



Główny Inspektorat Ochrony Środowiska



*Sprawozdanie ze spotkania Grup Projektowych Działania 2 i 3 w ramach projektu pn. Monitoring efektów realizacji Projektu PL0100 „Wzrost efektywności działalności Inspekcji Ochrony Środowiska na podstawie doświadczeń norweskich”*

*Warszawa 27-29 kwietnia 2015 r.*



Spotkanie Grup Projektowych Działania 2 i 3 w składzie zgodnym z listą obecności stanowiącą załącznik nr 1, odbyło się w dniach 27-29 kwietnia 2015 r. w siedzibie Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Warszawie przy ul. Wawelskiej 52/54.

Program spotkania, stanowiący załącznik nr 2, został zrealizowany zgodnie z przyjętymi założeniami w następujących etapach:

## 1. Analiza modyfikacji zgłaszanych przez użytkowników ISWK

- 1.1. Poddano analizie wnioski i uwagi zgłoszone przez użytkowników ISWK podczas szkoleń w wioś, dokonano oceny ich zasadności oraz określono priorytety realizacji. Wskazano wnioski, które w wyniku dokonanej analizy, uznano za niezasadne (oznaczenie statusu nd – nie dotyczy). W odniesieniu do uwag, uznanych za zasadne, których realizacja znajduje się w gestii Pentacomp dokonano ich 3-stopniowego podziału wg priorytetów realizacji: 1 – najszybsza realizacja, 2 – średni priorytet, 3 – do października 2015 r. Wskazano wnioski, których realizacja zostanie przeprowadzona przez GIOŚ (p. Arka Witkowskiego – Lidera Działania 2 i administratora ISWK) – status 0. Wytypowano zagadnienia i problemy, które wymagają konsultacji z Pentacompem, omówienia z Kierownikiem Departamentu Inspekcji i Orzecznictwa bądź konsultacji prawnej. Zestawienie wyników zawarto w tabeli stanowiącej załącznik nr 3.
- 1.2. W trakcie spotkania przeprowadzona została również konsultacja z przedstawicielem firmy Pentacomp p. Grzegorzem Puszem w celu ustalenia i wyjaśnienia części zgłoszonych propozycji zmian wymagających konsultacji z wykonawcą. Ustalenia zostały zawarte w załączniku nr 4.

## 2. Analiza uwag zgłoszonych przez wioś do projektu dokumentacji ISK

- 2.1. Poddano analizie uwagi i wnioski zgłoszone przez wioś do projektu dokumentacji w ramach przeprowadzonych konsultacji. W pierwszej kolejności analizie poddano uwagi do list kontrolnych horyzontalnych i branżowych zawartych w Części II Biblioteka. Wnioski z dokonanej analizy zgłaszanych uwag dotyczących list kontrolnych i branżowych zawarto w załączniku nr 5. Natomiast odniesienie się do zasadności zgłaszanych uwag zawarto załączniku nr 6.
- 2.2. Następnie przeprowadzono analizę uwag zgłoszonych przez poszczególne wioś do Części I dokumentacji Informatycznego Systemu Kontroli. Zestawienie wyników analizy uwag zgłaszanych przez wioś do dokumentacji ISK zawarto w tabeli, która stanowi załącznik nr 6.

Ponadto zaproponowano i zaakceptowano zmiany:

- do dokumentu 2.2. Analiza wielokryterialna w punkcie 3. Zabezpieczenia zastosowane w zakładzie; wyposażenie w instalacje chroniące środowisko przed zanieczyszczeniem [z] - tabela 10 w lp. 3 do opisu „Przeciążenie instalacji chroniących środowisko” dodano „lub nieprawidłowa eksploatacja instalacji”. Wprowadzona zmiana w dokumentacji ISK musi zostać przeniesiona do ISWK.
- do dokumentu 3.1. Zasady sporządzania planów kontroli – w wyniku zgłoszonych uwag przez WIOŚ dokonano ponownej analizy zapisów



dotyczących procesu planowania, w tym zaproponowanego przykładu i wprowadzono zmiany.



Główny Inspektorat Ochrony Środowiska

Stwierdzono brak załącznika Zał.5.1.2.5. Protokół przesłuchania osoby podejrzanej o wykroczenie, równocześnie zaproponowano wzór. Dokument zaproponowany podczas opracowywania dokumentacji oraz zgłoszona propozycja wymagają analizy prawnej. Zweryfikowano ponownie wykaz grup zawarty w dokumencie 2.1. Zasady ewidencjonowania podmiotów i zakładów. Wynik weryfikacji zawiera załącznik nr 7.

### 3. Analiza harmonogramu zadań projektowych

- 3.1. Pani Anna Dębowiec Kierownik Projektu/Lider Działania 3 przedstawiła zaawansowanie realizacji Działania 2, Działania 3, Działania 4 i Działania 5. Dokonano analizy przyjętego Harmonogramu realizacji projektu.
- 3.2. W zakresie Działanie 1: Zarządzanie projektem i działania promocyjne. Zaakceptowano, że dokumentacja w formie papierowej zostanie wydrukowana w 1 egzemplarzu, który pozostanie w GIOŚ. Do wioś zostaną przekazane tylko płyty CD. Zgłoszona została propozycja aby w ramach materiałów promocyjnych powstały segregatory z logo projektu, które zostaną przekazane do wioś. Do decyzji wioś pozostawia się konieczność wydrukowania dokumentacji.
- 3.3. W zakresie Działania 2: Wdrożenie skutecznego systemu przetwarzania danych z kontroli planowane są w listopadzie szkolenia z narzędzia GenRap dla wszystkich wioś. Do końca października zostaną wprowadzone zaproponowane w trakcie szkoleń w wioś i zaakceptowane przez Grupę Projektową zmiany w ISWK.
- 3.4. W zakresie Działania 3: Wzmocnienie metodologiczne Inspekcji planowane jest przeprowadzenie szkoleń po zatwierdzeniu nowej dokumentacji ISK. Ustalono następujący system szkoleń:
  1. Szkolenie centralne dla koordynatorów ISK z poszczególnych województw z uwzględnieniem delegatur z udziałem członków Grupy Projektowej Działania 3.
  2. Szkolenia w poszczególnych wioś i delegaturach prowadzone przez koordynatorów ISK.
  3. W przypadku zgłoszenia potrzeby przez koordynatora wojewódzkiego - możliwy udział w szkoleniu członka grupy projektowej w roli eksperta w jednostce centralnej wioś.Termin szkolenia uzależniony od daty zatwierdzenia dokumentacji: czerwiec lub wrzesień 2015r.
- 3.5. W ramach Działania 4: Zakup podręcznego sprzętu dla inspektorów zaplanowano zakup sprzętu analogicznego jak w pierwszym projekcie: laptopy wraz z oprogramowaniem, multimetry, aparaty fotograficzne, skanery, odbiorniki GPS. Po dostarczeniu sprzętu w każdym wioś zostanie przeprowadzone szkolenie. Podpisano porozumienia z każdym wioś na dostawę sprzętu. Ponadto skierowane zostało pismo do WIOŚ celem potwierdzenia decyzji o przyjęciu sprzętu i możliwości ograniczenia ilości zestawów jaka ma być dostarczona.
- 3.6. Działanie 5: Opracowanie systemu rozpowszechniania informacji w społeczeństwie - strategia komunikacyjna została napisana, skonsultowana z partnerem norweskim i przekazana do akceptacji Dyrektora Departamentu Inspekcji i Orzecznictwa.
- 3.7. Spotkanie kończące projekt planowane jest w listopadzie 2015 r. Do końca maja członkowie Grupy projektowej prześlą propozycje tematów prezentacji do wygłoszenia podczas spotkania kończącego projekt.



#### 4. Podsumowanie

Główny Inspektorat Ochrony Środowiska

Wnioski ze spotkania zostały przedstawione Pani Dyrektor Departamentu Inspekcji i Orzecznictwa. Wskazano na konieczność konsultacji prawnej 4 wzorów dokumentów stanowiących załączniki do rozdziału 6. Działania pokontrolne (Załącznik 6.13. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego, Załącznik 6.15. Protokół przesłuchania świadka, Załącznik 6.16. Zawiadomienie o zakończeniu postępowania administracyjnego, Załącznik 6.17. Wezwanie na rozprawę administracyjną) oraz 1 wzoru dokumentu stanowiącego załącznik do rozdziału 5. Wykonywanie kontroli (Załącznik 5.1.2.5. Protokół przesłuchania osoby podejrzanej o wykroczenie) oraz uzyskania opinii prawnej co do sposobu liczenia dni kontroli w zakresie wskazanym w art. 83 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (czy soboty są liczone jako dzień kontroli). Konieczne jest również ujednoczenie stosowanych pojęć w poszczególnych dokumentach ISK oraz ISWK, np. w dokumencie 1.2. Definicje i pojęcia jest „kontrola zakładu z wyjazdem w teren”, w dokumencie 2.4. jest „kontrola z wyjazdem w teren z ustalonym podmiotem”, z kolei w ISWK - „kontrola zakładu w terenie”. Przedstawiono również zagadnienia wymagające akceptacji przez Kierownictwo GIOŚ odnoszące się do sposobu liczenia adnotacji z kontroli automonitoringowych i zakresu danych wpisywanych do zakładki pomiarów oraz konieczności skanowania wyników pomiarów i badań. Ustalono system szkoleń z dokumentacji systemu po jej zatwierdzeniu. Wskazano również na problemy, które pojawiły się w trakcie dyskusji Grupy Projektowej dotyczące kończenia kontroli przed uzyskaniem wyników pomiarów (czy można kończyć kontrolę i podpisać protokół przed uzyskaniem wyników wykonanych pomiarów i badań, czy też przed podpisaniem protokołu kontroli konieczne jest uzyskanie wyników, ustawa o swobodzie działalności gospodarczej wprowadza w art. 83a możliwość zawieszenia kontroli do czasu uzyskania wyników). W tym zakresie konieczne jest pisemne stanowisko GIOŚ. Uzyskano wstępną akceptację zaproponowanego systemu szkoleń oraz sposobu liczenia adnotacji (dla jednego zakładu wszystkie wyniki w ramach jednego komponentu liczone jako jedna kontrola automonitoringowa, generowana jedna adnotacja w zakresie danego komponentu). Stanowisko Kierownictwa GIOŚ w kwestii zakresu wprowadzanych do ISWK wyników badań i pomiarów wymaga analizy. Zaproponowano, aby w ISWK wpisywać wyniki wykazujące przekroczenia, skany wyników wykonywanych w ramach kontroli stanowiłyby załącznik do protokołu kontroli z wyjazdem w teren, natomiast do adnotacji z kontroli automonitoringowych załączane byłyby wyniki dokumentujące przekroczenia, a nie wszystkie podlegające analizie.

#### 5. Wnioski końcowe i rekomendacje

W wyniku analizy zgłaszanych przez wioś uwag i wniosków Grupy Projektowej Działania 2 i 3 rekomendują następujące działania:

- 1. Niezwłoczne doprowadzenie do zmiany ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie umocowania prawnego legitymacji służbowej w powiązaniu z art. 79a ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.**  
W przypadku prowadzenia kontroli bez zawiadomienia, zgodnie z art. 79a ust. 1 i 2 u.s.d.g. czynności kontrolne mogą być wykonywane przez pracowników organów kontroli po okazaniu przedsiębiorcy albo osobie przez niego upoważnionej legitymacji służbowej upoważniającej do wykonywania takich czynności oraz po doręczeniu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli,



**chyba że przepisy szczególne przewidują możliwość podjęcia kontroli po okazaniu legitymacji.** W takim przypadku upoważnienie doręcza się przedsiębiorcy albo osobie przez niego upoważnionej w terminie określonym w tych przepisach, lecz nie później niż trzeciego dnia od wszczęcia kontroli. Podjęcie czynności kontrolnych po okazaniu legitymacji służbowej, na podstawie przepisów szczególnych, może dotyczyć jedynie przypadków, gdy czynności kontrolne są niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia, a także gdy przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska naturalnego.

W odniesieniu do kontroli prowadzonych przez inspektorów IOŚ, w ustawie z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 686 ze zm.) brak jest przepisów szczególnych przewidujących możliwość podjęcia kontroli po okazaniu legitymacji.

W związku z powyższym konieczne jest niezwłoczne doprowadzenie do zmiany ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie umocowania prawnego do podejmowania czynności kontrolnych po okazaniu legitymacji służbowej. Wzór legitymacji służbowej do stosowania powinien zostać wprowadzony rozporządzeniem wykonawczym do ustawy o IOŚ

Przykłady przypadków obecnie podejmowanych działań przez IOŚ wyłącznie na podstawie legitymacji:

- niezwłoczne podjęcie czynności kontrolnych w przypadku zgłoszenia zdarzenia o znamionach poważnych awarii w ramach pełnionych dyżurów,
- rozpoznanie zanieczyszczenia w terenie w sytuacji gdy w momencie przyjęcia zgłoszenia sprawca jest nieznan, ale na miejscu zdarzenia po rozpoznaniu możliwe jest wskazanie domniemanego sprawcy oraz rozpoczęcie kontroli w celu zebrania dowodów,
- nielegalny demontaż pojazdów prowadzony w określonym miejscu, ale bez danych podmiotu prowadzącego działalność,

które można zakwalifikować do kontroli która jest uzasadniona bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska.

Pobrane próby i wykonane pomiary w takich sytuacjach nie będą mogły stanowić dowodów zebranych w trakcie kontroli (np. wydanie decyzji w trybie art. 247 POŚ) oraz działań pokontrolnych.

Najnowsze orzecznictwo GIOŚ (decyzje GIOŚ: DIiO-420/37/14/eg i DIiO-420/38/14/eg) zawiera stwierdzenie: „W odniesieniu do kontroli prowadzonych przez inspektorów IOŚ, brak jest przepisów szczególnych przewidujących możliwość podjęcia kontroli po okazaniu legitymacji”. Sformułowanie to





pozostaje w sprzeczności z zapisami dokumentu 5.1.1  
Rozpoczęcie kontroli i wskazuje na brak możliwości

rozpoczęcia kontroli bez imiennego upoważnienia. Przyjęcie takiego stanowiska rodzi poważne zagrożenie w zakresie możliwości realizowania zadań ustawowych. W przypadku podtrzymania takiego stanowiska niemożliwe będzie np. niezwłoczne podjęcie czynności kontrolnych w przypadku zgłoszenia zdarzenia o znamionach poważnych awarii w ramach pełnionych dyżurów, również wszelkie pobrane próby i wykonane pomiary w takich sytuacjach nie będą mogły stanowić dowodów żadnych działań w trakcie kontroli ( np. wydanie decyzji w trybie art. 247 POŚ) oraz postępowań administracyjnych po kontroli – np. wydanie decyzji karnej. Odnosi się to również do podejmowania działań w zakresie rozpoznania zanieczyszczenia w terenie w sytuacji gdy w momencie przyjęcia zgłoszenia sprawca jest nieznany , ale na miejscu zdarzenia po rozpoznaniu możliwe jest wskazanie domniemanego sprawcy oraz szybkie rozpoczęcie kontroli w celu zebrania dowodów.

2. **Niezwłoczne doprowadzenie do zmiany ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie dodania do katalogu działań pokontrolnych wymienionych w art. 12 zaleceń pokontrolnych**, do wydawania których upoważnił wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska art. 96a ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.). Ponadto konieczne jest dodanie do ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska w art. 12 (względnie w ustawie Prawo ochrony środowiska w art. 96a) obowiązku poinformowania o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych w trybie analogicznym jak w przypadku zarządzeń pokontrolnych.
3. **Dokonanie pełnej analizy prawnej i jednoznaczne ustalenie zakresu stosowania zapisu: „przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia”** powiązanego z wyłączeniami w stosowaniu art. 79ust. 1 (zawiadomienie o kontroli), art. 80 ust. 1 (dokonywania czynności kontrolnych w obecności kontrolowanego), art. 82 ust. 1 (równoczesność kontroli), art. 83 ust. 1 (czasu trwania kontroli) art. 84d (dopuszczalność sprzeciwu). Aktualnie opiniowane dokumenty nowej dokumentacji ISK wskazują na zastosowanie wyłączeń zarówno w przypadku gdy „przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia” jak i gdy przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla „zabezpieczenia dowodów jego popełnienia”. Stosowane jest zatem sformułowanie: „przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia”. Konieczne jest również wyjaśnienie czy w przypadku gdy kontrola wykonywana jest w wyniku np. wniosku o interwencję, który zakresem naruszeń obejmuje wykroczenia określone w przepisach ochrony środowiska, sam fakt przeprowadzenia kontroli służy przeciwdziałaniu popełnienia wykroczenia, gdyż celem kontroli jest doprowadzenie do zaniechania popełniania naruszeń przez kontrolowany podmiot (np. przekroczenie emisji dopuszczalnej, emisja bez wymaganego pozwolenia, nieprzedkładanie wyników pomiarów itp.). Najnowsze orzecznictwo GIOŚ wskazuje na odmienne podejście do ww. zagadnień związanych ze stosowaniem ustawy o swobodzie działalności gospodarczej niż



zawarte w dokumentacji ISK (decyzje GIOŚ: DliO-420/37/14/eg i DliO-420/38/14/eg).

Główny Inspektorat Ochrony Środowiska

- 4. Dokonania ponownej analizy prawnej zapisów art. 80 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej zwanej dalej u.s.d.g.** W dokumentach ISK (Podrozdział 5.1. Wykonywanie kontroli zakładów z wyjazdem w teren) przyjęto zasadę, że jeżeli czynności kontrolne są niezbędne dla przeciwdziałania popełnienia przestępstwa, wykroczenia lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia, a także gdy przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska naturalnego to ma zastosowanie art. 80 ust. 5 u.s.d.g. zgodnie z którym: „*W razie nieobecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej albo niewykonania przez kontrolowanego obowiązku, o którym mowa w ust. 3, czynności kontrolne mogą być wykonywane w obecności innego pracownika kontrolowanego, który może być uznany za osobę, o której mowa w art. 97 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, lub w obecności przywołanego świadka, którym powinien być funkcjonariusz publiczny, niebędący jednak pracownikiem organu przeprowadzającego kontrolę*” tak samo jak w przypadku kontroli wykonywanej z zawiadomieniem. Natomiast z ostatniego orzecznictwa GIOŚ (decyzje GIOŚ: DliO-420/37/14/eg i DliO-420/38/14/eg) „*w przypadku działania organów kontroli w sytuacjach objętych wyjątkami wymienionymi w art. 80 ust. 2 u.s.d.g. przepisy art. 80 ust. 5 u.s.d.g. nie mają zastosowania*”. W sytuacji potwierdzenia stosowania art. 80 ust. 5 u.s.d.g. w przypadkach wskazanych w art. 80 ust. 2 konieczne jest ustalenie w jaki sposób należy prowadzić czynności kontrolne w zakresie objętym wyłączeniami wskazanymi w art. 80 ust. 2 u.s.d.g., aby mogły być uznane za dowód stwierdzonych naruszeń (ogłędziny, pobory próbek, pomiary) skoro nie ma tutaj zastosowania w szczególności obecność podczas prowadzonych czynności kontrolnych niezależnego funkcjonariusza publicznego wskazana w art. 80 ust.5 u.s.d.g.
5. Przeprowadzenie konsultacji prawnej w zakresie prawidłowości wzorów dokumentów w zakresie:
    - Zał.5.1.2.5. Protokół przesłuchania osoby podejrzanej o wykroczenie
    - Zał. 6.13. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego.
    - Zał. 6.15. Protokół przesłuchania świadka
    - Zał. 6.16. Zawiadomienie o zakończeniu postępowania administracyjnego
    - Zał. 6.17. Wezwanie na rozprawę administracyjną
  6. **Konieczne jest uzyskanie opinii prawnej w zakresie sposobu liczenia dni kontroli na podstawie art. 83 u.s.d.g.** (czy soboty są liczone jako dzień kontroli).
  7. **Rozstrzygnięcia przez GIOŚ wymaga możliwość kończenia kontroli przed uzyskaniem wyników pomiarów i badań** wykonywanych w trakcie kontroli.
  8. **W odniesieniu do kontroli dokumentacyjnych opartych na analizie wyników pomiarów automonitoringowych (kontrole automonitoringowe) wprowadzenie zasady, że kontrola wyników pomiarów automonitoringowych wykonywana jest dla każdego komponentu oddzielnie**, ale dotyczy wszystkich wyników pomiarów wykonywanych w ramach komponentu ze wszystkich źródeł emisji w okresie objętym kontrolą.
  9. **Ograniczenie zapisów wprowadzanych w zakładce Rejestr kontroli/Wyniki pomiarów i badań do wyników pomiarów/badań, które wykazały przekroczenia.**



## 10. Ograniczenie ilości załączanych do adnotacji skanów wyników pomiarów

automonitoringowych do wykazujących przekroczenia.

11. **Ujednoczenie stosowanego nazewnictwa w dokumentach i ISWK** na zgodne z zawartym w podrozdziale 1.2. Definicje i pojęcia, w szczególności dotyczy to dokumentu 2.4. Zasady podziału kontroli oraz stosowanej nomenklatury w ISWK.

Na tym spotkanie zakończono.

Wykaz załączników:

1. Lista obecności na spotkaniu w dniach 27-29 kwietnia 2015r.
2. Program spotkania Grup Projektowych Działania 2 i 3 w dniach 27-29 kwietnia 2015r.
3. Zestawienie wyników analizy wniosków i uwag zgłoszonych przez użytkowników ISWK podczas szkoleń w wioś.
4. Ustalenia ze spotkania z przedstawicielem firmy Pentacomp w dniu 28 kwietnia 2015r.
5. Ogólne uwagi do list branżowych i horyzontalnych, które w wyniku uzgodnienia z Grupą Projektową działania 3, należy uwzględnić w dokumentacji ISK.
6. Zestawienie wyników analizy uwag zgłaszanych przez wioś do dokumentacji Informatycznego Systemu Kontroli.
7. Zweryfikowany wykaz grup zakładów do dokumentu 2.1. Zasady ewidencjonowania podmiotów i zakładów.
8. Folder ze zgłoszonymi przez wioś uwagami i zaproponowanymi zmianami do Części I dokumentacji ISK – tylko w formie elektronicznej.
9. Folder ze zgłoszonymi przez wioś uwagami i zaproponowanymi zmianami do list kontrolnych ISK – tylko w formie elektronicznej.
10. Folder z dokumentami ISK, do których zostały naniesione zmiany w wyniku akceptacji Grup Projektowych – tylko w formie elektronicznej.

*Sprawozdanie opracowała: Maria Siwiak*