

Kontrola podmiotów odbierających odpady komunalne + wzory do pobrania

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Rozdział I. Podstawowe zagadnienia z zakresu kontroli systemu gospodarki odpadami komunalnymi

1. Skuteczność i organizacja kontroli systemu gospodarki odpadami komunalnymi w gminach

Sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska przez organy samorządowe nie jest zadaniem nowym. Już od 1.10.2001 r. obowiązuje bowiem art. 379 PrOchrŚrod, który nadaje organom samorządowym uprawnienia w tym zakresie. Mimo to gminy nie sprawowały zintensyfikowanych działań kontrolnych, szczególnie wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie odbioru odpadów od właścicieli nieruchomości, co organy IOŚ potwierdzały wielokrotnie w trakcie kontroli prowadzonych w gminach. Samorządy mylnie definiowały kontrolę jako działania nadzorcze nad realizacją warunków umów zawartych z przedsiębiorcami o świadczenie usług odbioru odpadów, podczas gdy sposób prowadzenia kontroli, a także prawa i obowiązki organów w tym zakresie uregulowano w przepisach PrPrzed.

Potwierdzają to raporty GIOŚ z cykli kontrolnych gmin. Przykładowo w trakcie kontroli przeprowadzonych w 2020 r. stwierdzono, że spośród 258 gmin i 6 związków międzygminnych objętych kontrolą w 2020 r. jedynie 6% przeprowadziło w 2013 r. kontrole w terenie udokumentowane protokołem. W latach 2014–2019 odsetek ten wzrósł do kilkunastu procent, a w 2020 r., po wejściu w życie przepisu nakładającego obowiązek przeprowadzenia kontroli co najmniej raz na 2 lata (art. 9u ust. 1a CzystGmU)¹, działania takie podjęła już prawie co 4 skontrolowana gmina. Nie można tego jednak uznać za znaczący wzrost skuteczności nadzoru nad funkcjonowaniem systemu. W trakcie kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ w 2024 r. w 281 gminach, dotyczących realizacji obowiązków wynikających z CzystGmU w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, w 157 z nich (czyli w 56% w skontrolowanych gminach) stwierdzono naruszenia przepi-

¹ Zmiany wprowadzono przepisami ZmCzystGmU19.

sów ochrony środowiska. Dotyczyły one w szczególności nieosiągnięcia wymaganych poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, a także ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania². Można zatem wysnuć wniosek, że składową realizacją obowiązków dotyczących osiągnięcia wymaganych poziomów jest również skuteczna kontrola, która jest wypadkową prawidłowego przeprowadzenia czynności kontrolnych, popartych odpowiednią wiedzą merytoryczną oraz doświadczeniem osób je wykonujących.

Poza samym faktem niewielkiej liczby przeprowadzonych kontroli należy również zwrócić uwagę na ewentualne przyczyny takiego stanu. Z ustaleń GIOŚ wynika, że w niemal każdej gminie objętej kontrolą w 2020 r. zatrudniono co najmniej jedną osobę, do której obowiązków należało prowadzenie kontroli. W praktyce jednak zadanie to stanowiło tylko jeden z wielu obowiązków powierzonych tym pracownikom. Dodatkowo należy podkreślić, że to na gminach spoczywa znaczny ciężar realizacji zadań własnych z zakresu ochrony środowiska, w tym gospodarki odpadami. Okoliczność ta, zwłaszcza w małych gminach, może skutkować brakiem realnych możliwości rzetelnego wywiązania się z nałożonych obowiązków, zwłaszcza tak istotnych, jak prowadzenie działań nadzorczych nad funkcjonowaniem systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Pozytywną informacją płynącą z wyników kontroli GIOŚ było wyznaczanie w części gmin pracowników, których obowiązkiem było wyłączne sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów CzystGmU. Problem z odpowiednim nadzorem gmin może być również efektem rotacji kadrowej w urzędach oraz braku doświadczenia i wystarczającej wiedzy pracowników odpowiedzialnych za gospodarkę odpadami komunalnymi w gminie.

Brak skutecznie prowadzonych kontroli przekłada się na niedostateczną wiedzę organów samorządowych o rzeczywistej sytuacji w zakresie gospodarki odpadami na terenie ich właściwości. Taki stan w krótkim czasie może doprowadzić do powstawania i rozwoju zjawisk patologicznych w systemie gospodarowania odpadami. W co 3 skontrolowanej w 2020 r. gminie odnotowano przypadki składowania lub magazynowania odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych, co pozwala na postawienie hipotezy, że w przypadku zwiększonego nadzoru liczba ujawnionych nieprawidłowości mogłaby być jeszcze wyższa albo – przeciwnie – kontrole w terenie mogłyby oddziaływać prewencyjnie i prowadzić do ograniczenia takich praktyk.

Skala problemu porzucania odpadów jest niestety coraz większa, a sam problem w gospodarce odpadami, w tym odpadami komunalnymi, złożony i rozwojowy. Tylko w 2021 r. wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska zidentyfikowali ponad 1,5 tys. zdarzeń definiowanych jako działania nielegalne w gospodarce odpadami, a wzrost w stosunku do 2020 r. sięgał niemal 25%. Największymi problemami – dotyczącymi również systemu gospodarki odpadami komunalnymi – są: rekultywacja wyrobisk poeksploatacyjnych z wykorzystaniem odpadów niedopuszczonych prawem – często pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych, nieprawidłowości w klasyfikacji odpadów, niezgodne

² Informacja o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2024 r. (<https://www.gov.pl/web/gios/rok-2025-raporty>; dostęp: 20.10.2025 r.).

ze stanem rzeczywistym prowadzenie ewidencji odpadów, naruszanie warunków posiadanych zezwoleń i nieuiszczanie należnych opłat środowiskowych (łącznie ok. 600 przypadków odnotowanych przez IOŚ w 2021 r.)³.

Skuteczność działań kontrolnych zależy przede wszystkim od przygotowania i stosowania w praktyce odpowiednich procedur, opartych na obowiązujących przepisach prawa: PrOchrŚrod, PrPrzed i CzystGmU. Chociaż przepisy nie nakładają na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta obowiązku opracowania wewnętrznej procedury przeprowadzania kontroli przestrzegania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości obowiązków wynikających z CzystGmU, dobrą praktyką pozostaje uchwalenie stosownego zarządzenia. Uregulowanie zasad kontroli w akcie wewnętrznym sprzyja uporządkowaniu procesu kontrolnego oraz zapewnia przejrzystość i przewidywalność działań organu zarówno dla kontrolujących, jak i dla podmiotów kontrolowanych. Tego rodzaju procedura powinna w szczególności określać:

- 1) podstawę prawną prowadzenia kontroli;
- 2) cel i zakres kontroli;
- 3) organy uprawnione i osoby upoważnione do jej przeprowadzenia;
- 4) zasady wyboru podmiotu do kontroli;
- 5) kolejne etapy kontroli oraz
- 6) czynności podejmowane w ich trakcie.

2. Pojęcie „kontrola”

Zgodnie z definicją zawartą w Słowniku Języka Polskiego PWN kontrola oznacza sprawdzanie czegoś, zestawianie stanu faktycznego ze stanem wymaganym; nadzór nad kimś lub nad czymś⁴.

W sensie funkcjonalnym słowo „kontrola” wywodzi się z dwóch głównych tradycji: francuskiej oraz brytyjskiej. We Francji i na kontynencie europejskim pojęcie „kontrola” nawiązuje do słowa *le contrôle* pochodzącego od słów *contre rôle*. W tradycji brytyjskiej termin „kontrola” jest równoznaczny z pojęciem władzy. Kontrolowanie oznacza w tym znaczeniu sprawowanie władzy publicznej⁵.

W polskim prawodawstwie pojęcie „kontrola” nie zostało zdefiniowane, mimo że w rozdziale 5 PrPrzed (Ograniczenia kontroli działalności gospodarczej) określono prawa i obowiązki w zakresie kontroli przedsiębiorców. Pojęcie „kontrola” było natomiast przedmiotem rozważań orzecznictwa, m.in. WSA w Olsztynie, który zanalizował, czym w praktyce jest kontrola w kontekście uchylonych przepisów *SwobDziałGospU*, jednak rozważania te pozostają aktualne w obowiązującym stanie prawnym (przepisy PrPrzed).

³ Informacja o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2021 roku; https://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/raporty/Informacja_o_realizacji_zadan_IOS_2021.pdf

⁴ Słownik Języka Polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/kontrola;2473611.html> (dostęp: 20.10.2025 r.).

⁵ T. Hoffmann, Prawne podstawy systemu kontroli administracji w Polsce, Zarządzanie Publiczne 2008, Nr 3(5), s. 52.

Orzecznictwo

Tak rozumiana kontrola to czynności organów w siedzibie przedsiębiorstwa polegające na bezpośrednim poznaniu działalności przedsiębiorcy i związane z tym zapoznanie się z dokumentacją, zabezpieczeniem dokumentów oraz innych środków dowodowych znajdujących się u kontrolowanego, a przydatnych do ewentualnego dalszego postępowania (wyr. WSA w Olsztynie z 27.1.2010 r., I SA/OI 737/09, *Legalis*).

W nauce prawa administracyjnego na uwagę zasługuje definicja pojęcia „kontrola” sformułowana przez *W. Dawidowicza*. Przez kontrolę rozumie on działanie polegające na:

- 1) zbadaniu istniejącego stanu rzeczy;
- 2) zestawieniu tego, co istnieje w rzeczywistości z tym, co powinno być (tzn. co przewidują odpowiednie wzorce czy normy postępowania), i ustaleniu ewentualnych rozbieżności;
- 3) wyjaśnieniu przyczyn powstania istotnych rozbieżności;
- 4) sformułowaniu zaleceń pozwalających na uniknięcie podobnych rozbieżności na przyszłość.

Zgodnie z zaprezentowanymi poglądami kontrola obejmuje z reguły następujące czynności:

- 1) dokonanie sprawdzenia prawidłowości określonych działań;
- 2) ich analizę i ocenę, sformułowanie wniosków pod adresem jednostki kontrolowanej⁶.

Kontrolą jest zatem zespół czynności prowadzonych u przedsiębiorcy w celu ustalenia stanu faktycznego dotyczącego prowadzonej działalności, a także skonfrontowanie go z obowiązującym prawem i ustalenie stanu zgodności realizacji wynikających z niego obowiązków. Powyższy schemat czynności podejmowanych w trakcie kontroli może być traktowany uniwersalnie, również w ujęciu kontroli podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w rozumieniu *CzystGmU*.

3. Przepisy prawne regulujące kwestie kontroli przedsiębiorców

Z uwagi na obejmującą całokształt funkcjonowania administracji publicznej zasadę legalizmu, która zgodnie z art. 7 Konstytucji RP nakazuje organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa, działalność kontrolna przeprowadzana przez

⁶ *W. Dawidowicz*, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 34, (w:) *L. Zacharko*, *Tradycyjne a współczesne pojęcie kontroli i jej zasięg* (w:) *A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska* (red.), *Administracyjne procedury kontrolne: wybrane zagadnienia*, Katowice 2016, s. 8–16 (zob. *W. Dawidowicz*, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 34).

te organy musi być uregulowana normatywnie, w przeciwnym razie brak podstaw prawnych uniemożliwiłaby jej wykonywanie⁷.

Obowiązujące od 30.4.2018 r. PrPrzed według ustawodawcy „jawi się jako akt prawny, który ma w sposób spójny, całościowy i konsekwentny uregulować w Polsce ogólne zasady oraz reguły podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej”⁸. Ideą przewodnią ustawodawcy na gruncie PrPrzed było pełniejsze urzeczywistnienie konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej oraz innych zasad relevantnych dla przedsiębiorców i wykonywanej przez nich działalności gospodarczej⁹.

Procedurę i tryb dokonywania kontroli działalności gospodarczej wykonywanej przez przedsiębiorców unormowano w przepisach rozdziału 5 PrPrzed „Ograniczenia kontroli wykonywania działalności gospodarczej”. Co do zasady kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorców ma być przeprowadzana na zasadach określonych w PrPrzed, w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie w odniesieniu do kontroli stosuje się zaś przepisy ustaw szczególnych. Odrębne przepisy określają w szczególności zakres przedmiotowy kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców oraz organy upoważnione do jej przeprowadzenia (art. 45 ust. 3 PrPrzed).

W art. 45 ust. 1 PrPrzed przewidziano wyłączenie stosowania przepisów regulujących kontrolę działalności gospodarczej przedsiębiorców w przypadku, gdy zasady i tryb kontroli wynikają z ratyfikowanych umów międzynarodowych albo bezpośrednio stosowanych przepisów prawa UE. W konsekwencji wszelkie przepisy PrPrzed regulujące kontrole w sposób odmienny niż wynika to z bezpośrednio stosowanych przepisów prawa UE, nie będą miały zastosowania. W tych bowiem przypadkach będą stosowane bezpośrednio przepisy prawa UE. Z drugiej strony możliwa będzie również sytuacja, w której w przepisach prawa UE zostaną wskazane wyłącznie ogólne zasady kontroli, natomiast tryb tej kontroli wynikał już będzie z PrPrzed. Ponadto w przypadku, gdy odmiennie od przewidzianych w ustawie zasady lub tryb kontroli wynikają z aktów prawa UE niepodlegających bezpośredniemu stosowaniu – wdrażające je do polskiego porządku prawnego ustawy obowiązywać będą na zasadzie *lex specialis* w stosunku do PrPrzed¹⁰. W zamierzeniu ustawodawcy regulacja zawarta w art. 45 – 65 PrPrzed ma służyć ograniczeniu liczby, zakresu, intensywności oraz sposobu prowadzenia przez władze publiczne kontroli działalności gospodarczej¹¹.

Podstawa prawna:

- art. 7 Konstytucji RP,
- art. 45 – 65 PrPrzed.

⁷ G. Łaskawski, Zarys systemu kontroli administracji publicznej w Polsce, Instytut Nauk Prawnych 2022, T. 46, Nr 1 [zob. J. Jagielski, J. Piecha (w:) J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2019].

⁸ Rządowy projekt ustawy – Prawo przedsiębiorców (druk sejmowy Nr 2051, VIII kadencja Sejmu RP, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2051>; dostęp: 10.10.2025 r.).

⁹ J. Glumińska-Pawlic, B. Przywora, Swoboda działalności gospodarczej. Próba oceny polskich regulacji prawnych, Warszawa 2021 (zob. A. Kurzawa, Uprawnienia i obowiązki przedsiębiorców w nowej ustawie – Prawo przedsiębiorców, Edukacja Prawnicza 2019, Nr 1).

¹⁰ Rządowy projekt ustawy – Prawo przedsiębiorców (druk sejmowy Nr 2051, VIII kadencja Sejmu RP, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2051>; dostęp: 10.10.2025 r.).

¹¹ A. Kurzawa, Uprawnienia i obowiązki przedsiębiorców.

Rozdział II. Organy samorządowe jako organy kontrolne

1. Organy administracji publicznej właściwe do kontroli podmiotów korzystających ze środowiska

1.1. Organy ochrony środowiska uprawnione do kontroli

Państwo, spełniając funkcje kontroli, ustanawia w tym celu wyspecjalizowane organy, które działają w określonym trybie, są wyposażone w odpowiednie uprawnienia oraz posiadają szerokie pełnomocnictwa w dziedzinie kontroli. Rezultaty działalności tych organów można nazwać wynikami kontroli, przekazywanymi odpowiednim organom państwowym i samorządowym oraz dostarczonymi podmiotowi kontrolowanemu¹. Tak pomyślany system organów kontroli oznacza całość wewnętrznie zespolonych wartości określających zadania kontroli, warunki prawidłowej organizacji i funkcjonowania kontroli, organizację podmiotów kontrolujących, zasięg podmiotowy i przedmiotowy oraz skutki kontroli².

Rozważając kwestie kontroli w obszarze ochrony środowiska, należy przede wszystkim wskazać organy, które mają odpowiednie uprawnienia w tym zakresie. Najszersze kompetencje kontrolne mają organy IOŚ przyznane na mocy art. 1 i art. 2 InspOchrŚrU. Uprawnienia kontrolne organów ochrony środowiska wynikają przede wszystkim z przepisów PrOchrŚrod. W art. 379 ust. 1 PrOchŚrod wskazano, że:

- 1) minister właściwy ds. klimatu;
- 2) marszałek województwa;
- 3) starosta;

¹ T. Hoffmann, Prawne podstawy systemu kontroli administracji w Polsce, Zarządzanie Publiczne, Nr 3(5)/2008, s. 52 (A. Sylwestrzak, Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej, Gdańsk 2006).

² T. Hoffmann, Prawne podstawy systemu kontroli administracji w Polsce, Zarządzanie Publiczne, Nr 3(5)/2008, s. 52 [zob. J. Boć (red.), Administracja publiczna, Wrocław: Kolonia Limited 2004].

4) wójt, burmistrz lub prezydent miasta – sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów.

Poza kompetencjami w zakresie wydawania pozwoleń na korzystanie ze środowiska organy te mają zatem również uprawnienia do:

- 1) weryfikacji realizacji warunków nałożonych wydanymi decyzjami administracyjnymi;
- 2) kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska (nie tylko PrOchrŚrod) u korzystających ze środowiska.

„W przypadku zwykłego korzystania ze środowiska przez osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest właściwy w sprawach: wydawania decyzji, o których mowa w art. 150 ust. 1 i art. 154 ust. 1 PrOchrŚrod, przyjmowania wyników pomiarów, o których mowa w art. 149 i 150 PrOchrŚrod oraz przyjmowania zgłoszeń, o których mowa w art. 152 ust. 1 (...) i może realizować działania kontrolne w zakresie przewidzianym tą właściwością”³. Oznacza to, że uprawnienia kontrolne innych organów, takich jak IOŚ czy dyrektorzy regionalni zarządów gospodarki wodnej, pozostają nienaruszone.

1.2. Podmioty korzystające ze środowiska podlegające kontroli

Zgodnie z art. 3 pkt 20 PrOchrŚrod podmiotem korzystającym ze środowiska jest:

- 1) przedsiębiorca:
 - a) w rozumieniu przepisów PrPrzed,
 - b) zagraniczny w rozumieniu przepisów PrzedZagrObrGospU,
 - c) osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego;
- 2) jednostka organizacyjna niebędąca przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów PrPrzed;
- 3) osoba fizyczna niebędąca przedsiębiorcą, korzystająca ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia.

Orzecznictwo

Niewątpliwie z art. 3 pkt 20 lit. b PrOchrŚrod wynika, iż pojęcie jednostki organizacyjnej niebędącej przedsiębiorcą jest szerokie i obejmuje wszelkie twory organizacyjne, niezależnie od ich statusu prawnego. Jednakże ocena, czy określona jednostka organizacyjna niebędąca przedsiębiorcą może zostać uznana za podmiot korzystający ze środowiska, zależy od stanu faktycznego ustalonego w konkretnej sytuacji. Jeżeli działalność określonej jednostki organizacyjnej niebędącej przedsiębiorcą polega na korzystaniu ze środowiska w rozumieniu PrOchrŚrod, jednostka ta staje się podmiotem praw i obowiązków o charakterze administracyjnym określonych w tej ustawie. Utrwalone jest przy tym stanowisko, że zdolność administracyjnoprawna jest pojmowana szeroko i nie pokrywa się z podmiotowością prawną w innych dziedzinach prawa. Wynika to z różnorodności praw-

³ K. Gruszecki, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2022 (zob. A. Haładyj, Ochrona danych osobowych i inne przesłanki odmowy udostępniania informacji o środowisku zawartych w protokołach pokontrolnych, *Studia Prawnicze KUL* 2016, Nr 1).

nej spraw, które mogą być rozstrzygane w postępowaniu administracyjnym. W konkluzji należy stwierdzić, że jeżeli prawo materialne daje określonemu podmiotowi podstawę do wykazania w danym postępowaniu jego interesu prawnego lub obowiązku, to przesądza to o jego przymocie jako strony tego postępowania – por. uchw. NSA z 26.2.2001 r., OPK 19/01 (wyr. NSA z 22.3.2007 r., II OSK 463/06, Legalis).

Orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące zdefiniowania jednostki organizacyjnej niebędącej przedsiębiorcą jako podmiotu korzystającego ze środowiska jest przykładem tego, jak szeroko rozumiane może być to pojęcie. W praktyce bowiem każdy podmiot wymieniony w art. 3 pkt 20 PrPrzed, prowadzący działalność regulowaną przepisami dotyczącymi szeroko pojętej ochrony środowiska, będzie podmiotem korzystającym ze środowiska, na którym spoczywają związane z tym obowiązki.

Przykładowo, podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, oprócz podstawowego wymogu posiadania wpisu do rejestru działalności regulowanej prowadzonego przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta – warunkującego możliwość odbioru odpadów z danej gminy – mają również wiele innych, nieraz skomplikowanych zadań ustawowych. W celu ograniczania negatywnych lub nadmiernych skutków działań przedsiębiorców na środowisko muszą oni spełniać określone wymagania techniczno-technologiczne minimalizujące emisyjność. Są zatem zobligowane do posiadania odpowiedniego wyposażenia niezbędnego do odbioru odpadów, jak i infrastruktury magazynowo-transportowej, zapewniającej bezpieczny przeładunek odpadów na większe pojazdy transportujące je do instalacji przetwarzających. Ponadto obowiązki związane z korzystaniem ze środowiska obejmują: prowadzenie ewidencji odpadów, składanie sprawozdań dotyczących gospodarki odpadami oraz raportowanie emisji zanieczyszczeń do powietrza, w tym pochodzących z eksploatacji silników spalinowych floty pojazdów odbierających odpady. Zbieranie odpadów w bazie magazynowo-transportowej wymaga natomiast uregulowania stanu formalnoprawnego poprzez uzyskanie odpowiednich zezwoleń, które określają szczegółowe obowiązki mające na celu ochronę środowiska oraz zdrowia i życia ludzi. Pozornie ogólne pojęcie „korzystanie ze środowiska” wiąże się z licznymi obowiązkami wynikającymi z różnych aktów prawnych, które łącznie stanowią pewien mechanizm zabezpieczający środowisko przed zanieczyszczeniem.

2. Ogólne uprawnienia kontrolne organów ochrony środowiska

2.1. Wykonywanie funkcji kontrolnych – upoważnienie

Kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym odpowiednią właściwością sprawują minister właściwy ds. klimatu, marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Do wykonywania funk-

cji kontrolnych organy, o których mowa w art. 379 ust. 1 PrOchrŚrod, mogą upoważnić swoich pracowników (art. 379 ust. 2 PrOchrŚrod):

- 1) w przypadku ministra właściwego ds. klimatu – pracowników obsługujących podległy mu urząd;
- 2) w przypadku marszałka województwa, starosty oraz wójta, burmistrza lub prezydenta miasta – pracowników podległych im urzędów marszałkowskich, powiatowych, miejskich lub gminnych lub funkcjonariuszy straży gminnych.

Istotą uprawnienia wynikającego z art. 379 ust. 2 PrOchrŚrod jest możliwość udzielenia upoważnień do przeprowadzenia kontroli wyłącznie pracownikom urzędu. W zakresie tym nie mieszczą się więc osoby niepozostające z organami ochrony środowiska w stosunku pracy, a upoważnienie udzielone pracownikom w trakcie stosunku pracy wygasa wraz z jego rozwiązaniem. Ponadto należy zwrócić uwagę na to, że możliwość udzielenia upoważnienia do przeprowadzenia czynności kontrolnych nie występuje w okresie wakatu na stanowisku organu ochrony środowiska⁴.

Orzecznictwo

Jeżeli nie ma organu właściwego (vacat) do wydania decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 39 ust. 1 SamGminU, żaden pracownik urzędu gminy nie może być upoważniony przez nieistniejący organ do działania w jego imieniu (wyr. NSA z 11.9.1992 r., IV SA 404/92, ONSA 1993/2, poz. 50, Legalis).

Zasada ta oznacza, że w przypadku nieobsadzonego stanowiska organu ochrony środowiska nie jest możliwe wydanie upoważnienia do przeprowadzenia czynności kontrolnych, ponieważ nie ma osoby decyzyjnej lub organu posiadającego umocowanie prawne do delegowania takich uprawnień. W praktyce, aby zapewnić legalność i prawidłowość prawną procesu kontroli, konieczne jest wstrzymanie się z wszczęciem czynności kontrolnych aż do momentu obsadzenia wakatu na tym stanowisku. Upoważnienie powinno zostać bowiem wydane przez osobę pełniącą funkcję danego organu i zachowuje ważność wyłącznie przez okres sprawowania tej funkcji przez osobę, która je wydała. Po jej rezygnacji, zakończeniu kadencji lub odwołaniu upoważnienie traci ważność.

Upoważnienie do działania w imieniu organu, zgodnie z ogólnymi zasadami, musi mieć charakter imienny i może być skierowane wyłącznie do osoby podporządkowanej służbowo (zarówno pracownika urzędu, jak i funkcjonariusza straży gminnej – wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest w obu przypadkach ich zwierzchnikiem służbowym). Upoważnienie nie musi być wydane jednorazowo – do wykonania konkretnej czynności czy dotyczące konkretnej sprawy. Sformułowanie art. 379 ust. 2 PrOchrŚrod dopuszcza również upoważnienie stałe. W tym przypadku należy jednak wyraźnie określić, jakie czynności upoważniona osoba może prowadzić (zgodnie z wyliczeniem zawartym w art. 379 ust. 3 PrOchrŚrod).

Wyliczenie osób, które upoważnienie mogą otrzymać, określone w art. 379 ust. 2 PrOchrŚrod, ma charakter zamknięty, co oznacza, że taki dokument nie może być wystawiany na rzecz innych podmiotów. W szczególności takie upoważnienie nie może być np. wystawione na rzecz pracownika WIOŚ. Nie jest także dopuszczalne upoważnienie

⁴K. Gruszecki, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, wyd. VI, Opublikowano: WKP 2022.

pracownika innego urzędu bądź funkcjonariusza straży gminnej przez marszałka albo starostę – byłoby to przeniesienie kompetencji na inny organ administracji publicznej, co nie jest możliwe w takiej formie⁵.

2.2. Zakres uprawnień kontrolnych organów ochrony środowiska

Choć inspektorzy IOŚ mają najszerszy zakres kompetencji oraz najwięcej narzędzi kontrolnych, to jednak – zgodnie z art. 379 ust. 1 PrOchrŚrod – również inne organy ochrony środowiska mają wystarczające uprawnienia, by w ramach swojej właściwości skutecznie kontrolować działalność podmiotów pod kątem przestrzegania przepisów o ochronie środowiska.

Uprawnienia przysługujące osobom wykonującym kontrolę określono w art. 379 ust. 3 PrOchrŚrod. Niezwykle istotne jest zrozumienie i umiejętność wykorzystania narzędzi określonych w tym przepisie, zwłaszcza w sytuacji, gdy przebieg kontroli odbiega od zakładanych wzorców, tzn. kontrolowany podmiot podważa uprawnienia organu ochrony środowiska, a nawet utrudnia przeprowadzenie czynności kontrolnych.

Upoważnieni kontrolerzy są uprawnieni 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 do 22 – na pozostały teren (zob. przykład 1);
- 2) przeprowadzania badań lub wykonywania innych niezbędnych czynności kontrolnych;
- 3) żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwania osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego;
- 4) żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli.

Jak wskazano w art. 379 ust. 3 pkt 1 PrOchrŚrod, **kontrolerzy są upoważnieni do 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 do 22 – na pozostały teren.

Uprawnienie to może być również wykorzystane w trakcie kontroli poza terenem lub siedzibą prowadzonej działalności. Przykładem jest weryfikacja jakości odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w kontekście przestrzegania zakazu mieszania selektywnie zebranych odpadów komunalnych ze zmieszanymi odpadami komunalnymi i selektywnie zebranych odpadów różnych rodzajów odbieranych odpadów. Ustalenia te dokonywane są podczas wizji terenowej i oględzin pojazdów uczestniczących w odbiorze odpadów komunalnych.

⁵ M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2019 (dostęp: 20.10.2025).

Orzecznictwo

Burmistrz Miasta i Gminy (...) decyzją z (...) marca 2020 r. nałożył na J. Z. prowadzącą działalność gospodarczą pod nazwą: „(...)” karę pieniężną w wysokości 10 000 zł za mieszanie selektywnie zebranych odpadów komunalnych ze zmieszanymi odpadami komunalnymi i selektywnie zebrane odpady różnych rodzajów. Podstawę zaskarżonej decyzji stanowił przepis art. 9x ust. 1 pkt 2 CzystGmU, zgodnie z którym przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który miesza selektywnie zebrane odpady komunalne ze zmieszanymi odpadami komunalnymi lub selektywnie zebrane odpady różnych rodzajów ze sobą podlega karze pieniężnej w wysokości od 10 000 zł do 50 000 zł.

Z materiału dowodowego zgromadzonego w toku postępowania administracyjnego wynika, że skarżąca jako przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą: „(...)” odbierała odpady komunalne w dniu (...) sierpnia 2019 r. od właścicieli nieruchomości przy ul. (...) w (...). Z nagranych filmików i zrobionych zdjęć wynika, że przy poszczególnych nieruchomościach wystawione były odpady komunalne. Zmieszane odpady komunalne były w dużych pojemnikach metalowych lub pojemnikach plastikowych. W zawiązanych workach niebieskich i żółtych znajdowały się selektywnie zebrane odpady komunalne. Zgodnie z obowiązującą zasadą: w workach niebieskich papier, w workach żółtych plastik i metal. Przy jednej z nieruchomości znajdowały się także trzy kartony. Samochód przedsiębiorstwa (...), tzw. śmieciarka bez podziału na komory dla poszczególnych rodzajów odpadów komunalnych, jechała wzdłuż ul. (...) w (...). Dwóch pracowników obsługujących ten samochód pojemniki ze zmieszanymi odpadami komunalnymi opróżniali do wnętrza samochodu, wrzucali również do niego worki niebieskie i żółte z selektywnie zebranymi odpadami komunalnymi, wrzucili trzy kartony, przy niektórych nieruchomościach wrzucali również ciemne worki do samochodu. Z materiału filmowego ewidentnie wynika (...), że pracownicy nie kontrolowali w żaden sposób zawartości worków żółtych i niebieskich przed wrzuceniem ich do komory na odpady w samochodzie. Materiał dowodowy potwierdza, że skarżąca, odbierając odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, mieszała selektywnie zebrane odpady komunalne ze zmieszanymi odpadami komunalnymi i jednocześnie selektywnie zebrane odpady różnych rodzajów ze sobą.

Należy zauważyć, że art. 379 ust. 3 pkt 1 PrOchrŚrod wskazuje na kontrolę nieruchomości, obiektu lub ich części, na których jest prowadzona działalność gospodarcza. Zatem podmiot kontrolujący upoważniony do kontroli na podstawie art. 9u ust. 1 CzystGmU upoważniony jest do wstępu do obiektu kontrolowanego, żądania dokumentów, informacji, przesłuchania osób. W przedmiotowej sprawie nie zaistniała konieczność przeprowadzenia kontroli na nieruchomości, gdzie skarżąca prowadzi działalność gospodarczą, z uwagi na to, że dowody potwierdzające naruszenie art. 9x ust. 1 pkt 2 CzystGmU zostały zebrane poza terenem tej nieruchomości, w trakcie odbierania przez pracowników skarżącej odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na ul. (...) w (...) (wyr. WSA w Warszawie z 25.2.2021 r., IV SA/Wa 2474/20, Legalis).

W celu pełnej oceny spełniania przez podmiot kontrolowany w ramach prowadzenia działalności wymagań zawartych w przepisach z zakresu ochrony środowiska lub weryfikacji informacji o ewentualnym zanieczyszczeniu środowiska organy ochrony środowiska mogą przeprowadzić **badania lub wykonać inne niezbędne czynności kontrolne** (art. 379 ust. 3 pkt 2 PrOchrŚrod).

Ważne

Aby wyniki przeprowadzonych badań i analiz mogły stanowić wiarygodny materiał dowodowy na potrzeby ewentualnych późniejszych działań pokontrolnych, powinny być one wykonane przez laboratoria posiadające akredytację w wymaganym zakresie, w rozumieniu OcenaZgodnU.

Czynności wymienione w art. 379 ust. 3 pkt 2 PrOchrŚrod – takie jak pobór próbek lub inne czynności kontrolne – muszą się odbywać w obecności kontrolowanego lub upoważnionego przedstawiciela kontrolowanego podmiotu korzystającego ze środowiska, a w razie ich nieobecności – przy udziale funkcjonariusza publicznego niebędącego pracownikiem organu ochrony środowiska. Wszelkie informacje na temat podjętych czynności na podstawie art. 379 ust. 3 pkt 2 PrOchrŚrod powinny zostać odnotowane w protokole kontroli, a miejsca poboru próbek właściwie, tzn. w sposób umożliwiający identyfikację np. miejsca, opisane.

Na podstawie art. 379 ust. 3 pkt 3 PrOchrŚrod kontrolujący jest uprawniony do **żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz przesłuchiwania osób w zakresie, jaki jest niezbędny do ustalenia stanu faktycznego**, w tym przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości. Jeżeli przeprowadzane jest przesłuchanie, zeznania są odnotowywane w protokole przesłuchania, w sposób zwięzły i skupiający się na faktach.

W przypadku żądania od kontrolowanego złożenia ustnych lub pisemnych informacji wskazane jest określenie terminu, w jakim będzie on zobligowany takie wyjaśnienia złożyć, co jest szczególnie istotne w przypadku, gdy dotyczą one znacznej ilości danych liczbowych. Złożenie informacji może również być odnotowane na przygotowanym przez kontrolera szablonie takiego protokołu. Ważne jest jednak, by dokument ten został przez osobę składającą informację podpisany.

Kontrolujący jest uprawniony do **wzywania kontrolowanego do okazania wszelkich dokumentów oraz udostępnienia danych**, ale wyłącznie mających związek z problematyką kontroli, tak aby cel kontroli został zrealizowany, a analiza stanu faktycznego i ocena przestrzegania przepisów o ochronie środowiska prawidłowo i wyczerpująco przeprowadzona (art. 379 ust. 3 pkt 4 PrOchrŚrod).

2.3. Występowanie w charakterze oskarżyciela publicznego

Na mocy art. 379 ust. 4 PrOchrŚrod wójt, burmistrz lub prezydent miasta, starosta, marszałek województwa, minister właściwy ds. klimatu lub osoby przez nich upoważnione są uprawnieni do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia przeciw przepisom o ochronie środowiska. Jak wynika z art. 17 § 3 KPW, uprawnienia te przysługują tylko wówczas, gdy w zakresie swego działania, w tym w trakcie prowadzonych czynności wyjaśniających, organy ochrony środowiska ujawniły wykroczenie i wystąpiły z wnioskiem o ukaranie⁶.

⁶K. Gruszecki, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2022.

Przykładowo wójt, burmistrz lub prezydent miasta po stwierdzeniu wykroczenia naruszającego przepisy o ochronie środowiska ujawnionego w toku kontroli ma prawo zaangażować się w proces sądowy, podobnie jak tradycyjny oskarżyciel publiczny, czyli może:

- 1) składać wnioski o ukaranie;
- 2) zgłaszać wykroczenia;
- 3) uczestniczyć w postępowaniach sądowych przeciwko ich sprawcy.

2.4. Umożliwienie przeprowadzenia kontroli

W celu zapewnienia zgodnego z prawem i prawidłowego przebiegu czynności kontrolnych podjętych przez organ ochrony środowiska kontrolowany podmiot ma obowiązek umożliwienia ich przeprowadzenia (art. 379 ust. 6 PrOchrŚrod). Niepodporządkowanie się temu obowiązkowi może być uznane za próbę utrudnienia bądź udaremnienia przeprowadzenia kontroli, co stanowi przestępstwo przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego.

Jak wynika z art. 225 § 1 KK, kto osobie uprawnionej do przeprowadzenia kontroli w zakresie ochrony środowiska lub osobie przybranej jej do pomocy, udaremnia lub utrudnia wykonanie czynności służbowej, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3 (więcej o utrudnianiu przeprowadzenia kontroli w rozdziale III).

2.5. Wystąpienie do właściwego wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska

W art. 379 ust. 5 PrOchrŚrod przyznano organom ochrony środowiska możliwość wystąpienia w określonych sytuacjach do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podjęcie działań będących we właściwości IOŚ, a wykraczających poza zakres kompetencji organów ochrony środowiska. Oznacza to, że jeżeli istnieje możliwość podjęcia działań zgodnie z uprawnieniami wynikającymi z przepisów prawa, to organ kontrolujący w pierwszej kolejności powinien skorzystać z własnych uprawnień i wyczerpać działania zgodnie z właściwością. Jeżeli jednak w wyniku kontroli stwierdzone zostanie naruszenie przez kontrolowanego przepisów o ochronie środowiska bądź podejrzenie takiego naruszenia, organ ten powinien skorzystać z uprawnienia wynikającego z art. 379 ust. 5 PrOchrŚrod i przekazać sprawę wraz z całym zebrany materiał dowodowy i zgromadzoną w toku kontroli dokumentacją zgodnie z właściwością do właściwego miejscowo WIOŚ. Przykładowo, jeśli w trakcie kontroli wójta, burmistrza lub prezydenta miasta u przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości ujawnione zostanie, że prowadzi on stację magazynowo-transportową bez uregulowanego stanu formalnoprawnego w zakresie zbierania odpadów, właściwym działaniem organu ochrony środowiska będzie przekazanie po kontroli pełnej dokumentacji zgromadzonej w jej trakcie do właściwego WIOŚ, w celu podjęcia działań zgodnie z kompetencjami. Organy IOŚ mają bowiem kompetencje w zakresie nakładania sankcji pieniężnych (art. 194 ust. 4 OdpadyU) i niepieniężnych (art. 32 ust. 1a OdpadyU) w przypadku stwierdzenia deliktu administracyjnego, jakim jest zbieranie odpadów bez wymaganego art. 41 OdpadyU zezwolenia.

Orzecznictwo

W art. 379 ust. 5 PrOchrŚrod przyznano wymienionym w nim organom możliwość wystąpienia w określonych tam sytuacjach do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podjęcie odpowiednich działań. Należy podkreślić, że tylko te organy uprawnione są do takiego wystąpienia po spełnieniu przesłanek wymienionych w tym przepisie (wyr. WSA w Szczecinie z 9.11.2010 r., II SA/Sz 631/10, Legalis).

2.6. Protokół kontroli

Wszelkie czynności kontrolne muszą być udokumentowane pisemnie, tzn. w formie protokołu kontroli, który powinien być sporządzony w trakcie jej trwania. Jeden egzemplarz protokołu jest doręczany kierownikowi kontrolowanego podmiotu lub kontrolowanej osobie fizycznej (art. 380 ust. 1 PrOchrŚrod).

Na podstawie art. 380 ust. 2 PrOchrŚrod kontrolowany jest uprawniony do zajęcia stanowiska wobec ustaleń zawartych w protokole i ustosunkowanie się do nich w formie pisemnej, w formie zastrzeżeń i uwag wraz z uzasadnieniem.

W razie odmowy podpisania protokołu przez kierownika kontrolowanego podmiotu lub kontrolowaną osobę fizyczną kontrolujący umieszcza o tym wzmiankę w protokole, a odmawiający podpisu może, w terminie 7 dni, przedstawić swoje stanowisko na piśmie organowi kontroli (art. 380 ust. 3 PrOchrŚrod). Organ kontroli jest wówczas zobligowany do zajęcia stanowiska wobec złożonych argumentów i ich przyjęcia bądź odmowy przyjęcia – ze wskazaniem uzasadnienia kontrolowanemu.

Podstawa prawna:

- art. 3 pkt 20, art. 379, art. 380 PrOchrŚrod.

[Przejdź do księgarni →](#)

ksiegarnia.beck.pl