

# INSPEKCJA OCHRONY ŚRODOWISKA

Komentarz

Daria Danecka, Wojciech Radecki

---

---

**KOMENTARZE PRAKTYCZNE**

# INSPEKCJA OCHRONY ŚRODOWISKA

Komentarz

Daria Danecka, Wojciech Radecki

---

---

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

*Stan prawny na 1 marca 2020 r.*

Wydawca  
*Izabella Małecka*

Redaktor prowadzący  
*Joanna Ołówek*

Opracowanie redakcyjne  
*Violet Design Wioletta Kowalska*

Projekt okładek serii  
*Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski*

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.

prawoLubni

**SZANUJMY 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 978-83-8187-414-4

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)

## WSTĘP

Przepisy o specjalnym organie kontrolnym w zakresie ochrony środowiska pod nazwą najpierw Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska, następnie Inspekcji Ochrony Środowiska nie cieszyły się szczególnym zainteresowaniem doktryny. Pierwszym przepisom regulującym tę materię, zamieszczonym w art. 94–96 ustawy z 31.01.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst pierwotny: Dz.U. Nr 3, poz. 6 ze zm.), autor jedyne go wówczas komentarza do tej ustawy<sup>1</sup> poświęcił zaledwie dwie strony. Kiedy po rozpoczęciu procesu transformacji ustrojowej ukazała się samodzielna ustawa z 20.07.1991 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska (tekst pierwotny: Dz.U. Nr 77, poz. 335 ze zm.), nowelizowana ponad 60 razy i nadal obowiązująca pod nazwą ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2019 r. poz. 1355 ze zm.), była ona dwukrotnie komentowana, najpierw niemal natychmiast po jej wejściu w życie<sup>2</sup>, potem po zasadniczej nowelizacji i zmianie nazwy Inspekcji<sup>3</sup>. Zrozumiałe jest, że po kolejnych kilkudziesięciu nowelizacjach ustawy oba te komentarze utraciły aktualność. Autorzy podręczników prawa ochrony środowiska dostrzegają wprawdzie Inspekcję Ochrony Środowiska, ale poświęcają jej raczej zdawkowe uwagi<sup>4</sup>. Nieco informacji o Inspekcji możemy znaleźć

---

<sup>1</sup> E. Radziszewski, *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Warszawa 1987, s. 188–189.

<sup>2</sup> W. Radecki, *Ustawa o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska. Komentarz*, Wrocław 1992.

<sup>3</sup> W. Radecki, *Ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska z komentarzem*, Wrocław 2000.

<sup>4</sup> Jeden z ważniejszych podręczników tej gałęzi prawa poświęca Inspekcji Ochrony Środowiska dwie strony, a relacjom Inspekcji z organami samorządu terytorialnego jedną; zob. M. Górski [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2014, s. 89–92.

w pracach traktujących o kontroli<sup>5</sup>, a jedynym bardziej ambitnym opracowaniem teoretycznym jest monografia o służbach, inspekcjach i strażach<sup>6</sup>, w której jednak Inspekcja Ochrony Środowiska jest prezentowana jako jedna z wielu. Nieliczne są także w naszym piśmiennictwie pozycje artykułowe omawiające rolę i zadania Inspekcji Ochrony Środowiska.

Nikłe zainteresowanie teoretyczne problematyką Inspekcji Ochrony Środowiska nie odpowiada jej znaczeniu w działaniach zmierzających do zapewnienia przestrzegania przepisów prawa ochrony środowiska. Oczywiście bowiem jest, że nie wystarczy wprowadzenie choćby najdoskonalszych przepisów ochronnych, aby zapewnić rzeczywistą ochronę środowiska. Przestrzeganie tych przepisów wymaga kontroli i wyprowadzania konsekwencji z ustaleń kontroli, w tym wdrażania instrumentów odpowiedzialności prawnej. Inspekcja Ochrony Środowiska nie jest wprawdzie jedynym, ale na pewno jest najważniejszym organem kontroli ochrony środowiska, upoważnionym także do aktywności w dziedzinie odpowiedzialności prawnej, przede wszystkim odpowiedzialności administracyjnej, w której ramach organy Inspekcji wymierzają administracyjne kary pieniężne za delikty administracyjne polegające na naruszeniu wymagań ochrony środowiska, ale także odpowiedzialności karnej zarówno za wykroczenia (w tej sferze organom Inspekcji przysługują uprawnienia oskarżyciela publicznego), jak i za przestępstwa, kiedy organy Inspekcji są zobowiązane do kierowania odpowiednio udokumentowanych zawiadomień do organów ścigania.

Problematyką prawną Inspekcji Ochrony Środowiska zajmujemy się od kilku lat. Nasze przemyślenia prezentowaliśmy na międzynarodowych Dniach Prawa w Brnie w listopadzie 2016 r.<sup>7</sup> oraz na konferencji polskich, czeskich i słowackich prawników zajmujących się prawem środowiska w Chełmnice we wrześniu 2018 r. Szczególnie inspirujące było dla nas prowadzenie szkolenia w Mazowieckim Wojewódzkim Inspektoracie

---

<sup>5</sup> Tytułem przykładu J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2005.

<sup>6</sup> J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007.

<sup>7</sup> D. Danecka, W. Radecki, *Úloha polské inspekce ochrany životního prostředí při prosazování právní odpovědnosti* [w:] J. Hanák, I. Průchová a kolektiv, *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*, Brno 2017, s. 87–105.

Ochrony Środowiska w grudniu 2018 r. Było to wkrótce po wejściu w życie nowelizacji przepisów o Inspekcji, która znacznie rozszerzyła jej uprawnienia. W trakcie szkolenia przekonaliśmy się, jak wiele pytań i złożonych problemów prawnych staje przez inspektorami. Mając to na uwadze, postanowiliśmy przygotować obszerny komentarz do ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, w którym staramy się odpowiedzieć na pytania nurtujące zwłaszcza praktykę. Mamy wprowadzić świadomość, że komentarz do ustawy o charakterze głównie proceduralnym, a taką jest ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska, nie powinien zbyt głęboko wchodzić w problematykę prawa materialnego, ale biorąc pod uwagę nowelę z 20.07.2018 r.<sup>8</sup> uznającą Inspekcję za organ ścigania przestępstw i wykroczeń, a także doświadczenia ze szkoleń, postanowiliśmy nieco miejsca poświęcić problematyce prawa materialnego w odniesieniu do przestępstw, wykroczeń i deliktów administracyjnych.

Komentarz kierujemy przede wszystkim do organów, inspektorów i innych pracowników Inspekcji Ochrony Środowiska. Mamy przy tym nadzieję, że okaże się on interesujący także dla podmiotów podlegających kontroli Inspekcji oraz dla podmiotów współdziałających z Inspekcją.

Poszczególne części komentarza opracowali:

- Daria Danecka – pkt 4 i 5 w części I oraz komentarz do rozdziału 3 (z wyjątkiem art. 14 i 15), rozdziałów 4b, 4c i 5 w części II, a także bibliografię i aneksy;
- Wojciech Radecki – pkt 1, 2 i 3 w części I oraz komentarz do rozdziałów 1, 2 i 2a, art. 14 i 15 w rozdziale 3, rozdziałów 4, 5a i 6 w części II.

W komentarzu uwzględniamy stan prawny na dzień 1.03.2020 r.

*Daria Danecka i Wojciech Radecki*

Wrocław, grudzień 2019 r.

---

<sup>8</sup> Ustawa z 20.07.2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1479).

# 1. Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska powołana ustawą z 31.01.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska

Specjalistyczna inspekcja pod nazwą Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska została powołana w Polsce ustawą o ochronie i kształtowaniu środowiska. Ustawodawca poświęcił jej trzy artykuły zamieszczone w rozdziale 1 „Organy ochrony środowiska” działu VI „Organizacja ochrony środowiska” (art. 94–96). Artykuł 94 ust. 1 tej ustawy oznajmiał utworzenie Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska podlegającej naczelnemu organowi ochrony środowiska, którym wówczas był Minister Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska (art. 94 ust. 2 u.o.k.ś.). Na czele PIOŚ stał Główny Inspektor Ochrony Środowiska powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra (art. 94 ust. 3 u.o.k.ś.). Do zadań PIOŚ ustawodawca w art. 95 u.o.k.ś. zaliczył:

- 1) kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy,
- 2) prowadzenie bądź inicjowanie badań mających na celu ocenę stanu środowiska i zachodzących w nim zmian,
- 3) podejmowanie działań tworzących warunki zapobiegania zagrożeniom środowiska oraz przywracania go do stanu właściwego,
- 4) popularyzowanie zasad ochrony środowiska,
- 5) wykonywanie innych zadań określonych w ustawie.

Artykuł 96 u.o.k.ś. zobowiązywał Radę Ministrów do wydania rozporządzenia wykonawczego określającego szczegółowy zakres zadań oraz

organizację PIOŚ, a także zasady i tryb wykonywania przez ten organ oraz przez terenowe organy administracji państwowej kontroli w zakresie ochrony środowiska, jak też zasady współdziałania tych organów. Delegację tę Rada Ministrów wykonała 30.09.1980 r., wydając rozporządzenie w sprawie Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska oraz wykonywania kontroli w zakresie ochrony środowiska<sup>1</sup>. Rozporządzenie składało się z trzynastu paragrafów, spośród których § 2 zawierał przykładowe (poprzedzone wyrazami „w szczególności”) wyliczenie zadań PIOŚ, obejmujące sprawy:

- 1) kontroli przestrzegania wymagań ochrony środowiska zapewniających zachowanie wartości środowiska i realizacji tych wymagań w działalności organów administracji państwowej, jednostek organizacyjnych, osób fizycznych i organizacji społecznych oraz wykonywania związanych z tym niezbędnych badań jakościowych;
- 2) prowadzenia lub inicjowania badań jakości środowiska oraz oceny jego stanu i zachodzących w nim zmian;
- 3) podejmowania działań tworzących warunki zapobiegania zagrożeniom środowiska oraz przywracania go do stanu właściwego;
- 4) popularyzowania zasad ochrony środowiska;
- 5) opracowywania i wdrażania metod analityczno-badawczych i kontrolno-pomiarowych w ochronie środowiska;
- 6) kontroli realizacji ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie ochrony środowiska;
- 7) prowadzenia spraw dotyczących nadzwyczajnego zagrożenia środowiska;
- 8) przygotowywania projektów norm dotyczących dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń i innych uciążliwości dla środowiska;
- 9) inicjowania działalności lub przedsięwzięć albo zgłaszania propozycji mających na celu ochronę środowiska bądź zachowania stanu jego równowagi;
- 10) współdziałania z organami kontrolnymi i organami ścigania w sprawach związanych z naruszeniem przepisów o ochronie środowiska;
- 11) udzielania pomocy i instruktażu służbom ochrony środowiska powołanym w jednostkach organizacyjnych;

---

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 24, poz. 96.



- 12) organizowania i prowadzenia systemu obserwacji stanu środowiska;
- 13) kontroli działalności służb ochrony środowiska terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego w zakresie zadań powierzonych PIOŚ;
- 14) rozpatrywania skarg i wniosków w sprawach naruszenia ochrony środowiska;
- 15) prowadzenia spraw związanych z realizacją zadań ministra dotyczących:
  - a) zapobiegania produkcji i importowi maszyn, urządzeń i innych wyrobów szkodliwych dla zdrowia ludzi albo powodujących szkodliwe uciążliwości dla środowiska,
  - b) podejmowania środków zmierzających do usunięcia zagrożeń powodowanych działalnością pogarszającą stan środowiska w stopniu stwarzającym zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego,
  - c) wprowadzania na określonych obszarach zakazu używania paliw lub surowców albo stosowania procesów technologicznych powodujących zanieczyszczenie powietrza atmosferycznego w stopniu zagrażającym zdrowiu ludzi;
- 16) wykonywania zadań powierzonych przez ministra.

Stosownie do § 3 ust. 1 powołanego rozporządzenia PIOŚ została zobowiązana do współdziałania w wykonywaniu zadań z organami administracji państwowej, organizacjami spółdzielczymi i społecznymi. Według § 3 ust. 2 w razie ujawnienia nieprawidłowości powodujących naruszenie przepisów o ochronie środowiska PIOŚ:

- 1) podejmowała działania przewidziane prawem, mające na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości;
- 2) występowała do właściwych organów o zastosowanie środków przewidzianych prawem;
- 3) zawiadamiała o naruszeniu prawa organ nadrzędny sprawcy oraz właściwy organ administracji publicznej stopnia wojewódzkiego.

Precyzując kwestie organizacyjne, § 4 ust. 3 ww. rozporządzenia wskazywał, że w ramach PIOŚ działają zespoły, stanowiska pracy oraz zespoły terenowe.

Przepisy § 6–9 rozporządzenia określały sposób wykonywania kontroli według niejako „klasycznego” schematu: wstęp do obiektu kontrolowanego, pobór próbek, przeprowadzanie badań, żądanie wyjaśnień i okazania dokumentów. Podstawowym instrumentem było zarządzenie pokontrolne kierowane do kontrolowanego, nakazujące usunięcie w określonym terminie stwierdzonych nieprawidłowości.

Przepisy § 10–12 aktu wykonawczego dotyczyły czynności kontrolnych dokonywanych przez terenowe organy administracji państwowej oraz współdziałania tych organów z PIOŚ.

Spoglądając z perspektywy blisko 40 lat na rozwiązania przyjęte w Polsce w latach 80. ubiegłego stulecia, zauważamy niewielką samodzielność PIOŚ, która w szczególności nie miała kompetencji do wydawania decyzji wstrzymujących działalność zagrażającą środowisku ani nawet do wymierzania administracyjnych kar pieniężnych za naruszenie wymagań ochrony środowiska. To były kompetencje organów administracji, a PIOŚ jedynie mogła wnosić o ich zastosowanie.

W literaturze pojawiły się wątpliwości, czy PIOŚ jest rzeczywiście organem administracji, czy może tylko aparatem kontrolnym ministra<sup>2</sup>. Podnoszono wątpliwość, czy przewidziane wskazanym powyżej rozporządzeniem uprawnienie do kontrolowania organów administracji państwowej nie pozostaje w kolizji z uprawnieniami ministra<sup>3</sup>. W każdym razie ustawodawca nie miał jasnej wizji, czym ma być PIOŚ. Dopiero w połowie lat 80. ubiegłego stulecia w doktrynie prawa administracyjnego ugruntowało się stanowisko, że PIOŚ, a dokładniej jej centralne ogniwo, tj. Główny Inspektor Ochrony Środowiska jest centralnym organem administracji państwowej<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Tak m.in. B.J. Ziomek, *Administracyjnoprawne aspekty kontroli w dziedzinie ochrony i kształtowania środowiska* [w:] *Zagadnienia prawne ochrony środowiska*, red. K. Podgórski, Katowice 1981, s. 67.

<sup>3</sup> T. Woś, *Kontrola decyzji administracyjnych w zakresie ochrony środowiska w świetle ustaw styczeniowych 1980 r.*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1983, rocznik XVI, s. 90.

<sup>4</sup> J. Służewski, J. Jagielski, *Urzędy centralne w systemie organów administracji państwowej*, „Organizacja, Metody, Technika” 1986/3, s. 5.

Od strony organizacyjnej wskazać należy, że Minister Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska zarządzeniem wewnętrznym z 28.06.1982 r. wprowadził Statut PIOŚ, a na jego podstawie Główny Inspektor Ochrony Środowiska wydał zarządzenie z 12.05.1983 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego PIOŚ.

W oparciu o Statut w ramach PIOŚ działały:

- 1) Zespół Kontroli i Ocen Stanu Środowiska z siedzibą w Warszawie,
- 2) Zespół Organizacyjno-Administracyjny z siedzibą w Warszawie,
- 3) Zespół Doskonalenia Kadr Ochrony Środowiska z siedzibą w Dębem,
- 4) Zespół Przeciwdziałania Nadzwyczajnym Zagrożeniom Środowiska z siedzibą w Gdańsku,
- 5) trzy zespoły terenowe z siedzibami w Koszalinie, Krakowie i Wrocławiu.

Poza zespołami istniały: stanowisko pracy do spraw monitoringu i współpracy w ramach Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej, Sekretariat Konwencji Helsińskiej, stanowisko pracy do spraw współpracy na wodach granicznych.

Inspekcja była stopniowo rozbudowywana. Na podstawie regulaminu organizacyjnego z 1986 r. w ramach PIOŚ działały:

- 1) Zespół Kontroli i Ocen Stanu Środowiska (a w nim: wydział ocen i analiz, wydział skarg i wniosków, wydział normalizacji i badań laboratoryjnych, wydział do spraw monitoringu i aparatury kontrolno-pomiarowej);
- 2) Zespół Ekonomiczno-Administracyjny;
- 3) Zespół Przeciwdziałania Nadzwyczajnym Zagrożeniom Środowiska z siedzibą w Gdańsku;
- 4) zespoły terenowe z siedzibami w Koszalinie, Krakowie, Wrocławiu, Katowicach, Lublinie, Warszawie i Poznaniu;
- 5) Samodzielny Wydział Administracyjny;
- 6) samodzielne stanowiska do spraw kadr, obsługi prawnej, obronnych, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przeciwpożarowych.

Początkowo kompetencje PIOŚ ograniczały się do samej ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, nie obejmowały innych przepisów

Inspekcja Ochrony Środowiska (IOŚ) jest organem powołanym do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska. W komentarzu szczegółowo omówiono:

- katalog zadań IOŚ oraz jej organy,
- zagadnienia dotyczące pracowników IOŚ, w tym wymagań na stanowisku Inspektora Ochrony Środowiska, czasu pracy i dodatków inspekcyjnych,
- wykonywanie przez IOŚ zadań kontrolnych oraz w zakresie poważnych awarii,
- państwowy monitoring środowiska.

Komentarz wzbogacony został o wykaz przestępstw przeciwko środowisku, wykroczeń oraz deliktów administracyjnych, w zakresie których właściwe są organy Inspekcji Ochrony Środowiska. Omawia także zmiany, które przyznały organom IOŚ wiele nowych kompetencji do tej pory zarezerwowanych wyłącznie dla prokuratury i innych organów ścigania. Ten stan rzeczy doprowadził do wielu wątpliwości interpretacyjnych, które autorzy komentarza w przystępny sposób wyjaśniają.

Publikacja przeznaczona jest dla pracowników administracji rządowej i samorządowej – m.in. urzędów gmin, powiatów, województw, Inspekcji Ochrony Środowiska, prokuratury, Policji, Krajowej Administracji Skarbowej, Inspekcji Transportu Drogowego, Straży Pożarnej. Zainteresuje także przedsiębiorców z branż, które podlegają kontroli Inspekcji Ochrony Środowiska.

**Wojciech Radecki** – profesor zwyczajny, doktor *honoris causa* Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; emerytowany kierownik wrocławskiego Zakładu Zagadnień Prawnych Kształtowania i Ochrony Środowiska Instytutu Nauk Prawnych PAN. Specjalizuje się w problematyce prawa środowiska oraz prawa ochrony środowiska, z ukierunkowaniem na ochronę przyrody, leśnictwo i rybactwo. Autor lub współautor prawie 200 książek i ponad 2 tys. publikacji o charakterze naukowym i popularyzatorskim.

**Daria Danecka** – doktor nauk prawnych; adiunkt w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. W kręgu jej zainteresowań pozostaje prawo karne, administracyjne oraz prawo ochrony środowiska ze szczególnym uwzględnieniem prawa odpadowego, wodnego, przyrody oraz odpowiedzialności prawnej i kontroli. Autorka kilkudziesięciu publikacji naukowych z zakresu prawa ochrony środowiska, prawa administracyjnego, prawa karnego oraz teorii prawa.



#### ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

ISBN 978-83-8187-414-4

