

# KONTROLA PODMIOTÓW KORZYSTAJĄCYCH ZE ŚRODOWISKA

Anna Barczak

---

---

---



# KONTROLA PODMIOTÓW KORZYSTAJĄCYCH ZE ŚRODOWISKA

Anna Barczak

---

---

---

Stan prawny na 15 października 2020 r.

Anna Barczak, nr ORCID 0000-0002-7412-719X

Recenzent

Dr hab. Piotr Korzeniowski, prof. UŁ

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Kinga Zając

Opracowanie redakcyjne

JustLuk

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8223-275-2

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## SPIS TREŚCI

|                                                                                                           |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Wykaz skrótów .....</b>                                                                                | <b>9</b>  |
| <b>Wstęp .....</b>                                                                                        | <b>13</b> |
| <b>Rozdział I. Istota kontroli przestrzegania przepisów Prawa ochrony środowiska .....</b>                | <b>17</b> |
| 1. Uwagi wstępne .....                                                                                    | 17        |
| 2. Pojęcie kontroli środowiskowej .....                                                                   | 18        |
| 3. Rodzaje i kryteria kontroli środowiskowej .....                                                        | 25        |
| 4. Zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli środowiskowej .....                                          | 29        |
| 5. Cechy charakterystyczne kontroli środowiskowej .....                                                   | 31        |
| 6. Standaryzacja dobrej kontroli środowiskowej .....                                                      | 34        |
| 7. Zasady ogólne prawa ochrony środowiska jako podstawa zasad ogólnych kontroli środowiskowej .....       | 37        |
| 8. Podsumowanie .....                                                                                     | 42        |
| <b>Rozdział II. Kontrola przestrzegania przepisów Prawa ochrony środowiska w ujęciu podmiotowym .....</b> | <b>44</b> |
| 1. Uwagi wstępne .....                                                                                    | 44        |
| 2. Kontrola organów inspekcji specjalnych .....                                                           | 45        |
| 2.1. Uwagi wstępne .....                                                                                  | 45        |
| 2.2. Kontrola organów Inspekcji Ochrony Środowiska .....                                                  | 47        |
| 2.3. Kontrola innych organów inspekcji państwowych .....                                                  | 58        |
| 3. Kontrola dyrektorów ochrony środowiska .....                                                           | 64        |
| 4. Kontrola organów Państwowej Straży Pożarnej .....                                                      | 67        |
| 5. Kontrola organów Wód Polskich .....                                                                    | 72        |
| 6. Kontrola wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty, marszałka województwa .....                  | 73        |
| 7. Kontrola społeczna (obywatelska) .....                                                                 | 77        |
| 8. Wzajemne powiązania między podmiotami kontrolującymi .....                                             | 91        |
| 9. Podsumowanie .....                                                                                     | 100       |

|                                                                                                                                                                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Rozdział III. Kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie przestrzegania przepisów Prawa ochrony środowiska na przykładzie postępowania kontrolnego prowadzonego przez Inspekcję Ochrony Środowiska</b> ..... | 101 |
| 1. Uwagi wstępne .....                                                                                                                                                                                                          | 101 |
| 2. Postępowanie kontrolne .....                                                                                                                                                                                                 | 102 |
| 2.1. Uwagi wstępne .....                                                                                                                                                                                                        | 102 |
| 2.2. Kontrola planowa .....                                                                                                                                                                                                     | 104 |
| 2.2.1. Wprowadzenie .....                                                                                                                                                                                                       | 104 |
| 2.2.2. Zawiadomienie o kontroli .....                                                                                                                                                                                           | 105 |
| 2.2.3. Przeprowadzenie kontroli i czynności kontrolne .....                                                                                                                                                                     | 107 |
| 2.2.4. Protokół kontroli i książka kontroli .....                                                                                                                                                                               | 122 |
| 2.2.5. Zarządzenie pokontrolne i inne działania podejmowane na podstawie ustaleń kontroli .....                                                                                                                                 | 126 |
| 2.2.6. Powtórna kontrola .....                                                                                                                                                                                                  | 130 |
| 2.3. Kontrola pozaplanowa .....                                                                                                                                                                                                 | 131 |
| 2.4. Przygotowanie się do kontroli przez podmiot korzystający ze środowiska .....                                                                                                                                               | 134 |
| 3. Środki prawne stosowane przez organy IOŚ na podstawie ustaleń kontroli ....                                                                                                                                                  | 137 |
| 3.1. Uwagi wstępne .....                                                                                                                                                                                                        | 137 |
| 3.2. Ochrona przed zanieczyszczeniem .....                                                                                                                                                                                      | 143 |
| 3.3. Ochrona powietrza .....                                                                                                                                                                                                    | 148 |
| 3.4. Ochrona przed hałasem .....                                                                                                                                                                                                | 157 |
| 3.5. Ochrona przed polami elektromagnetycznymi .....                                                                                                                                                                            | 159 |
| 3.6. Ochrona przed poważnymi awariami .....                                                                                                                                                                                     | 160 |
| 3.7. Ochrona przed szkodami w środowisku .....                                                                                                                                                                                  | 164 |
| 3.8. Ochrona wód .....                                                                                                                                                                                                          | 165 |
| 3.9. Ochrona przed odpadami .....                                                                                                                                                                                               | 167 |
| 4. Podsumowanie .....                                                                                                                                                                                                           | 184 |
| <b>Rozdział IV. System ekzarządzania i audytu środowiskowego (EMAS)</b> .....                                                                                                                                                   | 186 |
| 1. Uwagi wstępne .....                                                                                                                                                                                                          | 186 |
| 2. Istota systemu ekzarządzania i audytu EMAS .....                                                                                                                                                                             | 187 |
| 3. Zakres podmiotowy i przedmiotowy uczestnictwa w systemie EMAS .....                                                                                                                                                          | 190 |
| 4. Zasady funkcjonowania w systemie EMAS .....                                                                                                                                                                                  | 192 |
| 5. Wdrażanie systemu EMAS w organizacji .....                                                                                                                                                                                   | 194 |
| 5.1. Uwagi wstępne .....                                                                                                                                                                                                        | 194 |
| 5.2. Postępowanie wewnątrz organizacji .....                                                                                                                                                                                    | 196 |
| 5.3. Przygotowanie deklaracji środowiskowej organizacji .....                                                                                                                                                                   | 207 |
| 5.4. Publiczny charakter postępowania (weryfikacja, proces rejestracji) ....                                                                                                                                                    | 210 |
| 6. Rola organów administracji i weryfikatorów środowiskowych w zakresie wdrażania systemu EMAS .....                                                                                                                            | 215 |
| 7. Podsumowanie .....                                                                                                                                                                                                           | 222 |

|                                                                                                                                                   |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Rozdział V. Prawa i obowiązki podmiotów korzystających ze środowiska ...</b>                                                                   | <b>223</b> |
| 1. Uwagi wstępne .....                                                                                                                            | 223        |
| 2. Klasyfikacja praw i obowiązków podmiotów korzystających ze środowiska .....                                                                    | 224        |
| 2.1. Wprowadzenie .....                                                                                                                           | 224        |
| 2.2. Prawa i obowiązki o charakterze materialnym .....                                                                                            | 225        |
| 2.3. Prawa i obowiązki o charakterze procesowo-proceduralnym .....                                                                                | 228        |
| 2.4. Prawa i obowiązki o charakterze procesowo-spornym .....                                                                                      | 229        |
| 3. Podsumowanie .....                                                                                                                             | 231        |
| <b>Zakończenie .....</b>                                                                                                                          | <b>233</b> |
| <b>Wykaz literatury przedmiotu .....</b>                                                                                                          | <b>235</b> |
| <b>Wykaz aktów prawnych .....</b>                                                                                                                 | <b>245</b> |
| <b>Wykaz orzecznictwa sądowego .....</b>                                                                                                          | <b>249</b> |
| <b>Wykaz źródeł internetowych .....</b>                                                                                                           | <b>251</b> |
| <b>Lista kontrolna (checklista) .....</b>                                                                                                         | <b>253</b> |
| <b>Ogólny schemat kontroli planowej przedsiębiorców prowadzonej przez organy IOŚ w zakresie przestrzegania przepisów ochrony środowiska .....</b> | <b>269</b> |



# WYKAZ SKRÓTÓW

## Akty prawne

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.)
- k.p.w. – ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2020 r. poz. 729 ze zm.)
- p.o.ś. – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
- pr. wod. – ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2020 r. poz. 310 ze zm.)
- rozporządzenie 1013/2006 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1013/2006 z 14.06.2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz.Urz. UE L 190, s. 1, ze zm.)
- rozporządzenie 1221/2009 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009 z 25.11.2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekozarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS), uchylające rozporządzenie (WE) nr 761/2001 oraz decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE (Dz.Urz. UE L 342, s. 1, ze zm.)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
- u.b.a. – ustawa z 24.04.2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz.U. z 2019 r. poz. 521 ze zm.)
- u.c.p.g. – ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2020 r. poz. 1439 ze zm.)
- u.d.z.a.rz. – ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1220)

|                         |                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| u.g.o.o.o.              | – ustawa z 13.06.2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowanio-<br>wymi (Dz.U. z 2020 r. poz. 1114 ze zm.)                                                                                            |
| u.IOŚ                   | – ustawa z 20.07.1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2020 r.<br>poz. 995 ze zm.)                                                                                                                    |
| u.m.p.o.                | – ustawa z 29.06.2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz.U.<br>z 2020 r. poz. 1792)                                                                                                               |
| u.o.                    | – ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2020 r. poz. 797 ze zm.)                                                                                                                                           |
| u.o.k.ś.                | – ustawa z 31.01.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994 r.<br>Nr 49, poz. 196 ze zm.), nie obowiązuje                                                                                      |
| u.o.p.g.p.              | – ustawa z 11.05.2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospoda-<br>rowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (Dz.U. z 2018 r.<br>poz. 1932 ze zm.)                                      |
| u.o.w.                  | – ustawa z 10.07.2008 r. o odpadach wydobywczych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1849<br>ze zm.)                                                                                                                          |
| u.p.p.                  | – ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2019 r. poz. 1292<br>ze zm.)                                                                                                                           |
| u.r.p.w.e.              | – ustawa z 20.01.2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji<br>(Dz.U. z 2019 r. poz. 1610 ze zm.)                                                                                                  |
| u.s.h.u.                | – ustawa z 12.06.2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cie-<br>plarnianych (Dz.U. z 2020 r. poz. 136 ze zm.)                                                                                  |
| u.s.o.z.n.              | – ustawa z 13.04.2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku<br>(Dz.U. z 2019 r. poz. 544 ze zm.)                                                                                                       |
| u.s.p.                  | – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920<br>ze zm.)                                                                                                                           |
| ustawa EMAS             | – ustawa z 15.07.2011 r. o krajowym systemie ek zarządzania i audytu (EMAS)<br>(Dz.U. z 2020 r. poz. 634)                                                                                                       |
| ustawa<br>kompetencyjna | – ustawa z 20.07.2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz<br>niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1479)                                                                                      |
| ustawa o PSP            | – ustawa z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1123<br>ze zm.)                                                                                                                     |
| ustawa<br>szkodowa      | – ustawa z 13.04.2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie<br>(Dz.U. z 2019 r. poz. 1862 ze zm.)                                                                                               |
| u.s.w.                  | – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1668<br>ze zm.)                                                                                                                         |
| u.s.z.e.                | – ustawa z 17.07.2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych<br>i innych substancji (Dz.U. z 2020 r. poz. 1077)                                                                                |
| u.s.z.w.o.              | – ustawa z 15.05.2015 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz<br>o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2158<br>ze zm.)                                              |
| u.u.i.ś.                | – ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie,<br>udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania<br>na środowisko (Dz.U. z 2020 r. poz. 283 ze zm.) |

- u.w.a.r.w. – ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1464)
- u.z.e.e. – ustawa z 11.09.2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. z 2019 r. poz. 1895 ze zm.)

## **Czasopisma i zbiory orzecznictwa**

- AUWr – Acta Universitatis Wratislaviensis
- BIP – Biuletyn Informacji Publicznej
- GSP – Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
- PiP – Państwo i Prawo
- ST – Samorząd Terytorialny
- ZNSA – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

## **Organy i instytucje**

- GDOŚ – Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
- GIOŚ – Główny Inspektor Ochrony Środowiska
- IOŚ – Inspekcja Ochrony Środowiska
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- PIOŚ – Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska
- RDOŚ – regionalny dyrektor ochrony środowiska
- WIOŚ – wojewódzki inspektor ochrony środowiska
- WSA – wojewódzki sąd administracyjny



## WSTĘP

Prawo ochrony środowiska jest jednym z najmłodszych kierunków regulacji prawnej. Zaczęło kształtować się pod koniec lat 60. i na początku lat 70. ubiegłego wieku<sup>1</sup>. Jest to nauka charakteryzująca się niezwykle dynamiką, zarówno na arenie międzynarodowej, jak i unijnej oraz polskiej<sup>2</sup>. Współczesne jej znaczenie pozwala uznać ją za wiodącą naukę w zakresie korzystania z zasobów środowiska. Potwierdzeniem wskazanej konstatacji jest to, że najwyższą wartość ochrony środowiska stanowi zdrowie i życie obecnych oraz przyszłych pokoleń. Nie jest to jednak nowy dział prawa, tylko raczej część mająca charakter interdyscyplinarny. W żadnym dziale prawa nie mamy do czynienia z tak szerokim kręgiem adresatów, co wynika m.in. ze swoistych cech ochrony środowiska jako podstawowej funkcji państwa, której zadania nie mogą być skutecznie rozwiązywane tylko przez wydzieloną część aparatu państwowego.

Nauki prawne są niezwykle rozbudowaną dziedziną życia społecznego. W miarę jak zmienia się sposób i styl życia ludzi, coraz więcej obszarów życia społecznego normowanych jest za pomocą aktów prawnych. Dlatego też tendencją współczesnego prawa jest poddawanie nowych obszarów regulacji prawnej, i to niekiedy bardzo drobiazgowej i kazuistycznej. Prawo ochrony środowiska charakteryzuje się właśnie tymi cechami.

Funkcjonowanie państwa oraz przestrzeganie obowiązujących w nim reguł prawnych immanentnie związane jest z koniecznością posługiwania się przez ustawodawcę pewnymi mechanizmami zabezpieczającymi mającymi zagwarantować posłuszeństwo adresatów norm prawnych wobec nakładanych na nich wzorców postępowania. W obrębie wspomnianych mechanizmów można wyróżnić kontrolę przestrzegania określonych przepisów.

W kontekście wykonywania zadań w zakresie ochrony środowiska przez organy administracji zagadnienia związane z kontrolą można ująć w dwa aspekty. Po pierwsze, kontrola jest treścią określonego zadania kontrolnego, dotyczącego badania działania

---

<sup>1</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 21.

<sup>2</sup> B. Rakoczy, *Koncepcja współczesnego prawa ochrony środowiska a jego dynamiczny rozwój*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012/2, s. 57 i n.

podmiotu kontrolowanego. Po drugie, kontrola ujmowana jest jako kontrola działalności danego organu co do wykonywania nałożonych zadań ochronnych. Przedmiotem niniejszych badań jest to pierwsze ujęcie.

Należy zdawać sobie sprawę z tego, że kompetencje uczestników procesu kontrolnego w zakresie ochrony środowiska daleko wykraczają poza wiedzę prawniczą i proces ten wymaga wiedzy i doświadczenia z zakresu innych dziedzin wchodzących w interdyscyplinarną naukę prawa ochrony środowiska. Spełnienie warunków jakości analizowanego prawa wymaga także istnienia odpowiedniego zaplecza naukowo-badawczego i doradczego, odpowiednich programów i metod nauczania i doskonalenia kadr oraz społeczeństwa ekologicznego aktywnie uczestniczącego w tych procesach. Stąd też wyróżnia się wielu uczestników postępowania kontrolnego w zakresie kontroli środowiskowej.

Jakość prawa ochrony środowiska zależy m.in. od sprawności systematycznej kontroli efektów jego oddziaływania i w miarę potrzeby aktualizacji, czyli dostosowywania do zmieniających się warunków.

Celem publikacji jest zatem uzyskanie odpowiedzi na pytania:

- 1) Czy organizacja podmiotów kontrolujących i wyposażenie ich w odpowiednie kontrolne środki prawne wpływają na sprawność kontroli środowiskowej<sup>3</sup>?
- 2) Czy istniejące regulacje prawne są wystarczające w zakresie kontroli środowiskowej?
- 3) Czy stosowane przez organy kontrolujące instrumenty prawne nie zmniejszają konkurencyjności uczciwych przedsiębiorców?

Z uwagi na to, że do tej pory brak jest jednolitych unormowań w zakresie kontroli przestrzegania przepisów ochrony środowiska w prawie międzynarodowym oraz unijnym<sup>4</sup>, analiza zagadnień prowadzonych w niniejszej monografii będzie dotyczyć głównie prawa polskiego, z odwołaniem w niektórych przypadkach do prawa zewnętrznego. Analizie zostaną poddane polskie akty normatywne z zakresu badanej nauki, w tym przepisy ustrojowe, materialne i procesowe. Istotną rolę odgrywają nie tylko ustawy, ale także akty podustawowe. Metoda badawcza będzie polegała również na przywołaniu poglądów doktryny głównie prawa ochrony środowiska, ale także prawa administracyjnego i prawa gospodarczego. Znaczące będą także orzeczenia sądowoadministracyjne.

---

<sup>3</sup> Zagadnienie to zostanie przedstawione na przykładzie postępowania kontrolnego prowadzonego przez Inspekcję Ochrony Środowiska.

<sup>4</sup> Obowiązek prowadzenia kontroli wynika z prawa pierwotnego Unii Europejskiej oraz prawa wtórne (zwłaszcza z określonych dyrektyw dotyczących ochrony poszczególnych elementów środowiska). Szerzej na ten temat zob. D. Danecka, W. Radecki, *Inspekcja Ochrony Środowiska. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 41–44.

Monografia składa się z pięciu rozdziałów, wstępu i zakończenia. Każdy rozdział poprzedzony jest uwagami wstępnymi, a zakończony podsumowaniem. Praca ma też walor praktyczny, gdyż zawiera listę pytań kontrolnych (checklistę). Jest ona narzędziem pozwalającym zbadać zgodność ze środowiskowymi przepisami prawnymi, procedurami i normami prawnymi w zakresie kontroli przestrzegania przepisów ochrony środowiska.

Rozdział pierwszy ma charakter wprowadzający w problematykę. Wyjaśnia istotę kontroli środowiskowej (jej pojęcie, rodzaje i kryteria, zakres podmiotowy i przedmiotowy, cechy charakterystyczne, standaryzację dobrej kontroli środowiskowej, a także zasady ogólne prawa ochrony środowiska jako podstawę zasad ogólnych kontroli środowiskowej).

Rozdział drugi przedstawia kontrolę środowiskową w ujęciu podmiotowym. Charakteryzuje wybrane organy kontrolne przez wskazanie ich ustroju i środowiskowych zadań kontrolnych. Szczególna uwaga zostanie poświęcona Inspekcji Ochrony Środowiska (IOŚ).

Rozdział trzeci zawiera analizę przepisów regulujących przebieg kontroli środowiskowej. Nie są to jednak kompleksowe rozważania z uwagi na dość szeroki zakres podmiotowy tytułowego zagadnienia, lecz rozważania tam zawarte w znacznej mierze zostaną ograniczone do przebiegu kontroli sprawowanej przez IOŚ.

W rozdziale czwartym omówiono zagadnienia związane z systemem ek zarządzania i audytu środowiskowego (EMAS). Zwrócono uwagę na jego istotę, zakres podmiotowy i przedmiotowy, zasady funkcjonowania oraz wdrażania systemu. Rozważania kończą się przedstawieniem roli organów administracji i weryfikatorów środowiskowych w zakresie wdrażania tego systemu.

Przedmiotem rozdziału piątego są prawa i obowiązki, jakie posiadają podmioty korzystające ze środowiska w toku prowadzonego postępowania kontrolnego i po jego zakończeniu.

**Monografia jest kierowana przede wszystkim do podmiotów korzystających ze środowiska. Mam nadzieję, że okaże się ona interesująca także dla organów kontroli i organów administracji. Może również stanowić przedmiot zainteresowań dla wszelkich podmiotów mających kontakt z prawem ochrony środowiska.**

Żadna książka nie powstaje w próżni, chciałabym zatem podziękować wszystkim przedstawicielom doktryny prawa ochrony środowiska i prawa administracyjnego, którzy mniej lub bardziej drobiazgowo analizowali instytucję kontroli, a w szczególności Profesorowi Jackowi Jagielskiemu oraz Profesorowi Wojciechowi Radeckiemu i śp. Profesorowi Janowi Bociowi.

Dziękuję wszystkim osobom, których słowa, czyny, myśli zawarłam tutaj, by choć w niewielkim stopniu przenieść do książki ich doświadczenia.

Szczególne podziękowania należą się przede wszystkim: Profesorowi Markowi Górskiemu, Profesorowi Piotrowi Korzeniowskiemu oraz pracownikom Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Szczecinie.

Dziękuję także Grzegorzowi Jareckiemu za pomysł napisania książki, za jego zachętę, cenne komentarze, oraz wszystkim osobom z Wydawnictwa Wolters Kluwer zaangażowanym w powstanie niniejszej monografii.

Wielkie podziękowania dla mojego męża Ireneusza i syna Marcina za wsparcie i sprawianie mi radości w trakcie pisania.

I wreszcie, monografię tę dedykuję pamięci obecnych i przyszłych pokoleń.

**Praca uwzględnia stan prawny i najważniejszą literaturę na dzień 15.10.2020 r.**

## Rozdział I

# ISTOTA KONTROLI PRZESTRZEGANIA PRZEPISÓW PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

## 1. Uwagi wstępne

Instytucja kontroli przestrzegania przepisów ochrony środowiska (tzw. kontroli środowiskowej) jest niezwykle istotna w demokratycznym państwie prawa. Należy zgodzić się z J. Ciechanowicz-McLean, że siła państwa „polega nie tylko na formalnym przestrzeganiu zasady legalizmu, ale w równej mierze na respektowaniu istoty demokratycznych instytucji i zachowaniu dobrej wiary w praktyce wszystkich organów stosujących prawo”<sup>1</sup>. Rzeczpospolita Polska, zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, jest takim państwem. Do demokratycznych instytucji działania władzy publicznej zalicza się m.in. instytucję kontroli. Prawo ochrony środowiska jest tą nauką, w której kontrola powinna odgrywać ważną rolę. Brak kontroli środowiskowej skutkuje pogorszonym stanem środowiska i niemożnością utrzymania go w zamierzonych rygorach, co prowadzi w konsekwencji do pogorszenia stanu zdrowia człowieka i zagrożenia życia<sup>2</sup>, a co za tym idzie – do naruszenia art. 38 Konstytucji RP, ustalającego prawo do życia. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego życie ludzkie jest wartością najwyższej rangi w naszej cywilizacji i kulturze prawnej<sup>3</sup>.

Niniejszy rozdział ma charakter wprowadzający w problematykę. Jego celem jest wskazanie metodologicznych podstaw badań w zakresie instytucji kontroli środowiskowej. W opracowaniu podjęto sześć zagadnień. Pierwsze – to przypomnienie takich kwestii, jak: kontrola, kontrola a nadzór, środowisko, ochrona środowiska oraz stworzenie autorskiej definicji kontroli środowiskowej. Drugie – to prezentacja

---

<sup>1</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Kierunki rozwoju prawa ochrony środowiska w Polsce i na świecie w XXI wieku* [w:] *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, red. A. Barczak, A. Ogonowska, Szczecin 2016, s. 26.

<sup>2</sup> B. Rakoczy, *Koncepcja współczesnego prawa...*, s. 60.

<sup>3</sup> Wyrok TK z 30.09.2008 r., K 44/07, OTK-A 2008/7, poz. 126.

rodzajów i kryteriów kontroli środowiskowej. Trzecie zagadnienie to przedstawienie zakresu podmiotowego i przedmiotowego kontroli środowiskowej. Czwarta część podaje cechy znamienne kontroli środowiskowej. Przedmiotem kolejnych rozważań jest natomiast standaryzacja dobrej kontroli środowiskowej wzorowana na poglądach piśmiennictwa. Ostatnia – dotyczy zasad ogólnych prawa ochrony środowiska, których znajomość jest niezbędna zarówno dla kontrolujących, jak i kontrolowanych.

Jako metodę badań przyjęto przede wszystkim analizę poglądów przedstawicieli tworzących doktrynę prawa administracyjnego oraz teorii organizacji i zarządzania, a także prawa ochrony środowiska. Wykorzystano też ważniejsze tezy orzeczeń sądowniczych. W niewielkim stopniu badania obejmują analizę materiału normatywnego – głównie w zakresie rodzajów i kryteriów kontroli środowiskowej.

## 2. Pojęcie kontroli środowiskowej

„Jednoznaczne rozstrzygnięcie węzłowych problemów terminologicznych oraz wątpliwości dotyczących zakresu treściowego podstawowych pojęć wykorzystywanych na gruncie prawnej regulacji określonej dziedziny życia społecznego ma zawsze zasadnicze znaczenie”<sup>4</sup>. Dzięki temu można w jasny i ścisły sposób określić przedmiot badań, które wolą legislatora podlegają regulacji prawnej w danej dziedzinie. Siatka pojęciowa przydatna w prawie ochrony środowiska jest – mimo znaczących postępów ustawodawcy oraz doktryny – nie do końca jasna i klarowna. Takim pojęciem jest m.in. termin „kontrola środowiskowa”. Określenie to obecnie nie cieszy się zainteresowaniem doktryny. Pewne próby sformułowania tego pojęcia podejmowane były w latach 80. i 90. ubiegłego stulecia.

Aby prawidłowo określić, co rozumiemy pod pojęciem kontroli środowiskowej, należy poddać analizie znaczenie terminów: „kontrola”, „środowisko” oraz „ochrona środowiska”. I na tej bazie stworzyć określenie prawnicze kontroli środowiskowej.

Wyjściowym zagadnieniem mającym podstawowe znaczenie dla prowadzonych badań jest pojęcie kontroli. Jest to określenie niezwykle pojemne, używane w języku potocznym, prakseologii, doktrynie naukowej. Na ogół jest ono pojmowane w sposób w miarę jednolity, nie budząc wątpliwości, aczkolwiek przy bardziej szczegółowym jego rozumieniu pojawiają się trudności.

---

<sup>4</sup> J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Lublin 2016, s. 19.

W *Słowniku języka polskiego* spotykamy dwa określenia kontroli<sup>5</sup>: pierwsze jako porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym, rozpatrywanie czegoś; dochodzenie czegoś, wnikanie, wgląd w coś; nadzór nad czymś, nad kimś; drugie – jako instytucja lub osoba sprawująca nad czymś nadzór, sprawdzające coś; kontroler, kontrolerzy.

W prakseologii kontrola jest warunkiem *sine qua non* każdego cyklu działania zorganizowanego, definiowanego jako porównanie wyniku działania z jego celem po to, aby dokonać oceny sprawności działania (z prakseologicznego aspektu widzenia), i w przypadku działania powtarzalnego wprowadzić modyfikację w odniesieniu do celu lub poszczególnych członów działania<sup>6</sup>.

Dość ciekawe jest ujęcie kontroli w teorii organizacji i zarządzania. Kontrola traktowana jest tu jako etap cyklu działania zorganizowanego oraz nieodzowny składnik funkcji zarządzania i kierowania. Służy ona kierownictwu do sprawdzania i oceniania, czy podległe jednostki organizacyjne wykonują swoje zadania, pozwala na wykrywanie nieprawidłowości i zapobieganie niekorzystnym zjawiskom<sup>7</sup>. Z powyższego wynika, że kontrola w teorii organizacji i zarządzania występuje w powiązaniu z pojęciem kierowania i zarządzania<sup>8</sup>. Analizując pojęcie kontroli w ujęciu nauki o organizacji i zarządzaniu, D. Wacinkiewicz wyróżnił cztery rudymentalne fazy (kroki, etapy)<sup>9</sup>. Pierwszą fazą jest ustalenie norm (wzorców, standardów, celów) i metod pomiaru efektywności. Drugą – jest pomiar efektywności. Trzecią – sprawdzenie, czy efektywności są zgodne z normami. Czwartą natomiast – jest ocena wyników.

Dla określenia kontroli mają znaczenie badania prowadzone w doktrynie nauki administracji i nauki prawa administracyjnego. Zdaniem J. Bocia kontrola regulowana normami prawnymi zwykle jest nazywana kontrolą prawną<sup>10</sup>.

W literaturze przedmiotu pojawia się wiele określeń analizowanego pojęcia. W tym miejscu przytoczone zostaną tylko wybrane definicje<sup>11</sup>.

Zdaniem Z. Leońskiego „problem kontroli w administracji publicznej występuje w dwóch układach: chodzi z jednej strony o kontrolę administracji publicznej przez

<sup>5</sup> *Słownik języka polskiego PWN*, A–K, red. H. Szkiłdź, S. Bik, M. Krajewska, E. Sobol, C. Szkiłdź, Warszawa 1998, s. 939.

<sup>6</sup> T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław 1978, s. 104.

<sup>7</sup> A. Pakuła, *Planowanie i kontrolowanie w organizacji* [w:] A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005, s. 463; J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1971, s. 200–203.

<sup>8</sup> D. Wacinkiewicz, *Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*, Warszawa 2007, s. 126 i n. Zob. literaturę tam cytowaną.

<sup>9</sup> D. Wacinkiewicz, *Kontrola i nadzór...*, s. 130–132.

<sup>10</sup> J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 180.

<sup>11</sup> Szerzej na ten temat zob. J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 20–23.

inne podmioty, a z drugiej strony – o kontrolę sprawowaną przez samą administrację publiczną nad innymi podmiotami”<sup>12</sup>.

Według E. Iserzona natomiast „kontrolą jest ogół czynności zmierzających do ustalenia faktycznego stanu rzeczy, połączony z porównaniem stanu istniejącego ze stanem planowym”<sup>13</sup>.

Z kolei J. Starościak uważa, że „istotą działalności kontrolnej jest obserwowanie określonych zjawisk, analizowanie ich charakteru i przedstawianie spostrzeżeń organom kierującym działalnością administracji. Czynniki kontrolujące obserwują i przedstawiają”<sup>14</sup>.

Zdaniem A. Wiktorowskiej „pojęcie kontroli jest używane do określenia funkcji organu polegającej wyłącznie na sprawdzaniu działalności innych jednostek, bez stałych możliwości wpływania na działalność jednostek kontrolowanych przez wydawanie im nakazów czy poleceń”<sup>15</sup>.

Należy zgodzić się z J. Jagielskim, że „kategoria kontroli oznacza funkcję, której treść obejmuje:

- 1) obserwowanie i rozpoznawanie danej działalności lub stanu, czyli ustalanie ich rzeczywistego obrazu w określonym miejscu i czasie;
- 2) dokonywanie oceny tej działalności lub stanu poprzez konfrontację faktycznego (rzeczywistego) ich obrazu z odnoszącymi się do nich – jako całości, jak również do ich poszczególnych fragmentów – założeniami wyjściowymi (znajdującymi wyraz w przyjętych celach, standardach, parametrach itd.). Ocena ta prowadzić ma do stwierdzenia prawidłowości bądź nieprawidłowości określonych działań lub stanów;
- 3) stawianie diagnozy przyczyn ewentualnych nieprawidłowości, mającej możliwie szeroki zasięg, w tym uwzględniającej przedmiotowe i personalne aspekty przyczyn wystąpienia stwierdzonych nieprawidłowości;
- 4) formułowanie wniosków co do tej działalności lub stanu w przyszłości, mających na celu przeciwdziałanie powstawaniu wątpliwości”<sup>16</sup>.

Z powyższego wynika, co słusznie zauważa E. Knosala, że „celem kontroli jest zatem nie tylko krytyczna ocena stanu zastanego (etap wykonania), ale także stanu postulowanego, który został nieprawidłowo określony i także wymaga korekty”<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2004, s. 137.

<sup>13</sup> E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968, s. 174.

<sup>14</sup> J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 349.

<sup>15</sup> A. Wiktorowska [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 81.

<sup>16</sup> J. Jagielski, *Kontrola administracji...*, 2018, s. 23.

<sup>17</sup> E. Knosala, *Problem kontroli w działaniu administracji publicznej (szkic z nauki administracji)*, AUWr 1999/2154, *Prawo CCLXVI*, s. 157.

W literaturze prawa administracyjnego pozostałe, istniejące, a nieujęte w niniejszym opracowaniu definicje „kontroli” są do siebie zbliżone<sup>18</sup>. W związku z tym na tym etapie wydaje się, że powyższe przywołane określenia kontroli są wyczerpujące na tyle, że oddają sens definicji analizowanej instytucji.

Na zakończenie prowadzonych w tym miejscu rozważań istotne jest rozróżnienie kontroli i nadzoru. W teorii prawa administracyjnego wyraźnie oddziela się te pojęcia<sup>19</sup>. Nie ma jednak takich definicji wskazanych określeń, które byłyby akceptowane przez większość autorów. Zazwyczaj przyjmuje się, że kontrola polega na badaniu zgodności działania danego podmiotu z założonym wzorcem oraz formułowaniu na tej podstawie odpowiednich wniosków. Organ kontrolujący nie może wpływać na działalność jednostek kontrolowanych i wydawać im nakazów lub poleceń. Nadzór natomiast polega na inspirowaniu i korygowaniu przez podmiot nadzorujący, za pomocą wielu zinstytucjonalizowanych zachowań, działań podmiotu nadzorowanego. Organ nadzorujący jest wyposażony w instrumenty oddziaływania na organy nadzorowane, nie może jednak ich wyłączać w wykonywaniu przypisanych im kompetencji. Nadzór obejmuje więc kontrolę poszerzoną o możliwość władczego oddziaływania. Z uprawnienia do nadzoru wynika bowiem uprawnienie do kontroli, natomiast z uprawnienia do kontroli nie wynika uprawnienie do nadzoru.

Podobnie definicja nadzoru została ujęta przez Trybunał Konstytucyjny<sup>20</sup>. Termin „nadzór” w powyższym ujęciu jest rozpatrywany w ramach relacji wewnątrz aparatu administracyjnego. Należy zauważyć, że pojęcie nadzoru w prawie ochrony środowiska (ale i nie tylko) ma natomiast szersze znaczenie i obejmuje obok relacji wewnątrz aparatu administracyjnego także zależności występujące między tym aparatem a podmiotami korzystającymi ze środowiska. Niniejsze rozważania będą dotyczyły tylko tego ostatniego aspektu zależności, a mianowicie relacji między określonymi or-

<sup>18</sup> Z literatury na temat pojęcia „kontrola” zob. np. P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006; P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008, s. 135; B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993; S. Jędrzejewski, *Kontrola administracji*, Toruń 1979; M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996; R. Stankiewicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 250–251; J. Sługocki, *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2007, s. 389–390; G. Szpor, *Kontrola administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009, s. 280 i n.; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 485 i n.; M. Zirk-Sadowski, *Kontrola administracji publicznej* [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005, s. 259 i n.; Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004, s. 416 i n.

<sup>19</sup> Por. J. Adamiak, *Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego* [w:] *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, red. W. Kosiedowski, Toruń 2001, s. 73–74; B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem...*, 1993, s. 56–59; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999, s. 7–18; M. Miemieć, *Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego* [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 274.

<sup>20</sup> W uzasadnieniu uchwały z 5.10.1994 r., W 1/94, OTK 1994/2, s. 47, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przez „nadzór” należy rozumieć określone procedury, dające odpowiednim organom państwowym, wyposażonym w stosowne kompetencje, prawa ustalania stanu faktycznego, jak też korygowania działalności organu nadzorowanego.

ganami administracji a podmiotami zobowiązanymi do przestrzegania prawa (określanymi w prawie ochrony środowiska podmiotami korzystającymi ze środowiska).

Kolejnym terminem istotnym dla ustalenia definicji kontroli środowiskowej jest „środowisko”. O ile „kontrola” jest terminem prawniczym, o tyle „środowisko” jest także pojęciem prawnym, wywodzącym się od ochrony przyrody, która pojawiła się w latach 30. ubiegłego stulecia<sup>21</sup>. W piśmiennictwie najczęściej przywoływana jest definicja środowiska naturalnego zaproponowana przez W. Brzezińskiego<sup>22</sup>. Zdaniem autora przez naturalne środowisko człowieka należy rozumieć „ogół elementów naturalnych, tzn. stworzonych przez naturę, ale w mniejszym lub większym stopniu przekształconych przez gospodarczą działalność człowieka, składających się w danym miejscu i czasie na warunki życia ludzkiego”. Definicja ta może wywoływać pewne wątpliwości. Ówczesnie uważano, że jest ona zbyt szeroka. J. Boć sugerował wyraźniejsze objęcie jej treścią elementów niematerialnych, a także odrzucenie ostatniej części, ponieważ „brak elementu życia ludzkiego w danym miejscu i czasie nie dyskwalifikuje danego środowiska jako środowiska naturalnego”<sup>23</sup>.

Pierwszą definicję legalną analizowanego terminu wprowadziła ustawa z 31.01.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>24</sup>. Była to pierwsza całościowa definicja w polskim porządku prawnym. Środowiskiem, według art. 1 ust. 2 u.o.k.ś., był ogół elementów przyrodniczych, w szczególności powierzchnia ziemi łącznie z glebą, kopaliny, wody, powietrze atmosferyczne, świat roślinny i zwierzęcy, a także krajobraz znajdujący się zarówno w stanie naturalnym, jak i przekształcony w wyniku działalności człowieka. Z definicji tej wynikało, że część składową środowiska stanowiła „przyroda”, natomiast zakres środowiska nie obejmował wartości, które są pochodzenia pozaprzyrodniczego<sup>25</sup>. W ten sposób ustalono relacje między przyrodą i środowiskiem.

Aktualnie definicja środowiska wynika z art. 3 pkt 39 p.o.ś.<sup>26</sup> Zgodnie z cytowanym przepisem termin ten oznacza „ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka”<sup>27</sup>. Ustawa przykładowo wy-

<sup>21</sup> Na temat ewolucji terminu „środowisko” zob. M. Roliński, *Ewolucja pojęcia prawnego „środowisko” i „ochrona środowiska”*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2005/6, s. 159–161.

<sup>22</sup> W. Brzeziński, *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975, s. 291.

<sup>23</sup> J. Boć, *Zagadnienia prawne ochrony środowiska naturalnego*, Wrocław 1979, s. 38.

<sup>24</sup> Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm., nie obowiązuje.

<sup>25</sup> J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994, s. 9.

<sup>26</sup> Ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.).

<sup>27</sup> Szerzej na ten temat zob. B. Rakoczy [w:] J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 46; B. Rakoczy [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 49–50; M. Górski [w:] *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001, s. 81–83; M. Pchalek [w:] M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 85–86; B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013, s. 37 i n.; B. Rakoczy [w:] *Leksykon ochrony środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, Warszawa 2009, s. 373 i n.

licza elementy środowiska: powierzchnia ziemi, kopaliny, powietrze, wody, krajobraz i klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. Przyjęcie terminu „środowisko” dla określenia zespołu elementów opisanych w definicji jest szerokie. Definicja ta jednak już się w naszym ustawodawstwie zadomowiła, w zasadzie prawie identyczną zawierała poprzednia ustawa ogólna, czyli ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska.

Należy zgodzić się z M. Górskim, że definicja „środowiska” wywodzi się z przyjęcia określonego założenia teoretycznego, zawiera w swojej treści odniesienia do różnych sposobów spojrzenia na precyzowany termin, jest typową definicją legalną sporządzoną dla potrzeb wykładni przepisów<sup>28</sup>. Wynika to z faktu, że nauka różnie definiuje ten termin. Inne jest określenie środowiska w naukach biologicznych, geograficznych. W związku z tym definicja środowiska zawarta w Prawie ochrony środowiska nie ma charakteru naukowego, została wprowadzona na potrzeby tej ustawy oraz ustaw sektorowych prawa ochrony środowiska korzystających z tego pojęcia<sup>29</sup>.

W literaturze przedmiotu wskazano, że u podstaw definicji „środowiska” leży założenie, iż środowisko jest pewnym zbiorem. Zbiór ten składa się z dwóch elementów, tj. z elementów przyrodniczych (przykładowo wyartykułowanych) i z określonych stanów faktycznych, obejmujących wzajemne oddziaływania między tymi elementami<sup>30</sup>. M. Górski uważa jednak, że do analizowanej definicji wprowadzono dość kardynalny błąd merytoryczny, ale – jak twierdzi – wynikający prawdopodobnie z błędnego sformułowania językowego. Autor wskazuje, że w przykładowym wyliczeniu elementów środowiska przez użycie zwrotu „oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej” do tych elementów zaliczono wszystkie wymienione wcześniej elementy środowiska. Traktowanie natomiast np. krajobrazu czy powietrza jako „elementu różnorodności biologicznej” wydaje się konstrukcją dość dziwną<sup>31</sup>.

Ostatnim pojęciem mającym wpływ na ustalenie znaczenia kontroli środowiskowej jest ochrona środowiska. Podobnie jak środowisko, jest to termin prawny. Zgodnie z art. 3 pkt 13 p.o.ś. ochrona środowiska to podjęcie lub zaniechanie działań umożli-

<sup>28</sup> M. Górski [w:] *Ustawa – Prawo ochrony...*, red. J. Jendrośka, s. 82.

<sup>29</sup> A. Barczak, A. Ogonowska, *Uchwały rady gminy w zakresie ochrony środowiska i przyrody. Wzory z komentarzem*, Warszawa 2019, s. 18–19.

<sup>30</sup> B. Rakoczy [w:] J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska...*, s. 46; B. Rakoczy [w:] *Leksykon...*, red. J. Ciechanowicz-McLean, s. 164 i n.; B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo...*, s. 22; B. Rakoczy [w:] Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 50 i n.

<sup>31</sup> M. Górski, *Wpływ nauk przyrodniczych i technicznych na treść, interpretację i stosowanie norm prawa administracyjnego (na przykładzie przepisów z zakresu prawnej ochrony środowiska)* [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Warszawa 2010, s. 8.

wiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Ochrona ta powinna polegać w szczególności na:

- 1) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju;
- 2) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom;
- 3) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego<sup>32</sup>.

Zdefiniowane w art. 3 pkt 13 p.o.ś. pojęcie ochrony środowiska ma bardzo szeroki zakres przedmiotowy, obejmujący zarówno sprawy bezpośrednio dotyczące ochrony środowiska, jak i tylko z jego ochroną związane<sup>33</sup>.

Definicja „ochrony środowiska” składa się z dwóch części. W pierwszej kolejności ustawodawca w sposób ogólny opisuje, co należy rozumieć przez ochronę środowiska, w drugiej części natomiast charakteryzuje w sposób przykładowy zachowania składające się na tę ochronę<sup>34</sup>. Pojęcie ochrony środowiska jest niezwykle pojemne, w związku z tym liczba spraw mieszczących się w tej kategorii jest bardzo duża. Ochrona środowiska to zarówno działania, jak i zaniechania. Ochrona ta polega zatem na aktywności, tj. na podejmowaniu określonych zachowań, a także na zaniechaniu, tj. powstrzymywaniu się od określonych działań (bierności). Ochrona środowiska nie może być ograniczona wyłącznie do działań o charakterze zachowawczym, zakładającym utrzymanie istniejącego stanu środowiska bądź jego określonych elementów. Takie podejmowanie ochrony środowiska może być uzasadnione tylko w wyjątkowych sytuacjach<sup>35</sup>.

Należy zgodzić się z poglądem prezentowanym w literaturze przedmiotu, że Prawo ochrony środowiska dookreśliło pojęcie ochrony środowiska. Oparcie analizowanego terminu na zasadzie zrównoważonego rozwoju spowodowało zmianę charakteru podejmowanych działań ochronnych. Należy tak chronić poszczególne elementy środowiska, by mieć na uwadze przede wszystkim ochronę życia i zdrowia ludzi. Oznacza to, że „ochrona środowiska” w obecnym stanie prawnym ma charakter podmiotowy, co jest zgodne z koncepcją ochrony środowiska w świetle art. 74 Konstytucji RP<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> B. Rakoczy [w:] J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska...*, s. 47–48; B. Rakoczy [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 50–52; B. Rakoczy, *Ochrona środowiska w praktyce gminy*, Warszawa 2020, s. 17; M. Górski [w:] *Ustawa – Prawo ochrony...*, red. J. Jendrośka, s. 53–57; M. Pchałek [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony...*, 2019, s. 61–62.

<sup>33</sup> Wyrok WSA w Kielcach z 4.12.2013 r., II SA/Ke 920/13, LEX nr 1426855.

<sup>34</sup> B. Rakoczy [w:] J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska...*, s. 47; M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony...*, 2019, s. 61 i n.

<sup>35</sup> A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 30.

<sup>36</sup> M. Roliński, *Ewolucja pojęcia prawnego „środowisko”...*, s. 164.

Po przywołaniu definicji „kontroli”, „środowiska” oraz „ochrony środowiska” można podjąć się próby sformułowania pojęcia kontroli środowiskowej.

Termin ten będzie oznaczał **ogół czynności podejmowanych w zakresie środowiska i jego ochrony, których celem jest ustalenie faktycznego stanu rzeczy w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska, połączonego z porównaniem stanu istniejącego środowiska ze stanem planowym** wynikającym z określonych ochronnych instrumentów prawnych o charakterze planistycznym, nazywanym stanem równowagi przyrodniczej.

Konstatując, trzeba stwierdzić, że „kontrola środowiskowa” to pojęcie o charakterze niedookreślonym i pojemnym. Z jednej strony odgrywa ono rolę integrującą szerokie spektrum działań kontrolnych, z drugiej jednak – może rodzić wątpliwości interpretacyjne.

### 3. Rodzaje i kryteria kontroli środowiskowej

Dokonując klasyfikacji kontroli środowiskowej, możemy wziąć pod uwagę różnorodne kryteria<sup>37</sup>. Wskaźniki te są tożsame z ogólnymi kryteriami stosowanymi przy kontroli, odnoszącej się nie tylko do kontroli środowiskowej, lecz także do kontroli podejmowanych w innych dziedzinach życia.

Biorąc za podstawę rozróżnienia **moment**, w którym kontrola jest wykonywana, odróżniamy kontrolę wstępną, faktyczną i następną. Jeżeli bierzemy pod uwagę, **z czyjej inicjatywy** kontrola jest realizowana, pojawia się kontrola na wniosek i z urzędu. Mając na uwadze **tryb kontrolowania**, wyróżnić można kontrolę planową oraz kontrolę pozaplanową (doraźną). Z kolei na podstawie kryterium **zasięgu kontroli** pojawia się kontrola nieograniczona (zupełna) oraz kontrola ograniczona (fragmentaryczna). Jeżeli natomiast odwołujemy się do **zakresu kontroli**, to pojawia się kontrola kompleksowa (generalna) oraz kontrola problemowa (odcinkowa). Istotnym podziałem jest podział na kontrolę zewnętrzną i wewnętrzną. Ponadto możemy wyróżnić kontrolę społeczną i kontrolę zawodową<sup>38</sup>.

W zakresie kontroli środowiskowej na szczególną uwagę zasługuje podział kontroli ze względu na jej zakres. Ważna jest bowiem kontrola kompleksowa, realizująca naczelną zasadę prawa ochrony środowiska, jaką jest zasada kompleksowości<sup>39</sup>. Wyznacza ona zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli. Odmiennego zdania jest

<sup>37</sup> Szerzej na ten temat zob. Z. Leoński, *Nauka...*, 2004, s. 142–143.

<sup>38</sup> J. Jagielski, *Kontrola administracji...*, 2018, s. 73–78.

<sup>39</sup> Szerzej na ten temat zob. P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 333–348; K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 76–78.

E. Knosala, który uważa, że w praktyce kontrola totalna (kompleksowa) jest stosunkowo rzadka, pozostaje często nierealnym postulatem, jest bowiem przede wszystkim bardzo kosztowna<sup>40</sup>. Z powyższym poglądem nie należy się zgodzić, ponieważ taka kontrola jest pożądana w zakresie przestrzegania przepisów ochrony środowiska. Nie ma większej wartości niż życie i zdrowie człowieka oraz zwierząt, a tym samym nie powinno być barier finansowych kontroli prowadzonej w tym zakresie. Ponadto efektywność ochrony środowiska wymaga od podmiotów kontrolujących i kontrolowanych uwzględnienia jej racji w każdym aspekcie ich działalności, w tym także w zakresie kontroli środowiskowej. Słusznie zauważono w piśmiennictwie, że „dzięki kompleksowemu podejściu możliwe jest osiągnięcie lepszego efektu prewencyjnego, jednocześnie zaś mniejszej uciążliwości ochrony środowiska dla realizacji innych polityk czy zadań państwa”<sup>41</sup>.

Zasada kompleksowości wynika z art. 5 p.o.ś. W myśl cytowanego przepisu, zakłada ona konieczność realizowania ochrony jednego lub kilku elementów przyrodniczych, z uwzględnieniem ochrony pozostałych komponentów środowiska. Organ kontrolujący, przeprowadzając kontrolę przestrzegania przepisów o ochronie środowiska, w myśl powyższej zasady powinien realizować ją z dwóch punktów widzenia. Po pierwsze, kontroler, prowadząc kontrolę, powinien ją potraktować jako element szeroko rozumianej zasady zintegrowanego podejścia do kwestii środowiskowych, w którym następuje kompleksowe ujęcie wszystkich elementów środowiska w ich wzajemnych oddziaływaniach. Oznacza to, że kontrolując daną działalność, np. w zakresie gospodarki odpadami, powinien brać pod uwagę, jak działania kontrolne wpłyną na stan środowiska w całości. Drugim punktem odniesienia dla niego powinno być kompleksowe traktowanie oddziaływań na środowisko, uwzględniane w konstrukcji wielu instrumentów prawnych. Z uwagi na to, że zasada kompleksowości zazwyczaj nie występuje w czystej postaci, organ kontrolujący powinien brać pod uwagę inne zasady, na czele z zasadą zrównoważonego rozwoju<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> E. Knosala, *Problem kontroli...*, s. 159.

<sup>41</sup> J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Nowe instrumenty administracyjnoprawne w ochronie środowiska* [w:] *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011, s. 193.

<sup>42</sup> Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009; Z. Bukowski, *Pojęcie zrównoważonego rozwoju w prawie międzynarodowym* [w:] *Księga Pamiątkowa Profesora Ryszarda Paczuskiego*, red. Z. Bukowski, Toruń 2004, s. 111; S. Wrzosek, *Zarządzanie środowiskiem przez administrację publiczną w Polsce*, Białystok 1999, s. 18 i n.; P. Korzeniowski, *Zasady prawne...*, s. 279 i n.; B. Poskrobko, *Paradygmat zrównoważonego rozwoju jako wiodący kanon w badaniu nowych obszarów ekonomii*, „Ekonomia i Środowisko” 2013/3, s. 10–24; B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 135–158; K. Szuma, *Prawo ochrony środowiska. Zarys wykładu. Wybór materiałów, tez orzeczeń sądów, kasusów oraz testów*, Warszawa 2013, s. 3–5; J. Ciechanowicz, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 1999, s. 59 i n.; J. Ciechanowicz, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003, s. 37 i n.; J. Stelmasiak, A. Wąsikowska [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. J. Stelmasiak, Warszawa 2009, s. 28 i n.; E. Mazur-Wierzbicka, *Ochrona środowiska a integracja europejska. Doświadczenia polskie*, Warszawa 2012, s. 41 i n.; A. Habuda, *Prawo ochrony środowiska czy prawo środowiska* [w:] *Prawo i polityka ochrony...*, red. A. Barczak, A. Ogonowska, s. 78; D. Strus, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w polityce ekologicznej państwa. Wybrane*

i zasadą prewencji<sup>43</sup>. Należy zgodzić się ze Z. Bukowskim, że zasada zrównoważonego rozwoju „jest jedną z globalnych koncepcji odnoszących się do dalszej ewolucji życia ludzkiego na Ziemi, mająca istotne znaczenie i możliwa do wykorzystania na niższych szczeblach – międzynarodowym, krajowym, regionalnym czy lokalnym (...)”<sup>44</sup>. W związku z powyższym podmioty kontrolujące oraz kontrolowane powinny w zakresie swojej działalności równoważyć podstawowe systemy kształtujące przyszłość ludzkości na naszej planecie – środowiska, społeczeństwa i gospodarki, tak aby rozwój jednego z tych elementów nie stanowił zagrożenia dla pozostałych<sup>45</sup>. W piśmiennictwie wyraźnie podkreśla się, że „administracja publiczna powinna realizować swoje działania kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. W państwie polityka ochrony środowiska wiąże się z podejmowaniem działań, które zagwarantują współczesnym i przyszłym pokoleniom życie w środowisku wolnym od zagrożeń”<sup>46</sup>. Zauważyć jednak należy, że wyżej wskazane podmioty wykazują umiarkowane zainteresowanie wdrażaniem takiej zasady. Podmioty kontrolujące nie analizują uwzględnienia zrównoważonego rozwoju w działalności kontrolowanych. Wydaje się, że problem leży gdzie indziej. *De lege ferenda* należy wskazać, że koncepcja zrównoważonego rozwoju wymaga zmian legislacyjnych, zwłaszcza w zakresie zadań podmiotów kontrolujących. Według W. Toczyskiego koncepcja zrównoważonego rozwoju znajduje „wątle odzwierciedlenie” na gruncie praktyki rozwojowej na poziomie krajowym i regionalnym<sup>47</sup>.

---

aspekty [w:] *Prawo i polityka ochrony...*, red. A. Barczak, A. Ogonowska, s. 255 i n.; J. Stochlak, M. Podolak, *Ochrona środowiska w Polsce. Studium prawnopolitologiczne*, Lublin 2006, s. 53 i n.; *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, red. B. Rakoczy, K. Karpus, M. Szalewska, M. Walas, Toruń 2015; J. Kielin-Maziarsz, *Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie Unii Europejskiej – wybrane problemy* [w:] *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładaj, K. Sobieraj, Lublin 2011, s. 63 i n.; S. Kozłowski, *Zrównoważony rozwój – program na jutro*, Poznań–Warszawa 2008; A. Graczyk, A.M. Graczyk, *Wprowadzenie mechanizmów rynkowych w ochronie środowiska*, Warszawa 2011, s. 24 i n.; M. Stoczkiewicz, *Zasada zrównoważonego rozwoju jako zasada prawa*, „Prawo i Środowisko” 2001/1, s. 122 i n.

<sup>43</sup> P. Korzeniowski, *Zasady prawne...*, s. 363 i n.; P. Korzeniowski, *Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowlany. Studium prawnoadministracyjne*, Warszawa 2012, s. 35–37; P. Korzeniowski, *Wybrana problematyka zasady prewencji jako podstawy wykładni pojęcia przedsięwzięcia w procedurze indywidualnej oceny oddziaływania na środowisko* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala, Warszawa 2018, s. 467 i n.; K. Gruszecki, *Prawo ochrony...*, s. 78–82; J. Stelmasiak, A. Wąsikowska [w:] *Prawo...*, red. J. Stelmasiak, s. 28; M. Nyka, *Instrumenty ograniczania wpływu handlu na środowisko. Studium z prawa międzynarodowego*, Warszawa 2018, s. 61 i n.

<sup>44</sup> Z. Bukowski, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w działalności administracji publicznej* [w:] *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, red. M. Górski, J. Bućńska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, Warszawa 2011, s. 17.

<sup>45</sup> Rozważając tego typu problemy, warto sięgnąć do opracowania Z. Bukowskiego, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.

<sup>46</sup> G. Ignatowicz, *Bezpieczeństwo ekologiczne oraz stosowanie polityki ochrony środowiska przez administrację publiczną* [w:] *Prawo zarządzania środowiskiem – aspekty sprawiedliwości ekologicznej*, red. M. Nyka, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2017, s. 193.

<sup>47</sup> W. Toczyski, *System monitoringu rozwoju zrównoważonego w Polsce północnej* [w:] *Zrównoważony rozwój – doświadczenia polskie i europejskie*, red. S. Czaja, Nowa Ruda 2005, s. 454.