

UZASADNIENIE

Celem projektowanej regulacji jest usprawnienie działań Inspekcji Ochrony Środowiska, zwanej dalej „IOŚ,” z jednoczesnym wpływem na poprawę stanu środowiska.

Projekt ustawy przewiduje wprowadzenie zmian w:

- 1) ustawie z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 425, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą IOŚ”;
- 2) ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą – Prawo ochrony środowiska”;
- 3) ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2025 r. poz. 860, z późn. zm.);
- 4) ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o odpadach”;
- 5) ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (Dz. U. z 2025 r. poz. 960, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą – Prawo wodne”;
- 6) ustawie z dnia 4 listopada 2022 r. o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1815, z późn. zm.).

W wyniku dokonanej analizy funkcjonowania IOŚ zaobserwowano nieefektywność w zakresie działalności kontrolnej i podejmowanych działań pokontrolnych wynikających z naruszeń prawa stwierdzanych przez ograny IOŚ. Stwierdzono problemy w następujących obszarach:

- 1) brak określenia trybu i sposobu działania organu w przypadku umożliwienia podjęcia wstrzymanej działalności na podstawie art. 12 ust. 4 pkt 1 ustawy IOŚ, w przypadku gdy podmiot prowadzący działalność usunął stwierdzone nieprawidłowości;
- 2) niespójność w zakresie definicji laboratorium akredytowanego w przepisach ustawy – Prawo wodne oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska;
- 3) obciążenie IOŚ i marszałków województw:
 - a) przedłużające się postępowania o wydawanie zezwoleń i pozwoleń w oparciu o art. 41a ustawy o odpadach – czynnikami wpływającymi na wydłużanie się postępowań są opóźnienia w przeprowadzaniu wspólnych kontroli przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska (WIOŚ) z właściwym organem – marszałkiem województwa lub starostą,
 - b) brak terminu na przeprowadzenie kontroli i wydania postanowienia przez WIOŚ (art. 41a ust. 1 i 3 ustawy o odpadach),
 - c) przekazywanie przez właściwy organ niezweryfikowanej dokumentacji niezbędnej do przeprowadzenia kontroli;
 - d) brak obowiązku umieszczania przez organ ochrony środowiska w wydawanym zezwoleniu na zbieranie odpadów, zezwoleniu na przetwarzanie odpadów lub pozwoleniu na wytwarzanie odpadów uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów informacji o negatywnej opinii WIOŚ wraz z uzasadnieniem o jej nieuwzględnieniu,
 - e) brak definicji „istotnej zmiany zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów lub pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów” w ustawie o odpadach;
- 4) dotychczasowe regulacje art. 42, art. 46 i art. 194 ustawy o odpadach, przewidujące niski próg łącznej kwoty kar (150 tys zł), mogły prowadzić do nadmiernego ograniczania dostępu do rynku legalnym podmiotom, które dopuściły się incydentalnych, mało istotnych naruszeń, niemających realnego wpływu na środowisko.
- 5) konieczność zastąpienia karą grzywny obowiązku uiszczenia opłaty wymierzanej na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo wodne. Oprócz tego dostrzeżono problemy z egzekwowaniem:

- a) obowiązku doręczenia, właściwemu ze względu na miejsce stosowania nawozów organowi IOŚ, nie później niż do dnia rozpoczęcia stosowania nawozów, kopii planu nawożenia azotem wraz z kopią pozytywnej opinii okręgowej stacji o tym planie (art. 105b ust. 6 ustawy - Prawo wodne),
 - b) posiadania pozytywnej opinii okręgowej stacji o planie nawożenia azotem albo posiadania planu nawożenia azotem (art. 105a ust. 3 i art. 105b ust. 1 ustawy - Prawo wodne);
- 6) brak kompletnych przepisów w zakresie współpracy IOŚ m.in. z państwowymi osobami prawnymi oraz zasad pozyskiwania danych na potrzeby działalności kontrolnej IOŚ w obszarze m.in. przechowywania i stosowania nawozów oraz obsady ferm hodowlanych (dane te posiada Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) w systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt). Poniższe rozwiązania mają na celu usunięcie zaobserwowanych problemów i usprawnienie działania IOŚ.

W art. 12 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska uregulowano sposób postępowania organów IOŚ w przypadkach, gdy decyzją wydaną na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy o IOŚ wstrzymano działalność w zakresie stwarzającym zagrożenie zdrowia lub życia ludzi albo zagrożenie zniszczenia środowiska lub oddanie do użytku, obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji niespełniających wymagań ochrony środowiska, a podmiot prowadzący działalność usunął stwierdzone nieprawidłowości. Przepis ten w aktualnym brzmieniu nie określa trybu i sposobu działania organu mającego na celu podjęcie wstrzymanej działalności. Przewiduje się, że po stwierdzeniu, że ustały przyczyny wstrzymania działalności lub oddania do użytku wojewódzki inspektor ochrony środowiska, na wniosek zainteresowanego, wyraża, w drodze decyzji, zgodę na podjęcie wstrzymanej działalności lub oddania do użytkowania. Zaproponowane rozwiązanie ujednolici sposób postępowania organów IOŚ, gdyż jest wzorowany na art. 372 ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz art. 32 ustawy o odpadach.

W art. 17 ust. 1 ustawy o IOŚ postuluje się rozszerzenie katalogu podmiotów współdziałających z IOŚ przy wykonywaniu czynności kontrolnych o państwowe osoby prawne oraz doprecyzowanie możliwych sposobów współpracy podmiotów wymienionych w tym przepisie. Nowelizacja wpłynie na ułatwienie skutecznego wykonywania zadań publicznych przez niektóre państwowe osoby prawne prowadzące postępowania administracyjne na podstawie przepisów szczególnych, które kończą się wydaniem decyzji. Niekiedy bowiem rozstrzygnięcie spraw wymaga uzyskania przez te podmioty określonej wiedzy o ustaleniach kontrolnych poczynionych przez organy IOŚ. Przekazanie wyników kontroli, z uwagi na swój charakter, powinno znajdować wyraźną podstawę prawną w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

W przepisach ustawy – Prawo wodne i ustawy – Prawo ochrony środowiska występuje niespójność w zakresie definicji laboratorium akredytowanego. Zasadnym jest ujednolicenie brzmienia w ustawie – Prawo wodne oraz w ustawie – Prawo ochrony środowiska rozumienia laboratorium akredytowanego, przez wskazanie, że w aktach tych jest mowa o laboratorium akredytowanym w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku (Dz. U. z 2025 r. poz. 568), co dokonuje się przez zmianę art. 147a w ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Z dniem 11 sierpnia 2022 r. ustawą z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1576) wprowadzono nowy obowiązek sprawozdawczy dotyczący przekazywania przez organy samorządu powiatowego i gminnego właściwemu zarządowi województwa oraz właściwemu wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska sprawozdań okresowych i końcowych z realizacji programów ochrony powietrza i ich aktualizacji. Zgodnie z brzmieniem art. 94 ust. 2c ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, sprawozdanie okresowe należy składać co roku, w terminie do dnia 15 lutego, za poprzedni rok kalendarzowy, natomiast sprawozdanie końcowe w terminie 5 miesięcy po zakończeniu realizacji programu ochrony powietrza. W przypadku braku terminowego przedkładania powyższych sprawozdań przez organy samorządu powiatowego i gminnego, wojewódzki inspektor ochrony środowiska na podstawie art. 315a ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy wymierza w drodze decyzji karę pieniężną

w wysokości od 50 000 zł do 500 000 zł. Natomiast zgodnie z art. 315a ust. 1 pkt 2 i 3 ww. ustawy, w przypadku niedotrzymania ustawowego terminu uchwalenia programów ochrony powietrza i ich aktualizacji lub planów działań krótkoterminowych i niedotrzymania terminów realizacji działań określonych w programach ochrony powietrza i ich aktualizacjach lub planach działań krótkoterminowych organ za to odpowiedzialny również podlega karze pieniężnej w wysokości od 50 000 zł do 500 000 zł.

Proponuje się rozróżnienie naruszeń w zakresie programów ochrony powietrza oraz wysokości kar w zależności od rodzaju naruszenia. I tak, zakłada się wydzielenie naruszeń dotyczących niedotrzymania terminów przekazania sprawozdań okresowych i końcowych z realizacji programów ochrony powietrza i ich aktualizacji – jako odrębnego przepisu, z określeniem niższej wysokości kary tj. w wysokości od 5 000 do 30 000 zł. Rozróżnienie uzasadnia też fakt, że waga tego rodzaju naruszeń jest znacznie mniejsza aniżeli waga naruszenia polegającego na niedotrzymaniu ustawowego terminu uchwalenia programów ochrony powietrza i ich aktualizacji lub planów działań krótkoterminowych, czy niedotrzymania terminów realizacji działań określonych w programach ochrony powietrza i ich aktualizacjach lub planach działań krótkoterminowych, o których mowa w obecnym art. 315a ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Zaproponowane zmiany, w porównaniu z obecnym brzmieniem przepisów, prowadzą do racjonalnego urzeczywistnienia zasad demokratycznego państwa prawa. Skutkują bowiem uzasadnionym rozdzieleniem deliktów, przy uwzględnieniu ich rodzaju i sankcji grożących za ich popełnienie.

Jednocześnie jako konsekwencję ww. zmian, ale również ze względu na znaczną dolegliwość kar pieniężnych wymierzanych na podstawie obecnie obowiązujących przepisów, proponuje się obniżenie dolnej wysokości kary pieniężnej do 30 000 zł za pozostałe naruszenia, tj. o których mowa w obecnym art. 315a ust. 1 pkt 2 i 3 ww. ustawy, który wskazuje, że w przypadku niedotrzymania ustawowego terminu uchwalenia programów ochrony powietrza i ich aktualizacji lub planów działań krótkoterminowych i niedotrzymania terminów realizacji działań określonych w programach ochrony powietrza i ich aktualizacjach lub planach działań krótkoterminowych organ za to odpowiedzialny podlega karze pieniężnej w wysokości od 50 000 zł do 500 000 zł. Ponadto, należy mieć na względzie, że w przypadku stwierdzenia mniej znaczącego naruszenia polegającego np. na niezrealizowaniu w pełni w terminie zadania określonego w programie ochrony powietrza, obecna kara w wysokości 50 000 zł często jest niewspółmiernie wysoka. Obniżenie dolnej granicy wysokości kary pieniężnej do kwoty 30 000 zł pozwoli na dostosowanie sankcji do wagi naruszenia.

Postuluje się, aby delikty były ustalane na podstawie kontroli lub na podstawie innych środków dowodowych, gdyż dotychczas ustalane są wyłącznie na podstawie kontroli. Ułatwi to wykonywanie ustawowych zadań i pozwoli w prosty, a zarazem wszechstronny sposób stwierdzać naruszenie w zakresie niedotrzymania terminów przekazania sprawozdań okresowych i końcowych z realizacji programów ochrony powietrza i ich aktualizacji, bez konieczności przeprowadzania każdorazowej kontroli podmiotu zobowiązanego, co przyczyni się do zwiększenia efektywności działań IOŚ w tym obszarze.

Proponowana zmiana w zakresie art. 41a ustawy o odpadach, polegająca na zastąpieniu obowiązkowego udziału przedstawiciela organu wydającego zezwolenie lub pozwolenie w kontrolach WIOŚ udziałem fakultatywnym oraz na oparciu wydawanych zezwoleń wyłącznie o ustalenia jednej kontroli, będzie miała korzystny wpływ na sytuację przedsiębiorców. Rezygnacja z obligatoryjnego uczestnictwa przedstawicieli właściwych organów w kontrolach prowadzonych przez WIOŚ, przyczyni się do usprawnienia procesu wydawania zezwoleń i pozwoleń w zakresie gospodarki odpadami. W świetle danych przekazanych Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska – pochodzących od marszałków województw oraz starostów, proponowana zmiana jest uzasadniona oraz pilna do wdrożenia. Z powołanych wyżej danych wynika, że na dzień 31 grudnia 2024 r. do rozpatrzenia przez właściwe organy pozostawało łącznie 1 410 wniosków o dostosowanie decyzji administracyjnych do przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy

o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 1592), co stanowiło około 13 % wszystkich złożonych wniosków, w tym w przypadku marszałków województw pozostawało nierozpatrzonych 1 070 wniosków (około 22 % z 4 818 złożonych), natomiast w przypadku starostów – 340 wniosków było wciąż w toku (około 6 % z 6 110 złożonych).

Analiza dostępnych informacji wskazuje, iż jednym z kluczowych czynników wpływających na wydłużanie postępowań administracyjnych są opóźnienia w przeprowadzaniu wspólnych kontroli przez WIOŚ oraz przedstawicieli organów właściwych do wydania zezwolenia lub pozwolenia tj. marszałka województwa lub starosty. Celem zmiany brzmienia art. 41a ustawy o odpadach jest przyspieszenie procesu weryfikacji spełnienia przez podmioty wymagań określonych we wnioskach. Udział przedstawiciela właściwego organu w kontroli WIOŚ będzie następował jedynie w przypadku, gdy organ ten uzna to za zasadne. Zmiana nie pozbawia zatem organu możliwości uczestnictwa w kontroli, lecz pozostawia decyzję w tym zakresie do jego uznania.

Ponadto, wprowadzenie obowiązku uprzedniej weryfikacji wniosków przez organy wydające zezwolenia lub pozwolenia zapewni WIOŚ możliwość sprawnej realizacji zadań wynikających z art. 41a ustawy o odpadach. Proponowane rozwiązania przyczynią się do przyspieszenia procesu wydawania decyzji oraz skrócenia czasu oczekiwania na uzyskanie zezwoleń lub pozwoleń w obszarze gospodarki odpadami.

Dodatkowo, zgodnie z nowym brzmieniem przepisów art. 41a ustawy o odpadach, wojewódzki inspektor ochrony środowiska przeprowadza kontrolę w terminie 50 dni od dnia wpłynięcia wniosku o przeprowadzenie kontroli. Ponadto wojewódzki inspektor ochrony środowiska w terminie 14 dni od dnia zakończenia kontroli wydaje postanowienie w przedmiocie spełnienia wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska. Na postanowienie nie służy zażalenie. Proponuje się również wprowadzenie instytucji milczącego zakończenia postępowania – w przypadku niewydania postanowienia w powołanym wyżej terminie przyjmuje się, że wydano opinię pozytywną. Rozwiązanie to ma na celu usprawnienie procedur administracyjnych oraz ułatwienie funkcjonowania przedsiębiorców na rynku. W dotychczasowej praktyce zdarzały się przypadki, w których wydanie postanowienia znacznie przekraczało przewidziane ramy czasowe, a postępowania trwały nawet do 9 miesięcy.

Jednocześnie w przypadku, gdy posiadacz odpadów udaremnia przeprowadzenie kontroli, wojewódzki inspektor ochrony środowiska w terminie 14 dni od upływu 50 dni od dnia wpłynięcia wniosku o przeprowadzenie kontroli zawiadamia właściwy organ o braku możliwości przeprowadzenia kontroli.

Projekt przewiduje wprowadzenie do art. 41a ust. 4 ustawy o odpadach obowiązku zamieszczania przez organ ochrony środowiska w wydawanym zezwoleniu lub pozwoleniu informacji o negatywnej opinii wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, wraz z uzasadnieniem nieuwzględnienia tej opinii. Proponowane rozwiązanie zakłada, iż organ właściwy do wydania decyzji – po dokonaniu analizy wyjaśnień złożonych przez wnioskodawcę, w szczególności wskazujących na usunięcie przyczyn będących podstawą negatywnej opinii WIOŚ – może odstąpić od jej uwzględnienia. Takie podejście pozwala na przeprowadzenie kompleksowej oceny stanu faktycznego i prawnego sprawy, z uwzględnieniem działań naprawczych podjętych przez podmiot, przy jednoczesnym zachowaniu zasady proporcjonalności oraz zapewnieniu transparentności postępowania administracyjnego. Oprócz tego, w przypadku otrzymania zawiadomienia o braku możliwości przeprowadzenia kontroli, właściwy organ odmawia wydania zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów lub pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów. Przepis ten stanowi wyjątek od milczącego zakończenia postępowania. Rozwiązanie to ma jednocześnie cel prewencyjny względem wszystkich adresatów normy i represyjny wobec nieuczciwych przedsiębiorców.

Jednocześnie projektodawca dąży do wprowadzenia w art. 3 ustawy o odpadach definicji „istotnej zmiany zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów lub pozwolenia na

wytwarzanie odpadów uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów”. Pojęcie to będzie oznaczać taką zmianę zezwolenia, która może powodować zwiększenie negatywnego oddziaływania na środowisko. Wprowadzenie tej definicji powinno skutkować ograniczeniem liczby wniosków kierowanych do WIOŚ o przeprowadzenie kontroli na podstawie art. 41a ustawy o odpadach. Proponowana zmiana powinna przyspieszyć rozpatrywanie wniosków o dostosowanie zezwoleń do nowych przepisów prawa oraz skrócić czas wydawania decyzji przez organy ochrony środowiska.

Celem zmiany art. 42 i art. 46 ustawy o odpadach jest modyfikacja przesłanek odmowy wydania zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów przez podniesienie progu kwotowego sumarycznej wysokości administracyjnych kar pieniężnych ze 150 000 zł do 500 000 zł, przy jednoczesnym utrzymaniu wymogu trzykrotności ich nałożenia w ciągu 10 lat, z dodaniem warunku, że co najmniej jedna decyzja wymierzająca karę musi być prawomocna. Zgodnie z danymi, uzyskanymi ze sprawozdania OŚ-2b, w 2024 r. za nieprzestrzeganie przepisów ustawy o odpadach WIOŚ wydali 1915 ostatecznych decyzji wymierzających administracyjne kary pieniężne na łączną kwotę 33 448 525,00 zł. Należy wskazać, że przepisy zawarte w art. 42 ust. 3a pkt 4 lit. b i pkt 5 lit. b oraz w art. 46 ust. 1e pkt 1 lit. b i pkt 2 lit. b ww. ustawy, zgodnie z którymi łączna wysokość administracyjnych kar pieniężnych za naruszenia, o których mowa w art. 194 ustawy o odpadach, nie może przekraczać kwoty 150 000 zł, zostały wprowadzone ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1579, z późn. zm.), która weszła w życie w dniu 6 września 2019 r. Upływ czasu od wejścia ww. ustawy do dzisiaj jest istotny choćby z uwagi na fakt, iż w tym czasie doszło do zmiany brzmienia art. 194 ust. 1 ustawy o odpadach, polegającej na rozszerzeniu katalogu naruszeń sankcjonowanych administracyjną karą pieniężną, np. administracyjną karą pieniężną nie były objęte wcześniej naruszenia polegające na zlecaniu wykonywania obowiązku gospodarowania odpadami podmiotom, które nie uzyskały wymaganych decyzji lub wymaganego wpisu do rejestru, wbrew przepisom art. 27 ust. 2 (art. 194 ust. 1 pkt 3a ustawy o odpadach w obecnym brzmieniu) czy nieprowadzeniu ewidencji odpadów albo prowadzeniu tej ewidencji w sposób nieterminowy lub niezgodnie ze stanem rzeczywistym (art. 194 ust. 1 pkt 5b ustawy o odpadach w obecnym brzmieniu). Podsumowując powyższe, należy podkreślić, że obecnie (w 2025 r.) katalog naruszeń wskazanych w art. 194 ustawy o odpadach jest bardziej obszerny niż miało to miejsce w 2019 r., w związku z czym podmioty prowadzące działalność w zakresie gospodarki odpadami obarczone są większym ryzykiem przekroczenia progu wskazanej w ustawie kwoty 150 000 zł, niż miało to miejsce w momencie wprowadzania przepisów, tj. w 2019 r. Powyższe może prowadzić do nadmiernego ograniczenia dostępu do rynku gospodarki odpadami legalnym podmiotom, które dopuściły się incydentalnych naruszeń, niemających realnego wpływu na życie i zdrowie ludzi i środowisko. Za zmianą przedmiotowego progu kwotowego przemawia też wzrost inflacji na przestrzeni lat. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego ceny towarów i usług konsumpcyjnych w maju 2019 r. wzrosły o 2,4 % w porównaniu z analogicznym miesiącem 2018 r., natomiast ceny towarów i usług konsumpcyjnych w maju 2025 r. wzrosły o 4,0 % w porównaniu z analogicznym miesiącem 2024 r. Obecny próg 150 000 zł w praktyce oznacza, że już niewielkie uchybienia mogą skutkować odmową wydania zezwolenia, co przez ryzyko ograniczenia konkurencji może zwiększać szarą strefę w gospodarce odpadami. Jednocześnie wprowadzenie warunku prawomocności co najmniej jednej decyzji, mogącej powodować tak daleko idące skutki, gwarantuje przedsiębiorcom pewność, że decyzja nakładająca karę, została wydana w sposób niebudzący wątpliwości, co do jej poprawności, przez jej weryfikację przez sądy administracyjne. Nowy próg łącznej kwoty kar administracyjnych – 500 000 zł pozwala na uwzględnienie rzeczywistej wagi przewinień i zmniejsza ryzyko nieproporcjonalnego blokowania działalności firm, które wprowadziły popełniły uchybienia, lecz nie prowadzą działalności w sposób rażąco niezgodny z przepisami. Zmiana ta ma charakter racjonalizujący, ponieważ ogranicza ryzyko nadmiernej penalizacji i jednocześnie wzmacnia mechanizmy realnej oceny rzetelności i wpływu danego podmiotu na środowisko.

Projektodawca przewiduje również inne zmiany w obowiązujących przepisach. Proponuje się, aby w ustawie - Prawo wodne zastąpić obowiązek uiszczenia opłaty wymierzonej podmiotom prowadzącym produkcję rolną, w tym działy specjalne produkcji rolnej, oraz działalność, w ramach której są przechowywane nawozy naturalne lub stosowane nawozy, na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo wodne w maksymalnej wysokości od 500 zł do 3000 zł (a obecnie po uwzględnieniu waloryzacji, o której mowa w art. 109 ust. 11 ustawy - Prawo wodne od 734,13 zł do 4404,80 zł), za stwierdzone w trakcie kontroli naruszenie karą grzywny w wysokości od 500 zł do 5000 zł. Jednocześnie dodano dwa nowe czyny objęte ww. sankcją, określone w art. 476a ust. 2 pkt 4 i 5, tj.:

- 1) niedoręczenie, właściwemu ze względu na miejsce stosowania nawozów organowi IOŚ, nie później niż do dnia rozpoczęcia stosowania nawozów, kopii planu nawożenia azotem wraz z kopią pozytywnej opinii okręgowej stacji o tym planie, będąc do tego zobowiązanym na podstawie art. 105b ust. 6;
- 2) nieposiadanie pozytywnej opinii okręgowej stacji o planie nawożenia azotem albo posiadanie planu nawożenia azotem opracowanego niezgodnie z art. 105a ust. 3.

W związku z powyższymi zmianami konieczna jest również zmiana ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Projektodawca dąży do tego, aby wysokość mandatu za ww. czyny wynosiła od 500 zł do 5000 zł.

Zgodnie z art. 96 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia w postępowaniu mandatowym można nałożyć grzywnę w określonej w tym przepisie wysokości. Dalej, na podstawie art. 97 § 2 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, sprawca wykroczenia może odmówić przyjęcia mandatu karnego. Jednocześnie art. 99 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia stanowi, iż w razie odmowy przyjęcia mandatu karnego lub nieuiszczenia w wyznaczonym terminie grzywny nałożonej mandatem zaocznym, organ, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę, występuje do sądu z wnioskiem o ukaranie. We wniosku tym należy zaznaczyć, że obwiniony odmówił przyjęcia mandatu albo nie uiszczył grzywny nałożonej mandatem zaocznym, a w miarę możliwości podać także przyczyny odmowy. Przewiduje się, że zmiana ta, która może skutkować koniecznością wystąpienia do sądu z wnioskiem o ukaranie z uwagi na odmowę przyjęcia mandatu karnego lub nieuiszczenia w wyznaczonym terminie grzywny nałożonej mandatem zaocznym, wystąpi rzadziej niż wniesienie odwołania do GIOŚ. Aktualnie liczba wniosków o ukaranie, kierowanych do sądów powszechnych przez organy IOŚ, to jedynie około 5 % zastosowanych sankcji karnych.

W okresie od 2018 r. do 2024 r. na 12 580 przeprowadzonych kontroli wydano 986 decyzji nakładających opłaty za:

- 1) stosowanie nawozów niezgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 106 ust. 4 lub z planem nawożenia azotem;
- 2) przechowywanie nawozów naturalnych niezgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 106 ust. 4;
- 3) prowadzenie dokumentacji realizacji programu działań niezgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 106 ust. 4 albo za jej brak;
- 4) brak planu nawożenia azotem.

Natomiast do organu II instancji wpłynęło 125 odwołań. Tabela poniżej przedstawia dane w zakresie wydanych decyzji nakładających opłaty oraz liczbę odwołań do II instancji w podziale rocznym.

rok	Liczba kontroli	Liczba wydanych decyzji dot. nałożenia opłaty (I instancja)	Liczba odwołań do II instancji
2018	686	5	0
2019	2592	73	7

2020	1417	132	24
2021	1428	140	26
2022	2493	182	19
2023	2005	216	18
2024	1959	238	31
suma	12 580	986	125

W związku z tym zmiana będzie miała znikomy wpływ na obłożenie pracą wydziałów karnych sądów. Zmiana przyczyni się do uproszczenia postępowania, odciążenia sądów administracyjnych i organów IOŚ. Umożliwi to wprowadzenia szybkich działań prewencyjnych, które zasila budżet państwa z tytułu mandatów i wyeliminuje długotrwałe i kosztowne postępowania administracyjne zarówno dla rolników, organów administracji jak i sądów administracyjnych.

Zgodnie z wynikami kontroli NIK P/24/041 – Ochrona wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, która miała miejsce w 2023 r. „W 22 z 26 poddanych szczegółowej analizie postępowań odwoławczych decyzje Głównego Inspektora wydane zostały później niż w ciągu miesiąca (art. 35 § 3 k.p.a.), tj. po upływie od 44 do 793 dni od dnia otrzymania odwołania”.

W odniesieniu do zmiany rozwiązania rocznego ustalania stawek opłat przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej na jednolite stawki określone w ustawie należy wskazać, że jest to rozwiązanie, które utrzymuje wysokość opłat na podobnym poziomie jak dotychczas. Aktualnie wysokość opłat jest corocznie waloryzowana. Ponadto rozwiązanie to zmniejszy obciążenie administracyjne w zakresie realizacji zadań przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej – nie będzie obowiązku corocznego ogłaszania, w drodze obwieszczenia, wysokości stawek opłaty.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż w zakresie zastąpienia wybranych opłat sankcjami karnymi przez zmianę ustawy – Prawo wodne oraz dodanie dwóch nowych wykroczeń dotyczących gospodarki nawozami, proponowana regulacja zmniejszy obciążenie administracyjne po stronie IOŚ, ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej oraz sądów administracyjnych.

Projektowane przepisy ustawy - Prawo wodne doprecyzowują ponadto sposób ustalania opłaty podwyższonej, wymierzonej na podstawie art. 280 pkt 2 lit. a, zgodnie z którym opłatę podwyższoną ponosi się w razie korzystania z usług wodnych polegających na poborze wód podziemnych lub wód powierzchniowych z przekroczeniem warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym. Projektowane przepisy rozszerzają także możliwość wykorzystania przez właściwy organ IOŚ informacji z deklaracji, o których mowa w art. 272 ust. 16a, tj. deklaracji kwartalnych przekazywanych Wodom Polskim o ilości energii elektrycznej wyprodukowanej w obiekcie energetyki wodnej, wyrażonej w MWh, i oświadczeń, o których mowa w art. 552 ust. 2a, tj. odczytów z przyrządów pomiarowych dokonywanych w ramach kontroli gospodarowania wodami albo oświadczeń podmiotów obowiązanych do ponoszenia opłat za usługi wodne, za poszczególne kwartały, na potrzeby ustalenia wysokości opłaty podwyższonej, o której mowa w ww. art. 280 pkt 2 lit. a.

Dodatkowo celem projektowanej ustawy jest wyeliminowanie niespójności w przepisach ustawy - Prawo wodne odnoszących się do wymagań zapewnienia pomiarów wielkości emisji - wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, w tym pobierania próbek do badań, przez laboratorium akredytowane. Niektóre przepisy tej ustawy (art. 286 pkt 2, art. 288 pkt 2) wskazują na laboratorium akredytowane w rozumieniu ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz. U. z 2023 r. poz. 215, z późn. zm.), a inne (np. art. 303 ust. 2) - ustawy z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku (Dz. U. z 2025 r. poz. 568). W związku z tym niezbędne jest ujednolicenie w ustawie - Prawo wodne oraz analogicznie w ustawie - Prawo ochrony środowiska (art. 147a ust. 1 pkt 1) pojęcia laboratorium akredytowanego, przez wskazanie, że w aktach tych jest mowa o laboratorium akredytowanym w rozumieniu ustawy o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku.

Istnieje konieczność uzupełnienia obowiązujących przepisów prawa w zakresie współpracy IOŚ m.in. z państwowymi osobami prawnymi oraz zasad pozyskiwania danych na potrzeby działalności kontrolnej IOŚ w obszarze m.in. przechowywania i stosowania nawozów oraz obsady ferm hodowlanych (dane te posiada Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt).

Kolejna propozycja zmiany wiąże się z uzupełnieniem obowiązujących przepisów prawa w zakresie współpracy IOŚ m.in. z państwowymi osobami prawnymi oraz zasad pozyskiwania danych na potrzeby działalności kontrolnej IOŚ w obszarze m.in. przechowywania i stosowania nawozów oraz obsady ferm hodowlanych. Celem tych zmian jest umożliwienie IOŚ precyzyjnego i celowego planowania oraz wykonywania kontroli w oparciu o dane, którymi dysponuje Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Do realizacji tego celu niezbędne jest posiadanie danych o podmiotach/osobach fizycznych prowadzących działalność rolniczą, m.in. takich jak: imię, nazwisko, miejsce zamieszkania i adres oraz rodzaj i wielkość produkcji (roślinna/zwierzęca) lub nazwa, siedziba i adres podmiotu kontrolowanego oraz rodzaj i wielkość produkcji (roślinna/zwierzęca).

Zakłada się, że proponowane zmiany przyczynią się do efektywnego wykorzystania zasobów kadrowych IOS, zwiększą wykrywanie wykroczeń przeciwko środowisku oraz zoptymalizują proces prowadzenia pozostałych postępowań administracyjnych.

W art. 7–10 projektu przewiduje się wprowadzenie przepisów przejściowych, które mają na celu uregulowanie kwestii przepisów stosowanych do spraw wszczętych i niezakończonych w dniu wejścia w życie projektowanej ustawy, w przypadku:

- 1) postępowań w sprawie wydania zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów oraz pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów (art. 41 ustawy o odpadach) (art. 7 projektu) – zastosowanie będą miały przepisy ustawy o odpadach w brzmieniu dotychczasowym;
- 2) kontroli, o których mowa w art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach, oraz postępowań w sprawie wydania postanowienia, o którym mowa w art. 41a ust. 3 ustawy o odpadach, prowadzonych w ramach postępowań w sprawie wydania zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów oraz pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów (art. 41 ustawy o odpadach) wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy – zastosowanie będą miały przepisy wprowadzane projektowaną ustawą. Przesądzone jednocześnie, że terminy, o których mowa w projektowanych art. 41a ust. 2b, 3 i 3b ustawy o odpadach będą biegle od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy (art. 8 projektu);
- 3) postępowań w sprawie istotnej zmiany zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów lub pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów, o których mowa w art. 41a ust. 6 ustawy o odpadach – zastosowanie będą miały przepisy projektowanej ustawy dotyczące nowej definicji istotnej zmiany zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów lub pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów (art. 9 projektu);
- 4) decyzji, o których mowa w art. 109 ust. 1 ustawie – Prawo wodne oraz do naruszeń stwierdzonych na podstawie wyników kontroli, o której mowa w art. 108 ust. 1 tej ustawy, zakończonej przed dniem wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy ustawy – Prawo wodne w brzmieniu dotychczasowym (art. 10 projektu).

Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Projekt ustawy, zgodnie z wymogami określonymi w art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248, z późn. zm.), zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w folderze Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt nie zawiera norm technicznych, w związku z czym nie podlega procedurze notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).

Projekt nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. Projekt ustawy nie wymaga przedłożenia instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnień, o których mowa w § 39 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2024 r. poz. 806, z późn. zm.).

Projekt ustawy dotyczy majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców lub praw i obowiązków przedsiębiorców wobec organów administracji publicznej i wpływa pozytywnie na działalność mikro przedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców m.in. przez:

- 1) możliwość złożenia wniosku o podjęcie wstrzymanej działalności;
- 2) uproszczenie procedury pozyskiwania i zmiany pozwoleń i zezwoleń w zakresie gospodarowania odpadami;
- 3) zmniejszenie liczby podmiotów, które wskutek nałożenia na nie administracyjnych kar pieniężnych mogłyby utracić uprawnienie do prowadzenia działalności w zakresie gospodarowania odpadami.