



STOWARZYSZENIE FORUM RECYKLINGU SAMOCHODÓW

Al. Jerozolimskie 202,

02-486 WARSZAWA

Warszawa, dnia 25 kwietnia 2007

Pan **Jan Szyszko**
Minister Środowiska
Ministerstwo Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

FORS/170/2007

Dotyczy: projektu ustawy o Państwowej Agencji Ochrony Środowiska

W nawiązaniu do zamieszczonego na stronach internetowych Ministerstwa Środowiska projektu ustawy o Państwowej Agencji Ochrony Środowiska (dalej: Projekt), chcielibyśmy przekazać kilka uwag.

Pragniemy podkreślić, iż środowisko recyklerów, reprezentowane przez Stowarzyszenie FORS, od dawna wskazywało na pilną potrzebę reformy służb ochrony środowiska, a także na konieczne zmiany w prawie, w kierunku zapewniającym bardziej skuteczną walkę z tymi, którzy łamią zasady ochrony środowiska i nie przestrzegają obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa.

Od kilku lat systematycznie przekazujemy, zarówno do Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska jak i właściwych Wojewódzkich Inspektoratów, informacje o najbardziej rażących przejawach łamania przepisów ochrony środowiska, z prośbą o interwencje i podjęcie stosownych środków prawnych. Niestety z przerażeniem obserwujemy wyniki tych interwencji, a mianowicie - całkowitą bezradność służb ochrony środowiska, nawet tam, gdzie mamy do czynienia z jaskrawymi przykładami łamania prawa i nieprzestrzegania choćby podstawowych zasad ochrony środowiska. Usprawiedliwieniem tej bezradności są m.in. braki kadrowe, brak skutecznego systemu karania podmiotów łamiących prawo, egzekwowania nakładanych kar, a także brak odpowiedniego przygotowania inspektorów do prowadzenia kontroli tych użytkowników środowiska, którzy ocierają się o działalność przestępczą lub taką działalność prowadzą.

Sekretariat Stowarzyszenia: tel./ fax.: (022) 87 40 114, fors@fors.pl, www.fors.pl

Nr konta: Bank BPH S.A. 68 1060 0076 0000 4048 5007 5816

NIP: 522-24-79-885

REGON: 014975512



STOWARZYSZENIE FORUM RECYKLINGU SAMOCHODÓW

Al. Jerozolimskie 202,

02-486 WARSZAWA

Stąd też, bardzo pozytywnie przyjęliśmy, podjętą przez Rząd, inicjatywę zreformowania służb ochrony środowiska w celu zapewnienia ich większej efektywności. Mamy jednakże pewne wątpliwości, co do kierunków proponowanej reformy.

W szczególności uważamy, iż reforma służb ochrony środowiska nie musi polegać na tworzeniu nowej struktury w postaci Państwowej Agencji Ochrony Środowiska, a w zasadzie - budowanie jej na gruzach działającej obecnie Inspekcji Ochrony Środowiska, z wykorzystaniem jej majątku i potencjału kadrowego. Uważamy, iż zmiany są konieczne, jednakże nie muszą się one wiązać z likwidacją Inspekcji, zwłaszcza, iż likwidacja, wbrew założeniom Projektu, nie poprawi ani efektywności zarządzania systemem ochrony środowiska, ani też nie obniży kosztów jego funkcjonowania, zwłaszcza, iż nie planuje się zmniejszenia zatrudnienia, w porównaniu z liczbą obecnie zatrudnionych w Inspekcji i innych służbach, które mają być wchłonięte przez Agencję, a ponadto - Projekt przewiduje system kosztownych aplikacji dla pracowników Agencji. Uważamy, iż **wystarczająca byłaby reforma Inspekcji Ochrony Środowiska**, jej wewnętrznych struktur, systemu kształcenia kadr, a przede wszystkim, czym jesteśmy żywotnie zainteresowani, wyposażenie Inspekcji w skuteczne narzędzia walki z wszelkimi przejawami łamania przepisów ochrony środowiska, wymierzone jednakże nie tylko przeciwko legalnie działającym przedsiębiorcom, ale również tym, którzy działając w szarej strefie, funkcjonują „poza prawem”.

Sądzymy, iż wbrew założeniom Projektu, Agencja nie będzie w stanie wywrzeć większego nacisku na podmioty o największej uciążliwości środowiskowej w porównaniu z działającym obecnie Głównym Inspektoratem Ochrony Środowiska. Nowe uprawnienia, jakie ma otrzymać Agencja, równie dobrze może otrzymać GIOŚ. Ponadto, co chcemy w szczególności podkreślić, **nowe uprawnienia, które mają zapewnić skuteczność w działaniu Agencji, mogą okazać się niewystarczające z uwagi na brak reformy systemu kar za naruszenia przepisów ochrony środowiska.**

Nie sposób też niestety oprzeć się wrażeniu, iż działalność Agencji w znacznej mierze pochłaniać będzie „gromadzenie danych, przetwarzanie informacji dotyczących środowiska oraz prowadzenie sprawozdawczości i raportowania dla potrzeb krajowych oraz spełniania wymagań UE w tym zakresie” (pkt IV. uzasadnienia Projektu). Ponadto na Agencję sędowane zostaną obowiązki prowadzenia krajowych sekretariatów konwencji międzynarodowych w ochronie środowiska oraz sporządzania raportów z zakresu ochrony środowiska dla Komisji Europejskiej i organizacji międzynarodowych. Obawiamy się, że wypełnianie tych właśnie obowiązków pochłonie w znacznej mierze działalność Agencji.

Bardzo pozytywnie natomiast przyjęliśmy propozycje wyodrębnienia w ramach struktur Agencji specjalnej jednostki inspekcyjno-kontrolnej (art. 29 Projektu), której rolą będzie prowadzenie działań o charakterze operacyjnym, służących gromadzeniu i analizowaniu informacji

Sekretariat Stowarzyszenia: tel./ fax.: (022) 87 40 114, fors@fors.pl, www.fors.pl

Nr konta: Bank BPH S.A. 68 1060 0076 0000 4048 5007 5816

NIP: 522-24-79-885

REGON: 014975512



STOWARZYSZENIE FORUM RECYKLINGU SAMOCHODÓW

Al. Jerozolimskie 202,

02-486 WARSZAWA

o zagrożeniach ekologicznych w celu przeciwdziałania im oraz o sprawcach szkód ekologicznych w celu ich wykrywania. Mamy nadzieję, iż wymagania postawione kandydatom na inspektora tej jednostki, analogiczne do tych, jakie stawia się kandydatom do służby w Policji, tj. zdolność fizyczna i psychiczna wymagana do służby w formacjach uzbrojonych, podległych szczególnej dyscyplinie służbowej, spowoduje stworzenie służby, przygotowanej do kontroli także i tych, którzy nie tylko łamią prawo, ale działają całkowicie poza prawem, prowadząc działalność przestępczą. Uważamy jednak, iż reforma służb kontrolnych, w szczególności w zakresie kwalifikacji inspektorów prowadzących działania kontrolne w terenie oraz w zakresie stosowanych przez nich środków, w tym środków przymusu bezpośredniego, może się odbyć w ramach działającej Inspekcji Ochrony Środowiska i nie wymaga tworzenia w tym celu Agencji.

Ponadto, obawiamy się, iż pomimo nowych środków, jakimi w porównaniu z Inspekcją Ochrony Środowiska, będą mogli posłużyć się inspektorzy Agencji, działania kontrolne i nowe środki wymierzone będą przede wszystkim przeciwko, znajdującym się w krajowych rejestrach Agencji, użytkownikom środowiska kategorii A, B, C. Natomiast nadal, poza wszelką kontrolą, pozostawać będą ci, którzy formalnie nie prowadzą działalności gospodarczej, a w związku z tym, nie figurują też w rejestrach użytkowników środowiska. Dlatego też chcielibyśmy, by w Projekcie znalazł się zapis o tym, iż działania kontrolne będą obejmować, nie tylko tych, którzy figurują w rejestrach użytkowników środowiska, ale wszystkich, którzy spełniają kryteria użytkownika środowiska, chociaż formalnie w rejestrze nie figurują.

Od dawna zwracamy uwagę na wady obecnego systemu karania tych, którzy łamią przepisy ochrony środowiska. Z przykrością stwierdzamy, iż Projekt nie reformuje tego, bodajże najsłabszego, ogniwa w systemie ochrony środowiska. Legalnie działającym przedsiębiorcom groźba zastosowania środków w postaci zakazu prowadzenia działalności, stanowi realną groźbę likwidacji firmy i popadnięcia w niebyt. Podmioty działające nielegalnie, bez zezwoleń, za nic mają sobie prawo, nieegzekwowalne decyzje zakazujące użytkowania instalacji szkodzącej środowisku, czy też kary nakładane w trybie postępowania w sprawach o wykroczenia, a więc najczęściej grzywny, której maksymalna wysokość nie może przekraczać kwoty 5.000 zł. Przy czym dodać należy, iż obecnie i tak większość postępowań kontrolnych kończy się jedynie zaleceniami, a niekiedy tylko mandatem w kwocie 100 lub 200 zł.

Powszechnie wiadomo, iż funkcję prewencyjną i odstraszającą przed łamaniem prawa pełni nie tyle surowa kara, co raczej nieuchronność tej kary. Dlatego też cieszy nas, iż w Projekcie przewidziano reformę w systemie szkolenia kadry służby ochrony środowiska. Uważamy, jednak, iż nie jest to wystarczające i dla podniesienia efektywności służb ochrony środowiska konieczna jest zmiana całego systemu karania. Nie wystarczy stworzenie wykwalifikowanych służb - konieczne jest też wyposażenie ich w odpowiednie środki prawne. Obecnie stosowane kary grzywny nie odstraszają i nie zapewniają skutecznej walki z tymi, którzy nie przestrzegają przepisów ochrony

Sekretariat Stowarzyszenia: tel./ fax.: (022) 87 40 114, fors@fors.pl, www.fors.pl

Nr konta: Bank BPH S.A. 68 1060 0076 0000 4048 5007 5816

NIP: 522-24-79-885

REGON: 014975512



STOWARZYSZENIE FORUM RECYKLINGU SAMOCHODÓW

Al. Jerozolimskie 202,

02-486 WARSZAWA

środowiska. Tak długo, jak dany podmiot nie popełni przestępstwa, a jego przestępczą działalnością nie zainteresuje się prokurator, tak długo też pozostaje on bezkarny. Jako przykład skutecznej walki z tymi, którzy nie przestrzegają obowiązujących przepisów można podać wprowadzony ustawą o transporcie drogowym system kar administracyjnych. Powołanie dobrze wyszkolonej i skutecznej służby, jaką jest Inspekcja Transportu Drogowego i wyposażenie jej w skuteczne narzędzie – tj. kary administracyjne, wysokie i niezwykle dotkliwe, z rygiem natychmiastowej wykonalności, spowodowało, iż rynek usług transportowych w przeciągu kilku lat został uporządkowany, a liczba tych, którzy działają w szarej strefie została poważnie ograniczona. Pozytywne zmiany spowodowały nie tylko dotkliwe kary, ale głównie to, iż ITD jest służbą niezwykle aktywną i skuteczną, prowadzącą szeroko zakrojoną działalność kontrolną, zarówno firm w ich siedzibach, ale również w terenie, co gwarantuje największą skuteczność, gdyż pozwala dotrzeć do tych, którzy funkcjonują poza prawem.

Ostatnią kwestią, którą chcielibyśmy poruszyć, jest finansowanie Agencji.

W art. 49 ust. 1 pkt 6 Projektu czytamy: przychodami Agencji są wpływy z opłat, o których mowa w art. 12 ust. 2, w art. 14 ust. 1 oraz w art. 17 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Ustawa o recyklingu oraz zmieniona jej przepisami ustawa prawo ochrony środowiska zapewniają, iż środki zebrane w związku z poborem tzw. „opłaty recyklingowej” oraz z tytułu niezapewnienia sieci zbierania pojazdów, zostaną przeznaczone wyłącznie na:

- 1) finansowanie dopłat do demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji,
- 2) dofinansowanie działań inwestycyjnych w zakresie:
 - a) demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji,
 - b) gospodarowania odpadami powstałymi w wyniku demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji,
 - c) zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji,
- 3) dofinansowania gmin w zakresie zbierania porzuconych pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Z całą stanowczością chcemy powiedzieć, iż jesteśmy przeciwni ingerowaniu w oparty na przepisach w/w ustawy system finansowania recyklingu przy okazji reformy służb ochrony środowiska. Od dawna zgłaszamy bardzo krytyczne uwagi do systemu finansowania recyklingu – zawiera on szereg błędów legislacyjnych, a nadto w dalszej perspektywie może zakłócać konkurencyjność przedsiębiorstw i sprzyjać powstawaniu patologii. Stąd też uważamy, iż bez poważnej zmiany całego systemu nie należy zebranych środków dzielić pomiędzy kolejne podmioty zainteresowane partycypowaniem w podziale, bądź co bądź, nie małej przecież kwoty, znajdującej się w tej chwili na kontach Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki

Sekretariat Stowarzyszenia: tel./ fax.: (022) 87 40 114, fors@fors.pl, www.fors.pl

Nr konta: Bank BPH S.A. 68 1060 0076 0000 4048 5007 5816

NIP: 522-24-79-885

REGON: 014975512



STOWARZYSZENIE FORUM RECYKLINGU SAMOCHODÓW

Al. Jerozolimskie 202,

02-486 WARSZAWA

Wodnej. Nasze obawy, co do dalszego losu środków, które zgodnie z wolą ustawodawcy miały być przeznaczone na finansowanie recyklingu, są tym bardziej uzasadnione, iż przy okazji trwających właśnie prac nad zmianą Rozporządzenia z dnia 31.05.2006 r. w sprawie szczegółowych warunków przeznaczania wpływów pochodzących z opłat w zakresie recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, wprowadzono zapisy gwarantujące, iż wbrew woli ustawodawcy, 2% zebranych

środków otrzyma NFOŚiGW. Chcemy zwrócić uwagę, iż w opinii prawników, znaczna część środków pobieranych na podstawie ustawy o recyklingu, pobierana jest w sposób całkowicie sprzeczny z prawem Unii Europejskiej. Chodzi tu mianowicie o opłaty wnoszone przez osoby fizyczne na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy o recyklingu. Wprawdzie art. 12 ust. 2 ustawy o recyklingu jest prawem obowiązującym, to jednak nie możemy ignorować regulacji europejskich i bardzo realnej groźby tego, iż zebrane, niezgodnie z prawem unijnym, środki trzeba będzie zwrócić. Ponadto – jakiś czas temu do Sejmu wpłynął poselski projekt zmiany ustawy o recyklingu, zakładający złagodzenie zapisów dotyczących obowiązku zapewnienia sieci zbierania pojazdów przez wprowadzających (opłaty za brak sieci, to jedno ze źródeł finansowania recyklingu). Jeśli przepisy dotyczące obowiązku uiszczania opłaty recyklingowej przez osoby fizyczne zostaną zmienione, a jesteśmy przekonani, iż z przyczyn opisanych wyżej, jest to jedynie kwestią czasu, a wprowadzający utworzą sieć zbierania pojazdów, to na konta NFOŚiGW nie wpłyną żadne pieniądze, a w każdym razie będzie to z pewnością kwota dużo niższa, od tej z roku ubiegłego. Może się wówczas okazać, iż nie ma wystarczających środków na finansowanie recyklingu, nie wspominając już o finansowaniu innych zainteresowanych partycypowaniem w ich podziale.

Ponadto mamy poważne zastrzeżenia do sposobu, w jaki określona została wielkość udziału Agencji w środkach przeznaczonych na recykling. W art. 50 ust. 1 Projektu mowa jest o tym, iż Agencja otrzyma 10 % z puli środków zebranych na podstawie ustawy o recyklingu, ale już w ust. 4 tego samego artykułu zawarta została delegacja, upoważniająca Radę Ministrów do corocznego określania w drodze rozporządzenia wysokości udziału Agencji w roku następnym w przychodach wymienionych w art. 49 ust. 1 pkt 2 i 4-10 Projektu, a więc m.in. w przychodach pochodzących z opłat zbieranych na podstawie ustawy o recyklingu. Oznacza to, iż w kolejnych latach, udział Agencji może wynosić 1%, ale równie dobrze może to być 90%.

Chcemy wyrazić głęboką dezaprobatę dla tego rodzaju praktyk, tzn. cedowania uprawnień ustawodawcy, w tak poważnych sprawach, na organy wykonawcze. **Uważamy, iż Agencja nie powinna uczestniczyć w podziale środków zbieranych na recykling w ogóle. Jeśli jednak ustawodawca zdecyduje, iż Agencja powinna część środków otrzymać, to w gestii ustawodawcy powinno pozostać decydowanie o wielkości tego udziału.** Tymczasem wg Projektu ustawodawca miałby wpływ na określenie wielkości udziału Agencji jedynie w pierwszym roku jej funkcjonowania – decyzja zapadłaby przy okazji uchwalenia ustawy o Agencji. Natomiast w każdym kolejnym roku, uprawnienie to miałaby Rada Ministrów. W tym miejscu chcemy też

Sekretariat Stowarzyszenia: tel./ fax.: (022) 87 40 114, fors@fors.pl, www.fors.pl

Nr konta: Bank BPH S.A. 68 1060 0076 0000 4048 5007 5816

NIP: 522-24-79-885

REGON: 014975512



STOWARZYSZENIE FORUM RECYKLINGU SAMOCHODÓW

Al. Jerozolimskie 202,

02-486 WARSZAWA

zwrócić uwagę, iż uchwalenie Projektu przy obecnym brzmieniu art. 50 Projektu, spowoduje, iż de facto Rada Ministrów będzie decydować nie tylko o wysokości udziału Agencji, ale również i o tym, ile z pośród środków zebranych przez Narodowy Fundusz przeznaczonych zostanie na recykling, a temu zdecydowanie się sprzeciwiamy.

Mamy nadzieję, iż powyższe uwagi zostaną uwzględnione w toku dalszych prac nad Projektem. Chcemy jeszcze raz podkreślić, iż podzielamy pogląd o potrzebie reformy służb ochrony środowiska, jednakże nasze doświadczenia i obserwacje, wskazują, iż niektóre z obranych kierunków są błędne. Decyzja co do kierunku i sposobu przeprowadzenia reformy powinna być przemyślana i nie może być podejmowana pochopnie, ponieważ zmiany teraz wdrażane, będą rzutować na służby ochrony środowiska i ich funkcjonowanie przez wiele lat.

Prezes Stowarzyszenia

Adam Małyszko

Sekretariat Stowarzyszenia: tel./ fax.: (022) 87 40 114, fors@fors.pl, www.fors.pl

Nr konta: Bank BPH S.A. 68 1060 0076 0000 4048 5007 5816

NIP: 522-24-79-885

REGON: 014975512