

Regulacje zawarte w ustawie Prawo ochrony środowiska, dotyczące kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska przez organy samorządu terytorialnego

(Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska - z upoważnienia ministra -na interpelację nr 832 w sprawie regulacji zawartych w ustawie Prawo ochrony środowiska , 2 luty 2012 r.)

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż aby działalność organów ochrony środowiska była w pełni skuteczna, powinny zostać im przyznane uprawnienia pozwalające ustalić, czy zachodzą przesłanki wydania rozstrzygnięć nakładających określone obowiązki w zakresie ochrony środowiska. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.), dalej jako "ustawa P.o.ś.", nakłada obowiązki oraz przyznaje uprawnienia także organom samorządu terytorialnego (wójtom, burmistrzom, prezydentom miasta, starostom, marszałkom województwa, sejmikom województwa), które zgodnie z art. 376 tej ustawy są organami ochrony środowiska. Tytułem przykładu warto wskazać art. 194, zgodnie z którym "pozwolenie podlega cofnięciu lub ograniczeniu bez odszkodowania, jeżeli instalacja nie jest należycie eksploatowana, przez co stwarza zagrożenie pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrożenie życia lub zdrowia ludzi" (organem właściwym do wydania decyzji o cofnięciu lub ograniczeniu jest starosta), art. 363, zgodnie z którym "wójt, burmistrz lub prezydent miasta może, w drodze decyzji, nakazać osobie fizycznej, której działalność negatywnie oddziałuje na środowisko, wykonanie w określonym czasie czynności zmierzających do ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko", czy też art. 368 ust. 1, zgodnie z którym "w razie naruszenia warunków decyzji określającej wymagania dotyczące eksploatacji instalacji, z której emisja nie wymaga pozwolenia, prowadzonej przez osobę fizyczną w ramach zwykłego korzystania ze środowiska, wójt, burmistrz lub prezydent miasta może, w drodze decyzji, wstrzymać użytkowanie instalacji".

Podstawowym środkiem prawnym mogącym służyć ustaleniu, czy zachodzą przesłanki do wydawania takich rozstrzygnięć, jest możliwość przeprowadzenia przez organy ochrony środowiska kontroli. Wynikający z art. 379 ust. 1 ustawy P.o.ś. obowiązek sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska polega na prowadzeniu kontroli, czyli, w rozumieniu teorii administracji i teorii prawa administracyjnego, badaniu zgodności działania danego podmiotu z założonym wzorcem, którym w tym przypadku są prawnie określone wymagania związane z ochroną środowiska, oraz dokonaniu na tej podstawie odpowiedniej oceny (wyciągnięcia wniosków) i poinformowaniu kontrolowanego o wynikach tej oceny. Podkreślić należy, iż kontrola, o której mowa we wskazanym przepisie, dotyczy przestrzegania i stosowania wszystkich przepisów o ochronie środowiska, a więc także zawartych w innych ustawach materialnych z zakresu dziedziny ochrony środowiska. W ścisłym rozumieniu pojęcia "kontrola" nie mieści się prawo organu kontrolującego do władczego oddziaływania na podmiot kontrolowany, nawet jeżeli wyniki kontroli wskazywałyby na taką potrzebę. Kwestię natomiast ewentualnego zastosowania środków władczego oddziaływania (nadzorczych) regulują inne niż art. 379 przepisy ustawy P.o.ś., jak choćby przytoczone wcześniej art. 194, 363 i 368.

Organy samorządu terytorialnego nie są obowiązane do samodzielnego prowadzenia kontroli, mogą natomiast, na mocy art. 379 ust. 2 ustawy P.o.ś., upoważniać do wykonywania funkcji kontrolnych

podległych im pracowników urzędów gminnych, miejskich, powiatowych, marszałkowskich lub funkcjonariuszy straży gminnych.

Uprawnienia kontrolującego w czasie i w związku z wykonywaną kontrolą zostały wyliczone w art. 379 ust. 3 ustawy P.o.ś. Zgodnie z tym przepisem kontrolujący, wykonując kontrolę, jest uprawniony do 1) wstępu wraz z rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem przez całą dobę na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których prowadzona jest działalność gospodarcza, a w godzinach od 6:00 do 22:00 - na pozostały teren;

2) przeprowadzania badań lub wykonywania innych niezbędnych czynności kontrolnych;

3) żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwanie osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego;

4) żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli.

Wyliczenie ma charakter zamknięty, co oznacza, że dopuszczalne jest podjęcie i przeprowadzenie, dla osiągnięcia celu kontroli, tylko wskazanych czynności.

Należy podkreślić, iż przeprowadzenie czynności ma służyć osiągnięciu celu kontroli, wobec czego powinny być przeprowadzane tylko takie działania, które są z tego punktu widzenia niezbędne.

Należałoby przyjąć, iż kontrolujący powinien potrafić wykazać konieczność podjęcia określonej czynności. W szczególności należałoby przyjąć, iż prawo wstępu dotyczy nieruchomości, obiektu lub jego części, o ile są one związane z przedmiotem kontroli.

Jednocześnie, mając na uwadze fakt, iż znaczną część podmiotów korzystających ze środowiska stanowią przedsiębiorcy, uprawnienia do przeprowadzenia kontroli wynikają także z przepisów innych ustaw, wśród których najważniejszą rolę odgrywają rozwiązania zawarte w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447), zawierającej rozdział 5 "Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorcy".

W szczególności należy zwrócić uwagę na art. 82 ust. 1 pkt 4, zgodnie z którym nie można równocześnie podejmować i prowadzić więcej niż jednej kontroli przedsiębiorcy, z wyłączeniem sytuacji, gdy przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim narażeniem życia, zdrowia lub środowiska naturalnego. Z kolei art. 77 ust. 1 stanowi, iż "kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorców przeprowadzana jest na zasadach określonych w niniejszej ustawie, chyba że zasady i tryb kontroli wynikają z bezpośrednio stosowanych przepisów powszechnie obowiązującego prawa wspólnotowego albo z ratyfikowanych umów międzynarodowych", natomiast z art. 77 ust. 3 wynika, iż zakres przedmiotowy kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy oraz organy uprawnione do jej przeprowadzania określają odrębne ustawy. Z przepisów tych można zatem wnioskować, iż kontrola działalności przedsiębiorcy w zakresie przestrzegania wymagań wynikających z konieczności ochrony środowiska będzie przebiegać na zasadach ustanowionych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej.

Należy jednocześnie podkreślić, że art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) stanowi, iż ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Konieczność ochrony środowiska, zawierająca w sobie również konieczność zachowania środowiska przyrodniczego została więc przez konstytucję uznana za wartość priorytetową, uzasadniającą możliwość wprowadzania pewnych ograniczeń. Podkreślić należy, iż regulacje dotyczące kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska zawarte zostały w akcie rangi ustawowej.

Podkreślić jednocześnie należy, iż "korzystanie ze środowiska, bez użycia instalacji, w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego" (art. 4 ustawy P.o.ś.), w zakresie wprowadzania do środowiska substancji lub energii, czyli wprowadzanie do środowiska substancji w wyniku spalania substancji w piecu indywidualnego gospodarstwa domowego, jest powszechnym korzystaniem ze środowiska i nie podlega kontroli Inspekcji Ochrony Środowiska, która zgodnie z art.

2 ust. 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska kontroluje podmioty korzystające ze środowiska, w rozumieniu ustawy P.o.Ś., o których mowa w art. 3 pkt 20 tej ustawy. Kompetencje do kontroli takiego korzystania ze środowiska, zgodnie z omówionymi powyżej przepisami, posiada marszałek województwa, starosta, wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Wskazać należy, iż o spalaniu różnego rodzaju przedmiotów w indywidualnych gospodarstwach domowych, np. odpadów plastikowych, świadczą skargi mieszkańców napływające m.in. do wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska i Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, w szczególności w okresie grzewczym. Z tego m.in. względu kontrolowanie indywidualnych gospodarstw domowych w zakresie stosowanego czynnika grzewczego prowadzi w konsekwencji do zmniejszania skali tego zjawiska, co jest właściwe z punktu widzenia ochrony środowiska, przyczynia się bowiem do zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza. 3-letni wymiar kary pozbawienia wolności za udaremnianie lub utrudnianie wykonywania czynności osobie uprawnionej do przeprowadzania kontroli w zakresie ochrony środowiska lub osobie przybranej jej do pomocy wydaje się adekwatny do stopnia społecznej szkodliwości czynu, zachowując spójność ze strukturą zagrożeń ustawowych przewidzianych w innych przepisach rozdziału XXIX Kodeksu karnego, grupującego przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego.

From:

<http://wiki.leba.eu/> - Wiki Łeba

Permanent link:

http://wiki.leba.eu/srodowisko/kontrola_przestrzegania_przepisow_ustawy_-_prawo_ochrony_srodowiska?rev=1407916321

Last update: 2014/08/13 09:52

