

## Zadania kontrolno-nadzorcze samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska

dr hab. Anna Barczak, prof. Uniwersytetu Szczecińskiego

### 1. Wstęp

Zadania o charakterze kontrolno-nadzorczym w zakresie ochrony środowiska polegają na badaniu stanu środowiska i przestrzegania obowiązków ochronnych nałożonych prawem na określone podmioty. W tym przypadku będzie chodziło o porównanie rzeczywistego stanu środowiska ze stanem postulowanym (tj. prawnie określonymi standardami ochronnymi). Z konfrontacji ustalonego stanu faktycznego z założonym wzorcem powinny być wyciągane wnioski, mogące stanowić podstawę do ewentualnego zastosowania odpowiednich środków nadzorczych.

W teorii prawa administracyjnego wyraźnie oddziela się kontrolę od nadzoru<sup>1</sup>. Brak jednak takich określeń wskazanych pojęć, które byłyby akceptowane przez większość doktryny. 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 podmioty nadzorowane, nie ma jednak uprawnień do wyłączenia w wykonywaniu przypisanych im kompetencji. Nadzór więc obejmuje 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 przedstawiona przez Trybunał Konstytucyjny<sup>2</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 osobami fizycznymi i jednostkami organizacyjnymi zobowiązanymi do przestrzegania prawa. Niniejsze rozważania będą dotyczyły tylko tego ostatniego aspektu zależności, a mianowicie relacji między określonymi organami administracji samorządu terytorialnego a podmiotami zobowiązanymi do przestrzegania prawa.

### 2. Zadania kontrolno-nadzorcze w zakresie ochrony środowiska – zagadnienia ogólne

Zadania kontrolno-nadzorcze w sferze ochrony środowiska wykonywane są przede wszystkim przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska<sup>3</sup>. W pewnym zakresie zadania te realizowane są również przez organy samorządu terytorialnego. Adresatami tego rodzaju działań są podmioty usytuowane poza strukturami organizacyjnymi administracji publicznej, tj. podmioty korzystające ze środowiska w określonym zakresie. Nie powinno budzić wątpliwości, że wyposażenie administracji samorządowej w tego rodzaju zadania wpływa na efektywność podejmowanych przez nią działań ochronnych.

1 Por. J. Adamiak, *Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego* (w:) W. Kosiedowski (red.), *Zarządzanie rozwojem regionalnymi lokalnymi*, Toruń 2001, s. 73–74; B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 56–59; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999, s. 7–18; M. Miemieć, *Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego*, (w:) A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002, s. 274.

2 Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 października 1994 r., OTK 1994, nr 2, s. 47.

3 W. Radecki, *Ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska z komentarzem*, Wrocław 2000.

Przez zastosowanie odpowiednich instrumentów kontrolno-nadzorczych odpowiednie organy mogą w szczególności zawczasu wykryć nieprawidłowości stwarzające zagrożenia dla środowiska oraz podjąć w miarę potrzeby działania zmierzające do przywrócenia lub nieprzekraczania wymaganego stanu środowiska. Zdecydowana większość tego rodzaju zadań wykonywanych jest przez samorządowe organy ochrony środowiska w interesie całego społeczeństwa, a następnie w interesie społeczności lokalnych.

Zadania kontrolno-nadzorcze w ochronie środowiska, w obrębie samorządu terytorialnego, realizowane są przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa. Działania ich są zawsze reakcją na czynności zamierzone, podejmowane lub już dokonane przez użytkowników środowiska. Przepisy ochronne dokładnie określają środki oddziaływania, które mogą stosować te organy w trakcie wykonywania funkcji nadzorczych i kontrolnych. Wypada podkreślić, że przywoływane wyżej podmioty nie mogą usurpować sobie prawa do posługiwania się środkami oddziaływania, które nie zostały im przyznane.

Zakres, właściwość i sposób prowadzenia kontroli przestrzegania przepisów środowiskowych przez samorządowe organy ochrony środowiska określają art. 379 i 380 u.p.o.ś.<sup>4</sup>. Zgodnie z art. 379 ust. 1 u.p.o.ś. wspomniane podmioty sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów. Kontrola powinna dotyczyć wszystkich przepisów środowiskowych pozostających we właściwości wskazanych podmiotów. Odwołanie do właściwości oznacza konieczność brania pod uwagę zarówno właściwości rzeczowej, miejscowej, jak i funkcjonalnej oraz ustalania takiej właściwości na podstawie określonego przepisu zobowiązującego do wykonania odpowiedniego zadania<sup>5</sup>. Stosownie do regulacji przyjętych w prawie ochrony środowiska właściwość rzeczowa marszałka województwa, starosty oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta) określona jest zarówno generalnie, przez uznanie ich za organy ochrony środowiska, a także indywidualnie, przez nałożenie odpowiedniego obowiązku konkretnym przepisem.

Wyraźne wskazanie organów upoważnionych do dokonywania kontroli nie oznacza oczywiście, że w ich imieniu nie mogą działać osoby upoważnione. Aby jednak czynności podjęte przez te podmioty były ważne, niezbędne jest posiadanie przez nie konkretnego upoważnienia do działa-

nia w imieniu organu. Ustawodawca nie określa charakteru takiego upoważnienia. Nie wskazuje również, co powinien zawierać taki dokument. Wydaje się, że upoważnienie powinno mieć charakter imienny i może być skierowane wyłącznie do osoby podporządkowanej służbowo. W związku z tym marszałek województwa może upoważnić do wykonywania funkcji kontrolnych pracowników urzędu marszałkowskiego, starosta – pracowników urzędu powiatowego, a wójt (burmistrz, prezydent miasta) – pracowników urzędu gminnego (miejskiego) lub funkcjonariuszy straży gminnych (por. art. 379 ust. 2 u.p.o.ś.). Upoważnienie może być jednorazowe lub stałe, przy czym należy sprecyzować, jakie czynności upoważniona osoba może prowadzić.

W celu prawidłowego wykonania zadań kontrolno-nadzorczych wspomniane samorządowe organy ochrony środowiska uzyskały konkretne uprawnienia kontrolne. Ujęto je w katalogu zamkniętym (por. art. 379 ust. 3 u.p.o.ś.). Oznacza to, że jest to wyliczenie wyczerpujące, dopuszczające możliwość przeprowadzenia tylko ściśle określonych czynności wskazanych w przepisie.

Dla osiągnięcia celów kontroli podmioty te mają prawo wstępu wraz z rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem przez całą dobę na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których prowadzona jest działalność gospodarcza. W odniesieniu do pozostałych terenów kontrola taka może być przeprowadzona tylko w umownej porze dziennej (w godz. od 6.00 do 22.00). W czasie prowadzenia kontroli organy kontrolujące podejmują tylko takie czynności, które są niezbędne dla ustalenia stanu faktycznego. Mają możliwość wzywania i przesłuchiwania osób posiadających wiadomości związane z przedmiotem kontroli. Wybór formy złożenia informacji zależy od prowadzących kontrolę. Mają oni prawo żądania pisemnych bądź ustnych informacji. W tym ostatnim przypadku zastosowanie będą miały przepisy kodeksu postępowania administracyjnego<sup>6</sup> związane z dokumentowaniem tego rodzaju dowodów, albowiem informacje takie będą miały za zwyczaj charakter dowodów w sprawie. Dla ustalenia stanu rzeczywistego organy administracji samorządowej, wykonując kontrolę, mają prawo żądać okazania różnego rodzaju dokumentów i udostępnienia wszelkich danych (np. o emisjach). Należy zaznaczyć, że dotyczy to wyłącznie materiałów związanych z problematyką kontroli.

W tym miejscu wypada także wspomnieć o obowiązku dokumentowania przebiegu kontroli na piśmie w postaci protokołu, którego jeden egzemplarz doręczany jest kierownikowi kontrolowanego podmiotu (kontrolowanej osobie fizycznej). Protokół jest podstawowym dokumentem obrazującym przebieg kontroli i jej wyniki. Wiarygodność proto-

4 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 z późn. zm.). Dalej jako u.p.o.ś.

5 Por. M. Górski, *Podział kompetencji administracji publicznej w dziedzinie ochrony środowiska w świetle przepisów nowego systemu prawa. Kto za co odpowiada*, Ekoprofit 2001, nr 10, s. 17.

6 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 z późn. zm.).

kołu w pewnym stopniu uzależniona jest od podpisania go przez kontrolującego oraz kontrolowanego. Ustawodawca uprawnia tego ostatniego do wniesienia zastrzeżeń i uwag wraz z uzasadnieniem. Należy zwrócić uwagę, że odmowa podpisania protokołu nie pociąga za sobą żadnych skutków prawnych. Protokół bowiem został sporządzony i podpisany przez kontrolującego, a brak podpisu kontrolowanego nie pozbawia protokołu wiarygodności, wskazuje natomiast na konflikt między kontrolowanym a kontrolującym<sup>7</sup>. W związku z tym na wójcie (burmistrzu, prezydencie miasta), staroście, marszałku województwa spoczywa obowiązek zainteresowania się tą kwestią, tym bardziej że prawo ochrony środowiska przewiduje tu określoną procedurę (tj. zgłoszenie uwag, które wspomniane samorządowe organy ochrony środowiska powinny rozpoznać).

Wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa bądź też podmioty przez nich upoważnione mają także prawo do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia środowiskowe<sup>8</sup>. Jak słusznie zauważono w doktrynie, uprawnienie to ma charakter środka nadzorczego i należałoby je traktować jako obowiązek wystąpienia z wnioskiem o ukaranie, jeżeli wyniki przeprowadzonej kontroli wskazują na popełnienie wykroczenia ochronnego<sup>9</sup>.

Podmioty dokonujące kontroli mają niekiedy obowiązek wystąpienia do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podjęcie odpowiednich działań będących w jego kompetencji. Jest tak wtedy, gdy organy w trakcie kontroli stwierdzą naruszenie przepisów środowiskowych lub wystąpi uzasadnione podejrzenie, że doszło do takiego naruszenia. Jednocześnie podmioty kontrolujące obligowane są do przekazania inspektorowi dokumentacji sprawy, co należy rozumieć jako przejęcie sprawy przez tego ostatniego i dalsze jej prowadzenie.

W celu prawidłowego wykonywania nadzoru istotne znaczenie przypisuje się również czynnościom egzekucyjnym<sup>10</sup>. Szczególna ich rola ujawnia się, gdy nakazy lub zakazy określonych zachowań płyną z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, decyzji administracyjnych lub postanowień

organów administracji. W przypadku gdy podmioty korzystające ze środowiska nie realizują dobrowolnie nałożonych na nie obowiązków, to wykonania ich powinno dochodzić się na podstawie przepisów postępowania egzekucyjnego w administracji. W jego toku możliwe jest zastosowanie środków egzekucyjnych, mających charakter pieniężny (art. 1a pkt 12 lit. a u.p.e.a.) lub niepieniężny (art. 1a pkt 12 lit. b u.p.e.a.). Zadaniem tych instrumentów jest doprowadzenie do wykonania ciężącego na zobowiązanym obowiązku. W piśmiennictwie podkreśla się, że skuteczność środków egzekucyjnych jest jednym z podstawowych czynników przesądzających o efektywności administracji publicznej, w tym samorządowej<sup>11</sup>.

W obrębie egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym organem egzekucyjnym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), uprawniony do ustalania lub określania i pobierania wszystkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości (art. 19 § 2 u.p.e.a.). Z kolei starosta i marszałek województwa mogą pełnić tę rolę w zakresie określonym odpowiednią ustawą (por. art. 19 i 8 u.p.e.a.).

W ramach egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym natomiast organem egzekucyjnym będzie odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa, właściwi w zakresie zadań własnych, zadań z zakresu administracji rządowej oraz obowiązków wynikających z decyzji i postanowień z zakresu administracji publicznej, wydawanych przez samorządowe jednostki organizacyjne (art. 20 § 1 pkt 2 u.p.e.a.)<sup>12</sup>.

### 3. Kontrola jakości środowiska

Kontrola jakości środowiska polega na prowadzeniu jego monitoringu. Państwowy monitoring środowiska jest podstawowym źródłem informacji danych i informacji o stanie **środowiska** w Polsce (art. 23 ust. 3 uIŃ<sup>13</sup>). Stanowi on system pomiarów, ocen i prognoz stanu środowiska oraz gromadzenia, przetwarzania, rozpowszechniania informacji o jego jakości i zmian w nim zachodzących (art. 23 ust. 2 uIŃ). Celem monitoringu jest wspomaganie działań ochronnych oraz zwiększanie ich skuteczności. Realizacja wspomnianego

7 W. Radecki, *Organy administracji oraz instytucje ochrony środowiska. Tytuł VII ustawy – Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2002, s. 29.

8 Prawa i obowiązki oskarżyciela publicznego we wspomnianym postępowaniu reguluje ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1120 z późn. zm.).

9 M. Górski (w:) J. Jendrośka (red.), *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 898–899; W. Radecki, *Organy administracji oraz instytucje...*, s. 27.

10 Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz.U. z 2019 r. poz. 1438). Dalej jako u.p.e.a.

11 Por. W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne – zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2002, s. 290.

12 Szerzej na temat organów egzekucyjnych zob. K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne i postępowanie egzekucyjne w administracji*, Kraków 2002, s. 230–233; W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne – zagadnienia...*, s. 259–262; P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999, s. 105–111; M. Ofiarska, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, Szczecin 2000, s. 31–47.

13 Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1355). Dalej jako uIŃ.

zamierzenia następuje przez systematyczne informowanie organów administracji oraz społeczeństwa o jakości elementów środowiska, dotrzymywaniu standardów jakości środowiska oraz obszarach występowania przekroczeń tych standardów, a także występujących zmianach jakości elementów przyrodniczych i przyczynach tych zmian, w tym powiązaniach przyczynowo-skutkowych występujących między emisjami i stanem wspomnianych elementów. Obowiązek rozpowszechniania informacji o jakości środowiska spoczywa przede wszystkim na organach koordynujących działanie państwowego monitoringu środowiska (tj. organach IOŚ). Jest on adresowany również do innych organów administracji publicznej, w tym organów samorządowych. Z tego względu niezbędne jest wyposażenie powyższych podmiotów w odpowiednie instrumenty umożliwiające uzyskiwanie potrzebnych informacji o stanie środowiska. W tym celu prowadzone są badania monitoringowe (np. obserwacje, pomiary, analizy). Dane uzyskane z przywoływanych badań gromadzone są w odpowiednich rejestrach oraz bazach danych. Dla potrzeb tych niekiedy prowadzone są ewidencje, dotyczące jakości środowiska i poszczególnych jego elementów.

Dysponując zdobytymi w ten sposób informacjami, organy administracji zostały zobowiązane do wzajemnego informowania się o stanie środowiska. Na szczególną uwagę zasługuje uprawnienie organów stanowiących samorządu terytorialnego do uzyskania od wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska informacji o wynikach kontroli obiektów o podstawowym znaczeniu dla województwa (art. 8a ust. 1 uIOŚ)<sup>14</sup>. Wskazany inspektor obowiązany jest na wniosek wskazanego organu przygotować taką informację i przedstawiać radzie gminy, radzie powiatu oraz sejmikowi województwa. Podmioty te powinny rozpatrzyć uzyskaną informację.

Należy zwrócić uwagę także na to, że rada powiatu uzyskała kompetencję do podjęcia uchwały określającej kierunki działania wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w celu zapewnienia na danym obszarze należytej ochrony środowiska (art. 8a ust. 2 uIOŚ).

W przypadkach bezpośredniego zagrożenia zarówno starosta, jak i wójt (burmistrz, prezydent miasta) mają prawo do wydania wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska polecenia podjęcia działań zmierzających do usunięcia tego zagrożenia. W tym miejscu należy również wskazać, że polecenie nie może dotyczyć wykonania konkretnych czynności służbowych oraz określać sposobu wykonania zadania. Powinno ograniczać się tylko do ustalenia przedmiotu działania lub wskazania na stan niezgodny z prawem, o którego usunięcie chodzi. Odpowiedzialność za treść polecenia ponosi wyłącznie organ, który je wydał. Polecenie naruszające prawo jest nieważne.

Z analizy przepisów ochronnych wynika, że spośród organów samorządowych określone zadania w zakresie kontroli jakości środowiska zostały przyznane tylko staroście i to w formie zadań własnych. Charakterystyczne jest występowanie tego podmiotu **w dwóch grupach sytuacji, tj.:** gdy starosta samodzielnie prowadzi badania monitoringowe, czyli jest organem monitoringu; gdy starosta jest podmiotem zobowiązanym do prowadzenia rejestrów oraz baz danych dotyczących środowiska.

#### 4. 4. Nadzór nad przestrzeganiem obowiązków środowiskowych

Nadzór nad przestrzeganiem obowiązków środowiskowych obejmuje zobowiązania nakładane bezpośrednio przez samorządowe organy ochrony środowiska oraz wynikające z innych źródeł. Nadzór ten wiąże się z reglamentowaniem działań ochronnych oraz formułowaniem nakazów (zakazów) mających na celu restytucję walorów przyrodniczych. Oznacza to, że zadania tego typu wykazują istotne związki przede wszystkim z zadaniami o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym. Wobec tego od razu powstaje pytanie, kiedy mamy do czynienia z zadaniami o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym, a kiedy z zadaniami o charakterze kontrolno-nadzorczym? Jakie kryterium będzie o tym decydowało? Należy bowiem zauważyć, że jedne i drugie mają generalnie charakter zobowiązujący. Wydaje się, że miarodajne będzie ustalenie źródła takiego zadania. Zadania pierwszego rodzaju wiążą się z korzystaniem ze środowiska. Istotne dla nich będzie określenie, kto, co i w jakim zakresie może ze środowiskiem robić oraz to, że organ w związku z tym nakłada obowiązek, ogranicza bądź dopuszcza działanie. Decyzje z tej grupy są z reguły rozstrzygnięciami wydawanymi na wniosek zainteresowanego. Zadania drugiego rodzaju natomiast wiążą się ze sprawowaniem nadzoru i kontroli. W tym przypadku obowiązek nakładany jest w związku z efektami kontroli, tj. stwierdzenia stanu niezgodnego z prawem naruszenia środowiska. Z reguły decyzje z tej grupy wydawane są z urzędu, w wyniku przeprowadzenia kontroli.

Jeżeli chodzi o nadzór nad przestrzeganiem obowiązków nakładanych bezpośrednio przez samorządowe organy ochrony środowiska to zadania tego rodzaju wykonywane są przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę i marszałka województwa. Należy pamiętać, że kompetencje powyższych podmiotów wykonywane w ramach kontroli określone są ustawowo co do ich zakresu przedmiotowego. Oznacza to, że mogą one wykonywać tylko takie czynności, które znajdują się w zakresie objętym ich właściwością.

14 Zob. W. Radecki, *Ustawa o Inspekcji ...*, s. 37–39.

Istotną sprawę w tej materii stanowią środki nadzoru, znajdujące się w gestii wskazanych wyżej podmiotów. Są to instrumenty, którymi administracja samorządowa posługuje się przy wypełnianiu powierzonych jej zadań. Nie będzie tu chodziło o formy i środki kontroli administracji<sup>15</sup>, lecz o instrumenty kontroli służące przede wszystkim zabezpieczeniu realizacji obowiązków środowiskowych. W ich obrębie można wyróżnić środki kontroli oraz środki podejmowane w celu korygowania działań podmiotów nadzorowanych<sup>16</sup>, tzw. środki korygujące. Mają one charakter powszechny w całej administracji publicznej w tym sensie, że nie są swoiste tylko dla działań podejmowanych w interesie ochrony środowiska i wobec podmiotów korzystających ze środowiska.

Wskazane zadania nadzorcze wykonywane są przede wszystkim w drodze decyzji administracyjnej. Wydaje się, że jest to słuszne rozwiązanie, albowiem w ten sposób możliwa jest kontrola sposobu wykonywania tych uprawnień, tym bardziej że występuje tu sytuacja, w której samorządowe organy ochrony środowiska rozstrzygają o prawach i obowiązkach podmiotów znajdujących się poza strukturami administracji publicznej. Stąd też kontrolne decyzje administracyjne nadają prawa i formułują obowiązki bądź tylko nakładają obowiązki. Ich adresaci zobligowani są do podporządkowania się określonym w nich dyspozycjom (ich treścią jest działanie, zaniechanie lub tolerowanie) lub zrezygnowania z zamierzonego przedsięwzięcia.

Środki kontroli stosowane w ramach nadzoru dostarczają samorządowym organom ochrony środowiska informacji o czynnościach nadzorowanych podmiotów. Z uwagi na nieingerencyjny charakter są to słabsze instrumenty oddziaływania. Generalnie bowiem nie są podejmowane w celu wywołania bezpośrednich skutków prawnych, lecz w celu spowodowania określonego stanu faktycznego. Dlatego też spełniają one funkcję prewencyjną.

Jeżeli chodzi o środki korygujące, to mają one przede wszystkim charakter sankcyjny. Obejmują działania nadzorcze, podejmowane w celu usunięcia istniejącego stanu zagrożenia przez cofnięcie lub ograniczenie wcześniej udzielonych uprawnień oraz działania nadzorcze, zmieniające sytuację prawną podmiotu nadzorowanego.

Dla ułatwienia ogólnej orientacji w zakresie nadzoru nad przestrzeganiem obowiązków nakładanych bezpośrednio przez samorządowe organy ochrony środowiska oraz przydzielonych w tym względzie środków nadzoru, można wyróżnić następujące typy tych zadań. Są to:

- 1) zadania nadzorcze nad przestrzeganiem obowiązków o charakterze ogólnym;
- 2) zadania nadzorcze nad przestrzeganiem obowiązków w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków;
- 3) zadania nadzorcze nad przestrzeganiem obowiązków w zakresie ochrony przyrody;
- 4) zadania nadzorcze nad przestrzeganiem obowiązków w zakresie ochrony powierzchni ziemi i jej wnętrza;
- 5) zadania nadzorcze nad przestrzeganiem obowiązków w zakresie ochrony przed odpadami.

Jeżeli chodzi o zadania nadzorcze nad przestrzeganiem obowiązków o charakterze ogólnym, to należy tu wspomnieć o uprawnieniach nadzorczych starosty i marszałka województwa, którzy stosują je wobec podmiotu korzystającego ze środowiska, a w szczególności prowadzącego instalację. Aby wymienione jednostki należycie wywiązywały się z nałożonych obowiązków, powyższe organy mają prawo do użycia zarówno środków kontroli, jak i środków korygujących. Są one organami właściwymi do przyjęcia informacji o planowanych zmianach w funkcjonowaniu instalacji objętej pozwoleniem zintegrowanym. Informacja powinna być złożona przed dokonaniem zmian. Jeżeli jest to zmiana inna niż istotna, to starosta lub marszałek województwa mają możliwość zobowiązania prowadzącego instalację do złożenia wniosku o zmianę pozwolenia. To od tych organów zależy, czy planowane zmiany w instalacji wymagają modyfikacji niektórych warunków wydanego pozwolenia zintegrowanego (art. 214 u.p.o.ś.). Starosta i marszałek województwa, którzy są organami właściwymi do wydania pozwolenia zintegrowanego, zobowiązani są do analizy warunków tego pozwolenia (art. 215 ust. 1 u.p.o.ś., art. 216 u.p.o.ś.)<sup>17</sup>.

Jeżeli chodzi o środki korygujące, zmieniające sytuację prawną podmiotu nadzorowanego, to należy wspomnieć o uprawnieniu starosty i marszałka województwa do nałożenia obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia lub przywrócenia środowiska do stanu właściwego. Okolicznością uzasadniającą zastosowanie wspomnianego instrumentu jest negatywne oddziaływanie na środowisko przez podmiot korzystający ze środowiska (art. 362 u.p.o.ś.)<sup>18</sup>.

W uprawnienia nadzorcze, zmieniające sytuację prawną podmiotu nadzorowanego w zakresie zadań o charakterze ogólnym, został także wyposażony wójt (burmistrz, prezydent

15 Przybiera ona postać kontroli legalności działania oraz kontroli służbowej.

16 Podział taki został zaproponowany przez Z. Leońskiego, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001, s. 168.

17 Z. Bukowski, (w:) Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 380–381.

18 M. Górski, (w:) M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 1205–1214.

miasta). Środki tego typu może podjąć jednak tylko w ramach zwykłego korzystania ze środowiska. Tytułem przykładu można wskazać na uprawnienie wspomnianego organu gminy do nakazania wykonania w określonym czasie czynności zmierzających do ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia bądź przywrócenia środowiska do stanu właściwego (art. 363 u.p.o.ś.)<sup>19</sup>.

Jeżeli chodzi o zadania kontrolno-nadzorcze w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, to wójt (burmistrz, prezydent miasta) został pozbawiony większości tych zadań. Jego rola jest marginalna w tym zakresie. Większość zadań z tego zakresu spoczywa na dyrektorze regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Do najważniejszych środków tego rodzaju należy zaliczyć uchwalenie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków (art. 19 ust. 1 u.z.z.w.)<sup>20</sup>

Zadania nadzorcze nad przestrzeganiem obowiązków w zakresie ochrony przyrody wykonywane są przez starostę oraz wójta (burmistrz, prezydenta miasta). Przy zadaniach nadzorczych, dotyczących gospodarki leśnej w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, właściwy jest starosta. Sprawując nadzór w tym przedmiocie, nadzoruje wykonanie zatwierdzonych uproszczonych planów urządzenia lasu niestanowiących własności Skarbu Państwa (art. 22 ust. 5 u.l.)<sup>21</sup>. Jeżeli w wyniku przeprowadzonej kontroli okaże się, że właściciel lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa nie wykonuje zadań zawartych we wspomnianym planie, wówczas starosta zobowiązany jest wydać decyzję administracyjną nakazującą wykonanie obowiązków wskazanych w art. 24 u.l. Rozstrzygnięcie takie może być wydane przez starostę również w przypadku, gdy właściciel lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa nie wykonuje obowiązków związanych z trwałym utrzymywaniem lasów i zapewnianiem ciągłości ich użytkowania (por. art. 13 u.l.) oraz decyzji w sprawie określenia zadań z zakresu gospodarki leśnej, wydanej na podstawie art. 19 ust. 3 u.l.

W zakresie humanitarnej ochrony zwierząt (tj. ogółu norm i wynikających z nich zasad określających stosunek człowieka do zwierzęcia<sup>22</sup>) organy administracji samorządowej podejmują działania mające na celu egzekwowanie przestrzega-

nia obowiązków ustalonych w ustawie o ochronie zwierząt<sup>23</sup>. Czynności te przyjmują postać decyzji administracyjnych. Podstawowe kompetencje w tym zakresie uzyskał wójt (burmistrz, prezydent miasta). Jest on właściwy do podjęcia rozstrzygnięcia w przedmiocie czasowego odebrania zwierzęcia i przekazania odpowiednim osobom bądź instytucjom (art. 7 ust. 1 u.o.z.), w przypadku gdy zwierzę jest traktowane w sposób niehumanitarny.

Jeśli chodzi o ustawę prawo łowieckie to zgodnie z art. 9a ust. 4 marszałek województwa dokonuje kontroli spełniania warunków określonych w wydanych przez siebie zezwoleniach na odstępowanie od zakazu płoszenia zwierząt łownych.

Podstawowym organem nadzorującym, jeżeli chodzi o zadania nadzorcze nad przestrzeganiem obowiązków w zakresie ochrony powierzchni ziemi, jest starosta. Jest to słuszne rozwiązanie z uwagi na to, że wskazany pomiot podejmuje większość decyzji reglamentacyjno-zobowiązujących w tej materii. Obok starosty określone funkcje nadzorcze przyznano także wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) i marszałkowi województwa.

Zadania nadzorcze nad przestrzeganiem obowiązków w zakresie ochrony przed odpadami przyznano marszałkowi województwa i staroście, a w odniesieniu do odpadów komunalnych – wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Organy te zostały zobowiązane do nadzoru nad działalnością w obrębie postępowania z odpadami oraz podejmowania odpowiedniej reakcji w przypadku naruszania prawa. W związku z tym przyznano im odpowiednie środki nadzorcze (por. art. 9u u.c.p.g.<sup>24</sup>, art. 46 u.o.<sup>25</sup>, art. 11 u.o.w.<sup>26</sup>, art. 70 u.b.a.<sup>27</sup>, art. 53 u.g.o.o.o.<sup>28</sup>).

Nadzór nad przestrzeganiem obowiązków wynikających z innych źródeł obejmuje w szczególności powinności nakładane przepisami powszechnie obowiązującymi. W ich obrębie wyróżnia się obowiązki materialne oraz obowiązki finansowe. Biorąc pod uwagę ich cel, te pierwsze mają charakter represyjny, a drugie charakter bodźców ekonomicznych. Zadaniem ich jest wymuszanie i stymulowanie działań proeko-

23 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 122 z późn. zm.). Dalej jako u.o.z.

24 Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1454 z późn. zm.). Dalej jako u.c.p.g.

25 Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 701 z późn. zm.). Dalej jako u.o.

26 Ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1849 z późn. zm.). Dalej jako u.o.w.

27 Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 521). Dalej jako u.b.a.

28 Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 542). Dalej jako u.g.o.o.o.

19 B. Rakoczy, (w:) J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2008, s. 574–576.*

20 Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1437). Dalej jako u.z.z.w.

21 Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2129 z późn. zm.). Dalej jako u.l.

22 Zob. M. Górski, *Humanitarna ochrona zwierząt (w:) Prawo ochrony środowisk dla praktyków, Wrocław 2008, cz. 13, rozdz. 8, pkt 1, s. 1.*

logicznych<sup>29</sup>, zwłaszcza inspirowanie przedsięwzięć ochronnych. Powinny one zapewniać minimalizację społecznych kosztów ochrony środowiska. W związku z tym podkreślenia wymaga funkcja prewencyjna wspomnianych instrumentów, polegająca na takim oddziaływaniu na jednostki korzystające ze środowiska, by to korzystanie było najmniej uciążliwe dla środowiska. Z tego względu mają one istotne znaczenie w realizacji zadań ochronnych.

Obowiązki materialne związane są z podejmowaniem czynności w celu usunięcia skutków działania niezgodnego z prawem. Przywoływane obowiązki przyjmują postać kar pieniężnych<sup>30</sup>. Wymierzenie ich następuje decyzją administracyjną, którą wydaje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Postępowanie w tych sprawach toczy się według zasad przewidzianych przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. Decyzja o ukaraniu ma charakter związany. Podmiot właściwy do jej wydania nie ma możliwości wyboru między różnymi rozwiązaniami. W razie zaistnienia określonych przepisami prawa przesłanek, kara musi być wymierzona. Brak okoliczności wskazujących na możliwość odstąpienia od wymierzenia kary bądź prowadzących do ograniczenia jej wymiaru. Katalog stanów faktycznych zagrożonych karą pieniężną jest zamknięty. Decyzja o ukaraniu ma charakter obciążający.

## 5. Konkluzje

Przeprowadzone rozważania dotyczące zadań o charakterze kontrolno-nadzorczym w sferze ochrony środowiska pozwalają na sformułowanie następujących wniosków. Przedmiotem zadań kontrolno-nadzorczych jest badanie przestrzegania wymagań ochrony środowiska, tj. obserwacja zachowań podmiotów nadzorowanych i wkraczanie w sytuacjach zagrożenia oraz w sytuacjach konfliktowych, włącznie z podejmowaniem szczególnych środków wskazanych w ustawach. Przez system monitoringu, kontroli i egzekwowania przestrzegania

obowiązków ochronnych nałożonych prawem, samorządowe organy ochrony środowiska zmierzają do zapewnienia, aby podmioty korzystające ze środowiska, zobligowane do posiadania określonych decyzji administracyjnych (zezwoleń, pozwoleń, koncesji), rzeczywiście je posiadały i spełniały wszystkie warunki określone w tych rozstrzygnięciach. Zdecydowana większość zadań kontrolno-nadzorczych wykonywana jest w interesie ogólnospołecznym, a dopiero później w interesie lokalnym. W zadaniach dotyczących kontroli jakości środowiska samorządowe organy ochrony środowiska występują jako podmioty zobowiązane i zobowiązujące. Zadania tego typu wykonywane są przede wszystkim przez starostę. Rola pozostałych samorządowych organów ochrony środowiska (tj. wójta, burmistrza, prezydenta miasta, marszałka województwa) ogranicza się do obowiązku udostępniania danych o stanie środowiska, uzyskanych w trakcie ich działalności.

Nadzór nad przestrzeganiem obowiązków środowiskowych wiąże się ze sprawowaniem kontroli i nadzoru. W tym przypadku obowiązek nakładany jest w wyniku efektów kontroli, tj. stwierdzenia stanu niezgodnego z prawem, naruszenia środowiska. Z reguły decyzje z tej grupy wydawane są z urzędu, w wyniku przeprowadzenia kontroli.

Nadzór nad przestrzeganiem obowiązków nakładanych bezpośrednio przez samorządowe organy ochrony środowiska wykonywany jest przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę i marszałka województwa. Przeprowadzana przez nich kontrola dotyczy wszystkich przepisów ochronnych pozostających we właściwości wskazanych jednostek. Istotną rolę odgrywają przyznane im środki nadzoru. W ich obrębie wyróżnia się środki kontroli oraz środki podejmowane w celu korygowania działań podmiotów nadzorowanych. Te ostatnie obejmują działania nadzorcze podejmowane w celu usunięcia istniejącego stanu zagrożenia przez cofnięcie lub ograniczenie wcześniej udzielonych uprawnień oraz działania nadzorcze zmieniające sytuację prawną podmiotu nadzorowanego.

Nadzór nad przestrzeganiem obowiązków wynikających z innych źródeł obejmuje w szczególności powinności nakładane przepisami powszechnie obowiązującymi. W ich obrębie wyróżnia się obowiązki materialne oraz obowiązki finansowe. Biorąc pod uwagę ich cel, te pierwsze mają charakter represyjny, a drugie charakter bodźców ekonomicznych. Obowiązki materialne związane są z podejmowaniem czynności w celu usunięcia skutków działania niezgodnego z prawem. Przyjmują one postać kar pieniężnych. Obowiązki finansowe natomiast związane są z egzekucją należnych opłat za korzystanie ze środowiska. Wymierzenie ich następuje również decyzją administracyjną, którą wydaje marszałek województwa lub starosta.

29 K. Górka, *System finansowania ochrony środowiska naturalnego w Polsce* (w:) Źródła finansowania ochrony środowiska naturalnego w Polsce. Materiały z konferencji naukowej (Kraków, 25 i 26 października 1996 r.), Kraków 1997, s. 26; W. Radecki, *Fiskalizacja prawa ochrony środowiska*, (w:) R. Mikosz (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Antoniego Agopszowicza*, Katowice 2000, s. 246.

30 A. Jaworowicz-Rudolf, *Instrumenty finansowo-prawne ochrony środowiska*, (w:) P. Korzeniowski (red.), *Prawa i obowiązki przedsiębiorców. Zarys encyklopedyczny*, Warszawa 2010, s. 125; K. Kwaśnicka, *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2011, s. 205–217; K. Popik-Choraży, *Kara pieniężna w prawie ochrony środowiska. Środki finansowo-prawne*. Tytuł V, Dział III ustawy Prawo ochrony środowiska, Lublin 2009.

## Literatura:

Adamiak J., *Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego* (w:) W. Kosiedowski (red.), *Zarządzanie rozwojem regionalnymi lokalnym*, Toruń 2001.

Bukowski Z., (w:) Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013.

Choraży K., Taras W., Wróbel A., *Postępowanie administracyjne i postępowanie egzekucyjne w administracji*, Kraków 2002.

Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne – zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2002.

Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993.

Górka K., *System finansowania ochrony środowiska naturalnego w Polsce* (w:) Źródła finansowania ochrony środowiska naturalnego w Polsce. Materiały z konferencji naukowej (Kraków, 25 i 26 października 1996 r.), Kraków 1997.

Górski M., (w:) J. Jendrośka (red.), *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001.

Górski M., (w:) M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.

Górski M., *Humanitarna ochrona zwierząt* (w:) *Prawo ochrony środowisk dla praktyków*, Wrocław 2008, cz. 13, rozdz. 8, pkt 1, s. 1.

Górski M., *Podział kompetencji administracji publicznej w dziedzinie ochrony środowiska w świetle przepisów nowego systemu prawa. Kto za co odpowiada*, Ekoprofit 2001, nr 10.

Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999.

Jaworowicz-Rudolf A., *Instrumenty finansowo-prawne ochrony środowiska*, (w:) P. Korzeniowski (red.), *Prawa i obowiązki przedsiębiorców. Zarys encyklopedyczny*, Warszawa 2010.

Kwaśnicka K., *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2011.

Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001.

Miemiec M., *Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego*, (w:) A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002.

Ofiarska M., *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, Szczecin 2000.

Popik-Choraży K., *Kara pieniężna w prawie ochrony środowiska. Środki finansowo-prawne. Tytuł V, Dział III ustawy Prawo ochrony środowiska*, Lublin 2009.

Przybysz P., *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999.

Radecki W., *Fiskalizacja prawa ochrony środowiska*, (w:) R. Mikosz (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Antoniego Agopszowicza*, Katowice 2000.

Radecki W., *Organy administracji oraz instytucje ochrony środowiska. Tytuł VII ustawy – Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2002.

Radecki W., *Ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska z komentarzem*, Wrocław 2000.

Rakoczy B., (w:) J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008.





Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.  
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.  
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601  
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70  
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl