



Daria Danecka

 <http://orcid.org/0000-0002-4682-2670>

Polska Akademia Nauk
Wrocław

DOI: <https://doi.org/10.31261/PPGOS.2019.01.03>

Współdziałanie Inspekcji Ochrony Środowiska z innymi organami i służbami

Uwagi wprowadzające

Specjalistyczna inspekcja pod nazwą Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska została powołana w Polsce ustawą z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska¹. Ustawa ta została zastąpiona ustawą z 1991 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska², która po wielu zmianach obowiązuje do dnia dzisiejszego. Zmieniła się nazwa inspekcji na Inspekcję Ochrony Środowiska (dalej: IOŚ), a aktualne brzmienie tekstu jednolitego jest znacznie obszerniejsze niż pierwotnie. Najbardziej znamieną jest ostatnia zmiana, wprowadzona ustawą z 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1479).

Wielokrotnie nowelizowany art. 2 ustawy o IOŚ w ust. 1 do jej zadań zalicza:

1) kontrolę podmiotów korzystających ze środowiska w rozumieniu Prawa ochrony środowiska³ w zakresie:

a) przestrzegania przepisów o ochronie środowiska,

¹ Ustawa z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. nr 3, poz. 6, tekst jednolity Dz.U. z 1994, nr 49, poz. 196 ze zm.).

² Ustawa z 20 lipca 1991 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska. Dz.U. nr 77, poz. 335. Ustawa ta po zmianie nazwy i usunięciu przymiotnika „państwowa” obowiązuje nadal jako ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska (tekst jednolity Dz.U. 2018, poz. 1471 ze zm., dalej: ustawa o IOŚ).

³ Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska. Dz.U. 2018, poz. 799 ze zm.

- b) przestrzegania decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska oraz przestrzegania zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji i jej wpływu na stan środowiska,
- c) przestrzegania przepisów dotyczących zawartości siarki w ciężkim oleju opałowym stosowanym w instalacjach energetycznego spalania paliw oraz w oleju do silników statków żeglugi śródlądowej,
- d) eksploatacji instalacji i urządzeń chroniących środowisko przed zanieczyszczeniem,
- e) przepisów o gospodarce opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi⁴,
- f) przestrzegania przepisów o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej⁵,
- g) postępowania z substancjami zubożającymi warstwę ozonową oraz z niektórymi fluorowanymi gazami cieplarnianymi⁶ oraz z produktami i urządzeniami zawierającymi te substancje lub gazy lub od nich uzależnionymi, z wyłączeniem systemów ochrony przeciwpożarowej i gaśnic zawierających te substancje lub gazy,
- h) przestrzegania przepisów o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych⁷ w zakresie wymagań określonych w zezwoleniach na prowadzenie zakładu inżynierii genetycznej albo w zgodach na zamierzone uwolnienie organizmów genetycznie zmodyfikowanych do środowiska w zakresie postępowania z odpadami, w tym powstającymi podczas zamkniętego użycia organizmów genetycznie zmodyfikowanych oraz po zakończeniu zamierzonego uwolnienia organizmów genetycznie zmodyfikowanych do środowiska,
- i) przestrzegania przepisów o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji⁸,
- j) przestrzegania przepisów o zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym⁹, z pewnymi wyjątkami,
- k) przestrzegania przepisów o bateriach i akumulatorach¹⁰, z pewnymi wyjątkami,

⁴ Ustawa z 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Dz.U. 2018, poz. 150 ze zm.

⁵ Ustawa z 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej. Dz.U. 2018, poz. 1932 ze zm.

⁶ Ustawa z 15 maja 2015 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych. Dz.U. 2018, poz. 2221.

⁷ Ustawa z 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych. Dz.U. 2017, poz. 2134 ze zm.

⁸ Ustawa z 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji. Dz.U. z 2018 r. poz. 578 ze zm.

⁹ Ustawa z 11 września 2015 r. o zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym. Dz.U. z 2018 r. poz. 1466 ze zm.

¹⁰ Ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach. Dz.U. 2016, poz. 1803 ze zm.

- l) przestrzegania przepisów o odpadach¹¹,
- 1a) kontrolę przestrzegania przepisów o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹²,
- 2) prowadzenie państwowego monitoringu środowiska, w szczególności:
 - a) opracowywanie i realizacja wieloletnich strategicznych programów państwowego monitoringu środowiska i wykonawczych programów państwowego monitoringu środowiska,
 - b) gromadzenie informacji o środowisku w zakresie ujętym w programach państwowego monitoringu środowiska,
 - c) przetwarzanie zgromadzonych informacji o środowisku i dokonywanie ocen stanu środowiska,
 - d) opracowywanie raportów o stanie środowiska,
 - e) udział w międzynarodowej wymianie informacji o stanie środowiska, w tym koordynacja współpracy z Europejską Agencją Środowiska,
- 2a) prowadzenie działalności laboratoryjnej polegającej na:
 - a) wykonywaniu badań, w tym pobieraniu próbek, wykonywaniu pomiarów i analiz na potrzeby państwowego monitoringu środowiska oraz działań kontrolnych,
 - b) zapewnieniu nadzoru nad jakością badań, o których mowa w lit. a, zgodnie z normą PN-EN-ISO/TEC 17025 Ogólne wymagania dotyczące kompetencji laboratoriów badawczych i wzorcujących,
 - c) prowadzeniu badań przy użyciu referencyjnych i równoważnych metod pomiarowych,
 - d) organizacji i udziale w porównaniach międzylaboratoryjnych i badaniach biegłości,
- 3) podejmowanie decyzji wstrzymujących działalność prowadzoną z naruszeniem wymagań związanych z ochroną środowiska lub naruszeniem warunków korzystania ze środowiska,
- 4) przeciwdziałanie poważnym awariom oraz sprawowanie nadzoru nad usuwaniem ich skutków,
- 5) wykonywanie zadań związanych ze zbieraniem danych do Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń oraz prowadzeniem Krajowego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń,
- 6) wykonywanie zadań określonych w przepisach o dostępie do informacji o środowisku, udziale społeczeństwa i ocenach oddziaływania na środowisko¹³,

¹¹ Ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Dz.U. 2018, poz. 992 ze zm.

¹² Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Dz.U. 2018, poz. 1454 ze zm.

¹³ Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Dz.U. 2018, poz. 2081 ze zm.

- 7) udział w przekazywaniu do użytkowania obiektów lub instalacji realizowanych jako przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko,
- 8) wykonywanie zadań w zakresie zapobiegania szkodom w środowisku i ich naprawy¹⁴,
- 9) wykonywanie zadań określonych w przepisach o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów¹⁵,
- 10) wykonywanie zadań określonych w przepisach o odpadach wydobywczych¹⁶,
- 11) kontrolę wyrobów wprowadzonych do obrotu lub oddanych do użytku, podlegających ocenie zgodności w zakresie spełniania przez nie zasadniczych lub innych wymagań dotyczących ochrony środowiska,
- 12) wykonywanie zadań z zakresu:
 - a) ustawy o substancjach chemicznych i ich mieszaninach¹⁷,
 - b)—e) rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawach:
 - rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów,
 - detergentów,
 - wywozu i przywozu niebezpiecznych chemikaliów,
 - klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin,
 - w zakresie zagrożeń dla środowiska,
- 12a) wykonywanie zadań wynikających z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna¹⁸,
- 13) wykonywanie zadań dotyczących kontroli przestrzegania przepisów o handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych¹⁹ w zakresie emisji gazów cieplarnianych objętych systemem oraz szacowanie wielkości emisji gazów cieplarnianych z instalacji lub z operacji lotniczej,
- 13a) przeprowadzanie kontroli, o której mowa w art. 168a ust. 1 pkt 1 Prawa ochrony środowiska,

¹⁴ Ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Dz.U. 2018, poz. 954 ze zm.

¹⁵ Ustawa z 20 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów. Dz.U. 2018, poz. 296 ze zm.

¹⁶ Ustawa z 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych. Dz.U. 2017, poz. 1849 ze zm.

¹⁷ Ustawa z 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach. Dz.U. 2018, poz. 143 ze zm.

¹⁸ Ustawa z 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2018 r. poz. 2129), do której w 2015 r. wprowadzono przepisy organizacyjne i penalne mające na celu realizację rozporządzenia unijnego.

¹⁹ Ustawa z 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Dz.U. 2017, poz. 568 ze zm.

- 14) wykonywanie pomiarów wielkości emisji oraz poziomu substancji lub energii występujących w środowisku,
- 15) (uchylony),
- 16) (uchylony),
- 17) współdziałanie w zakresie ochrony środowiska z innymi organami kontroli, organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości, innymi organami administracji państwowej i organami samorządu terytorialnego oraz obrony cywilnej, a także z organizacjami społecznymi,
- 17a) wykonywanie zadań określonych w Prawie wodnym²⁰,
- 17b) wykonywanie zadań określonych w przepisach o dostępie do zasobów genetycznych²¹,
- 17c) wykonywanie zadań wynikających z przepisów o infrastrukturze informacji przestrzennej²²,
- 18) wykonywanie innych zadań określonych odrębnymi przepisami.

Należy zwrócić także uwagę na nowy ust. 1a dodany do art. 2 ustawy o IOŚ w brzmieniu: „1a. Do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska należy również ściganie przestępstw przeciwko środowisku określonych w Kodeksie karnym oraz wykroczeń określonych w Kodeksie wykroczeń i ustawach wymienionych w ust. 1, w tym wnoszenie i popieranie aktów oskarżenia”.

W przepisie tym ustawodawca odsyła do 15 ustaw szczególnych, wśród których możemy wskazać 4 typizujące przestępstwa oraz 14 określających znamiona wykroczeń. W art. 10b ust. 1 ustawy o IOŚ zawarto katalog 15 ustaw wykazujących znamiona przestępstw bądź wykroczeń przeciwko środowisku, w odniesieniu do których Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska, wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska lub upoważnionym inspektorom Inspekcji Ochrony Środowiska przysługują określone kompetencje.

Pomijając kwestię możliwości i zasadności wnoszenia i popierania aktów oskarżenia przez IOŚ, warto porównać więc art. 2 ust. 1 z art. 10b ust. 1 ustawy o IOŚ. W zdecydowanej większości wykazy te pokrywają się ze sobą. W wykazie zamieszczonym w art. 2 ust. 1 nie ma ustawy o ochronie przyrody, ustawy o nawozach ani ustawy zmieniającej „wrakową”, które zostały wskazane w art. 10b ust. 1. Z kolei w wykazie z art. 10b ust. 1 nie ma ustawy „szkodowej” ani ustawy o czystości i porządku, do których nawiązuje art. 2 ust. 1. Uzasadnione jest zatem pytanie, który z tych wykazów jest miarodajny dla interpretacji art. 2 ust. 1a ustawy o IOŚ? Wydawać się może, że art. 2 ust. 1 ustawy o IOŚ, który jako zadanie IOŚ wyznacza ściganie wszystkich wykroczeń przeciwko środowisku określonych w ustawach wymienionych w tym przepisie, podczas gdy w art. 10b ust. 1 tej ustawy chodzi nie o wszystkie wykroczenia

²⁰ Ustawa z 20 lipca 2017 r. — Prawo wodne. Dz.U. 2018, poz. 2268.

²¹ Ustawa z 19 lipca 2016 r. o dostępie do zasobów genetycznych i podziale korzyści z ich wykorzystania (Dz.U. poz. 1340) oraz odpowiednie akty prawa unijnego.

²² Ustawa z 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej. Dz.U. 2018, poz. 1473.

wymienione w tych ustawach, lecz jedynie o wyraźnie wskazane w kolejnych punktach.

Zasadne jest pytanie, czy organy IOŚ, które otrzymały zadanie wnoszenia i popierania aktów oskarżenia w sprawach o przestępstwa przeciwko środowisku (art. 2 ust. 1a ustawy o IOŚ), stały się oskarżycielami publicznymi, zaliczanymi do kategorii nieprokuratorskich oskarżycieli publicznych? Odpowiedź nie może być twierdząca, ponieważ z ogólnego wyznaczenia zadań nie wynikają i nie mogą wynikać żadne kompetencje organów IOŚ. Żaden przepis nie konkretyzuje takiego uprawnienia organów IOŚ.

Na mocy art. 15 ustawy o IOŚ w razie podejrzenia popełnienia przestępstwa przeciwko środowisku organ IOŚ jest zobowiązany skierować do organu powołanego do ścigania przestępstw zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, z dołączeniem dowodów dokumentujących podejrzenie.

Aby móc realizować swoje zadania, IOŚ została zobowiązana do współdziałania z innymi organami.

Pojęcie współdziałania

Jak pisał T. Kotarbiński, „dwa podmioty współdziałają, jeżeli przynajmniej jeden z nich drugiemu pomaga lub przeszkadza”²³.

W latach 30. minionego wieku L. Dattner wyraził pogląd, że na współdziałanie składa się pięć elementów: precyzowanie celów, do których się zmierza; inicjatywa, która ma za zadanie zaszczerpić wolę współdziałania u przyszłych wykonawców; organizacja, polegająca na tym, by „jednostkę przysposobić na organ”; kooperacja *sensu stricto*, przez którą autor rozumiał właściwe działanie; oraz koordynacja, a więc „represja sił czynnie sprzecznych w imię trwałego utrzymania porządku [...] wskazanego przez organizację”²⁴.

Istotą współdziałania jest dążenie do efektywnego zrealizowania celów, do których podmioty te zostały powołane, ale wspólnym wysiłkiem. Współdziałanie powinno charakteryzować się następującymi cechami:

- wspólny cel uczestników,
- autonomiczność uczestników,
- brak stosunku podległości,
- dobrowolne uzgodnienie zadań do realizacji,
- realizacja własnych zadań przez podmioty współdziałające, z których część polega na udzielaniu wzajemnej pomocy, by osiągnąć cel główny²⁵.

²³ T. KOTARBIŃSKI: *Traktat o dobrej robocie*. Wrocław 1982, s. 86.

²⁴ L. DATTNER: *O współdziałaniu*. „Przegląd Filozoficzny” 1936, nr 4, s. 476—477.

²⁵ W. LIDWA: *Współdziałanie w walce ładowej*. Toruń 2000, s. 90.

Edward Ura, zaliczając współdziałanie do działań niewładczych w administracji, stwierdził, że formą działania administracji państwowej, wyrosłą z konieczności jej rozszerzonych działań, jest działalność społeczno-organizatorska, mieszcząca w sobie wielokierunkową działalność społeczno-polityczną realizowaną przez organy państwowe i organizacje społeczne²⁶. Jedną z najlepszych niewładczych form prawnych pozwalających na współdziałanie jest zawieranie porozumień administracyjnych. Porozumienie administracyjne jest aktem regulującym stosunki tylko między dwoma organami administracji i nie wywołuje bezpośrednich skutków w sferze zewnętrznej. Przyczynia się ono do rozwoju współpracy organów państwa, zwłaszcza w tych sferach, gdzie działania samodzielne nie przynosiłyby zadowalających efektów.

Jednakże sama deklaracja współdziałania, nawet przy najlepszej woli stron porozumienia, nie zapewni wymiernych efektów. O efektywności mówimy wówczas, gdy podjęte działania prowadzą do osiągnięcia zamierzonego celu. Znaczący wpływ na efektywność podejmowanych działań ma prawidłowa organizacja organów współdziałających.

Wprowadzony do k.p.a. z dniem 1 czerwca 2017 r. przepis art. 7b wyraża jako zasadę ogólną postępowania administracyjnego współdziałania organów administracji publicznej.

Zgodnie z treścią tego przepisu: „W toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy”.

Zasada ta wyraża nakaz współdziałania, co należy rozumieć jako obowiązek organu administracji publicznej. Zasada współdziałania stanowi konkretyzację i realizację konstytucyjnej zasady współdziałania władz publicznych²⁷. Organy administracji publicznej są obowiązane do współdziałania w celu „dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy” w niezbędnym do tego zakresie.

Współdziałanie organu polegać może na pozyskiwaniu informacji bądź środków mogących przyczynić się do „wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy” od innych organów administracji publicznej. Udostępnianie danych, przekazywanie informacji i wyjaśnień oraz podejmowanie innych czynności w ramach współdziałania jest obowiązkiem organów administracji publicznej, chyba że stoją temu na przeszkodzie wyraźne przepisy prawa. Należy również przyjąć, że organ prowadzący postępowanie jest obowiązany zwracać się w tym celu do właściwych organów administracji publicznej z odpowiednimi wnioskami.

²⁶ Por. E. URA: *Prawne zagadnienia ochrony osób i mienia*. Rzeszów 1998, s. 124.

²⁷ Zob. W. BRZOZOWSKI: *Współdziałanie władz publicznych*. „Państwo i Prawo” 2010, nr 2, s. 3.

mi i żądaniami, jeżeli poweźmie przypuszczenie, że posiadane przez te organy dane i informacje lub inne środki mogą przyczynić się do „dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy”²⁸.

Przepis art. 7b k.p.a. nie określa prawnych form współdziałania organów administracji publicznej. Wskazuje jedynie cechy środków, za pomocą których realizowane są cele współdziałania. Są to środki „adekwatne do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy”.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 lutego 2018 r. wskazał, że organy administracji są zobligowane do współdziałania ze sobą w każdym przypadku, gdy przyczyni się to do szybszego załatwienia sprawy²⁹.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 15 marca 2018 r. zwrócił uwagę na to, że obowiązek współdziałania wprowadzony jest zazwyczaj przez zamieszczenie formuł zobowiązujących do podjęcia rozstrzygnięć takich jak np. „w uzgodnieniu”, „po porozumieniu”, „za zgodą”, „po zajęciu stanowiska”, „po zasięgnięciu opinii”, przy tym sformułowania te nie są synonimami i wprowadzają znaczne zróżnicowanie pozycji prawnej podmiotów współdziałających. Podkreślił, iż współdziałanie najsilniejsze, oznaczające zbieżność woli, obowiązek dojścia do zgody, zawiera wyrażenie „za zgodą”³⁰. Dlatego wyrażenia „w uzgodnieniu”, „w porozumieniu” oraz „po uzgodnieniu” traktuje się jako synonimy. Najsłabsze wzajemne oddziaływanie podmiotów występuje zaś w formule „po zasięgnięciu opinii”³¹.

Należy również wyjaśnić, że organ, z którym podejmowane jest współdziałanie w wykonaniu ustawowego obowiązku (spoczywającego na obu podmiotach współdziałających), nie jest stroną tego postępowania, lecz jedynie bierze udział w procesie decyzyjnym, działając władczo i jednostronnie przez wydanie aktu administracyjnego indywidualnego w procesowej formie postanowienia³². Zatem jeżeli organ współdziałający nie jest stroną postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a., wówczas nie ma też żadnych uprawnień strony w tej sprawie³³. W konsekwencji takiego stanowiska organ ustawowo powołany do współdziałania w określonej sprawie indywidualnej (głównej) nie korzysta z uprawnień strony, więc nie może on domagać się wznowienia postępowania w tej sprawie,

²⁸ A. Wróbel w: A. WRÓBEL, M. JAŚKOWSKA, M. WILBRANDT-GOTOWICZ: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2018.

²⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 lutego 2018 r., II OSK 3116/17, CBOSA.

³⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 15 marca 2018 r., II SA/Bk 821/17, CBOSA.

³¹ Zob. C. MARTYSZ: *Komentarz do art. 106 k.p.a.* System Informacji Prawnej LEX, 2010 (wersja elektroniczna).

³² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 października 2018 r., II SA/Gd 434/18, CBOSA.

³³ Por. B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2016, s. 498 i nast.

nie może wnosić odwołania od wydanej w niej decyzji, skargi do sądu administracyjnego, ani też żądać stwierdzenia nieważności decyzji³⁴. Ponadto, nie będąc stroną, organ taki nie może na podstawie art. 147 k.p.a. dochodzić wznowienia postępowania, ponieważ przepis ten przewiduje wznowienie wyłącznie z urzędu lub na żądanie strony.

Współdziałanie IOŚ z innymi organami i służbami

W ustawie o IOŚ zawarto dwa podstawowe przepisy odnoszące się do współdziałania Inspekcji Ochrony Środowiska z innymi organami i służbami, chodzi o:

- art. 2 ust. 1 pkt 17 oraz ust. 3,
- art. 17.

Zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 pkt 17 ustawy o IOŚ do zadań IOŚ należy współdziałanie w zakresie ochrony środowiska z innymi organami kontroli, organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości, innymi organami administracji państwowej i organami samorządu terytorialnego oraz obrony cywilnej, a także organizacjami społecznymi. Ustawodawca szeroko określił zakres współdziałania, jednak nie wskazał formy.

Ponadto w ust. 3 tego przepisu wskazano, że Inspekcja Ochrony Środowiska współpracuje z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych. Na mocy art. 20 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych³⁵ podmiotami zobowiązanymi do przekazywania informacji kryminalnych do Centrum są podmioty uprawnione oraz organy IOŚ.

Z wyżej przytoczonych przepisów wynika, że IOŚ obowiązana jest do współpracy w dwóch zakresach:

- w zakresie szeroko rozumianej ochrony środowiska,
- w zakresie niezbędnym do realizacji zadań ustawowych Szefa Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych.

Ustawodawca kwestie współdziałania określił również w art. 17 ustawy o IOŚ. Jednakże w tym przepisie kwestie te zostały określone bardziej szczegółowo, aniżeli w art. 2 ust. 1 pkt 17 oraz ust. 3 ustawy o IOŚ.

³⁴ Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 12 grudnia 1994 r., II SA 1538/94, wokanda 1995, nr 4, s. 40, i z dnia 6 października 2003 r., II SA 158/02, LEX nr 1694578; zob. H. KNYŚIAK-MOLCZYK: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. System Informacji Prawnej LEX, 2019 (wersja elektroniczna).

³⁵ Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r., o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych. Dz.U. 2018, poz. 424.

Przed przystąpieniem do szczegółowej analizy przytoczymy treść przepisu:

Art. 17 ustawy o IOŚ:

1. Inspekcja Ochrony Środowiska współdziała w wykonywaniu czynności kontrolnych z innymi organami kontroli, w tym z Państwową Inspekcją Sanitarną, organami administracji państwowej i rządowej, organami samorządu terytorialnego, organami obrony cywilnej oraz organizacjami społecznymi.

2. Współdziałanie to obejmuje w szczególności:

1) (uchylony)

1a) rozpatrywanie wniosków o przeprowadzenie kontroli, składanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego;

2) przekazywanie właściwym organom administracji państwowej i rządowej oraz organom samorządu terytorialnego informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych przez Inspekcję Ochrony Środowiska;

3) wymianę informacji o wynikach kontroli;

4) wymianę z Krajową Administracją Skarbową i Strażą Graniczną informacji związanych ze sprowadzaniem do kraju towarów, których wwóz jest zakazany lub ograniczony ze względu na ochronę środowiska;

5) współpracę ze Strażą Graniczną w wykonywaniu kontroli w strefie nadgranicznej;

6) współpracę z organami Państwowej Straży Pożarnej w zakresie przeciwdziałania poważnym awariom;

7) przekazywanie Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego informacji o utracie, zaginięciu, porzuceniu lub kradzieży odpadów zawierających czynniki biologiczne lub chemiczne, które mogą być wykorzystane do przygotowania lub pomocy w dokonaniu przestępstwa o charakterze terrorystycznym, o którym mowa w art. 115 § 20 Kodeksu karnego.

3. Przeprowadzenie kontroli nieobjętej planem kontroli Inspekcji Ochrony Środowiska mogą zarządzić wojewoda lub wojewódzki inspektor ochrony środowiska.

3a. Na uzasadniony wniosek organu samorządu terytorialnego wojewódzki inspektor ochrony środowiska jest obowiązany przeprowadzić kontrolę nieobjętą planem kontroli Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie poziomów pól elektromagnetycznych emitowanych z instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej lub radiolokacyjnej, których równoważna moc promieniowana izotropowo wynosi nie mniej niż 15 W, emitujących pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 30 kHz do 300 GHz.

4. Inspekcja Ochrony Środowiska udziela pomocy organom samorządu terytorialnego w realizacji ich zadań kontrolnych w zakresie ochrony środowiska.

5. (uchylony).



Schemat 1. Zakres i podmioty współpracy z IOŚ

Od współdziałania należy odróżnić pomoc, o której mowa w art. 10a ustawy o IOŚ, o udzielenie której wojewódzki inspektor ochrony środowiska może wystąpić, ale tylko w przypadku, kiedy jest to niezbędne do prowadzenia czynności kontrolnych. W przepisie tym nie ma mowy o czynnościach wskazanych w art. 10b ust. 2 ustawy o IOŚ, więc należy stosować go tylko do przeprowadzania kontroli. Zgodnie z treścią przepisu art. 10a ustawy o IOŚ wojewódzki inspektor ochrony środowiska może wystąpić z wnioskiem do policji lub organów administracji publicznej, w tym do Krajowej Administracji Skarbowej, Inspekcji Transportu Drogowego, urzędów nadzoru górniczego, Państwowej Inspekcji Pracy, Inspekcji Handlowej, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Inspekcji Weterynaryjnej, Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, o udzielenie pomocy, jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia czynności kontrolnych.

Udzielenie pomocy może polegać w szczególności na (katalog otwarty):

- umożliwieniu inspektorowi wejścia na kontrolowany teren, do kontrolowanego obiektu lub do środka transportu,
- gromadzeniu i zabezpieczaniu dowodów popełnienia przestępstwa albo wykroczenia,
- ustalaniu tożsamości i przesłuchiwaniu osób w celu ustalenia stanu faktycznego istotnego dla prowadzonego postępowania,
- zapewnieniu bezpieczeństwa inspektorowi.

Ważne jest, że organy **nie mogą odmówić udzielenia pomocy** wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska.

Ponadto, na wniosek wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa polegającego na udaremnianiu lub utrudnianiu wstępu na kontrolowany teren, do kontrolowanego obiektu lub do środka transportu, **policja ma obowiązek** umożliwić inspektorom ten wstęp, w tym przy wykorzystaniu środka przymusu bezpośredniego³⁶.

Współdziałanie organów oraz inspektorów IOŚ powinno mieć miejsce w przypadku, kiedy IOŚ nie ma możliwości (prawnej bądź faktycznej) do dokonania określonej czynności.

Najczęściej IOŚ współdziałać powinna z innymi organami kontroli (Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Państwowa Inspekcja Sanitarna, Państwowa Inspekcja Pracy, Prokuratura Krajowa czy Urząd Ochrony Danych Osobowych) oraz organami ścigania, wśród których wymienić należy: prokuraturę, policję, Żandarmerię Wojskową, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straż Graniczną czy Krajową Administrację Skarbową.

Współdziałanie to powinno polegać na:

- podejmowaniu i koordynacji wspólnych działań mających na celu zapobieganie i zwalczanie naruszeń przepisów prawa,
- współpracy przy zabezpieczeniu miejsc przestępstw lub przestępstw skarbowych,
- tworzeniu, w miarę potrzeby, wspólnych zespołów konsultacyjnych o charakterze doradczym,
- organizowaniu i przeprowadzaniu szkoleń.

Współpraca organów oraz inspektorów IOŚ z prokuratorami powinna polegać przede wszystkim na wszczęciu i przeprowadzeniu postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa. IOŚ nie jest bowiem organem właściwym do dokonywania czynności przeprowadzanych w trakcie śledztwa.

De lege ferenda można zaproponować, w jaki sposób policja mogłaby współdziałać z IOŚ.

Współdziałanie policji z IOŚ powinno polegać na:

1. Stałej wymianie informacji o zagrożeniach występujących na określonym terenie. Wymiana informacji obejmować powinna:
 - wzajemne przekazywanie wszelkich informacji i spostrzeżeń o zagrożeniach przestępczością oraz zaistniałych przestępstwach i wykroczeniach,
 - wzajemne przekazywanie oraz rozpowszechnianie materiałów o charakterze profilaktycznym,

³⁶ Regulacje odnoszące się do środków przymusu bezpośredniego zawarte zostały w art. 12 ust. 1 pkt 19 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. Dz.U. 2017, poz. 1120 ze zm.

- udział przedstawicieli policji w okresowych naradach organizowanych przez IOŚ.
- 2. Koordynowaniu rozmieszczenia służb policyjnych i z uwzględnieniem zagrożeń występujących na danym terenie.
- 3. Wymianie informacji w zakresie obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych.
- 4. Wzajemnie udzielanej pomocy służbowej, które obejmować może:
 - przeszukiwanie, w szczególnych przypadkach, pomieszczeń i innych miejsc oraz środków transportu w sytuacjach uzasadnionego podejrzenia o dokonanie przestępstwa,
 - zatrzymywanie osób oraz pomoc w ściganiu sprawców przestępstw i wykroczeń, w szczególności sprawców przestępstw przeciwko środowisku,
 - lokalizowanie i identyfikacja osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa, poszukiwanych przez organy ścigania,
 - zabezpieczanie śladów przestępstw,
 - udostępnianie w celu realizacji wspólnych działań środków transportowych oraz środków łączności i urządzeń sygnalizacyjno-alarmowych,
 - przekazywanie doświadczeń w edukacji społeczeństwa w zakresie ochrony środowiska,
 - przekazywanie doświadczeń w zakresie sposobów i metod działań profilaktycznych i zwalczających przestępstwa przeciwko środowisku.
- 5. Prowadzeniu wspólnych działań, które obejmować może patrolowanie w zakresie:
 - ochrony przeciwpożarowej,
 - ochrony przyrody i środowiska,
 - organizowania i przeprowadzania, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, za zgodą właściwego komendanta wojewódzkiego Policji, działań na określonym terenie na podstawie specjalnie opracowanego planu, zwłaszcza w rejonach zagrożonych przestępstwami i wykroczeniami, szczególnie w zakresie przestępstw „odpadowych”.

Współdziałanie IOŚ z organami Krajowej Administracji Skarbowej

Na mocy art. 46 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: KAS)³⁷ organy administracji rządowej i samorządowej, państwowe osoby prawne oraz państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne są obowiązane współdziałać z organami Krajowej Administracji Skarbowej, nieodpłatnie udostępniać orga-

³⁷ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej. Dz.U. 2018, poz. 508 ze zm., dalej: ustawa o KAS.

nom KAS informacje w sprawach indywidualnych oraz udzielać im pomocy, w tym pomocy technicznej, przy wykonywaniu ich zadań.

Współpracę organów KAS z tymi podmiotami (jednostkami współdziałającymi) określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie współpracy organów Krajowej Administracji Skarbowej z niektórymi podmiotami³⁸.

Rozporządzenie wskazuje, iż współdziałanie to polega na:

1. Podejmowaniu i koordynacji wspólnych działań mających na celu zapobieganie i zwalczanie naruszeń przepisów prawa.
2. Współpracy przy zabezpieczeniu miejsc przestępstw lub przestępstw skarbowych.
3. Tworzeniu, w miarę potrzeby, wspólnych zespołów konsultacyjnych o charakterze doradczym.
4. Organizowaniu i przeprowadzaniu szkoleń.

Jednostki współdziałające mają obowiązek udzielić organom KAS pomocy technicznej w zakresie udostępniania pomieszczeń biurowych i składowych, środków łączności, środków transportu oraz sprzętu biurowego i informatycznego, w związku z wykonywaniem zadań określonych w ustawie, których wykonanie byłoby utrudnione lub niemożliwe bez udzielenia tej pomocy.

Ponadto w przypadkach uzasadnionych koniecznością dostosowania zakresu i sposobu udzielania pomocy technicznej do warunków działania, specyfiki zadań oraz środków ich realizacji przez organy KAS i jednostki współdziałające, organy KAS mogą zawierać z jednostkami współdziałającymi porozumienia szczegółowo określające zakres niezbędnych dostosowań.

Jednostki współdziałające niezwłocznie powinny udostępnić niezbędne dla realizacji zadań organów KAS informacje gromadzone w aktach spraw, zbiorach danych, ewidencjach i rejestrach, w tym informacje zapisane w formie elektronicznej. Informacje takie powinny również udostępnić sądy i prokuratura, w granicach swoich ustawowych kompetencji.

Udostępnienie informacji może polegać na:

- 1) umożliwieniu wglądu do dokumentów, w siedzibie jednostki współdziałającej, sądu lub prokuratury, w tym w celu sporządzania notatek, kopii lub fotokopii;
- 2) umożliwieniu zapisu kopii dokumentów na informatycznych nośnikach danych zawierających sumy kontrolne wygenerowane z utrwalonych danych, w tym w miarę możliwości z wykorzystaniem sprzętu jednostki współdziałającej, sądu lub prokuratury;
- 3) przekazywaniu dokumentów za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

³⁸ Dz.U. 2017, poz. 1514.

Uwagi końcowe

Podsumowując powyższe rozważania, warto zauważyć, że współdziałanie IOŚ z innymi organami kontroli, organami ściągania oraz organami państwowej i samorządowej administracji publicznej nie zawsze ma miejsce w sytuacjach, kiedy powinno ono zostać podjęte³⁹. Wynika to przede wszystkim z braku ustalonych reguł współdziałania. Podejmowane przez poszczególne jednostki działania nie budują jednolitego schematu postępowania. Aby IOŚ mogła sprawnie oraz skutecznie działać, w szczególności w zakresie przestępstw oraz wykroczeń przeciwko środowisku, konieczne jest jasne wyznaczenie zakresu współdziałania głównie z prokuraturą i policją, ponieważ są to dwa najważniejsze organy powołane do ścigania przestępstw oraz wykroczeń. Współdziałanie to może istnieć na podstawie porozumień administracyjnych. Jednakże lepszym rozwiązaniem byłoby wydanie rozporządzenia określającego szczegółowy zakres współpracy organów IOŚ z innymi podmiotami, właśnie w sprawach o przestępstwa i wykroczenia przeciwko środowisku. Być może wzorem dla takiego aktu mogłoby być rozporządzenie, które zostało wydane w sprawie współpracy organów Krajowej Administracji Skarbowej z niektórymi podmiotami.

Literatura

- ADAMIAK B., BORKOWSKI J.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2016.
- BRZOWSKI W.: *Współdziałanie władz publicznych*. „Państwo i Prawo” 2010, nr 2, s. 3—16.
- DATTNER L.: *O współdziałaniu*. „Przegląd Filozoficzny” 1936, nr 4, s. 476—477.
- KNYSIAK-MOLCZYK H.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. System Informacji Prawnej LEX, 2019 (wersja elektroniczna).
- KOTARBIŃSKI T.: *Traktat o dobrej robocie*. Wrocław 1982.
- LIDWA W.: *Współdziałanie w walce łądowej*. Toruń 2000.
- MARTYSZ C.: *Komentarz do art. 106 k.p.a.*, System Informacji Prawnej LEX, 2010 (wersja elektroniczna).
- URA E.: *Prawne zagadnienia ochrony osób i mienia*. Rzeszów 1998.
- WRÓBEL A., JAŚKOWSKA M., WILBRANDT-GOTOWICZ M.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2018.

³⁹ Wniosek sformułowany na podstawie dyskusji, która miała miejsce w trakcie szkolenia IOŚ w dniach 13—14 grudnia 2018 r. w Warszawie.

Daria Danecka

Collaboration of the Inspection of Environmental Protection with other authorities and services

Summary

The cooperation of the Inspection of Environmental Protection with other authorities and services is the subject of the article. The latest amendments to the Act on the Inspection of Environmental Protection of 20 July 2018 were taken into account. It was pointed out that in order to be able to carry out its tasks, the Inspectorate for Environmental Protection was obliged to cooperate with other authorities. It was indicated what the scope of this cooperation is and what it should include. The final remarks pointed out that the scope designated by the legislator is not sufficient for efficient cooperation. A *de lege ferenda* solution was also proposed.

Key words: Inspection of environmental protection, cooperation, law enforcement agencies, control

Дарья Данецка

Взаимодействие Инспекции по охране окружающей среды с другими органами и ведомствами

Резюме

В статье рассматривается взаимодействие Инспекции по охране окружающей среды с другими органами и ведомствами. Кроме того, в работе представлены последние изменения в законе об Инспекции по охране окружающей среды от 20 июля 2018 года, а также учтен тот факт, что Инспекцию по охране окружающей среды обязали взаимодействовать с другими органами для эффективной реализации поставленной перед ней цели. В статье описываются рамки, в которых осуществляется подобное взаимодействие, а также раскрывается его суть. В итоговых замечаниях сформулирован вывод о том, что обозначенные в законе рамки недостаточны для эффективного взаимодействия. Предложены также пути решения данной проблемы *de lege ferenda*.

Ключевые слова: Инспекция по охране окружающей среды, взаимодействие, правоохранительные органы, контроль

Daria Danecka

Cooperazione dell'Ispezione di Protezione Ambientale con altre autorità e servizi

Sommario

Il presente articolo riguarda la cooperazione dell'Ispezione di Protezione Ambientale con altre autorità e servizi. Sono stati presi in considerazione gli ultimi cambiamenti della legge

20 luglio 2018 dell'Ispezione di Protezione Ambientale. Hanno sottolineato il fatto che, per svolgere i propri compiti, l'Ispezione di Protezione Ambientale è stata obbligata a cooperare con altre autorità. È stato indicato l'ambito di questa cooperazione e quello che dovrebbe includere. Nelle note finali sono giunti alla conclusione che il campo determinato dal legislatore non è sufficiente per una cooperazione efficiente. Hanno anche proposto una soluzione *de lege ferenda*.

Parole chiave: Ispezione di Protezione Ambientale, cooperazione, forze dell'ordine, controllo