

Daria Danecka¹, Wojciech Radecki²

Inspekcje środowiska w prawie polskim, czeskim i słowackim

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest problematyka powołania, charakteru prawnego, struktury organizacyjnej i kompetencji specjalistycznych organów pod nazwą inspekcji ochrony środowiska bądź inspekcji środowiska w Polsce, Czechach i Słowacji. Spojrzenie na kompetencje tych organów obejmuje nie tylko akty prawne powołujące je, ale także wybrane akty prawne stanowiące trzon prawa środowiska tych trzech państw: podstawowe ustawy o ochronie środowiska, ustawy o odpadach oraz ustawy o ochronie przyrody.

Słowa kluczowe

Ochrona środowiska, ochrona przyrody, gospodarka odpadami, inspekcja środowiska, nadzór, kontrola.

1. Uwagi wprowadzające

Zapewnienie skutecznej ochrony środowiska, będącej jednym z najważniejszych wyzwań globalnych współczesnego świata, wymaga nie tylko wprowadzenia i konsekwentnego stosowania przepisów materialnych i proceduralnych w tej dziedzinie, lecz także obudowania instytucjonalnego w postaci powołania specjalnych organów zajmujących się z jednej strony wdrażaniem do praktyki przepisów ochronnych, z drugiej zaś kontrolą ich należytego stosowania. W tej drugiej sferze szczególną rolę odgrywają specjalistyczne organy kontrolno-nadzorcze, które w miarę rozwoju prawa środowiska pojawiły się w badanych systemach prawnych trzech państw

¹ Dr Daria Danecka, adiunkt w Zakładzie Prawa Karnego Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, ORCID: 0000-0002-4682-2670.

² Prof. dr hab. Wojciech Radecki, emerytowany profesor zwyczajny Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, ORCID: 0000-0002-9755-9235.

bliskich sobie pod względem geograficznym, przyrodniczym, kulturowym, językowym i prawnym: Polski, Czech i Słowacji, przyjmując nazwę Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska (PIOŚ) a później Inspekcji Ochrony Środowiska (IOŚ) w Polsce, Czeskiej inspekcji środowiska (*Česká inspekce životního prostředí*) w Czechach oraz Słowackiej inspekcji środowiska (*Slovenská inšpekcia životného prostredia*) w Słowacji³.

Zalążki odrębnej dziedziny (zapewne jeszcze nie gałęzi) prawa, którą dziś określamy zwykle mianem „prawa ochrony środowiska” w Polsce, a „prawem środowiska” (*právo životního prostředí* w języku czeskim, *právo životného prostredia* w języku słowackim) w Czechach i Słowacji, pojawiły się w Polsce Ludowej i socjalistycznej Czechosłowacji na przełomie lat 60. i 70. ubiegłego stulecia. Na rozwój tej dziedziny prawa istotny wpływ wywarły wydarzenia międzynarodowe: Konferencja Sztokholmska ONZ w sprawie środowiska człowieka w 1972 r. oraz kolejne konferencje w Rio de Janeiro w 1992 r. oraz w Johannesburgu w 2012 r. Gwałtowne przyspieszenie w Polsce, Czechach i Słowacji nastąpiło w związku z dążeniami tych trzech państw do pełnego członkostwa w Unii Europejskiej, co wymagało przyjęcia w ustawodawstwie wewnętrznym niezwykle rozwiniętego europejskiego (wspólnotowego) prawa środowiska; dążenia zakończyły się sukcesem wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej z dniem 1 maja 2004 r. Unijne prawo środowiska nadal się rozwija, pojawiają się kolejne rozporządzenia obowiązujące bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich oraz nowe dyrektywy wymagające implementacji do prawa wewnętrznego, co wymaga zintensyfikowania kontroli nad przestrzeniem całego prawa środowiska, w tym nowo tworzonego. Na te zagadnienia spojrzymy przez pryzmat powstania, charakteru prawnego, struktury organizacyjnej i kompetencji polskiej, czeskiej i słowackiej inspekcji, uwzględniając tak rozwój historyczny, jak i obowiązujący stan prawny.

2. Powstanie i przemiany polskiej Inspekcji Ochrony Środowiska

W socjalistycznym stadium rozwoju do powołania takiej inspekcji pod nazwą Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska doszło w Polsce

³ Już w tym miejscu chcielibyśmy zwrócić uwagę na pewne subtelności językowe. Sama działalność organów może być określana mianem inspekcji (małą literą), jeżeli zaś chodzi o organ, to w Polsce przywykło się pisać wielką literą, stąd Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska bądź Inspekcja Ochrony Środowiska. Natomiast w Czechach i Słowacji wielką literą pisze się tylko przymiotnik *Česká* bądź *Slovenská*, ale dalej już następują małe litery, przy czym w Czechach i Słowacji skrótem nazwy instytucji jest *inspekce* (małą literą). Tę konwencję staramy się zachować w tekście artykułu.

ustawą z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska⁴. Ustawodawca poświęcił jej trzy artykuły zamieszczone w rozdziale 1 „Organy ochrony środowiska” działu VI „Organizacja ochrony środowiska” (art. 94–96). Artykuł 94 ust. 1 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). Na czele PIOŚ stał Główny Inspektor Ochrony Środowiska powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra (art. 94 ust. 3). Do zadań PIOŚ ustawodawca w art. 95 zaliczył:

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

Ostatni art. 96 ustawy 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 wkrótce po wejściu w życie ustawy⁵.

Spoglądając z perspektywy ponad czterdziestu 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 ministra⁶.

⁴ Tekst pierwotny (Dz. U. z 1980 r., Nr 3, poz. 6, tekst jedn. Dz. U. z 1994 r., Nr 49, poz. 196 ze zm.).

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska oraz wykonywania kontroli w zakresie ochrony środowiska (Dz. U. Nr 24, poz. 96).

⁶ Tak m.in. B. J. Ziomek, Administracyjnoprawne aspekty kontroli w dziedzinie ochrony i kształtowania środowiska, (w:) K. Podgórski (red.), Zagadnienia prawne ochrony środowiska, Katowice 1981, s. 67.

Podnoszono wątpliwość, czy przewidziane rozporządzeniem uprawnienie do kontrolowania organów administracji państwowej nie pozostaje w kolizji z uprawnieniami ministra⁷. 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 państwowej⁸.

Początkowo kompetencje PIOŚ ograniczały się do samej ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, nie obejmowały innych przepisów z zakresu ochrony środowiska. Warto także zauważyć, że ustawodawca nałożył na PIOŚ pewne obowiązki o charakterze reglamentacyjnym, w szczególności:

- na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska PIOŚ ustalała warunki prowadzenia robót melioracyjnych, odwodnień budowlanych i innych robót zmieniających stosunki wodne, podejmowanych na terenach o szczególnych wartościach społeczno-gospodarczych, a zwłaszcza na terenach, na których znajdowały się skupienia roślinności o szczególnej wartości z punktu widzenia przyrodniczego lub gospodarczego, terenach o walorach krajobrazowych i ekologicznych, terenach masowych lęgów ptactwa, występowania skupień gatunków chronionych i tarlisk ryb,
- na podstawie art. 61 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska gospodarcze wykorzystanie odpadów przemysłowych zawierających substancje promieniotwórcze następowało na podstawie decyzji PIOŚ, wydanej po porozumieniu z organem właściwym w sprawach ochrony radiologicznej i Państwową Inspekcją Sanitarną.

W efekcie kolejnych nowelizacji ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska uprawnienia PIOŚ zostały rozszerzone na cały zakres ochrony środowiska (a nie tylko samej ustawy z 1980 r., jak było pierwotnie). W połowie lat 80. funkcjonariusze PIOŚ uzyskali uprawnienie do nakładania grzywnien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia przeciwko środowisku⁹.

⁷ T. Woś, Kontrola decyzji administracyjnych w zakresie ochrony środowiska w świetle ustaw styczeniowych 1980 r., *Krakowskie Studia Prawnicze* 1983, r. XVI, s. 90.

⁸ J. Służewski, J. Jagielski, Urzędy centralne w systemie organów administracji państwowej, *Organizacja–Metody–Technika* 1986, nr 3, s. 5.

⁹ Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych z dnia 14 grudnia 1987 r. w sprawie określenia wykroczeń, za które funkcjonariusze Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska, terenowych organów administracji państwowej o właściwości szczególnej do spraw ochrony środowiska, gospodarki wodnej i geologii oraz

Nadal wszakże PIOŚ nie miała uprawnień do wstrzymywania działalności zagrażającej środowisku i nie miała żadnego instytucjonalnego wpływu na wymierzanie kar pieniężnych za naruszenie wymagań ochrony środowiska. Z tych słabości inspekcji zdano sobie sprawę w drugiej połowie lat 80. Podjęto wtedy próbę zreformowania inspekcji. Przygotowano projekt odrębnej ustawy o PIOŚ oraz projekt rozporządzenia o kontroli. W ówczesnych realiach politycznych projekty te nie miały szans na realizację, a do pomysłów zasadniczego zreformowania inspekcji powrócono dopiero po rozpoczęciu procesu transformacji ustrojowej na przełomie lat 80. i 90. XX wieku.

Kierunek prac został zarysowany w trakcie obrad „Okrągłego Stołu” wiosną 1989 r. w tzw. podstoliku ekologicznym. Obie strony, tj. „rządowa” i „solidarnościowa” zgodziły się co do tego, że należy wzmocnić autorytet Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska, co miało nastąpić m.in. przez określenie zakresu działania i organizacji PIOŚ w odrębnej ustawie.

Zadania te miały być wykonane do końca grudnia 1989 r. Stało się więc jasne, że trzeba przystąpić do prac nad projektem odrębnej ustawy o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska. Projekt ustawy przygotował zespół¹⁰ powołany przez ówczesnego Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Projekt był gotowy w końcu 1989 r., ale na jego uchwalenie trzeba było czekać jeszcze półtora roku, gdyż trzeba było przełamać opór wojewodów, którzy nie byli skłonni zrzec się swoich uprawnień kontrolnych. W końcu opór ten został przełamany i w połowie 1991 r. odrębna ustawa o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska została uchwalona¹¹ i weszła w życie 29 października 1991 r.

PIOŚ została określona jako organ kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania stanu środowiska (art. 1 ust. 1), podległy Ministrowi Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (art. 1 ust. 2). Za organy PIOŚ uznano Głównego Inspektora Ochrony Środowiska oraz wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska (art. 3). Główny Inspektor Ochrony Środowiska uzyskał status zastępcy Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa do spraw

Straży Ochrony Przyrody są upoważnieni do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 41, poz. 243).

¹⁰ W pracach tego zespołu uczestniczył współautor naszego artykułu.

¹¹ Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. Nr 77, poz. 335). Ustawa ta po zmianie nazwy organu polegającej na usunięciu przymiotnika „państwowa” obowiązuje nadal jako ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska (aktualny Tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1070).

kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska i badaniu stanu środowiska (art. 4 ust. 2).

Sama ustawa o PIOŚ jeszcze nie dawała uprawnień do wstrzymywania działalności, te uprawnienia musiały być wymienione w innych ustawach, jak zwłaszcza w nadal wtedy obowiązującej ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz w ówczesnym Prawie wodnym, przy czym dotychczasowe uprawnienia do wstrzymywania przysługujące innym organom zostały przepisami art. 32 i 33 ustawy o PIOŚ przeniesione na wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska. Podobnie sama ustawa o PIOŚ nie dawała podstaw do wymierzania administracyjnych kar pieniężnych za naruszenie wymagań ochrony środowiska. Organy PIOŚ uzyskały takie uprawnienia inną drogą, mianowicie art. 32 i 33 ustawy o PIOŚ znowelizowały odnośne regulacje Prawa wodnego i ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska w ten sposób, że wszędzie tam, gdzie jako organy uprawnione do wymierzania administracyjnych kar pieniężnych były wymienione terenowe organy administracji państwowej, w ich miejsce weszli wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska.

Ponadto PIOŚ została zwolniona z obowiązku podejmowania decyzji o charakterze reglamentacyjnym; art. 33 ustawy o PIOŚ znowelizował odnośne przepisy ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska w ten sposób, że w miejsce PIOŚ jako organu właściwego do ustalania warunków prowadzenia robót zmieniających stosunki wodne na niektórych terenach (art. 20 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska) oraz do wydawania decyzji o gospodarczym wykorzystywaniu odpadów zawierających substancje promieniotwórcze (art. 61 tej ustawy) wprowadził wojewodów.

W konsekwencji PIOŚ stała się organem *stricto* kontrolnym, aczkolwiek ustawodawca nałożył na nią także obowiązek prowadzenia państwowego monitoringu środowiska oraz wykonywanie zadań w zakresie nadzwyczajnych zagrożeń środowiska.

Podstawowy zakres zadań PIOŚ, a po zmianie nazwy – IOŚ nadal wyznacza art. 2 ust. 1 ustawy, który po 31 latach jej obowiązywania i wielu nowelizacjach rozrósł się do kilkudziesięciu punktów obejmujących uprawnienia kontrolne odnoszące się przestrzegania i stosowania przepisów odnoszących się do zasadniczych segmentów prawa ochrony środowiska. Wykaz był uzupełniany w ten sposób, że ustawodawca wydając kolejne ustawy z zakresu prawa ochrony środowiska nakładał na IOŚ kolejne zadania, dopisując do art. 2 ust. 1 ustawy kolejne punkty.

3. Powstanie i przemiany Czeskiej inspekcji środowiska

Dopiero po czechosłowackiej „aksamitnej rewolucji” listopada 1989 r. pojawiły się warunki sprzyjające stworzeniu organizacji ochrony środowiska w postaci nie tylko odrębnego ministerstwa środowiska, ale i organu kontrolnego. W Czechach doszło do tego jeszcze w czasie istnienia Czesko-Słowackiej Republiki Federacyjnej w 1991 r., kiedy ustawą z dnia 19 czerwca 1991 r. o Czeskiej inspekcji środowiska i jej kompetencjach w ochronie lasu¹² taka inspekcja została utworzona. Należy zwrócić uwagę na tytuł tej ustawy. Wyraża on pierwotną myśl ustawodawcy czeskiego, który kompetencje inspekcji ograniczył do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w lasach. Nie znaczy to jednak, aby czeska inspekcja była inspekcją leśną, była to inspekcja środowiska działająca w lasach, do czego ogranicza się część druga ustawy także w brzmieniu obowiązującym. Dopiero z czasem kompetencje nadzorcze i kontrolne zostały rozszerzone na inne segmenty ochrony środowiska. Urzędowy odnośnik 6 do § 1 ust. 5 ustawy o Czeskiej inspekcji tytułem przykładów wymienia ustawę z 1992 r. o ochronie przyrody i krajobrazu, ustawę z 1992 r. o ochronie gruntów rolnych, ustawę wodną z 2001 r., ustawę z 2012 r. o ochronie powietrza, ustawę z 2001 r. o odpadach¹³, ustawę z 2001 r. o opakowaniach, ustawę z 2002 r. o zintegrowanej prewencji i ograniczaniu zanieczyszczeń, ustawę z 2008 r. o zapobieganiu szkodom ekologicznym, ustawę z 2011 r. o chemikaliach, ustawę z 2012 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o fluorowanych gazach cieplarnianych.

4. Powstanie i przemiany Słowackiej inspekcji środowiska

Do powołania Inspekcji środowiska w Słowacji doszło nawet nieco wcześniej niż w Czechach, ale w innej formule. Otóż jeszcze w czasie istnienia państwa federalnego w słowackiej części federacji ustawą

¹² Zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa. Czytelnikowi polskiemu należy się wyjaśnienie, jak powołuje się czeskie ustawy (*zákony*). Otóż po literze „č” oznaczającej *číslo* (tj. numer) następuje pozycja, pod którą ustawa została zamieszczona w oficjalnym organie promulgacyjnym zwanym *Sbírka zákonů*, łamana przez rok pierwszej publikacji (bez względu na ewentualne późniejsze teksty jednolite) i zakończona literami „Sb.”, tj. skrótowcem organu promulgacyjnego.

¹³ Ustawa ta została w 2020 r. uchylona i zastąpiona dwiema ustawami, o których jeszcze będzie mowa.

z dnia 30 marca 1990 r. została powołana Słowacka komisja do spraw środowiska¹⁴ jako pierwszy wyspecjalizowany centralny organ administracji państwowej w tej dziedzinie¹⁵. Postanowieniem przewodniczącego tej Komisji z dnia 29 sierpnia 1990 r. została powołana Słowacka inspekcja środowiska na bazie połączenia dotychczasowych dwóch odrębnych organów inspekcyjnych, a to inspekcji wodnej i inspekcji ochrony powietrza¹⁶. Dotyczący inspekcji art. II ust. 4 lit. a) ustawy stanowił, że Słowackiej komisji do spraw środowiska jest podporządkowana Słowacka inspekcja środowiska, za której pośrednictwem Słowacka komisja do spraw środowiska sprawuje funkcję organu głównego dozoru państwowego w sprawach środowiska.

Po kilku miesiącach rozwiązanie to zostało przejęte ustawą z dnia 17 grudnia 1990 r. o administracji państwowej troski o środowisko¹⁷. Według § 1 ust. 1 tej ustawy administrację państwową w tej dziedzinie wykonywały: Słowacka komisja do spraw środowiska, urzędy środowiska (powiatowe i obwodowe), Słowacka inspekcja środowiska oraz gminy. W myśl § 2 lit. d) Słowacka komisja do spraw środowiska jako centralny organ administracji państwowej troski o środowisko kierowała powiatowymi urzędami środowiska i Słowacką inspekcją środowiska. Konsekwencją takiego ujęcia był § 7 ust. 1 tej ustawy, według którego Słowacka inspekcja środowiska była fachowym organem kontrolnym, za którego pośrednictwem Słowacka komisja do spraw środowiska wykonywała w sprawach troski o środowisko dozór państwowy. Według kolejnego § 8 inspekcja wykonywała kontrolę w zakresie i na warunkach określonych przepisami szczególnymi (ust. 1) a szczegóły działania inspekcji regulowała Słowacka komisja do spraw środowiska (ust. 2). Tak więc Słowacka inspekcja środowiska wykonywała kontrolę nie w imieniu własnym, lecz w imieniu Komisji do spraw środowiska, która w 1992 r. została zastąpiona przez utworzony wtedy urząd ministra środowiska Republiki Słowac-

¹⁴ Zákon č. 96/1990 Zb. o zriadení Slovenskej komisie pre životné prostredie a o zmenách v pôsobnosti ministerstiev Slovenskej republiky. Czytelnikowi polskiemu należy się wyjaśnienie, jak powołuje się słowackie ustawy (*zákony*). Otóż po literze „č” oznaczającej *číslo* (tj. numer) następuje pozycja, pod którą ustawa została zamieszczona w oficjalnym organie promulgacyjnym zwanym *Zbierka zákonov*, łamana przez rok pierwszej publikacji (bez względu na ewentualne późniejsze teksty jednolite) i zakończona literami „Zb.” (Słowacja w ramach Czechosłowacji) a później „Z.z.” (samodzielna Słowacja), tj. skrótcem organu promulgacyjnego.

¹⁵ J. Pirč, (w:) M. Štefanovič, S. Košičiarová, J. Pirč, *Pravo životného prostredia*, Bratislava 2001, s. 32.

¹⁶ B. Balog, *Zákon o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie. Komentár*, Bratislava 2016, s. 18.

¹⁷ Zákon č. 595/1990 Zb. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie.

kiej. Sytuacja była zbliżona do polskiej PROP powołanej w 1980 r., kiedy to niektórzy przedstawiciele doktryny utrzymywali, że PROP nie jest organem, lecz tylko aparatem kontrolnym ministra.

Sytuacja zmieniła się po kilkunastu latach wraz z wejściem w życie ustawy z 5 listopada 2003 r. o administracji państwowej troski o środowisko¹⁸. Ustawa ta w § 1 ust. 1 wlicza organy administracji państwowej w dziedzinie troski o środowisko [charakterystyczne słowackie pojęcie *starostlivost' o životné prostredie*, obejmujące łącznie ochronę (*ochrana*) i tworzenie (*tvorba*) środowiska], zaliczając (po zmianach roku 2013, kiedy zniesiono specjalistyczne urzędy środowiska i ich kompetencje przekazano organom administracji rządowej o właściwości ogólnej) do nich:

- Ministerstwo środowiska Republiki Słowackiej,
- urzędy powiatowe w siedzibach krajów,
- urzędy powiatowe,
- Słowacką inspekcję środowiska.

Problematyce inspekcji poświęcone są trzy paragrafy ustawy, a to § 9 uznający Inspekcję za fachowy organ kontrolny i określający jej organizację, § 10 wyznaczający kompetencje Inspekcji oraz § 11 zobowiązujący Inspekcję do współpracy z urzędami powiatowymi, z innymi organami państwowymi, z organami samorządu terytorialnego oraz z innymi osobami prawnymi i stowarzyszeniami obywatelskimi działającymi w sprawach troski o środowisko.

Podobnie jak w Polsce i Czechach, tak też w Słowacji przepisy wyznaczające kompetencje Inspekcji zmieniały się wraz z rozwojem ustawodawstwa, kiedy nowe ustawy dokładały kolejne kompetencje Inspekcji.

Odnotujemy od razu istotną różnicę między prawem polskim i czeskim z jednej strony oraz słowackim z drugiej. W Polsce i Czechach inspekcja funkcjonuje na podstawie odrębnych ustaw, aczkolwiek w Czechach jest to w założeniu ustawa o inspekcji środowiska w lasach i dopiero ustawy szczególne rozszerzyły zakres jej działania na inne segmenty środowiska, natomiast w Słowacji nie ma samodzielnej ustawy o inspekcji środowiska, lecz jedynie trzy paragrafy jej dotyczące, zamieszczone w ustawie generalnej o administracji państwowej w dziedzinie troski o środowisko. Kompetencje inspekcji są regulowane w ustawach szczególnych, do których odsyła ustawa ustrojowa.

¹⁸ Zákon č. 525/2003 Z.z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

5. Charakter prawny inspekcji środowiska

Polska ustawa o IOŚ w art. 1 uznaje Inspekcję Ochrony Środowiska za powołaną do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska. Charakterystyczne jest, że podstawowa w polskim systemie prawnym w dziedzinie środowiska ustawa z 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁹ wyliczając w art. 376 organy administracji do spraw ochrony środowiska czyni to „z zastrzeżeniem art. 377”, po czym w art. 377 stanowi, że organy Inspekcji Ochrony Środowiska działające na podstawie przepisów ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska wykonują zadania w zakresie ochrony środowiska, jeżeli ustawa tak stanowi. Na tym tle należy spróbować odpowiedzieć na pytanie, czy IOŚ jest tylko organem kontroli, czy także nadzoru a może i administrowania. Rozstrzygnięcie tej kwestii zależy od pojmowania nadzoru w materialnym prawie administracyjnym. Autor monografii tej kwestii poświęconej wywodzi, że przedmiotem stosunków prawnych relacji nadzoru są dobra poddane szczególnej ochronie prawnej. Działania nadzorcze dotyczą obywateli i innych podmiotów zrównanych z nimi w prawach jedynie wówczas, gdy ich zachowania lub zamierzenia wymierzone są lub mogą być przeciwko wspomnianym dobrom lub już w te dobra godzą. Przesłanką zasadniczą podejmowania działań nadzorczych jest ochrona ustawowo określonych dóbr²⁰. Dlatego autor ten określał Państwową Inspekcję Ochrony Środowiska (już tę powołaną ustawą z 1991 r.) mianem podmiotu nadzorującego²¹. Z tym poglądem koresponduje zapatrywanie autora monografii poświęconej kontroli administracji, kiedy odnosząc się do kontroli wykonywanej m.in. przez Inspekcję Ochrony Środowiska pisze, że kontrola specjalistyczna jest kontrolą tylko z nazwy, w istocie zaś mamy do czynienia z funkcją, która w swych treściach, w tym możliwościach władczego oddziaływania, stanowi kategorię nadzoru czy wręcz administrowania²². Takie ujęcie dobrze oddaje rzeczywisty charakter prawny IOŚ, bo wskazanie na nieprawidłowości i żądanie ich usunięcia jeszcze mieści się w ramach kontroli, ale wstrzymanie działalności zagrażającej środowisku już te ramy przekracza i jest środkiem nadzorczym. O tym, że organy IOŚ pełnią niekiedy funkcję administrowania,

¹⁹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm.).

²⁰ M. Sze w c z y k, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995, s. 167.

²¹ M. Sze w c z y k, *Nadzór...*, s. 87.

²² J. J a g i e l s k i, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2005, s. 184.

można się z łatwością przekonać sięgając do ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów²³ i spoglądając na zezwolenia wydawane przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

W tym miejscu odnotować należy próbę nadania IOŚ dodatkowego charakteru organu ścigania przestępstw przeciwko środowisku, jakiejś „Prokuratury bis do spraw ochrony środowiska”, podjętą ustawą nowelizacyjną z 2018 r.²⁴, która po art. 2 ust. 1 wyznaczającego zadania IOŚ dodała ust. 1a stanowiący, że do jej zadań należy również ściganie przestępstw przeciwko środowisku, w tym wnoszenie i popieranie aktów oskarżenia. Jeżeli taka była intencja ustawodawcy, ignorująca podstawowe założenia ustrojowe ścigania i oskarżania w sprawach o przestępstwa przeciwko środowisku, to została ona przeprowadzona tak skrajnie nieudolnie, że art. 2 ust. 1a ustawy o IOŚ należy uznać za pustosłowie nienadające się do stosowania w obowiązującym stanie prawnym, co wykazaliśmy w naszym komentarzu²⁵. Nie znaczy to, że jesteśmy przeciwnikami tej idei, ale trzeba ją zrealizować porządnie, respektując podstawowe założenia procedury karnej.

Ustawa o Czeskiej inspekcji środowiska stanowi w § 1 ust. 1, że inspekcja jest organem administracji państwowej podporządkowanym Ministerstwu środowiska Republiki Czeskiej. Z takiego sformułowania wynika, że Czeska inspekcja wykonuje zadania w imieniu własnym, a nie w imieniu ministra. W jednym z podstawowych podręczników czeskiego prawa środowiska znajdujemy wyjaśnienie, że Czeska inspekcja środowiska jest specjalnym organem administracji państwowej. Inspekcja w ramach swej kompetencji nadzoruje przestrzeganie norm prawnych, prowadzi kontrolę nałożonych środków oraz wymaga usunięcia stwierdzonych niedostatków lub zobowiązuje do ich naprawy i stosuje sankcje, przy czym najostrzejszym środkiem pozostającym w dyspozycji inspekcji

²³ Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz. U. z 2020 r., poz. 1792).

²⁴ Ustawa z dnia 29 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1479).

²⁵ W. Radecki, (w:) D. Danecka, W. Radecki, Inspekcja Ochrony Środowiska. Komentarz, Warszawa 2020, s. 59–72. Sprawdziliśmy, że nikt z komentatorów Kodeksu postępowania karnego w wydaniach, które ukazały się po wejściu w życie ustawy z 29 lipca 2018 r., nie potraktował tej zmiany poważnie i nie wskazał na nowe rozwiązanie art. 2 ust. 1a ustawy o IOŚ; zob. D. Danecka, W. Radecki, Prokuratura i Inspekcja Ochrony Środowiska w batalii o przyrodę środkami prawa karnego, (w:) A. Z b i e r a n e k (red.), Prokuratura w służbie państwu i społeczeństwu, Warszawa 2022, s. 338–340.

jest wstrzymanie działalności zagrażającej środowisku. Tak więc trzy podstawowe funkcje inspekcji to: kontrolna, sankcjonująca i naprawcza²⁶.

Przepisy o Słowackiej inspekcji środowiska (§ 9 ust. 1 ustawy z dnia 5 listopada 2003 r.) określają inspekcję mianem fachowego organu kontrolnego, który:

- wykonuje dozór państwowy w sprawach troski o środowisko w zakresie i na warunkach określonych przepisami szczególnymi,
- nakłada kary pieniężne (*pokuty*) w sprawach troski o środowisko,
- wykonuje miejscową administrację państwową w dziedzinie zintegrowanej prewencji i kontroli zanieczyszczeń środowiska według przepisów szczególnych,
- wykonuje inne czynności w sprawach troski o środowisko w zakresie określonym przepisami szczególnymi,
- wykonuje działania organu kontrolnego według przepisów szczególnych²⁷,
- wykonuje dozór państwowy w sprawach osiągnięcia celów państwowej polityki environmentalnej²⁸ na płaszczyźnie ogólnopaństwowej i regionalnej akcjami, na które pozyskano wsparcie z *Environmentálneho fondu*.

Badając charakter prawny Słowackiej inspekcji środowiska należy zwrócić szczególną uwagę na zadanie określone w § 9 ust. 1 lit. c). Chodzi w nim o ustawę z 2013 r. o zintegrowanej prewencji i kontroli zanieczyszczeń²⁹, na której podstawie to właśnie inspekcja wydaje pozwolenia zintegrowane na instalacje, które ze względu na zakres negatywnych oddziaływań na środowisko takich pozwoleń wymagają.

Tak więc wprawdzie przepisy polskie, czeskie i słowackie określają inspekcje środowiska mianem organów kontroli, ale w istocie są one także organami nadzoru, a w pewnym zakresie także organami administrującymi.

²⁶ M. Damohorský, (w:) M. Damohorský a kolektiv, *Pravo životního prostředí*, Praha 2010, s. 67–68.

²⁷ Przypis 10a do ustawy wskazuje na ustawę chemiczną z 2010 r. i ustawę o biocydach z 2013 r., które nadają Inspekcji uprawnienia kontrolne we wszystkich sprawach objętych tymi ustawami.

²⁸ Nie tylko słowacka literatura prawnicza, lecz także sam ustawodawca słowacki posługuje się niekiedy tym anglicyzmem w znaczeniu obejmującym problematykę politykę środowiska i ochronę środowiska, stąd określenia nie tylko *environmentálna politika*, lecz także *environmentálne právo*, użyte nawet w tytule jednego z podręczników słowackich; zob. B. Cepek a kolektiv, *Environmentálne pravo. Všeobecná a osobitná časť*, Plzeň 2015.

²⁹ Zákon č. 39/2013 Z.z. o integrovanej prevencii a kontrole znečšťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Autorzy czescy i slowaccy ida za mysła wyrażoną przez Dušana Hendrycha, autorytetu w dziedzinie czeskiej doktryny prawa administracyjnego, którego zdaniem problematyka nadzoru administracyjnego (*správního dozoru*)³⁰ dzieli się na dwie podstawowe fazy:

- fazę ustaleń i ocen,
- fazę stosowania lub inicjowania środków naprawczych lub sankcyjnych.

Właściwe wykonywanie dozoru administracyjnego przedstawia faza pierwsza. Druga do pierwszej nawiązuje i jej stosowanie zależy z jednej strony od wyniku ustaleń i ocen, z drugiej od tego, jakimi kompetencjami dysponuje organ sprawujący dozór³¹.

Do tej koncepcji nawiązał autor czeski określając pierwszą fazę mianem właściwej kontroli. Po jej skończeniu organ kontrolny konstatuje czy kontrolowany podmiot naruszył bądź nie naruszył ustawę, rozporządzenie lub akt administracyjne. Jeżeli tak, to organ kontrolujący, w tym przypadku Czeska inspekcja środowiska:

- przekazuje sprawę organom policyjnym w celu wyjaśnienia, czy podmiot kontrolowany popełnił przestępstwo,
- załatwia sprawę we własnym zakresie w postępowaniu administracyjnym,
- wyjątkowo przekazuje sprawę innemu właściwemu organowi, jeżeli sam nie może jej załatwić.

Najczęstszą formą zwieńczenia drugiej fazy jest zastosowanie środka naprawczego lub obok niego albo samodzielnie sankcji zazwyczaj w formie kary pieniężnej (*pokuty*) za wykroczenie³².

Podobną koncepcję przedstawia autorka słowacka, która jeśli chodzi o drugą fazę starannie rozróżnia sankcje i środki naprawcze. Sankcja ma zawsze charakter uszczerbku dla sprawcy i jest nakładana za zachowanie sprawcy w przeszłości. Środek naprawczy w odróżnieniu od sankcji nie ma charakteru represyjnego (nie karze za bezprawne zachowania, ale usuwa stan bezprawny, tj. nakłada się powinność przywrócenia do stanu pierwotnego) i działa na przyszłość (wymaga przyszłego zachowania w celu usunięcia stanu bezprawnego lub następstwa tego stanu)³³.

³⁰ Jednakowy w językach czeskim i słowackim wyraz dozor jest w słownikach językowych oddawany przez „dozór, nadzór”.

³¹ D. Hendrych a kolektiv, *Správní právo. Obecná část.*, Praha 2016, s. 211.

³² V. Stejskal, Wprowadzenie do mechanizmów kontroli w prawie środowiska, (w:) Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, Bydgoszcz 2021, s. 18–19.

³³ S. Košičiarová, Charakter prawny i rodzaje instrumentów inspekcyjnych w ochronie środowiska na Słowacji, (w:) Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Kontrola*

Takie same dwie fazy można wyróżnić także w prawie polskim, przy czym w drugiej fazie środki naprawcze są treścią zarządzenia pokontrolnego, a jeśli chodzi o sankcje, to sytuacja zależy od tego, jak należy kwalifikować naruszenie prawa stwierdzone w fazie pierwszej:

- jeżeli zachodzi podejrzenie popełnienia przestępstwa, to zgodnie z art. 15 ustawy o IOŚ kieruje się do organów ścigania zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, dołączając dowody dokumentujące podejrzenie,
- jeżeli naruszenie prawa wyczerpuje znamiona wykroczenia organ IOŚ nakłada grzywnę w drodze mandatu karnego, jeżeli sprawa tak może być załatwiona zgodnie z przepisami o postępowaniu mandatowym, a jeżeli nie, to zgodnie z art. 14 ustawy o IOŚ kieruje wniosek o ukaranie do sądu,
- jeżeli naruszenie prawa wyczerpuje znamiona deliktu administracyjnego, organ IOŚ działając zgodnie z przepisami ustaw specjalnych nakłada administracyjną karę pieniężną.

6. Struktura organizacyjna inspekcji środowiska

Według art. 3 ustawy i IOŚ organami Inspekcji Ochrony Środowiska są:

- Główny Inspektor Ochrony Środowiska,
- Wojewódzki inspektor ochrony środowiska jako organ rządowej administracji zespolonej w województwie.

Artykuł 3a ustawy o IOŚ określa Głównego Inspektora Ochrony Środowiska mianem centralnego organu administracji rządowej nadzorowanego przez ministra właściwego do spraw klimatu.

Na szczeblu terenowym IOŚ jest zorganizowana w układzie wojewódzkim, mamy przeto 16 wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, obsługiwanych przez 16 wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska. Nie jest to układ autonomiczny, ponieważ pozostaje w obrębie zespolonej administracji rządowej w województwie. Struktura organizacyjna może być jednak bardziej złożona ze względu na:

- możliwość tworzenia przez wojewodów delegatur wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska (art. 5 ust. 6 ustawy o IOŚ),
- możliwość powierzania przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska prowadzenia spraw z zakresu ich właściwości, w tym wyda-

przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce, i Słowacji, Bydgoszcz 2021, s. 27.

wania decyzji administracyjnych, powiatom położonym na terenie odnośnych województw (art. 7 ustawy o IOŚ).

Według § 1 ust. 2 ustawy o Czeskiej inspekcji środowiska dzieli się ona na centrum i inspektoraty obwodowe (*oblastní*). Siedzibami inspektoratów są Praga, Czeskie Budziejowice, Pilzno, Ujście nad Łabą, Liberec, Hradec Kralove, Havlíčkův Brod, Ołomuniec i Ostrawa, ponadto istnieją dwie delegatury w Zlinie i Karlowych Warach³⁴.

Według § 9 ust. 2 słowackiej ustawy z dnia 5 listopada 2003 r. Słowacka inspekcja środowiska dzieli się na centralę inspekcji i podporządkowane jej inspektoraty środowiska. W myśl § 10 ust. 2 właściwość miejscowa centrali inspekcji rozciąga się na cały obszar Republiki Słowackiej, natomiast siedziby i obwody miejscowe inspektoratów określa załącznik 2 do ustawy. Z załącznika dowiadujemy się, że istnieją cztery inspektoraty: Bratysława, Bańska Bystrzyca, Žilina i Koszyce oraz utworzone na podstawie § 10 ust. 4 ustawy stałe stanowisko pracy w Nitrze.

Warto zwrócić uwagę na strukturę organizacyjną inspektoratu³⁵, który obejmuje:

- kancelarię kierownika inspektoratu,
- sekcję inspekcji ochrony wód,
- sekcję inspekcji ochrony powietrza,
- sekcję inspekcji gospodarki odpadami,
- sekcję inspekcji ochrony przyrody i krajobrazu,
- sekcję inspekcji bezpieczeństwa biologicznego,
- sekcję zintegrowanych pozwoleń i kontroli.

Sekcje pokrywają najważniejsze segmenty prawa środowiska, przy czym ostatnia nie jest nazwana inspekcją zapewne dlatego, że obejmuje także administrowanie, tj. udzielanie pozwoleń zintegrowanych.

7. Kompetencje inspekcji środowiska

Przystępując do omawiania kompetencji inspekcji środowiska należy różnicować z jednej strony regulacje zamieszczone w aktach kreujących inspekcje, tj. w polskiej ustawie o Inspekcji Ochrony Środowiska, w czeskiej ustawie o Czeskiej inspekcji środowiska oraz w tych przepisach słowackiej ustawy o administracji państwowej troski o środowisko, które

³⁴ Za I. Průchová (w:) I. Jančářová a kolektiv, *Právo životního prostředí*. Obecná část, Brno 2016, s. 203.

³⁵ B. Balog, *Zákon o štátnej správe...*, s. 109.

dotyczą Słowackiej inspekcji środowiska, z drugiej zaś regulacje zawarte w ustawach, do których przepisy grupy pierwszej odsyłają.

Jeśli chodzi o pierwszą grupę przepisów ustrojowych to najbardziej zwiążą regulację przedstawiają § 9–11 słowackiej ustawy o administracji państwowej troski o środowisko dotyczące Słowackiej inspekcji środowiska. Przepis § 9 ust. 1 przytoczyliśmy w całości przy omawianiu charakteru prawnego inspekcji, W tym miejscu ograniczymy się do spostrzeżenia, że wskazanie zdecydowanej większości kompetencji nastąpiło przez proste odesłanie do przepisów szczególnych i jedynie § 9 ust. 1 lit. b) wskazuje na nakładanie kar pieniężnych (*pokut*) w sprawach troski o środowisko, ale i ta kompetencja z najzupełniej oczywistych powodów może być realizowana tylko wtedy, kiedy przepisy szczególne przewidują takie *pokuty* za wykroczenia lub inne delikty administracyjne i do ich nakładania upoważniają inspekcję.

Dość klarowna jest sytuacja w prawie czeskim. Jak już wspomnieliśmy, ustawa o Czeskiej inspekcji środowiska jest w swej wyznaczającej kompetencje treści w istocie ustawą o inspekcji środowiska w lasach. Przemawia za tym sam układ ustawy podzielonej na dwie części. Część pierwsza, której treścią jest tylko § 1, wskazuje na utworzenie inspekcji, jej podział na centralę i inspektoraty oraz oznajmia, że inspektorzy wykonują kontrolę na podstawie tej ustawy oraz innych aktów prawnych wskazanych dopiero w odnośniku 6 do tego paragrafu, przy czym warto zauważyć, że wszystkie ustawy w tym odnośniku wymienione zostały wydane już po wejściu w życie ustawy o inspekcji.

Kompetencje inspekcji wskazane w ustawie z 1991 r. obejmują wyłącznie kwestie leśne, o czym przesądza sam tytuł części drugiej „Kompetencje inspekcji w ochronie lasu” liczącej osiem paragrafów. Zaczyna się od § 2, który stanowi, że inspekcja nadzoruje (*dozirá*) przestrzeganie przez osoby prawne i fizyczne przepisów prawnych i decyzji dotyczących funkcji lasu jako komponentu środowiska. Inspektorom przysługują uprawnienia straży leśnej (§ 7 ust. 2) przewidziane w ustawie o lasach.

Fundamentalne znaczenie ma § 3 ustawy o Czeskiej inspekcji środowiska, według którego inspekcja:

- ujawnia nieprawidłowości i szkody w funkcjach lasu jako komponentu środowiska, ich przyczyny i osoby odpowiedzialne za ich powstanie lub trwanie (ust. 1),
- żąda usunięcia i naprawy stwierdzonych nieprawidłowości, ich przyczyn i szkodliwych następstw oraz nakłada obowiązek podjęcia środków do ich usunięcia i naprawy (ust. 2),

- kontroluje wykonanie nałożonych środków, a w razie ich niespełnienia jest uprawniona do wyznaczenia dodatkowego terminu wykonania (ust. 3),
- jest uprawniona w przypadku grożącej szkody zarządzić ograniczenie ewentualnie wstrzymanie produkcji lub innych działań aż do czasu usunięcia nieprawidłowości i ich przyczyn (ust. 4).

Po tym niejako modelowym ujęciu kontrolnych i naprawczych zadań inspekcji ustawodawca czeski w § 4 ust. 1 stypizował pięć wykroczeń leśnych:

- bezprawne korzystanie z gruntu leśnego dla celów innych niż pełnienie funkcji lasu,
- zagrożenie lub uszkodzenie środowiska przy sporządzeniu i realizacji leśnego planu gospodarczego,
- tworzenie warunków dla działania szkodliwych biotycznych i abiotycznych czynników,
- niewykonywanie środków nakazanych przez organy właściwe do spraw środowiska na podstawie ustawy i lasach lub tej ustawy,
- niedopełnienie obowiązków ujętych w przepisach o leśnym materiale rozmnożeniowym.

Sprawy o te wykroczenia rozpoznaje Czeska inspekcja środowiska i może nałożyć karę pieniężną (*pokutę*) do 5 000 000 koron za wykroczenie popełnione po raz pierwszy (§ 4 ust. 2), ale jeżeli wykroczenie zostało popełnione powtórnie (przed upływem 12 miesięcy od poprzedniego ukarania) już musi nałożyć pokutę do 10 000 000 koron (§ 5). Inspektorzy mogą także nakładać *pokuty* do 10 000 koron nakazem wydanym na miejscu popełnienia wykroczenia (§ 8).

Najbardziej złożona jest konstrukcja § 2 ust. 1 polskiej ustawy o IOŚ, który do zadań IOŚ zalicza kontrolę podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie wyznaczonym rzeczowo (pkt 1 lit. a–d) lub treścią ustaw szczególnych (pkt 1 lit. e–l i pkt 1a), prowadzenie państwowego monitoringu środowiska (pkt 2), podejmowanie decyzji wstrzymujących działalność prowadzoną z naruszeniem wymagań związanych z ochroną środowiska lub naruszeniem warunków korzystania ze środowiska (pkt 3), wykonywanie zadań w zakresie określonym innymi przepisami (pkt 4–14), współdziałanie z innymi organami (pkt 17), wykonywanie innych zadań w zakresie wskazanym w odpowiednich przepisach krajowych lub unijnych (pkt 17a–17d), wykonywanie innych zadań określonych odrębnymi przepisami (pkt 18). Ten wykaz pozornie zamknięty, ale w istocie otwarty ze względu na ostatni pkt 18, jest skomponowany przez wyraźne, a co najmniej dorozumiane odesłanie do ustaw szczególnych. Tak jest na

pewno w odniesieniu do środków nadzorczych, które muszą mieć wyraźną podstawę w ustawie szczególnej, jeśli zaś chodzi o samą działalność kontrolną, to wystarczy art. 2 ust. 1 ustawy o IOŚ, jeżeli tylko odnośna ustawa została w odpowiednim punkcie wymieniona.

Przejdziemy do kompetencji inspekcji ujętych w ustawach szczególnych, oczywiście nie wszystkich, bo to byłoby w ramach artykułu niewykonalne, lecz tylko do trzech wchodzących w ramy trzonu prawa środowiska badanych państw: generalnych ustaw o środowisku, ustaw o odpadach oraz ustaw o ochronie przyrody.

Zacznijmy od ustaw o środowisku będących podstawą działań ochronnych. Tu sytuacja Polski jest zasadniczo odmienna od Czech i Słowacji. Polska ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska jest niezwykle obszernym i szczegółowym aktem prawnym liczącym w wersji pierwotnej 442 artykuły, w wersji obowiązującej po ponad stu nowelizacjach znacznie więcej. Jak już była o tym mowa, art. 377 Prawa ochrony środowiska ogranicza się do wskazania, że organy IOŚ działające na podstawie ustawy o IOŚ wykonują zadania w zakresie ochrony środowiska, jeżeli ustawa tak stanowi. Zadania IOŚ ujęte w samym Prawie ochrony środowiska odnoszą się przede wszystkim do wymierzania administracyjnych kar pieniężnych za naruszenie wymagań ochrony środowiska oraz do stosowania środków odpowiedzialności administracyjnej w różnych wariantach wstrzymywania działalności zagrażającej środowisku. O samej działalności kontrolnej w Prawie ochrony środowiska mowy nie ma, bo w tym zakresie wystarczająca podstawę kontroli stanowią przepisy ustawy o IOŚ.

Jeśli chodzi o Czechy i Słowację, to jeszcze w okresie istnienia federacji została wydana ustawa z dnia 5 grudnia 1991 r. o środowisku, nadal obowiązująca w obu państwach³⁶. Jest to bardzo krótka ustawa licząca w wersji pierwotnej 35 zwięzłych paragrafów (w wersjach obowiązujących nawet mniej, bo niektóre zostały uchylone), ustawa o charakterze ramowym sprowadzającym się do zdefiniowania pojęć i wskazania na najogólniejsze zasady ochrony środowiska jako całości i jego najważniejszych komponentów. Mimo że w dacie jej wydania już istniały zarówno Czeska inspekcja środowiska, jak i Słowacka inspekcja środowiska, ustawodawca federalny nie wspomniał o inspekcjach w ustawie o środowisku.

³⁶ W wersji czeskiej – zákon č. 17/1992 Sb. o životním prostředí, w wersji słowackiej – zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí.

Przejdziemy do ustaw o odpadach. Polska ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach³⁷ nie zawiera przepisów o kontroli, bo nie są one potrzebne, skoro Inspekcja Ochrony Środowiska została w art. 2 ust. 1 pkt lit. I zobowiązana do kontroli podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o odpadach. Ustawa ta natomiast zawiera liczne regulacje nadające wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska uprawnienia do ingerencji w postępowanie z odpadami, wśród nich najdalej idące uprawnienia do wstrzymywania działalności w zakresie zbierania lub przetwarzania odpadów (art. 32), użytkowania składowiska odpadów (art. 140) i termicznego przekształcania odpadów (art. 161). Konstrukcje te opierają się na bardzo podobnym schemacie: naruszenie określonych przepisów daje inspektorowi możliwość wstrzymania działalności, ale może on, na wniosek zainteresowanego, wyznaczyć mu termin na wykonanie określonych działań zmierzających do usunięcia nieprawidłowości, ale w razie ich niewykonania już musi wstrzymać prowadzoną działalność. Mamy w tym przepisach połączenie środków naprawczych, których wykonanie jest zapewniane groźbą zastosowania radykalnego środka nadzorczego, jakim jest wstrzymanie działalności. Ponadto ustawa o odpadach nadaje wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska uprawnienia do wymierzania administracyjnych kar pieniężnych za delikty administracyjne stypizowane w art. 194, 194b, 195, 195a i 195b.

Słowacka ustawa z 17 marca 2015 r. o odpadach³⁸ zalicza Słowacką inspekcję środowiska do organów administracji państwowej gospodarki odpadami (§ 105 ust. 1 lit. b). Poświęcony inspekcji § 106 stanowi, że jest ona organem nadzoru państwowego w rozumieniu § 112, nakłada kary pieniężne (*pokuty*) przewidziane w § 117 oraz wykonuje zadania czysto administracyjne w dziedzinie międzynarodowego przemieszczania odpadów, które (tak samo jak w Czechach, ale inaczej niż w Polsce) nie jest przedmiotem odrębnej ustawy, lecz częścią podstawowej ustawy o odpadach. Pojęcie nadzoru państwowego w gospodarce odpadami (*štátny dozor v odpadovom hospodárstve*) wyjaśnia § 112 ust. 1 słowackiej ustawy o odpadach jako nadzór nad przestrzeganiem obowiązków nałożonych na osoby prawne i osoby fizyczne będące przedsiębiorcami tą ustawą, przepisami wykonawczymi do niej lub decyzjami wydanymi na ich podstawie, po czym w ust. 2–9 reguluje szczegóły wykonywania nadzoru, w tym procedury kontrolne, dopuszczając subsydiarne stosowanie przepisów o kontroli państwowej. Nakładając *pokuty* za delikty admini-

³⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 699 ze zm.

³⁸ Zákon č. 79/2015 Z.z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

stracyjne popełniane przez osoby prawne lub osoby fizyczne będące przedsiębiorcami (ale nie za wykroczenia popełniane przez „zwykłe” osoby fizyczne, bo tym zajmują się gminy) inspekcja stosuje procedury określone w § 116 odniesione do deliktów administracyjnych stypizowanych w § 117. Ten ostatni niezwykle kazuistycznie (wiążąc sankcje z naruszeniem określonego paragrafu, ustępu, litery i punktu) przewiduje odpowiedzialność za kilkaset deliktów administracyjnych, przy czym kara za najpoważniejsze z nich może sięgać 350 000 euro.

Przejdziemy do czeskiego ustawodawstwa o odpadach. Obowiązująca przez 20 lat ustawa z 2001 r. o odpadach została uchylona i zastąpiona dwiema ustawami z 1 grudnia 2020 r. o odpadach³⁹ oraz o wyrobach z ukończoną żywotnością⁴⁰, realizując w ten sposób ideę rozszerzonej odpowiedzialności producenta, gdyż druga ze wskazanych ustaw obejmuje urządzenia elektryczne i elektroniczne, baterie lub akumulatory, opony i pojazdy, regulując postępowanie z nimi od wytworzenia do fazy następującej po utracie żywotności; w sprawach nieuregulowanych w drugiej stosuje się przepisy pierwszej.

Czeska ustawa o odpadach zalicza Czeską inspekcję środowiska do organów administracji wykonujących administrację państwową w dziedzinie gospodarki odpadami (§ 126 lit. g). Zadaniom inspekcji został poświęcony § 134 tej ustawy, który stanowi w ust. 1 lit. a), że inspekcja kontroluje jak osoby prawne, osoby fizyczne będące przedsiębiorcami i gminy przestrzegają przepisów wraz z bezpośrednio obowiązującymi aktami unijnymi oraz decyzji we wszystkich dziedzinach objętych tą ustawą. Pod kolejnymi literami tego ustępu ustawa rozszerza kompetencje inspekcji, zobowiązując ją m.in. do opracowywania planów kontroli międzynarodowego przemieszczania odpadów i nadając jej w ust. 2 szczególne uprawnienia przy takiej kontroli.

Niezwykle interesująca jest koncepcja przepisów penalnych w czeskiej ustawie o odpadach, która typizuje łącznie 214 wykroczeń, w tym 30 wykroczeń zwykłych osób fizycznych (§ 117) i 184 wykroczenia osób prawnych i osób fizycznych–przedsiębiorców (wytwórców odpadów, podmiotów eksploatujących urządzenia i składowiska, gmin – § 118–122). Za większość z tych wykroczeń kary pieniężne (*pokuty*) może nałożyć inspekcja, przy czym maksimum za najpoważniejsze może sięgać 25 000 000 koron. Przepisy penalne są jednak dość elastyczne. Ustawodawca czeski zrezygnował z konstrukcji poprzedniej ustawy, że za niektóre wykroczenia istniał obowiązek (a nie tylko możliwość) nałożenia

³⁹ Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech.

⁴⁰ Zákon č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností.

kary pieniężnej, dziś wszystkie przepisy operują frazą: *Ize uložit pokutu* (można nałożyć karę pieniężną). Jest to związane z interesującym rozwiązaniem zamieszczonym w § 116 o przedsięwzięciach naprawczych (*opatření k nápravě*). Założeniem jest, że osoba (tj. osoba prawna, osoba fizyczna–przedsiębiorca lub zwykła osoba fizyczna) nie przestrzega obowiązków określonych w rozporządzeniach unijnych, w ustawie o odpadach lub nałożonych decyzjami wydanymi na ich podstawie. Wówczas organ właściwy do rozpoznawania wykroczeń (a więc także inspekcja) może na tę osobę nałożyć obowiązek przeprowadzenia w odpowiednim terminie przedsięwzięć naprawczych polegających na:

- zabezpieczeniu odpadu przed pozbawieniem wartości lub kradzieżą,
- zabezpieczeniu odpadu przed przedostaniem się substancji szkodliwych z niego pochodzących do środowiska, a także usunięcia takich substancji, które już przedostały się do środowiska,
- przekazaniu odpadu do odpowiedniej instalacji,
- uruchomieniu urządzenia przeznaczonego do postępowania z odpadami,
- innym odpowiednim przedsięwzięciu zapobiegającym niekorzystnym oddziaływaniu na środowisko i zdrowie ludzi.

Obowiązek takich przedsięwzięć naprawczych może być nałożony wraz z *pokutą* za popełnione wykroczenie, ale może być też samodzielny. W tym wyraża się znane już w innych przepisach założenie, że nie chodzi tylko o to, aby karać, lecz przede wszystkim poprawiać istniejący stan.

Także druga ustawa czeska, tj. ustawa o wyrobach z ukończoną żywotnością wymienia Czeską inspekcję środowiska wśród organów sprawujących administrację państwową w tej dziedzinie (§ 127 ust. 1 lit. c), a poświęcony inspekcji § 130 stanowi w ust. 1, że inspekcja kontroluje przestrzeganie przez osoby prawne, osoby fizyczne – przedsiębiorców i gminy przepisów tej ustawy i decyzji wydanych na jej podstawie oraz może nałożyć obowiązek podjęcie przedsięwzięć naprawczych i określić termin ich wykonania. Ponadto inspekcja może nakładać kary pieniężne za niektóre wykroczenia przewidziane w przepisach § 121–126 tej ustawy.

Przejdziemy do trzeciej grupy ustaw o ochronie przyrody, zaczynając od najstarszej czeskiej ustawy z 19 lutego 1992 r. o ochronie przyrody i krajobrazu⁴¹. Ustawa ta, kilkadziesiąt razy nowelizowana⁴², wyliczając

⁴¹ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

⁴² Ostatnio w 2021 r. przez włączenie do jej tekstu przepisów realizujących postanowienie bezpośrednio obowiązującego we wszystkich państwach członkowskich rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1143/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania

w § 75 ust. 1 organy ochrony przyrody pod lit. g) wskazuje na Czeską inspekcję środowiska. Kompetencje tej inspekcji określa § 80 ust. 1 tej ustawy, zaliczając do nich:

- kontrolowanie, jak organy administracji publicznej (z wyjątkiem organów centralnych), osoby prawne i osoby fizyczne przestrzegają przepisów prawa, bezpośrednio obowiązujących regulacji unijnych oraz decyzji dotyczących ochrony przyrody i krajobrazu,
- ujawnianie i ewidencjonowanie przypadków zagrożenia i uszkodzenia przyrody i krajobrazu, ich przyczyn i osób odpowiedzialnych za ich powstanie lub trwanie,
- uprawnienie do żądania na podstawie § 54 od osoby będącej posiadaczem okazji szczególnie chronionej rośliny lub szczególnie chronionego zwierzęcia okazania świadectwa pochodzenia i tożsamości,
- uprawnienie do stosowania środków określonych w § 66, tj. określenie warunków wykonywania przez osoby prawne i fizyczne działalności, która mogłaby spowodować niedozwoloną zmianę chronionej części przyrody, a także do zakazania takiej działalności,
- uprawnienie do nakazania temu, kto uszkodził, zniszczył lub bez zezwolenia zmienił część przyrody i krajobrazu chronioną tą ustawą, przywrócenie jej do stanu pierwotnego, jeżeli jest to możliwe i celowe, stosownie do § 86 ust. 1, a jeżeli jest to niemożliwe lub niecelowe zobowiązać go do przeprowadzenia odpowiednich przedsięwzięć zastępczych, aby rekompensować, chociażby tylko w części, następstwa niedozwolonego zachowania, stosownie do § 86 ust. 2,
- uprawnienie do odebrania bezprawnie posiadanego okazji szczególnie chronionej rośliny lub zwierzęcia, stosownie do § 89.

Według dodanego w 2021 r. do § 80 nowego ust. 2 inspekcja prowadzi regularne kontrole wykorzystywania w akwakulturze gatunków obcych i niewystępujących miejscowo oraz wykorzystywania inwazyjnych gatunków obcych stosownie do odpowiednich rozporządzeń unijnych, a także udziela fachowego wsparcia organom kontroli państwowej wykonującym kontrole urzędowe. Według § 80 ust. 3 inspekcja jest uprawniona w przypadku grożącej szkody nakazać ograniczenie ewentualnie wstrzymanie szkodliwej działalności do czasu usunięcia nieprawidłowości i ich przyczyn. Wreszcie na podstawie § 80 ust. 4 inspekcja nakłada kary pieniężne za wykroczenia stypizowane w § 87 i 88 tej ustawy. Jak wynika

i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych (Dz. Urz. UE L 317 z dnia 4 listopada 2014 r., s. 35).

z tego skróconego przeglądu, kompetencje Czeskiej inspekcji środowiska w dziedzinie ochrony przyrody i krajobrazu są bardzo daleko idące.

Także Słowacka inspekcja środowiska została wyposażona w odpowiednie kompetencje w słowackiej ustawie z dnia 25 czerwca 2002 r. o ochronie przyrody i krajobrazu⁴³. Podobnie jak ustawodawca czeski, tak też ustawodawca słowacki uznał Słowacką inspekcję środowiska za jeden z organów ochrony przyrody (§ 64 ust. 1 lit. b). Stosownie do § 66 słowackiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, inspekcja:

- jest organem nadzoru państwowego, za którego pośrednictwem Ministerstwo środowiska Republiki Słowackiej wykonuje nadzór państwowy,
- nakłada na osoby fizyczne, przedsiębiorców i inne osoby prawne sankcje według tej ustawy i informuje ministerstwo o ich nałożeniu,
- nakłada niezbędne środki naprawcze mające na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości,
- może zarządzić wykonanie analizy krwi lub innych tkanek (testu DNA) w celu identyfikacji osobnika chronionego i jego rodzicielstwa, jeżeli zachodzi podejrzenie, że został nabyty sprzecznie z ustawą,
- decyduje według § 44 ust. 14 (zamknięcie ogrodu zoologicznego, jeżeli zarządzający nim nie wykonuje nałożonych na niego obowiązków) i § 96 (odebranie bezprawnie przetrzymywanych okazów gatunków chronionych),
- wykonuje dalsze zadania według § 44 ust. 13 (zobowiązanie prowadzącego ogród zoologiczny do podjęcia dodatkowych środków w celu usunięcia nieprawidłowości) i § 47 ust. 9 (kontrolowanie pochodzenia przewożonego drewna).

W odróżnieniu od ustawodawcy czeskiego ustawodawca słowacki nie włączył przepisów o gatunkach obcych do ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, lecz realizując postanowienia unijnego rozporządzenia z 2014 r. o gatunkach obcych wydał odrębną ustawę z dnia 10 maja 2019 r. o prewencji i zarządzaniu wprowadzaniem i szerzeniem inwazyjnych gatunków obcych⁴⁴. Także ta ustawa zalicza Słowacką inspekcję środowiska do organów administracji państwowej w dziedzinie prewencji i zarządzania wprowadzaniem i szerzeniem inwazyjnych gatunków obcych (§ 7 ust. 1 lit. b), a poświęcony inspekcji § 11 stanowi, że inspekcja:

⁴³ Zákon č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny.

⁴⁴ Zákon č. 150/2019 Z.z. o prevencii a manažmente introdukcii a šírenia inváznych nepôvodných druhov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

- jest organem nadzoru państwowego, za którego pośrednictwem Ministerstwo środowiska Republiki Słowackiej wykonuje nadzór państwowy (§ 16),
- rozstrzyga o ujawnieniu i odebraniu inwazyjnych gatunków obcych (§ 17 i 18),
- rozpoznaje wykroczenia i inne delikty administracyjne i nakłada kary pieniężne za ich popełnienie (§ 20 i 21),
- nakłada środki według § 16 ust. 15 i 16, § 20 ust. 6 i § 21 ust. 8 (chodzi tu zobowiązanie podmiotów do podjęcia określonych działań w celu opanowania szerzenia się ewentualnie zniszczenia inwazyjnych gatunków obcych, co może nastąpić albo samodzielnie, albo w decyzji o nałożeniu kary pieniężnej),
- niezwłocznie informuje ministerstwo o nałożonych karach pieniężnych przesłaniem kopii prawomocnej decyzji,
- informuje Państwową ochronę przyrody o nałożonych środkach.

Tak więc także w prawie słowackim inspekcja środowiska została uznana za organ ochrony przyrody i wyposażona w odpowiednie kompetencje w tym zakresie.

Sięgamy teraz do prawa polskiego, aby porównać jego rozwiązania z czeskimi i słowackimi, i stwierdzamy, że nie ma materiału porównawczego, ponieważ ani podstawowa polska ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁴⁵, ani odrębna ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o gatunkach obcych⁴⁶ w ogóle nie wspominają o Inspekcji Ochrony Środowiska i nie nadają jej żadnych uprawnień w swoich zakresach działania. Można przeto powiedzieć, że w odróżnieniu od prawa czeskiego i słowackiego, które zadania inspekcji środowiska ujmuje bardzo szeroko, polska inspekcja środowiska ma charakter ściśle techniczny i dziedziny zaliczane do ochrony przyrody w znaczeniu szerokim, tj. ochrona przyrody w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. oraz leśnictwo, łowiectwo i rybactwo pozostają w ogóle poza sferą zainteresowań Inspekcji Ochrony Środowiska⁴⁷.

⁴⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 916.

⁴⁶ Dz. U. z 2021 r., poz. 1718.

⁴⁷ Jedynym dość specyficznym wyjątkiem jest nałożenie na IOŚ wykonywania zadań wynikających z rozporządzenia unijnego o wprowadzeniu do obrotu drewna i produktów drewna (art. 2 ust. 1 pkt 12a ustawy o IOŚ), co znalazło wyraz w szczególności w art. 66a–66i ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2002 r., poz. 672) o wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych przez m.in. wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska za naruszenie odnośnych postanowień.

Na ten mankament zwróciliśmy uwagę w referacie przedstawionym na krakowskiej konferencji w 2019 r., proponując zaliczenie Inspekcji Ochrony Środowiska do organów ochrony przyrody⁴⁸, korzystając z wzorów czeskiego i słowackiego. Byliśmy nieco zszokowani, kiedy okazało się, że nasza propozycja spotkała się ze sprzeciwem niektórych przyrodników (także tych z tytułami naukowymi), a oni stanowili większość uczestników konferencji. Ich argumentacja przebiegała mniej więcej po tej linii: „My przyrodnicy mamy Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska i 16 regionalnych dyrekcji ochrony środowiska zajmujących się sprawami ochrony przyrody, niech więc Inspekcja Ochrony Środowiska nadal zajmuje się sprawami o charakterze raczej technicznym”. Nie zmieniamy jednak poglądu, zwłaszcza że uzyskaliśmy wsparcie autorki znakomitej monografii o różnorodności biologicznej, której zdaniem pominięcie IOŚ w ustawie o ochronie przyrody należy uznać za ewidentny błąd w konstrukcji obowiązującej regulacji prawnej. Inspekcja Ochrony Środowiska powinna być wyraźnie uznana na organ ochrony przyrody, ukierunkowując w ten sposób jej zadania również na obszar dotyczący ochrony przyrody i różnorodności biologicznej⁴⁹.

8. Podsumowanie

Historia wyspecjalizowanego organu kontrolno-nadzorczego w dziedzinie ochrony środowiska pod nazwą Inspekcji Ochrony Środowiska w Polsce, Czeskiej inspekcji środowiska w Czechach i Słowackiej inspekcji środowiska w Słowacji liczy sobie niewiele ponad 30 lat. Wprawdzie o dekadę wcześniej, już w 1980 r. w Polsce została powołana Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska, ale jej charakter prawny był mocno niejasny, a kompetencje bardzo ograniczone. Warunki powołania inspekcji jako organu wprawdzie podporządkowanego naczelnemu organowi administracji państwowej w dziedzinie ochrony środowiska, ale mającego swoją strukturę organizacyjną i realizującego własne kompetencje powstały dopiero po rozpoczęciu procesu transformacji ustrojowej przełomu lat 80. i 90. ubiegłego stulecia.

⁴⁸ D. Danecka, W. Radecki, Organizacja ochrony przyrody – tradycja i współczesność w Polsce, Czechosłowacji, Czechach i Słowacji, (w:) P. Dąbrowski (red.), Zaczęło się od Tatr. Tradycja i współczesność ochrony przyrody w Polsce, Kraków 2020, s. 33.

⁴⁹ A. Kaźmierska-Patrzyzna, Ochrona różnorodności biologicznej w systemie prawnej ochrony przyrody, Warszawa 2019, s. 259.

W trzech badanych państwach takie inspekcje zostały powołane niemal jednocześnie: najpierw w Słowacji w marcu 1990 r., przekształconej w grudniu tegoż roku i ponownie w listopadzie 2003 r., następnie w Czechach w czerwcu 1991 r., potem w Polsce w lipcu 1991 r., aczkolwiek inspekcja polska w pewnym stopniu nawiązywała do swej poprzedniczki z 1980 r. z istotnymi zmianami kompetencyjnymi.

Najistotniejsza różnica między trzema inspekcjami tkwi w legislacyjnym ujęciu. Polska ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska, wielokrotnie nowelizowana, liczy dziś 57 niekiedy mocno rozbudowanych artykułów (38 w wersji pierwotnej plus 29 dodanych z oznaczeniem literowym, minus 6 uchylonych i 4 pominiętych), ustawa o Czeskiej inspekcji środowiska liczy 9 zwięzłych paragrafów, nie ma ustawy o Słowackiej inspekcji środowiska, a 3 paragrafy jej dotyczące zostały włączone do słowackiej ustawy o administracji państwowej troski o środowisko. Tekst jednolity ustawy polskiej zajmuje 22 strony Dziennika Ustaw, 9 paragrafów ustawy czeskiej zmieściłyby się na dwóch, a 3 paragrafy ustawy słowackiej na jednej. Te różnice w formalnym ujęciu przepisów o inspekcjach dają się wyjaśnić tym, że ustawodawcy przyjęli odmienną koncepcję legislacyjną. Ustawodawca słowacki konsekwentnie przyjmuje, że kompetencje inspekcji są regulowane w przepisach szczególnych, ustawa ustrojowa reguluje kwestie najogólniejsze, a do samej procedury kontrolnej stosuje się przepisy ustawy o kontroli państwowej. Ustawodawca czeski wybrał nieco inną drogę i w samej ustawie ustrojowej uregulował działania inspekcji w lasach, pozostawiając resztę ustawom szczególnym. Podobnie jak słowacki, tak też ustawodawca czeski opiera procedury kontrolne na posiłkowym stosowaniu przepisów o kontroli państwowej. Na tym tle podejście ustawodawcy polskiego jawi się jako znacznie bardziej ambitne, stąd rozbudowane regulacje dotyczące procedur kontroli znajdują się w samej ustawie o IOS.

W trzech badanych systemach prawnych inspekcja łączy cechy organu kontrolnego z nadzorczym, przy czym zadania polskiej są znacznie dalej idące. Uprawnienia kontrolne i nadzorcze inspekcji obejmują w Czechach i Słowacji niemal wszystkie segmenty ochrony środowiska, ale w Polsce już nie, po poza kompetencjami inspekcji pozostał tak niezwykle ważny segment ochrony środowiska, jakim jest ochrona przyrody. W tej kwestii moglibyśmy sięgnąć do pomysłów powstałych za naszą południową granicą, zwłaszcza w Czechach, gdzie kompetencje inspekcji zamieszczone w ustawie o ochronie przyrody i krajobrazu są bardzo daleko idące. Dlatego podtrzymujemy zgłaszany już pogląd, że w przyszłości należałoby uznać polską Inspekcję Ochrony Środowiska za organ

ochrony przyrody z wyraźnym ukierunkowaniem na ochronę różnorodności biologicznej. Tym samym IOŚ uzyskałaby uprawnienia do kontrolowania przestrzegania założeń ochrony przyrody w lasach. Wprawdzie niekiedy twierdzi się, że leśnictwo jest najważniejszym sojusznikiem ochrony przyrody, ale niedawne polskie doświadczenia dotyczące Puszczy Białowieskiej przekonują, że nie zawsze tak jest. Stąd tak zachęcający jest przykład czeski polegający na tym, że inspekcja uzyskała szczególne uprawnienia właśnie w lasach.

Już zupełnie na zakończenie chcielibyśmy wrócić do pomysłu uczynienia z IOŚ organu ścigania przestępstw przeciwko środowisku. Sam pomysł jest sensowny, ale ustawodawca polski spróbował go w 2018 r. zrealizować tak skrajnie nieudolnie, że nic z niego nie wyszło. Tymczasem rozwiązanie jest dość proste i było proponowane przed trzydziestu laty w trakcie przygotowywania ustawy o PIOŚ – nadanie inspekcji w sprawach o ujawnione przez nią przestępstwa przeciwko środowisku takich uprawnień, jakie Kodeks postępowania karnego przyznaje prokuratorowi, pomysł storpedowany przez ówczesny Urząd Rady Ministrów. Do tego pomysłu warto wrócić, co otworzyłoby IOŚ drogę do wnoszenia subsydiarnych aktów oskarżenia w sprawach o takie przestępstwa, jeżeli prokurator na to się nie decyduje, bo prokurator też może się mylić. Ramy artykułu nie pozwalają na szersze rozwinięcie tego zagadnienia, zainteresowanych odsyłamy do naszego komentarza⁵⁰.

Bibliografia

1. Balog B., Zákon o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie. Komentár, Bratislava 2016.
2. Cepek B. a kolektiv, Environmentálne pravo. Všeobecná a osobitná časť, Plzeň 2015.
3. Damohorský M. a kolektiv, Právo životního prostředí, Praha 2010.
4. Danecka D., Radecki W., Inspekcja Ochrony Środowiska. Komentarz, Warszawa 2020.
5. Danecka D., Radecki W., Organizacja ochrony przyrody – tradycja i współczesność w Polsce, Czechosłowacji, Czechach i Słowacji, (w:) P. Dąbrowski (red.), Zaczęło się od Tatr. Tradycja i współczesność ochrony przyrody w Polsce, Kraków 2020.

⁵⁰D. Danecka, W. Radecki, Inspekcja Ochrony Środowiska. Komentarz, Warszawa 2020.

6. Danecka D., Radecki W., Prokuratura i Inspekcja Ochrony Środowiska w batalii o przyrodę środkami prawa karnego, (w:) A. Zbieranek (red.), Prokuratura w służbie państwu i społeczeństwu, Warszawa 2022.
7. Hendrych D. a kolektiv, Správní právo. Obecná část, Praha 2016.
8. Jagielski J., Kontrola administracji publicznej, Warszawa 2005.
9. Jančářová I. a kolektiv, Právo životního prostředí. Obecná část, Brno 2016.
10. Kaźmierska-Patrzyzna A., Ochrona różnorodności biologicznej w systemie prawnej ochrony przyrody, Warszawa 2019.
11. Košičiarová S., Charakter prawny i rodzaje instrumentów inspekcyjnych w ochronie środowiska na Słowacji, (w:) Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji, Bydgoszcz 2021.
12. Służewski J., Jagielski J., Urzędy centralne w systemie organów administracji państwowej, Organizacja–Metody–Technika 1986, nr 3.
13. Stejskal V., Wprowadzenie do mechanizmów kontroli w prawie środowiska, (w:) Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski (red.), Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji, Bydgoszcz 2021.
14. Szewczyk M., Nadzór w materialnym prawie administracyjnym, Poznań 1995.
15. Štefanovič M., Košičiarová S., Pirč J., Právo životného prostredia, Bratislava 2001.
16. Woś T., Kontrola decyzji administracyjnych w zakresie ochrony środowiska w świetle ustaw styczniowych 1980 r., Krakowskie Studia Prawnicze 1983, r. XVI.
17. Ziomek B. J., Administracyjnoprawne aspekty kontroli w dziedzinie ochrony i kształtowania środowiska, (w:) K. Podgórski (red.), Zagadnienia prawne ochrony środowiska, Katowice 1981.

Environmental inspections in Polish, Czech and Slovak law

Abstract

The subject of the article is the issue of the establishment, legal nature, organizational structure and competences of specialized bodies un-

der the name of environmental protection inspections or environmental inspections in Poland, the Czech Republic and Slovakia. A look at the competences of these bodies covers not only the legal acts establishing them, but also selected legal acts constituting the core of the environmental law of these three countries: the basic acts on environmental protection, the act on waste and the act on nature protection.

Key words

Environmental protection, nature protection, waste management, environmental inspection, supervision, control.