

KONTROLA PODMIOTÓW KORZYSTAJĄCYCH ZE ŚRODOWISKA

Anna Barczak

KONTROLA PODMIOTÓW KORZYSTAJĄCYCH ZE ŚRODOWISKA

Anna Barczak

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

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

The logo for 'prawolubni' features the word in a serif font with a decorative flourish underneath.

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przystępujących 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.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na 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. Przykopska 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

| | |
|---|-----------|
| Wykaz skrótów | 9 |
| Wstęp | 13 |
| Rozdział I. Istota kontroli przestrzegania przepisów Prawa ochrony środowiska | 17 |
| 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 |
| Rozdział II. Kontrola przestrzegania przepisów Prawa ochrony środowiska w ujęciu podmiotowym | 44 |
| 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 |

| | |
|---|------------|
| Rozdział III. Kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie przestrzegania przepisów Prawa ochrony środowiska na przykładzie postępowania kontrolnego prowadzonego przez Inspekcję Ochrony Środowiska | 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 |
| Rozdział IV. System ekzarządzania i audytu środowiskowego (EMAS) | 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 |

| | |
|---|-----|
| Rozdział V. Prawa i obowiązki podmiotów korzystających ze środowiska ... | 223 |
| 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 |
| Zakończenie | 233 |
| Wykaz literatury przedmiotu | 235 |
| Wykaz aktów prawnych | 245 |
| Wykaz orzecznictwa sądowego | 249 |
| Wykaz źródeł internetowych | 251 |
| Lista kontrolna (checklista) | 253 |
| Ogólny schemat kontroli planowej przedsiębiorców prowadzonej przez organy IOŚ w zakresie przestrzegania przepisów ochrony środowiska | 269 |

WSTĘP

Prawo ochrony środowiska jest jednym z najmłodszych kierunków regulacji prawnej. Zaczęło kształtować się pod koniec lat 60. i na początku lat 70. ubiegłego wieku¹. Jest to nauka charakteryzująca się niezwykle dynamiką, zarówno na arenie międzynarodowej, jak i unijnej oraz polskiej². 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

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

² 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 środowiskowej³?
- 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 unijnym⁴, 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 sądowniczoadministracyjne.

³ Zagadnienie to zostanie przedstawione na przykładzie postępowania kontrolnego prowadzonego przez Inspekcję Ochrony Środowiska.

⁴ Obowiązek prowadzenia kontroli wynika z prawa pierwotnego Unii Europejskiej oraz prawa wtórnego (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 ekzarządzania 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”¹. 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 życia², 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 prawnej³.

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

¹ 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.

² B. Rakoczy, *Koncepcja współczesnego prawa...*, s. 60.

³ 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 sądownoadministracyjnych. 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”⁴. 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.

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

W *Słowniku języka polskiego* spotykamy dwa określenia kontroli⁵: 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 sprawujące 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 działania⁶.

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 zjawiskom⁷. Z powyższego wynika, że kontrola w teorii organizacji i zarządzania występuje w powiązaniu z pojęciem kierowania i zarządzania⁸. Analizując pojęcie kontroli w ujęciu nauki o organizacji i zarządzaniu, D. Wacinkiewicz wyróżnił cztery rudymentalne fazy (kroki, etapy)⁹. 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 prawną¹⁰.

W literaturze przedmiotu pojawia się wiele określeń analizowanego pojęcia. W tym miejscu przytoczone zostaną tylko wybrane definicje¹¹.

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

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

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

⁷ 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.

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

⁹ D. Wacinkiewicz, *Kontrola i nadzór...*, s. 130–132.

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

¹¹ 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 podmiotami¹².

Według E. Iserzona natomiast „kontrolą jest ogół czynności zmierzających do ustalenia faktycznego stanu rzeczy, połączony z porównaniem stanu istniejącego ze stanem planowym¹³.

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 przedstawiają¹⁴.

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 poleceń¹⁵.

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 odnoszonymi do nich – jako całości, jak również do ich poszczególnych fragmentów – założeniami wyjściowymi (znajdującymi wyraz w przyjętych celach, standardach, parametrach itd.). Ocena ta prowadzi 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 wątpliwości¹⁶.

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 korekty¹⁷.

¹² Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2004, s. 137.

¹³ E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968, s. 174.

¹⁴ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 349.

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

¹⁶ J. Jagielski, *Kontrola administracji...*, 2018, s. 23.

¹⁷ 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 zbliżone¹⁸. 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 pojęcia¹⁹. 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 Konstytucyjny²⁰. 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-

¹⁸ 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.

¹⁹ 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. Miemiec, *Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego* [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 274.

²⁰ 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.

W książce przedstawiono zasady kontroli przestrzegania przepisów ochrony środowiska, zarówno z punktu widzenia organu przeprowadzającego kontrolę, jak i podmiotów kontrolowanych. Publikacja omawia m.in.:

- przebieg postępowania kontrolnego prowadzonego przez Inspekcję Ochrony Środowiska;
- prawa i obowiązki podmiotu kontrolowanego w trakcie trwania kontroli;
- rodzaje rozstrzygnięć oraz środki prawne podejmowane na podstawie ustaleń kontroli;
- wdrażanie systemu EMAS w organizacji;
- prawa i obowiązki podmiotów korzystających ze środowiska.

W opracowaniu zawarto ponadto listę pytań kontrolnych, które pozwolą zbadać zgodność działań podmiotów korzystających ze środowiska z procedurami i środowiskowymi przepisami prawnymi.

Książka przeznaczona jest dla prawników specjalizujących się w ochronie interesów podmiotów korzystających ze środowiska, pracowników Inspekcji Ochrony Środowiska, Wód Polskich, Państwowej Straży Pożarnej, dyrektorów ochrony środowiska oraz organów lokalnych kontrolujących te podmioty, a także przedsiębiorców oraz sędziów sądów administracyjnych. Będzie cennym źródłem wiedzy dla przedstawicieli nauki oraz studentów prawa i administracji.

Anna Barczak – doktor habilitowana nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Szczecińskiego; kierownik Zespołu Badawczego Prawa Ochrony Środowiska w Instytucie Nauk Prawnych USZ; radca prawny; autorka, współautorka i redaktorka naukowa ponad 90 opracowań z zakresu prawa ochrony środowiska, m.in.: *Oceny oddziaływania na środowisko w polskim prawie ze wzorami dokumentów i schematami* (2018), *Uchwały rady gminy w zakresie ochrony środowiska i przyrody. Wzory z komentarzem* (2019).



9 788382 232752 W01P01

ISBN 978-83-8223-275-2



9 788382 232752

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSCLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL