynku, w tym eliminacji praktyk niezgodnych z prawem oraz przyjętymi standardami oraz rozważenie utworzenia bardziej wyspecjalizowanej komórki do kontroli i przeciwdziałania nielegalnym praktykom z wyposażeniem jej w szersze uprawnienia wzorem policji skarbowej”⁶. Podobne wnioski zawarte były w cytowanym już powyżej opracowaniu KSAP ze stycznia 2013 r.

System gospodarki odpadami, stworzony wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach poddawany jest dużej krytyce ze strony podmiotów funkcjonujących na rynku. W odniesieniu do zadań realizowanych przez Inspekcję Ochrony Środowiska, a zwłaszcza w związku z obserwowanym wzrostem zjawisk patologicznych i rozwojem szarej strefy, podkreśla się zwłaszcza powszechnie funkcjonalną nieefektywność systemu monitorowania i kontroli, który w praktyce jest oparty głównie na Inspekcji, bowiem ani gminy nie urzędy marszałkowskie nie angażują się w ten proces. Inspekcja nie jest jednak zdolna w obecnym kształcie do skutecznej eliminacji wielu zjawisk patologicznych. GIOŚ i WIOŚ są niedofinansowane i mają braki kadrowe, brakuje im wsparcia ze strony innych organów np. policji, prokuratury, służb skarbowych (mimo podjęcia rozmów z Komendą Główną Policji w zakresie ściślejszej współpracy z Policją, a także rozmów z Ministerstwem Finansów w zakresie rozważenia możliwości przeprowadzenia kontroli przez urzędy skarbowe na wniosek WIOŚ). Przepisy dają za małe uprawnienia inspektorom ochrony środowiska w zakresie przeprowadzania kontroli interwencyjnych, niezapowiedzianych, wynikających często ze skarg obywateli (np. w przypadku emisji szkodliwych substancji, hałasu itp.). Brakuje narzędzi do weryfikacji danych przekazywanych przez odbierających i przetwarzających odpady, a odpady wywożone poza region lub poza województwo „znikają” z ewidencji. **Stworzenie efektywnego monitoringu przemieszczania odpadów w tym kompleksowej bazy danych odpadowych winno być priorytetem zmian w sferze kontroli gospodarki odpadami.**

Dobłą okazją do rozwiązania powyższego problemu monitoringu była nowelizacja funkcjonującej od 2005 roku ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, do której doszło w drodze uchwalenia ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. 2015, poz. 1688).

⁶ Zob. <http://www.kig.pl/zdaniem-kig/politykagospodarcza/3408-stanowisko-kig-w-sprawie-wdraania-nowego-systemu-gospodarowania-odpadami-komunalnymi-w-polsce.html>

Ustawa miała w założeniu rozwiązać w sposób kompleksowy wszystkie narosłe przez lata problemy polegające na nieefektywnym odzysku ww. zużytego sprzętu. Zjawisko to było obserwowane w Polsce w ciągu całego okresu obowiązywania dyrektyw unijnych, dot. tej kwestii przepisów właściwych ustaw i rozporządzeń oraz funkcjonowania Głównego Inspektora Ochrony Środowiska jako podmiotu zobowiązanego do kontroli ich przestrzegania, w tym do prowadzenia właściwego rejestru⁷. Na przykładzie analizy zapisów tej ustawy, a zwłaszcza poprzez wnikliwe badanie procesu prowadzącego do jej uchwalenia widać wyraźnie wszystkie problemy i patologie rynku odpadów w Polsce. Pomimo relatywnie niewielkiego strumienia tego rodzaju odpadów w ogólnym wolumenie, mechanizmy szarej strefy prowadzące do szkód dla środowiska i strat budżetowych były w tej sferze szczególnie dotkliwe. Jednocześnie w sektorze tego rodzaju działalności gospodarczej bezsilność i nieefektywność działania jednostek IOŚ była, jak dotąd, szczególnie widoczna. Istniejący system kontroli zaświadczeń nie był nigdy skuteczny, a powszechność patologii i fakt zaangażowania się w tego rodzaju działalność struktur przestępczych powoduje, że Inspekcja nie miała możliwości efektywnego działania.

Stan ten podkreślany był wielokrotnie podczas prac nad ww. ustawą, zarówno przez uczestników rynku jak i przez niezależne firmy konsultingowe, czego przykładem jest posiedzenie komisji senackiej z dnia 4 lutego 2015 r. poświęcone dyskusji nad projektem ustawy o ZSEE. W trakcie jego trwania przedstawiciele firmy konsultingowej PriceWaterhouseCoopers stwierdzili m.in., iż Inspekcja Ochrony Środowiska nie ma jak skutecznie kontrolować ani organizacji odzysku, ani zakładów przetwarzania, ponieważ ma do dyspozycji śmiesznie niskie mandaty i musi z tygodniowym wyprzedzeniem informować o planowanej kontroli. W tym czasie wszystkie ślady ewentualnych nadużyć można zatrzeć lub się ich pozbyć. Doradcy wskazywali ponadto na możliwość istnienia „konglomeratów” organizacji odzysku z zakładami

⁷ Pierwsza ustawa o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym z 29 lipca 2005 r. była podstawowym aktem prawnym określającym obowiązki podmiotów wprowadzających na terytorium kraju sprzęt elektryczny i elektroniczny, oraz podmiotów prowadzących działalność w zakresie zbierania, przetwarzania, odzysku i recyklingu zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, jak również użytkowników sprzętu i organizacji odzysku, a nadto określającym prawne podstawy funkcjonowania rejestru prowadzonego przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Rejestr miał obejmować podmioty wprowadzające sprzęt, zbierające sprzęt, prowadzące zakłady przetwarzania, prowadzące recykling i organizujące odzysk sprzętu. Obowiązek ten został przeniesiony na Marszałka województwa z chwilą uchwalenia ustawy z dnia 14 grudnia 2012 o odpadach.

przetwarzania. Gdy one się łączą, to rynek przestaje istnieć, a poza tym prowadzi to do nadużyć.⁸

Uczestnicy obrad zgłaszali wiele krytycznych uwag w odniesieniu do panującego ówczesnie systemu zagospodarowania ZSEE. Przykładowo p. Wojciech Konecki Dyrektor Generalny CECED Polska – Związku Pracodawców AGD (organizacja zrzeszająca największych europejskich producentów AGD) zwrócił uwagę, że za granicą organizacje odzysku odzyskują z rynku o wiele większe ilości ZSEE, niż udaje się to w naszym kraju. Producenci AGD w innych krajach przeznaczają większe kwoty na recykling, a w Polsce nie mają zaufania do systemu. Głównym problemem systemowym, jest brak skutecznej kontroli i nadzoru nad tym rynkiem. Przez to ponosimy straty materialne. Jeśli rynek się kurczy, to państwo traci nawet kilkadziesiąt milionów złotych rocznie na nieodprowadzonych podatkach VAT.

Patrząc na opisywany proces legislacyjny z perspektywy efektywności działania i narzędzi kompetencyjnych Inspekcji, warto przyrzeć się też historii proponowanych rozwiązań prezentowanej w trakcie prac Komisji. Jak referował to p. Filip Opoka, Radca Prawny w Kancelarii DLA Piper Wiater sp. k., na początku prac legislacyjnych wskazywano przede wszystkim konieczność wprowadzenia monitoringu przepływu zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego. I w tym kontekście pojawiało się pojęcie szarej strefy – monitoring miał być tym mechanizmem, który ułatwi kontrolę czy też ograniczenie szarej strefy. W pozostałym zakresie, w założeniach do ustawy stwierdzono, że wszystkie inne kwestie pozostaną uregulowane tak jak w dotychczasowej ustawie. Można więc stwierdzić, iż podejście takie nie odpowiadało założeniu o kompleksowej zmianie procedowanej ustawy – oprócz monitoringu nie było bowiem wielu mechanizmów, które miałyby umożliwić wyeliminowanie z rynku szarej strefy. Ponadto założenia do ustawy, a było ich pięć różnych wersji, w różny sposób odnoszą się do statusu organizacji odzysku zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego. Początkowo mówiło się, że ten status może będzie jakoś zmodyfikowany, a ostatecznie pozostał w niezmienionym kształcie, jak w dotychczasowej ustawie. Rodziło to pytanie, czy tak wąsko określony zakres założeń do nowej ustawy pozwoli wyeliminować problem szarej strefy.

⁸ Zob. stenogram z posiedzenia Senackiej Komisji Środowiska z dnia 4 lutego 2015 r.

W poszczególnych projektach opisywanej tu ustawy w następujący sposób proponowano rozwiązać kwestie kompleksowego podejścia do problemu szarej strefy:

- W pierwszym projekcie z 21 maja 2014 r. zaproponowano rozwiązanie polegające na tym, iż organizacje odzysku będą działać w formule *not-for-profit*. Niestety pozostałe propozycje, z monitoringiem przepływu zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego włącznie, nie znalazły się w ww. projekcie ustawy.
Organizacje odzysku zostały stworzone po to, żeby odgrywały rolę pewnego podmiotu zaufania publicznego, czyli przejęły obowiązki wprowadzających, obowiązki zbiórki i zagospodarowania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, w sposób kompleksowy i profesjonalny, tak żeby wprowadzający nie musieli wykonywać tych obowiązków samodzielnie. Ukształtowanie organizacji odzysku w formule *not-for-profit* zapewnia zatem wykonanie tego zadania przez podmiot zaufania publicznego. Po drugie, umożliwia realizację zasady: zanieczyszczający płaci. Niewłaściwe jest podejście polegające na możliwości wypłaty przez organizacje odzysku dywidendy swoim akcjonariuszom. Presja na zyski i na wypłatę dywidendy powoduje, że jest motywacja do uczestniczenia w szarej strefie, a więc korzystania z dokumentacji, która niekoniecznie może odpowiadać stanowi rzeczywistości. Dlatego proponowane rozwiązanie mogło się przyczynić do zlikwidowania problemu szarej strefy.
- Projekt z 23 października 2014 r. przewidywał i organizacje odzysku w formule *not-for-profit*, i audyt zewnętrzny, wykonywany przez podmioty zewnętrzne, a więc stanowiący dodatkowe źródło kontroli oprócz Inspekcji Ochrony Środowiska. Dodatkowo projekt przewidywał rozwiązania dotyczące zmian w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, a w szczególności możliwość przeprowadzania kontroli niezapowiedzianych. Ponadto zaproponowano kontrole krzyżowe, rozszerzone godziny kontroli i brak ograniczenia czasu ich prowadzenia w trakcie roku.
- W kolejnych projektach, z 19 grudnia 2014 r. i 20 stycznia 2015 r., ww. mechanizmy walki z szarą strefą wypadły, a pozostał jedynie mechanizm audytu zewnętrznego, co było rozwiązaniem niewystarczającym dla wyeliminowania szarej strefy.

Wnikliwa analiza stanowisk poszczególnych uczestników debaty na komisji senackiej dot. nowelizacji ustawy o ZSEE pozwala na postawienie tezy, iż **największym przeciwnikiem wprowadzenia do projektu ustawy ww. mechanizmów przeciwdziałających szarej strefie była strona rządowa**. Reprezentant Rządu w swym wystąpieniu na ww. Komisji stanowczo zaprzeczył, by była jeszcze możliwość wprowadzenia do omawianego projektu ustawy jakichkolwiek rozwiązań i mechanizmów walczących z szarą strefą, w odniesieniu do której wypowiedział się w sposób sugerujący sankcjonowanie tego stanu przez ośrodek rządowy: „Jeżeli zgodnie z raportem PwC 40% rynku to jest szara strefa, to znaczy że wszystkich „szarych” mamy dzisiaj na tej Sali (...) i nie mówmy o tym, że szara strefa jest czymś ulotnym, wyimaginowanym i nie wiadomo, gdzie ona jest. Oprócz kilkunastu procent reszta siedzących na tej sali to jest szara strefa.” W odniesieniu do kwestii wprowadzenia monitoringu przemieszczania odpadów wypowiedź p. ministra była również kontrowersyjna: stwierdził on iż, większość podmiotów gospodarczych, z którymi konsultowano tę sprawę nie chciała takiego mechanizmu. Było to sprzeczne z wypowiedziami większości uczestników debaty (w tym szczególnie branży elektroodpadów), którzy jak najbardziej popierali walkę z szarą strefą m.in. przy użyciu takiego narzędzia. Dodatkowo, zdaniem p. ministra, jedyną formą stworzenia takiego monitoringu jest zorganizowanie go przez producentów za ich pieniądze, a nie za środki budżetowe, których państwo na takie cele nie posiada. Wydaje się, iż jest to zaprzeczenie samej idei budowania elementów systemu efektywnej kontroli państwowej. Podobna sytuacja – jak uważał przedstawiciel Rządu – jest z tzw. bazą danych odpadowych, na którą ministerstwo od ponad pół roku nie może ogłosić przetargu. „Nie wierzę w to, że udałoby się stworzyć system monitoringu w Inspekcji Ochrony Środowiska” – powiedział przedstawiciel Ministerstwa Środowiska na komisji senackiej. Stwierdzenie to było sprzeczne ze stanem faktycznym, ponieważ GIOŚ był gotowy od strony organizacyjno-technicznej wprowadzić taki system już w połowie roku 2014. W odniesieniu do innych proponowanych zmian do projektu ustawy, a w szczególności wprowadzenia tzw. kontroli bez uprzedzenia, przedstawiciel Rządu poinformował Komisję, iż: „Jeżeli będzie zgłoszona poprawka do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, będę optował za tym, żeby kontrole przeprowadzać bez uprzedzenia. To była nasza inicjatywa, taki zapis znalazł się w ustawie. Na posiedzeniu komitetu Rady Ministrów ta propozycja jednak upadła. **Nie wolno mi mówić, z inicjatywy którego ministra została wykreślona”.**(sic)

Analizując stanowisko Rządu prezentowane na komisji senackiej w sprawie projektu ustawy o ZSEE warto – być może – przypomnieć, iż przedstawiciel Ministerstwa Środowiska, w okresie od 2006 r. do objęcia funkcji rządowej pracował na stanowisku dyrektora generalnego firmy, która obsługiwała ok. 30 % - 35 % polskiego rynku w zakresie zagospodarowania zużytych baterii. W poprzednich latach swojej kariery zawodowej występował jako członek władz nadzorczych spółek prawa handlowego oraz fundacji (prezes, członek zarządu, członek rady nadzorczej), działających m.in. w sektorze związanym z szeroko pojętą branżą ekologiczną, w tym ze sferą gospodarki odpadami.

W konsekwencji opisanego powyżej stanowiska strony rządowej znowelizowana ustawa nie rozwiązała podstawowej kwestii mogącej stać się skutecznym narzędziem GIOŚ w walce z szarą strefą w sferze gospodarki odpadami elektrycznymi i elektronicznymi i uzdrowić ten rynek, tj. **nie uwzględniono w niej monitoringu przemieszczania się odpadów i nie określono podstaw prawnych do stworzenia tzw. bazy danych odpadowych.** Nie wprowadzono też, postulowanego w poprzednich projektach ustawy, wyposażenia GIOŚ w **bardziej efektywne narzędzia kontrolne jak np. kontrole niezapowiedziane i tzw. kontrole krzyżowe, a także rozszerzone godziny kontroli, to znaczy kontrole również po godzinach pracy i brak ograniczenia czasu ich prowadzenia w trakcie roku.** Nie przyjęto też formuły *not-for-profit* dla organizacji odzysku. Takie kompleksowe rozwiązania wprowadzone miały być poprzez odpowiednie zmiany w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, jednocześnie z uchwaleniem ww. ustawy o ZSEE.

3. Opłaty za brak sieci za 2006 rok

Główny Inspektor Ochrony Środowiska na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. z 2015 r. poz. 140) w drodze decyzji określa wysokość zobowiązania wprowadzającego pojazdy z tytułu opłaty za brak sieci w razie stwierdzenia, że wprowadzający pojazd nie dokonał wpłaty opłaty za brak sieci albo dokonał wpłaty w wysokości niższej od należnej.

Ustawą z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 176, poz. 1236) wprowadzono łagodniejsze przepisy w zakresie naliczania opłaty za brak sieci. Przepisy te weszły w życie z dniem

10.10.2007 r., przy czym objęty cały 2007 r. Wprowadzone przepisy nie odnosiły się do roku 2006.

W przypadku opłat za brak sieci za 2006 r. GIOŚ stosował, zgodnie z literą prawa, przepisy art. 14 ww. ustawy sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

W efekcie skierowania do WSA w Warszawie skarg na wydane przez GIOŚ decyzje określające wysokość opłaty za brak sieci, powstało niejedolite orzecznictwo sądów administracyjnych w zakresie wymierzania opłat za brak sieci za 2006 r. (odnośnie stosowania przepisów – sprzed czy po nowelizacji ww. ustawy) i w listopadzie 2009 r. WSA skierował do Trybunału Konstytucyjnego zapytanie prawne dotyczące zgodności z przepisami Konstytucji RP art. 14 ustawy o recyklingu pojazdów, będącego podstawą ustalania wysokości ww. opłat. Skutkiem tego było zawieszenie na ponad 2 lata analogicznych spraw znajdujących się wówczas przed sądami oraz opóźnienia w prowadzeniu przez GIOŚ postępowań administracyjnych dot. opłaty za brak sieci.

Zgodnie z decyzją ścisłego kierownictwa resortu środowiska z dnia 20.04.2011 r. GIOŚ wszczął postępowania administracyjne w sprawie określenia wysokości zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci za 2006 r. wobec pozostałych 9 spółek wprowadzających pojazdy, o czym poinformował Ministra Środowiska w notatce z dnia 21.04.2011 r. Jednocześnie GIOŚ wskazywał, że w przypadku niekorzystnego wyroku TK wystąpi konieczność zwrotu przez NFOŚiGW wniesionych przez wprowadzających pojazdy opłat za brak sieci za 2006 r. wraz z odsetkami.

Wyrok TK z dnia 9 lipca 2012 r., sygn. akt P 8/10 potwierdził prawidłowość stosowania przez GIOŚ w sprawach dotyczących opłaty za brak sieci za 2006 r. przepisów ustawy sprzed nowelizacji.

Wbrew wyrokowi TK w 5 sprawach dot. opłaty za brak sieci za 2006 r. NSA wydał wyroki niekorzystne dla GIOŚ, uzasadniając je tym, że w przypadku wszczęcia już po wejściu w życie znowelizowanej ustawy postępowań mających na celu określenie wysokości zobowiązań z tytułu opłaty za brak sieci organ powinien do opłat za 2006 r. zastosować właśnie te znowelizowane przepisy.

Jak wyjaśnił NSA (por. wyrok z dnia 08.01.2013 r., sygn. akt II OSK 2372/12), zgodnie ze standardami właściwej legislacji przepisy obowiązujących aktów prawnych zmienia się przepisem wyraźnie wskazującym dokonywane zmiany i ich zakres. Przepis art. 2

ustawy zmieniającej ustawę o recyklingu pojazdów nie spełnia zasady określoności w dostatecznym stopniu i wymaga zabiegów interpretacyjnych dla ustalenia jego treści w zgodzie z Konstytucją. Zgodnie z tym przepisem "do obliczania opłaty za brak sieci za 2007 rok stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą". Ustawa zmieniająca była uchwalona w połowie roku 2007, a weszła w życie w październiku 2007 r. Powołany przepis intertemporalny odnosi się wyraźnie jedynie do 2007 r. Przepis ten nie reguluje sprawy obliczania nieuiszczonych opłat za 2006 rok i tym samym ustalenie przepisów mających zastosowanie do obliczania opłat za 2006 rok musi nastąpić przy zastosowaniu także innych metod wykładni, w tym celowościowej i rozumowań prawniczych. Ponieważ ustawodawca kwestii tej w odniesieniu do obliczania opłat za brak sieci w roku 2006 nie uregulował w sposób jasny, to wykładnia art. 2 powinna uwzględniać zasady utrwalone w orzecznictwie sądowym. Taką, utrwaloną już zasadą jest uznawanie, iż w sytuacji braku odmiennych postanowień ustawy zmieniającej lub ustawy nowej, do orzekania w sprawach dotyczących zdarzeń wcześniejszych i do spraw będących w toku, mają zastosowanie przepisy ustawy nowej.

W wyniku ponownie przeprowadzonych postępowań GIOŚ wydał ostateczne decyzje określające wysokość zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci za 2006 r. (w 4 sprawach określił wysokość opłaty i nadpłaty, a w 1 sprawie tylko wysokość opłaty). Dodatkowo w 1 odrębnej sprawie z wniosku jednej ze spółek wydał decyzję określającą wysokość nadpłaty w opłacie za brak sieci za 2006 r.

Na podstawie ustaleń z Ministerstwem Środowiska i GIOŚ, NFOŚiGW dokonał w lutym 2014 r. zwrotu spółkom kwoty nadpłat w wysokościach wynikających z 5 ostatecznych decyzji GIOŚ bez należnego oprocentowania. W związku z tym zwroty dokonane przez NFOŚiGW na podstawie ww. decyzji GIOŚ nie spowodowały zwrotu całej należności.

Biorąc powyższe pod uwagę GIOŚ w dniu 10.04.2014 r. skierował do Ministra Środowiska wniosek o wystąpienie do Ministra Finansów o przeniesienie środków z rezerwy celowej na zwrot pozostałej kwoty zaległości z tytułu nadpłaty w opłacie za brak sieci oraz odsetek. Wniosek ten został ponowiony pismami: z dnia 08.07.2014 r., z dnia 18.11.2014 r., z dnia 12.01.2015 r., z dnia 12.05.2015 r., z dnia 23.07.2015 r., z dnia 28.07.2015 r. oraz z dnia 06.10.2015 r.

WSA rozpatrując skargi w kolejnych sprawach wydawał wyroki zarówno korzystne (w sprawach dot. 10 podmiotów), jak i niekorzystne dla GIOŚ (w sprawach dot. 7 podmiotów).

W związku z niejednorodnym orzecznictwem w zakresie stosowania przepisów ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, GIOŚ w jednej ze spraw (dot. firmy Nissan) w złożonej przez siebie skardze kasacyjnej z dnia 24.04.2013 r. wniósł o przedstawienie do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA zagadnienia prawnego w powyższym zakresie.

Ponadto pismem z dnia 20.03.2014 r. GIOŚ zwrócił się do Ministra Finansów o przedstawienie interpretacji prawnej, czy opłata za brak sieci powinna być traktowana jako danina publiczna, czy też może być uznana za sankcję administracyjną. Pismem z dnia 25.04.2014 r. Minister Finansów wskazał, że w jego ocenie należy przyjąć, iż omawiane opłaty objęte są definicją daniny publicznej w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.

Dodatkowo pismem z dnia 08.04.2014 r. GIOŚ skierował do Prezesa NSA wnioski o rozpoznanie sprawy dot. firmy Nissan poza kolejnością jej wpływu oraz podjęcie uchwały w przedmiotowej sprawie. Prezes NSA pismem z dnia 26.05.2014 r. poinformował, że nie znajduje podstaw do wystąpienia z wnioskiem o podjęcie uchwały przez NSA.

Pismem z dnia 24.06.2014 r. GIOŚ ponownie złożył wnioski o podjęcie uchwały. Prezes NSA pismem z dnia 29.07.2014 r. poinformował, że podtrzymuje stanowisko wyrażone w poprzednim piśmie.

Ostatecznie w dniu 23.12.2014 r. na rozprawie dot. firmy Nissan skład sędziowski NSA postanowił odroczyć rozpoznanie sprawy i przedstawić zagadnienie prawne wyłonione w trakcie rozprawy do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA. W pozostałych sprawach postępowania zostały zawieszane do czasu rozstrzygnięcia powyższego zagadnienia.

W dniu 19.10.2015 r. podjęta została przez skład siedmiu sędziów NSA uchwała w sprawie stosowania przepisów ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji do opłat za brak sieci za 2006 r. Zgodnie z podjętą uchwałą przepis art. 14 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji w brzmieniu obowiązującym po wejściu w życie ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji ma zastosowanie

do określania wysokości zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci zbierania pojazdów w 2006 r., jeżeli wprowadzający pojazd nie dokonał wpłaty opłaty za brak sieci zbierania pojazdów w 2006 r. i postępowanie w sprawie określenia wysokości zobowiązania z tytułu tej opłaty zostało wszczęte po wejściu w życie powołanej ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. W uzasadnieniu uchwały po raz pierwszy w orzecznictwie została poruszona kwestia charakteru wydawanych przez GIOŚ decyzji (wskazano, iż są to decyzje ustalające, a więc o charakterze sankcji administracyjnej, a nie jak wynika to z ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji i stosowanej odpowiednio Ordynacji podatkowej – decyzje określające, a więc daniny publiczne).

Przyjęcie za uzasadnieniem uchwały NSA, iż decyzje GIOŚ mają charakter decyzji ustalających wysokość zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci mogłoby spowodować zgodnie z przepisami ustawy – Ordynacja podatkowa konieczność przyjęcia w rozpatrywanych przez GIOŚ sprawach 3-letniego okresu przedawnienia (chyba że w sprawozdaniu nie ujawniono wszystkich danych niezbędnych do ustalenia wysokości zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci – wtedy 5-letni okres przedawnienia), a także innego niż wskazany w przepisach ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji terminu płatności opłaty za brak sieci (tj. 14 dni od dnia doręczenia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci), co mogłoby mieć w takim przypadku też wpływ na wysokość odsetek zgodnie z przepisami ustawy – Ordynacja podatkowa, w zależności od przyjęcia co jest terminem płatności zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci.

Podjęta uchwała siedmiu sędziów NSA jest sprzeczna z ww. wyrokiem TK. Uchwała rzutuje bezpośrednio na sprawy dotyczące 17 spółek wprowadzających pojazdy, które znajdowały się przed NSA, dotyczące określenia wysokości zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci za 2006 r. Dlatego też GIOŚ podjął decyzję o wycofaniu złożonych przez siebie skarg kasacyjnych w 6 sprawach. Pozwoli to na zwrot uiszczonych przez GIOŚ wpisów od tych skarg kasacyjnych oraz pozwoli uniknąć kosztów zastępstwa procesowego w tych sprawach na rzecz stron przeciwnych.

Skutkiem podjętej uchwały będzie konieczność zwrotu kosztów postępowań sądowych w szacowanej kwocie 1,1 mln zł oraz kosztów zastępstwa procesowego w szacowanej minimalnej kwocie 177 tys. zł, zasądzonych wyrokami WSA i NSA od GIOŚ na rzecz wprowadzających pojazdy. Ponadto GIOŚ będzie obowiązany do wydania nowych decyzji dot. określenia wysokości zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci

za 2006 r. dla 17 wprowadzających pojazdy, zgodnie z wytycznymi sądów. Następnie określone w ww. decyzjach kwoty nadpłaty wraz z odsetkami podlegać będą zwrotowi. Szacuje się, że wysokość tych nadpłat wyniesie ok. 117 mln zł oraz odsetki w wysokości zależnej od dnia zwrotu. Wysokości tych nadpłat będą również zależęć od przyjętego charakteru decyzji GIOŚ.

Minister Finansów pismem z dnia 21.10.2015 r. zwrócił Ministrowi Środowiska wnioski w sprawie uruchomienia środków z rezerwy celowej, które miały być przeznaczone na zwrot kwoty zaległości z tytułu nadpłaty w opłacie za brak sieci zbierania pojazdów za 2006 r. wraz z należnymi odsetkami, wskazując odmienny tok postępowania w zakresie tego rodzaju zwrotu określony w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. Nr 241, poz.1616). Należy zauważyć, że przez prawie 2 lata Minister Finansów nie kwestionował wnioskowanej formy zwrotu tego rodzaju nadpłat.

Minister Środowiska nie podzielając (tak jak GIOŚ) stanowiska Ministra Finansów, pismem z dnia 09.11.2015 r. ponownie przekazał mu ww. wnioski z prośbą o pilne ich procedowanie.

Pismem z dnia 13.11.2015 r. Minister Finansów po raz kolejny zwrócił przedmiotowe wnioski.

GIOŚ pismem z dnia 23.11.2015 r. przedstawił Departamentowi Ekonomicznemu MŚ szerszą argumentację w sprawie konieczności przyznania środków na zwrot nadpłat z rezerwy celowej. Minister Środowiska pismem z dnia 26.11.2015 r. przekazał ponownie Ministrowi Finansów wnioski w sprawie rezerwy celowej, wraz ze swoim stanowiskiem.

Minister Finansów pismem z dnia 04.12.2015 r. zajął ostateczne stanowisko w przedmiotowej sprawie uznając, że do zwrotu przedmiotowych kwot nadpłat wraz z oprocentowaniem powinny zostać zastosowane przepisy regulujące zwroty nadpłat w opłacie za brak sieci wprowadzone ustawą ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 933), obowiązujące od dnia 1 stycznia 2016 r.

W związku z powyższym GIOŚ, na prośbę Ministerstwa Środowiska, przygotował wnioski o uruchomienie rezerwy celowej na zwrot pozostałych kwot nadpłat wraz z odsetkami na podstawie art. 17b ust. 5 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu

pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. z 2015 r., poz. 140, ze zm.) w związku z art. 17 ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 933).

WNIOSKI KOŃCOWE

Zaniechania poprzedniego Rządu RP w zakresie eliminowania szarej strefy w gospodarce odpadami, w tym przede wszystkim osłabienie Inspekcji Ochrony Środowiska, jako organu ustawowo powołanego do przeprowadzania kontroli w tym zakresie oraz rezygnacja z wprowadzenia podstawowego narzędzia służącego do wykrywania nieprawidłowości w obrocie odpadami, jakim jest monitorowanie przemieszczania masy odpadów, doprowadziło do uszczuplenia wpływów do budżetu państwa o kwotę blisko 2 mld zł rocznie (szacunki KIG).

Oslabienie służb kontrolnych resortu środowiska skutkujące funkcjonowaniem szarej strefy w gospodarce odpadami, powoduje straty dla budżetu państwa w wysokości blisko 2 mld zł rocznie.

Konkretnymi działaniami były:

- zaniechanie przeprowadzenia reformy strukturalnej służb inspekcyjnych, której celem było zwiększenie skuteczności działania inspekcji.
- uniemożliwienie przywrócenia przeprowadzania niezapowiedzianych kontroli
- przeniesienie rejestru zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego do marszałków województw
- zablokowanie wprowadzenia rozwiązania systemowego umożliwiającego monitorowanie masy przemieszczanych odpadów
- zmniejszenie budżetu GIOŚ na wynagrodzenia pracowników, skutkujące brakiem możliwości zatrudnienia nowych osób, jak również realnym obniżeniem płac o 6 %
- doprowadzenie do pogorszenia sytuacji kadrowej IOŚ, przy systematycznym przyroście obciążenia nowymi zadaniami, głównie związanymi z wykonywaniem dyrektyw UE.

W celu ukrócenia strat powstających w wyniku istnienia ww. szarej strefy w obrocie odpadami, przedsiębiorcy reprezentujący uczciwą część branży domagali się wzmocnienia Inspekcji Ochrony Środowiska, m.in. poprzez zwiększenie liczby inspektorów, przywrócenie możliwości przeprowadzania niezapowiedzianych kontroli oraz wprowadzenie systemu monitoringu przemieszczania odpadów.

Zostało to z całą premedytacją zablokowane przez poprzedni rząd.

Inne:

1. Opłata za brak sieci – zaniechanie rozwiązania problemu zwrotu opłat za brak sieci (nowe rozwiązanie wprowadzono dopiero od 1 stycznia 2016)
2. Funkcjonowanie monitoringu środowiska – brak środków w budżecie, monitoring przeprowadzany w oparciu o środki NFOŚiGW oraz WFOŚiGW - niebezpieczeństwo w zakresie zachowania ciągłości badań monitoringowych.