



CZŁOWIEK A ŚRODOWISKO. ASPEKTY PRAWNO-SPOŁECZNE



Zrealizowano przy udziale środków
Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie

„Człowiek a środowisko. Aspekty prawno-społeczne”
Praca zbiorowa

Redakcja naukowa

Elżbieta Ūra
Jerzy Stelmasiak
Stanisław Pieprzny

Skład i druk

RS DRUK Drukarnia Wydawnictwo
35-082 Rzeszów, ul. Podgórska 4, tel./fax 17 854 07 90
e-mail: poczta@rsduk.pl

Wydawca

RS DRUK Drukarnia Wydawnictwo

© Copyright by Uniwersytet Rzeszowski
© Copyright by Wojewódzki Funduszu Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie

ISBN 978-83-61441-33-5

Rzeszów 2010 r.

Ewa J. Lipińska*

CZY PAŃSTWOWA OCHRONA ŚRODOWISKA JEST WSPIERANA PRZEZ KOLIZJĘ INTERESÓW PRYWATNYCH Z PUBLICZNYMI?

1. Wstęp

Europa to obecnie jedność w różnorodności. Ale obserwując współczesne jednoczenie się Europy, zdumiewa fakt, w jak wielu płaszczyznach kraje europejskie stają się do siebie podobne. Jedną z tych płaszczyzn jest ochrona i kształtowanie środowiska naturalnego. Zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej, czy przeciwdziałanie zanieczyszczeniom jest częścią tej ochrony. Zadanie to wykonuje się przez racjonalne kształtowanie środowiska i gospodarowanie jego zasobami, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Racjonalne kształtowanie i gospodarowanie zasobami środowiska prowadzone są przez kontrolę podmiotów korzystających z tego środowiska, w tym przez zapobieganie poważnym awariom. Uzasadnieniem racjonalności jest monitoring stanu środowiska¹.

Jedność Europy wyraża się przede wszystkim w jej otwartości. Stąd działania w ochronie środowiska wpisują się w priorytety Unii Europejskiej, a także cele szóstego i siódmego Wspólnotowego programu działań w zakresie środowiska naturalnego. Wspólnotowa polityka ochrony środowiska, wśród wielu ważnych wyzwań, zawiera cele osiąmane przez działania organizacyjne, inwestycyjne, tworzenie regulacji prawnych dotyczących zakresu korzystania ze środowiska i reglamentowania poziomu tego wykorzystania w najważniejszych obszarach.

* Ewa J. Lipińska, dr inż., Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska.

¹ Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2007 r. nr 44, poz. 287 ze zm.).

Myśląc o Europie myślimy o całości. Ale niezaprzeczalny jest fakt, że nadal jesteśmy odrębnym państwem, różniącym się w wielu płaszczyznach. Jedną z płaszczyzn jest ochrona środowiska w zróżnicowanych terytorialnie, kulturowo i gospodarczo regionach. Zachowanie w nich zasad ochrony środowiska przyczynia się do ogólnego zwiększenia konkurencyjności gospodarki zjednoczonej Europy ale i gospodarki krajowej. Zwiększenie konkurencyjności gospodarki możliwe jest przez wdrożenie nowych technik, spełniających warunki BAT (*Best Available Technique*), czyli najbardziej efektywnych i zaawansowanych poziomów rozwoju technologii i metod prowadzenia działalności gospodarczej². Najlepsza dostępna technika jest podstawą do ustalania granicznych wielkości emisyjnych, które mają na celu eliminowanie emisji lub ograniczanie wielkości emisyjnych i ich wpływu na środowisko jako całość.

Wyzwania związane z członkostwem w Unii Europejskiej, konieczność poprawy sprawności zarządzania środowiskiem oraz optymalizacja kosztów funkcjonowania systemu ochrony środowiska, a przede wszystkim realizacja przez władze publiczne konstytucyjnych zasad tej ochrony wymagają stałego kontrolowania, monitorowania i korekty działań podmiotów gospodarczych; bowiem co było prawdą rok temu, dzisiaj już nią nie jest, a co jest prawdą dzisiaj, może nią nie być już za rok.

Podmiot, jakim jest społeczność lokalna, stanowi ważny potencjał dla wzrostu gospodarczego regionów Unii Europejskiej. Unia przyjęła stanowisko wspierania wszelkich działań mających na celu budowanie nowych struktur administracyjnych ukierunkowanych na ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego jej regionów. Obywatele uzyskali prawo do uczestniczenia w zarządzaniu sprawami publicznymi w tym zakresie³.

Organem administracji powołanym do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania stanu środowiska, w tym upowszechniania informacji o środowisku, jest Inspekcja Ochrony Środowiska (IOŚ). Kontrola

² E.J. Lipińska, *Istota i funkcje organów Inspekcji Ochrony Środowiska – wybrane elementy*. Uniwersytet Rzeszowski, Konferencja np. „Nowe technologie w procesie unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych”. Rzeszów 2009. Adres strony internetowej z prezentacją: www.wios.rzeszow.pl; tejże, *Europejska mapa drogowa wzmocnienia polityki ochrony człowieka i środowiska* [w:] *Społeczne dylematy Europy*, red. naukowa D. Gizicka, Wydawnictwo A. Marszałek, publikacja dofinansowana przez KUL, Toruń 2009.

³ Ustawa z dnia 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. nr 199, poz. 1227 ze zm).

ma na celu wyeliminowanie ewentualnej „szkody”, obejmującej „uszczerbek”, jakiego w swych dobrach lub interesach może doznać określona osoba, jeśli są to dobra lub interesy prawnie chronione, i co do których z mocy obowiązujących norm istnieje obowiązek jej naprawienia. Istnieją więc i takie uszczerbki, w odniesieniu do których nie będzie możliwe wskazanie normy nakładającej obowiązek jej wyrównania; są to szkody pozaprawne. W znaczeniu prawnym, warunkiem uznania uszczerbku za szkodę jest, by poszkodowany został nim dotknięty „wbrew swojej woli”⁴.

2. Samorząd gminny i jego wspólnota

Umiejętność panowania człowieka nad środowiskiem naturalnym wyzwoliła nową inicjatywę: dominację i podporządkowanie. Ciągły, coraz intensywniejszy rozwój wiedzy, nauki a z nimi różnorodnych technik zrodziły z końcem XX wieku pytanie o granice tego panowania. Pytanie to pięknie ujął Papież Jan Paweł II (1999), który powiedział: „Człowiek jest zdolny do wypracowania w sobie jednolitej i organicznej koncepcji poznania. Wycinkowość wiedzy i fragmentaryzacja sensu burzy wewnętrzną jedność człowieka. Człowiek dąży do pełni poznania, gdyż jest istotą, która z natury szuka prawdy i nie może bez niej żyć. (...) Do prawdy dochodzi się dzięki innym, w dialogu z innymi i dla innych. (...) Niebawo rozwój nauk i postęp techniczny rodzi fundamentalne pytania o granice eksperymentu, o sens i kierunki rozwoju technicznego, o granice ingerencji człowieka w przyrodę i środowisko naturalne. Postęp ten jest zarazem źródłem fascynacji jak i lęku. Człowiek coraz częściej lęka się wytworów własnego rozumu i własnej wolności. Czuje się zagrożony. Dlatego też tak ważne jest dzisiaj przypomnienie sobie tej podstawowej prawdy, że świat jest darem (...) a człowiek – stworzenie jest powołany do tego, ażeby był roztropnym i odpowiedzialnym gospodarzem w świecie natury, a nie jego bezmyślnym niszczycielem”⁵.

Odpowiedzią XXI wieku na te słowa jest więc odpowiedzialne zarządzanie środowiskiem przez *homo sapiens*. Możliwe jest to przez zachowanie trwałego wykorzystania odnawialnych zasobów naturalnych (biomasy, wiatru, energii

⁴ E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006.

⁵ E.J. Lipińska, *Podstawy ochrony środowiska od atmosfery do górotworu*, Prace naukowo-dydaktyczne, z. 11, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Krosno 2004.

słonecznej), utrzymanie stabilności procesów ekologicznych i ekosystemów, ochronę różnorodności genetycznej (flory i fauny), a przy tym minimalizację wykorzystania nieodnawialnych źródeł energii (węgiel, ropy naftowej, gazu ziemnego, złóż surowców mineralnych).

Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 164, ust. 1. Konstytucji RP (KRP)⁶. Wykonuje ona szereg zadań o charakterze publicznym ale może również prowadzić działalność gospodarczą. Zakres zadań publicznych precyzuje art. 6. ustawy o samorządzie gminnym (UoSG), który wskazuje, że: „do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym”⁷. Szczególne zadania własne o znaczeniu lokalnym, których realizacja pozwala na zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej (zadań własnych), sprecyzowane są w art. 7 tej ustawy. Między innymi, są to utrzymanie czystości i porządku, ochrona zdrowia, ochrona środowiska i przyrody, zieleń gminna i zadrzewienia, unieszkodliwianie odpadów komunalnych, utrzymanie składowisk odpadów, ład przestrzenny i gospodarka nieruchomościami, edukacja publiczna, promocja gminy i współpraca ze społeczeństwem.

Ponieważ gmina zapewnia czystość i porządek na swoim terenie, a także tworzy warunki niezbędne do ich utrzymania, więc to gmina ocenia wskaźniki przeszłego, aktualnego, projektowanego i pożądanego stanu środowiska. Stan ten oceniany jest od strony ekonomicznej, demograficznej, społecznej, przyrodniczej, infrastrukturalnej. Elementy te ukazują zróżnicowanie zjawisk w określonej jednostce terytorialnej, która jest indywidualną, różniącą się od innych jednostek granicami fizycznymi i jakże różnymi od nich granicami kulturowymi. Oceny stanu środowiska dokonuje się lub powinno dokonywać się na podstawie porównania stanu parametrów środowiska na różnych etapach rozwoju gospodarczego i społecznego w gminie. Uwarunkowania systemu zarządzania środowiskiem, tj. systemu gospodarczego, społecznego i kulturowego – służących ocenie gminnego stanu środowiska, odnaleźć można w takich dokumentach jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, programach ochrony środowiska, planach gospodarki odpadami, strategiach rozwoju regionalnego itp.

⁶ Konstytucja RP uchwalona w dniu 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).

⁷ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 45, poz. 497); Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591).

Mieszkańcy gmin z mocy prawa tworzą wspólnotę samorządową (por. art. 16, ust. 1 KRP i art. 1 UoSG). Jest to korporacja posiadająca osobowość prawną. Działa za pomocą organów jednostek samorządu terytorialnego⁸.

Wspólnota samorządowa jest zbiorowym lub indywidualnym konsumentem dóbr i usług świadczonych przez gminę. Jest zainteresowana trzema obszarami. Po pierwsze, możliwością korzystania z usług i dóbr w wymiarze przestrzennym i ekonomicznym. Po drugie, świadczeniem usług lub dóbr na odpowiednim (standardowym) poziomie ilościowym i jakościowym. Po trzecie, świadczeniem usług lub dóbr na możliwie najniższym poziomie odpłatności lub nawet nieodpłatnie. Obszary te wskazują, że dla gminy nie może być obojętne, w jaki sposób organizuje i rozwiązuje proces świadczenia usług. Także postawy zróżnicowanych materialnie i kulturowo grup społecznych, co do zaspokajania swoich potrzeb, są odmienne. I choć jednoczesne spełnienie warunków w wymienionych wyżej trzech obszarach przez samorząd terytorialny jest bardzo trudne w wolnej i konkurencyjnej gospodarce rynkowej – ale jest możliwe.

W procesie integracji z Unią Europejską, gdzie podziały fizyczne, kulturowe, gospodarcze i polityczne są bardziej widoczne⁹, planowe zarządzanie środowiskiem naturalnym jest priorytetem. Planowe – oznacza stałe aktualizowanie systemów prawnego, infrastrukturalnego, gospodarczego i organizacyjnego środowiska wewnętrznego gminy.

Zmieniająca się pozycja lokalnej społeczności w procesie integracji z Unią Europejską jest nowym i ważnym elementem. Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie, możliwość udziału społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko jest już prawem każdego. Jest to również prawo każdego do składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa¹⁰.

Wnioski dotyczą ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności i lepszego zaspokajania potrzeb. Zaniedbanie i nienależyte wykonanie zadań przez właści-

⁸ Konstytucja RP uchwalona w dniu 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483); Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw...; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym...

⁹ Z. Rykiel, *Europa jako przestrzeń kulturowa* [w:] *Społeczne dylematy...*

¹⁰ B. Adamiak, J. Borkowski *Kodeks postępowania administracyjnego*. Duże Komentarze Becka. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006; Ustawa z dnia 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. nr 199, poz. 1227 ze zm).

we organy, albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów indywidualnych, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw – jest zwykle przedmiotem skarg obywateli¹¹.

W następstwie kolizji interesów społecznych z gospodarczymi delegalizacja racji społecznych, gospodarczych i środowiskowych musi być odpowiedzialnie wyważona. Odpowiedzialność sprowadza się do ponoszenia przez określone podmioty ujemnych konsekwencji związanych z zaistnieniem pewnych faktów, ocenianych negatywnie przez porządek prawny. Chodzi o fakty, które ustawowo zostały przypisane danemu podmiotowi. W tak pojmowanej odpowiedzialności wyróżnia się jej szczególny rodzaj, tj. „odpowiedzialność odszkodowawczą”, której cechą szczególną (*differentiam specificam*) stanowi rodzaj sankcji. Jest nią powstanie u podmiotu uprawnionego (poszkodowanego) roszczenia o naprawienie szkody. Powstanie szkody będzie miało znaczenie prawne jedynie wtedy, gdy obowiązujące przepisy lub postanowienia umowne będą nakazywały innej osobie niż poszkodowany naprawić powstałą szkodę¹². Niebagatelny jest tu *consensus omnium*, czyli zgoda wszystkich i wypracowanie nowej strategii działania, przy jednoczesnym *consensus facit legem*, czyli zgoda tworzy prawo. I pomimo tego, że „powszechne korzystanie ze środowiska przysługuje (...) każdemu (...) w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku oraz uprawiania sportu” (art. 4.1. U-POŚ), to szukanie drogi rozwiązania jest obowiązkiem. Obowiązek ten wynika z art. 6.1. U-POŚ, który stanowi: „Kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, jest obowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu”¹³. Zapobieganie przez współdziałanie jest formą porozumienia w realizacji zasad zrównoważonego rozwoju. Współdziałanie rozumiane m.in. jako integrowanie działań politycznych, gospodarczych i społecznych gwarantuje możliwość zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli, zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Prawo obywatela do składania skarg, wniosków i uwag jest ważnym elementem porozumienia. Dowolne porozumienie w dziedzinie ochrony środowiska opiera się na nienaruszaniu trzech zasad¹⁴. W układzie hierarchicznym, pierwszą zasadą jest konieczność po-

¹¹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*

¹² E. Gniewek, *Kodeks cywilny...*

¹³ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. 2008, nr 25, poz. 150).

¹⁴ E.J. Lipińska, *Podstawy ochrony...*

dejmowania
dla środowiska
nacja zagroż
należy podej
cia zasada ws
i drugiej, nie
jako całości
bezwzględnie
kowej, estety

3. Od

Ochrona
jakości środo
utrzymują sta
nia „emisji”, c
niku działalno
gii (ciepła, hał
na, bo wskazu
czasie oraz ic
kach i wytwar
ki chemiczne
wisku a także
uwalnianie do
i preparatów, j
wprowadzenie
padkowej, rut
często zastępo

Standard
oddziaływan

¹⁵ Rozporządzenie
substancji nie
zakładu o zwi
słowej (Dz.U.
¹⁶ E.J. Lipińska,

dejmowania działań na rzecz zapobiegania powstawaniu wszelkim zagrożeniom dla środowiska przyrodniczego. Zasada druga wskazuje, że jeśli całkowita eliminacja zagrożeń będących wynikiem działalności człowieka nie jest możliwa, to należy podejmować działania na rzecz zmniejszenia ich oddziaływania. A trzecia zasada wskazuje, że jeżeli mimo podjętych działań, według zasady pierwszej i drugiej, nie udało się zapobiec zagrożeniom i dojdzie do szkody w środowisku jako całości lub w poszczególnych jego komponentach przyrodniczych, to należy bezwzględnie podjąć działania na rzecz przywrócenia pierwotnej wartości użytkowej, estetycznej i krajobrazowej oraz ładu przestrzennego.

3. Odpowiedzialność instytucjonalna za ochronę środowiska

Ochrona zasobów środowiska realizowana jest przez określenie „standardów jakości środowiska” oraz kontrolę ich osiągania. Standardy jakości środowiska utrzymują stan środowiska na wyznaczonym poziomie, który wymaga ograniczenia „emisji”, czyli ograniczenia wprowadzania bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi substancji i energii (ciepła, hałasu, wibracji i pól elektromagnetycznych). Wielkość emisji jest ważna, bo wskazuje rodzaj i ilość wprowadzanej substancji lub energii w określonym czasie oraz ich stężenia lub poziom w gazach odlotowych, wprowadzanych ściekach i wytwarzanych odpadach. Termin „substancja” oznacza zarówno pierwiastki chemiczne i ich związki, jak i mieszaniny lub roztwory występujące w środowisku a także powstałe w wyniku działalności człowieka. Natomiast „emisją” jest uwalnianie do środowiska, w wyniku działalności człowieka, zarówno substancji i preparatów, jak i organizmów lub mikroorganizmów¹⁵. „Uwolnieniem” jest każde wprowadzenie „zanieczyszczeń” do środowiska w wyniku zamierzonej lub przypadkowej, rutynowej lub nierutynowej działalności człowieka. Zanieczyszczenie często zastępowane jest terminem „skażenie” choć mają różne znaczenia¹⁶.

Standardy jakości środowiska ustalone są skalą występowania i rodzajem oddziaływania substancji lub energii w środowisku, są więc parametrem, który

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 kwietnia 2002 r. w sprawie rodzajów i ilości substancji niebezpiecznych, których znajdowanie się w zakładzie decyduje o zaliczeniu go do zakładu o zwiększonym albo zakładu o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej (Dz.U. nr 58, poz. 535 oraz Dz.U. z 2006 r., nr 30, poz. 208).

¹⁶ E.I. Lipińska, *Podstawy ochrony...*

wymaga podejmowania działań służących ich nieprzekraczaniu lub przywróceniu do poziomów wyznaczonych w przepisach. Naturalne tło geochemiczne tych parametrów jest oczywiście zróżnicowane w zależności od obszarów ich występowania¹⁷ i są wyrażane jako poziomy substancji lub energii (zarówno gdy występują naturalnie w środowisku, jak i gdy są wyznaczone przepisami). Poziom substancji i energii powinien być osiągnięty w określonym czasie przez środowisko jako całość lub też przez jego poszczególne elementy przyrodnicze¹⁸.

Centralnym organem administracji rządowej, powołanym do kontroli przestrzegania powyższych zasad (zawartych w przepisach o ochronie środowiska oraz do badania stanu środowiska jest Główny Inspektor Ochrony Środowiska [GIOŚ]). Organ ten jest nadzorowany przez ministra właściwego do spraw środowiska. Główny Inspektor Ochrony Środowiska i wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, jako kierownika wojewódzkiej inspekcji ochrony środowiska (WIOŚ) wchodzącej w skład zespolonej administracji wojewódzkiej wykonują zadania Inspekcji Ochrony Środowiska (IOŚ, Inspekcja). Wojewódzki inspektor ochrony środowiska wykonuje w imieniu wojewody zadania i kompetencje IOŚ, które określone zostały w ustawie o Inspekcji Ochrony Środowiska, jak i w odrębnych przepisach. Inspekcja współpracuje z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych.

Zadania, obowiązki i kompetencje Inspekcji określają 34 ustawy. Ponadto zadania Inspekcji określa kilkadziesiąt rozporządzeń wykonawczych. Tylko w 2008 r. liczba zadań i obowiązków organów Inspekcji wzrosła o ok. 40 i wyniosła na koniec grudnia 2008 r. około 277 (w 2004 r., w roku wejścia Polski do Unii Europejskiej, Inspekcja wykonywała około 130 zadań). Na podstawie aktów prawnych obowiązujących w dniu 20 października 2008 r., rodzaje działalności inspekcyjnej określone zostały następująco:

1. Badanie i ocena stanu środowiska: przepisy ogólne (10¹⁹), powietrze (10), stan akustyczny środowiska (7), pola elektromagnetyczne (2), wody (5), promieniowanie jonizujące (1), przyroda (1), gleba i ziemia (2) – łącznie jest to 38 aktów prawnych.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska...

¹⁹ W nawiasach podano liczbę obowiązujących aktów prawnych.

2. D
c
b
p
d
n
b
w
o
z
s
c
n
3. P
c
t
4. W
z
9
a
S
i
Ś
5. U
Wym
dziennika

Podn
norm (no
norm pra
zachowan

2. Działalność kontrolna: przepisy ogólne (18), przeciwdziałanie zanieczyszczeniom (9), inwestycje (1), odpady (31), wody (1), substancje zubożające warstwę ozonową (6), monitorowanie i kontrolowanie jakości paliw (2), zapobieganie szkodom w środowisku i ich naprawa (6), handel uprawnieniami do emisji (2), Rejestr Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń (1), organizmy genetycznie modyfikowane (2), produkty biobójcze (1), rolnictwo w zakresie nawozów i nawożenia (4), rolnictwo w zakresie biodegradacji i kompostowania (1), rolnictwo w zakresie obszarów wiejskich (3), obiekty budowlane (2), lotniska (2), wydawanie zaświadczeń (12), nadzór rynku (12), recykling pojazdów (8), zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny (17), międzynarodowe przemieszczanie odpadów (17), przewóz drogowy towarów niebezpiecznych (1), nakładanie grzywnien (14) – łącznie daje to 173 akty prawne.
3. Przeciwdziałanie poważnym awariom: przepisy ogólne (23), substancje i preparaty chemiczne (4), żegluga śródlądowa (2), inne (3) – łącznie to 32 akty prawne.
4. Współpraca międzynarodowa: Ochrona Morza Bałtyckiego (3), realizacja zadań Konwencji Awaryjnej i Dyrektywy Rady 96/82/WE z dnia 9 grudnia 1996 r. w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi, tzw. Dyrektywy Seveso, zmienionej Dyrektywą 2003/105 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2003 r. (9), współpraca z Europejską Agencją Środowiska (2) – łącznie 14 aktów prawnych.
5. Udostępnianie informacji o środowisku (11).

Wymieniony wyżej wykaz zadań i kompetencji Inspekcji na dzień 20 października 2008 r. liczył 268 dokumentów.

4. Podmioty podlegające kontroli IOŚ

Podmiotami są wskazani w treści norm cywilnoprawnych adresaci tych norm (nositelie obowiązków prawnych) oraz wymienione w sformułowaniach norm prawnych osoby, na których rzecz ma być podjęte nakazane adresatowi zachowanie czy też, od czynności których obowiązek prawny adresata jest uza-

leżniony (nosiciele uprawnień). Występują oni zatem jako strony stosunków prawnych. Normy prawa cywilnego wskazują na trzy rodzaje podmiotów: osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne prowadzące we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową²⁰. Niezależnie od tego podziału, z ogółu podmiotów wyróżnić można dwie szczególne kategorie. W ramach osób fizycznych wyróżnia się „konsumentów”, przy czym „bycie konsumentem” nie jest cechą trwale przypisaną osobie, ale przejściową kwalifikacją osoby dokonującej czynności prawnej. Ponadto, spośród wszystkich podmiotów wyróżnia się „przedsiębiorców” – podmioty prowadzące we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową. Szereg przepisów odnosi się zatem wyłącznie do stosunków z udziałem konsumentów albo wyłącznie do stosunków z udziałem przedsiębiorców, czy szczególnych ich kategorii. Przyjęto zasadę, że przedsiębiorca działa pod firmą. Brzmienie firmy bywa oczywiście bardzo różnorodne, skoro każdy przedsiębiorca posługuje się własną firmą. Firma służy więc podmiotowemu wyróżnieniu przedsiębiorcy występującego w obrocie gospodarczym. W szczególności należy dostrzec i odróżnić odmienny reżim prawny firmy służącej podmiotowej identyfikacji przedsiębiorcy oraz oznaczenia prowadzonego przedsiębiorstwa (w znaczeniu przedmiotowym i funkcjonalnym). W skład elementów przedsiębiorstwa wchodzi oznaczenia indywidualizujące przedsiębiorstwo, wyłączone zaś firmę przedsiębiorcy. W praktyce nie wyklucza się posługiwania się zbliżonymi określeniami na oznaczenie firmy przedsiębiorcy i prowadzonego przedsiębiorstwa. W znaczeniu prawnym firma oznacza nazwę, pod którą przedsiębiorca prowadzi działalność gospodarczą lub zawodową. Posługuje się nią każdy przedsiębiorca bez względu na swój status prawno podmiotowy. Bez wątplenia firma, jako oznaczenie identyfikujące przedsiębiorcę powinna być jawna dla osób uczestniczących w obrocie. Wobec tego jako zasadę traktuje ustawodawca rejestrację firmy. Ujawnienia firmy dokonuje się wraz z rejestracją przedsiębiorcy w Krajowym Rejestrze Sądowym lub Ewidencji Działalności Gospodarczej²¹.

W działalności każdego funkcjonującego na wolnym rynku podmiotu występują problemy ekologiczne. Zgodnie z art. 2 pkt 10 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska (UoIOŚ), podstawowe zadania Inspekcji to inicjowanie działań tworzących warunki zapobiegania poważnym awariom oraz usuwanie ich skutków i przywracanie środowiska do stanu właściwego. Ustalenie i podjęcie

²⁰ E. Gniewek, *Kodeks cywilny...*

²¹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*; E. Gniewek, *Kodeks cywilny...*

²² E.J. Lipiński, „Zadania Inspekcji Ochrony Środowiska (UoIOŚ)”. P. 10. Rodzajów awarii przeliczonej. Ustawa z dnia 27.04.2001 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (UoIOŚ k. zm.).

działań eliminujących te problemy następuje przez ocenę ryzyka oddziaływania instalacji, którą posługuje się kontrolowany podmiot²². Ocena ryzyka funkcjonowania instalacji jest więc celem każdej kontroli Inspekcji Ochrony Środowiska. Pod terminem „instalacja” zawarto trzy oznaczenia infrastrukturalne, a są to [POŚ]: a) stacjonarne urządzenie techniczne, b) zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu, c) budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję²³.

W rozumieniu ustawy Prawo ochrony środowiska (U-POŚ) kontrolą Inspekcji objęte są podmioty, które korzystają z tego środowiska, czyli przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej²⁴. Są to przedsiębiorcy, którzy użytkują instalacje, których eksploatacja wymaga uzyskania pozwolenia, w tym pozwolenia zintegrowanego lub zgłoszenia. Kontrolowaną grupą podmiotów są również użytkownicy instalacji, których eksploatacja wykracza poza ramy powszechnego korzystania ze środowiska, ale przepisy nie nakładają obowiązku uzyskania pozwolenia lub zezwolenia. Następną grupą podlegającą kontroli są podmioty, które prowadzą działalność powodującą powstawanie odpadów, albo prowadzą działalność w zakresie ich odzysku, co powoduje emisje substancji lub energii.

5. Zarys systemu kontroli inspekcyjnej

Inspekcja Ochrony Środowiska realizuje zadania kontrolne określone w art. 2 UoIOŚ. Zakres uprawnień i obowiązków inspektora podczas wykonywania czynności kontrolnych określa art. 9 UoIOŚ oraz, w przypadku kontroli przedsiębiorców, ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 10 UoIOŚ kierownik kontrolowanej jednostki organizacyjnej oraz kontrolowana

²² E.J. Lipińska, *Rejestry uwalniania i transferu zanieczyszczeń na szczeblu gminnym*. VIII Międzynarodowe Forum Gospodarki Odpadami nt. „Kompleksowe zarządzanie gospodarką odpadami”. Poznań 2009; Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 kwietnia 2002 r. w sprawie rodzajów i ilości substancji niebezpiecznych, których znajdowanie się w zakładzie decyduje o zaliczeniu go do zakładu o zwiększonym albo zakładu o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej (Dz.U. nr 58, poz. 535 oraz Dz.U. z 2006 r., nr 30, poz. 208).

²³ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska...

²⁴ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. nr 18, poz. 97 ze zm.).

osoba fizyczna, z zachowaniem przepisów o tajemnicy państwowej i służbowej, obowiązani są umożliwić inspektorowi przeprowadzenie kontroli, a przede wszystkim umożliwić wykonanie czynności, o których mowa w art. 9 ust. 2. UoIOŚ²⁵.

Wyboru kontrolowania zagadnień ekologicznych dokonuje się stosując zasadę 20/80, czyli z ogólnej liczby zagadnień ekologicznych, występujących u kontrolowanego podmiotu, 20% powinno dawać 80-procentowy wpływ na środowisko. Według tego założenia, podmioty gospodarcze uszeregowane są według pięciu kategorii ryzyka ekologicznego i kontrolowane w różnym odstępie czasowym, tzw. cykl czteroletni (kat. I – ryzyko najwyższe, kontrola co rok, kat. II – ryzyko wysokie, kontrola co dwa lata lub rzadziej, kat. III – ryzyko średnie, kontrola raz na trzy lata lub rzadziej, kat. IV – ryzyko niskie, kontrola raz na cztery lata lub rzadziej i kat. V – pozostałe instalacje będące w ewidencji WIOŚ, nieobjęte planowaniem kontrolnym, kontrola interwencyjna).

Podczas kontroli IOŚ sprawdza się, czy kontrolowany podmiot przestrzega zasad określonych w przepisach ochrony środowiska, czy wypełnia obowiązki ustalone w wymaganych pozwoleniach, zezwoleniach i decyzjach administracyjnych. Kontroluje się, czy przekazane przez podmiot informacje do WIOŚ o korzystaniu ze środowiska są wiarygodne lub czy podmiot działa zgodnie ze złożoną informacją. Sprawdza się, czy wyroby wprowadzane do obrotu spełniają wymagania wynikające z przepisów o ochronie środowiska i zdrowia ludzi. Zagadnieniem kontroli jest poprawność wydanych przez organy ochrony środowiska decyzji administracyjnych o zakresie korzystania ze środowiska.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska, korzystając z uprawnienia wynikającego z art. 22 UoIOŚ, może podjąć wszelkie czynności należące do właściwości wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, jeśli uzna to za celowe ze względu na wagę lub złożoność sprawy. Upoważnieni przez GIOŚ inspektorzy podejmują czynności kontrolne wobec kontrolowanego podmiotu, z zachowaniem wymagań określonych odrębnymi przepisami i stosując się do zasad określonych w procedurze kontrolnej.

Zgodnie z ustawą Kodeks postępowania administracyjnego, kontrolujący podlega wyłączeniu od udziału w kontroli, na wniosek lub z urzędu, jeżeli warunki kontroli mogą dotyczyć jego praw lub obowiązków albo praw i obowiązków jego małżonka lub osoby pozostającej z nim faktycznie we wspólnym pożyciu, krewnych, powinowatych do drugiego stopnia albo osób związanych z nim z ty-

²⁵ Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska...

tułu przysposobienia, opieki lub kurateli²⁶. Powody wyłączenia kontrolującego trwają mimo ustania małżeństwa, wspólnego pożycia, przysposobienia, opieki lub kurateli. Kontrolujący podlega wyłączeniu również w przypadku zaistnienia w toku kontroli okoliczności mogących wywołać uzasadnione wątpliwości, co do jego bezstronności. O wyłączeniu decyduje odpowiednio GIOŚ lub właściwy wojewódzki inspektor ochrony środowiska.

Inspektor wykonujący czynności kontrolne działa wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, z poszanowaniem uzasadnionych interesów kontrolowanych podmiotów. Przeprowadza kontrolę zgodnie z zasadami, trybem postępowania kontrolnego i programem kontroli. Czynności kontrolne wykonuje w sposób niezakłócający funkcjonowania kontrolowanego podmiotu. Dokonuje ustaleń kontroli, dokumentując naruszenia i obserwacje, wskazując osoby odpowiedzialne za nieprawidłowości i uchybienia, sporządzając protokół z kontroli.

6. Współdziałanie z innymi organami

Zakres działalności kontrolnej IOŚ wymaga stałego doskonalenia systemu kontroli przestrzegania prawa ochrony środowiska, czyli aktywnych działań organów Inspekcji na rzecz wzmocnienia mechanizmów egzekucji przepisów prawa ochrony środowiska i poprawiania jego jakości.

Zgodnie z art. 17 UoIOŚ, IOŚ współdziała w wykonywaniu czynności kontrolnych z innymi organami kontroli, w tym z organami administracji państwowej i rządowej, organami samorządu terytorialnego, organami obrony cywilnej oraz organizacjami społecznymi²⁷. Są to: Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Weterynaryjna, Państwowa Inspekcja Pracy, Inspekcja Transportu Drogowego, Inspekcja Transportu Kolejowego, Policja, Straż Pożarna, Służba Celna, Służba Graniczna, Agencja Rozwoju i Restrukturyzacji Rolnictwa, Urząd Nadzoru Budowlanego, Urząd Dozoru Technicznego, Urząd Regulacji Energetyki, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, zespoły zarządzania kryzysowego.

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej nie przewiduje prowadzenia równocześnie więcej niż jednej kontroli u przedsiębiorcy, z wyłączeniem sytuacji zagrożenia życia, zdrowia lub środowiska. Ustawa nie zakazuje natomiast

²⁶ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*

²⁷ Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska...

prowadzenia jednej wspólnej kontroli. Jeżeli zatem zainteresowane organy wymienione w art. 17 UoIOŚ przeprowadzą jedną wspólną kontrolę, nie narusza to ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Na podstawie art. 10a UoIOŚ wojewódzki inspektor ochrony środowiska może wystąpić z wnioskiem do właściwego miejscowo komendanta Policji o pomoc, jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia czynności kontrolnych. Na wniosek wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, właściwy miejscowo, komendant Policji jest obowiązany do zapewnienia inspektorowi pomocy Policji w toku wykonywania czynności kontrolnych²⁸.

7. Kolidzja różnych interesów na przykładzie działalności IOŚ w 2008 r.

Emisja substancji lub energii jest częstym zagadnieniem interwencyjnym. Organy Inspekcji Ochrony Środowiska w 2008 r. rozpatrzyły łącznie 6747 skarg i wniosków o podjęcie interwencji (322 skargi i 6425 wniosków o podjęcie interwencji). Wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska rozpatrzyli 153 skargi i 5769 wniosków, a Główny Inspektor Ochrony Środowiska rozpatrzył 169 skarg i 656 wniosków.

Wśród skarg i wniosków o podjęcie interwencji zdecydowanie przeważała problematyka dotycząca gospodarki odpadami (1700 spraw), ochrony czystości wód i gospodarki ściekowej (1492 sprawy), ochrony przed hałasem (1214 sprawy) oraz ochrony powietrza (1125 spraw).

Składający wnioski o podjęcie interwencji w 2008 r. zwracali się o przeprowadzenie kontroli, wykonanie określonych badań i pomiarów bądź żądali wstrzymania prowadzonej działalności, powodującej nadmierną uciążliwość oraz nałożenia obowiązku likwidacji nielegalnych składowisk odpadów.

We wnioskach o podjęcie interwencji w sprawie gospodarowania odpadami najczęściej wskazywano na niewłaściwą eksploatację składowisk odpadów komunalnych, składowanie odpadów na gruntach prywatnych pod pozorem wykorzystania ich na własne potrzeby, unieszkodliwianie odpadów poprzez spalanie w urządzeniach do tego nieprzeznaczonych lub na powierzchni ziemi,

²⁸ Główny Inspektor Ochrony Środowiska: Informacja o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2008 roku. Warszawa 2009; Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska...

porzucanie odpadów na polach i w lasach oraz niewłaściwe wykorzystywanie komunalnych osadów ściekowych.

W kwestii ochrony wód zwracano uwagę na niewłaściwą eksploatację oczyszczalni ścieków komunalnych oraz nielegalne odprowadzanie nieoczyszczonych ścieków do przydrożnych rowów, cieków wodnych i urządzeń melioracyjnych.

Zagadnienie ochrony przed hałasem dotyczyło uciążliwości, jakie powoduje emisja hałasu z urządzeń technologicznych i wentylacyjnych oraz eksploatacja ciągów komunikacji transportowej i samochodowej.

Problem ochrony powietrza dotyczył uciążliwości odorowych, jakie pochodzą z działalności wielkoprzemysłowych ferm hodowlanych, zakładów odzysku i unieszkodliwiania odpadów oraz z komunalnych oczyszczalni ścieków. W tym zagadnieniu zawarta jest również emisja zanieczyszczeń pyłowych i gazowych z instalacji technologicznych.

Wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska przeprowadziły około 2719 kontroli interwencyjnych, na podstawie złożonych wniosków. W ich wyniku zostały podjęte działania pokontrolne. Były to grzywny w drodze mandatu karnego (576²⁹), zarządzenia pokontrolne (1630), wnioski do organów ścigania (38), wnioski do sądów grodzkich (16), wnioski do organów administracji rządowej (203), wnioski do organów administracji samorządowej (1053), wszczęto postępowania karno-administracyjne (58), wydano decyzje nakładające zobowiązania niepieniężne (30).

Na ogólną liczbę 322 skarg skierowanych do organów IOŚ przez obywateli, złożyły się skargi na działalność wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska (82), skargi na nienależyte wykonanie zadań kontrolnych przez pracowników wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska i delegatur (96), skargi na zajęte przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska stanowisko w związku z rozpatrzeniem skarg na niewłaściwe działania (lub zaniechanie działań) wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska (6) oraz skargi pod adresem innych organów, do których przekazano sprawy według właściwości (138).

Za zasadne uznano zarzuty podnoszone w 35 rozpoznanych sprawach (19,0% z wszystkich 184 skarg na IOŚ); w odniesieniu do skarg na działalność WIOŚ zasadność uznano w 10 przypadkach, co stanowiło 12,2% liczby rozpoznanych. W pozostałych 87,8% przypadkach, skargi na działalność WIOŚ uznane zostały za nieuzasadnione.

²⁹ W nawiasach podano liczbę spraw.

Skargi kierowane do IOŚ pod adresem innych organów administracji publicznej dotyczyły nieprawidłowego załatwiania spraw obywateli, braku realizowania zadań własnych lub nienależytego ich wykonania, nieegzekwowania obowiązków nałożonych na podmioty decyzjami administracyjnymi lub postanowieniami. Skargi te zostały przekazane przez IOŚ do rozpatrzenia właściwym organom, przy czym jeśli przedmiot skargi związany był z naruszeniem wymagań ochrony środowiska, IOŚ zwracała się do tych organów o powiadomienie o sposobie załatwienia sprawy (art. 16 ust. 1 UoIOŚ).

Ponadto organy IOŚ rozpatrzyły łącznie 74 interwencje, interpelacje i zapytania parlamentarzystów. Z liczby tej rozpatrzono 40 zagadnień w GIOŚ. Przedmiotem zgłaszanych przez parlamentarzystów naruszeń była niewłaściwa eksploatacja składowisk odpadów oraz gospodarowanie odpadami, niewłaściwa eksploatacja oczyszczalni ścieków, uciążliwa działalność ferm trzody chlewnej i drobiu, uciążliwa działalność zakładów produkcyjnych, w tym zwłaszcza emisja zanieczyszczeń do powietrza i hałasu do środowiska, uciążliwość hałasowa infrastruktury kolejowej, emisja niezorganizowana zanieczyszczeń gazowych do środowiska, a także zanieczyszczenie gruntu substancjami ropopochodnymi, nielegalny przywóz odpadów do Polski i lokalizowanie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Odpowiedzi na powyższe zagadnienia udzielone zostały po przeprowadzeniu postępowań wyjaśniających. Często podejmowano kontrolę podmiotów wymienianych jako sprawców naruszeń wymagań ochrony środowiska.

Co się tyczy działalności organu II instancji, w 2008 r., to do Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska wpłynęło 216 spraw. Były to odwołania od decyzji, zażalenia na postanowienia WIOŚ, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) na decyzje lub postanowienia GIOŚ oraz skargi kasacyjne złożone do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) od wyroku WSA w Warszawie.

W podziale na komponenty liczba spraw dotyczyła zakresu gospodarki wodno-ściekowej (47), ochrony powietrza (11), gospodarki odpadami (23), ochrony przed hałasem (24) oraz braku pozwolenia zintegrowanego (52), rejestru uwalniania i transferu zanieczyszczeń – PRTR (4) i zagadnień zaliczonych do grupy „inne” (55).

W grupie „inne” zawarto takie sprawy jak wstrzymanie działalności powodującej pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrażającej życiu lub zdrowiu ludzi (3 odwołania), wstrzymanie użytkowania instalacji i wstrzymanie oddania do użytkowania (28 odwołań), zażalenia na postanowienia I instancji wydane w trybie art. 65 k.p.a., dotyczące przekazywania spraw właściwemu organowi do załatwienia zgodnie z kompetencjami (13 zażaleń), postanowienia dotyczące uzgadniania pozwoleń zintegrowanych (2 zażalenia), postanowienia dotyczące spraw pozostałych (9 zażaleń).

Główny Inspektor Ochrony Środowiska wydał 261 orzeczeń. Rozstrzygnięcia były następujące: utrzymano w mocy decyzję WIOŚ (59), przekazano do ponownego rozpatrzenia (42), uchylono i umorzono postępowanie administracyjne (45), zmieniono orzeczenie organu I instancji (17), stwierdzono nieważność decyzji organu I instancji (13), wydano inne orzeczenia w ramach postępowania w II instancji (85).

Skargi do WSA w Warszawie złożone zostały na 29 decyzji GIOŚ. Dotyczyły one gospodarki wodno-ściekowej (2), ochrony powietrza (2), gospodarki odpadami (7), hałasu (3), braku pozwolenia zintegrowanego (5), wstrzymania użytkowania lub działalności (7), zagadnień zaliczonych do grupy „inne” (3).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie rozpatrzył 18 skarg złożonych na decyzje GIOŚ. Wydane zostały następujące orzeczenia: skargę oddalono (8 spraw), umorzono postępowanie sądowe (6), skargę odrzucono (1), uchylono lub stwierdzono nieważność decyzji GIOŚ (3).

Główny Inspektor Ochrony Środowiska złożył jedną skargę kasacyjną do NSA od wyroku WSA w Warszawie (nie została ona rozpatrzona).

Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrzył w 2008 r. trzy skargi kasacyjne od wyroku WSA złożone w 2007 r. Wszystkie trzy skargi kasacyjne zostały oddalone, w jednej skardze NSA uchylił wyrok WSA i przekazał skargę do ponownego rozpatrzenia.

Ponadto GIOŚ, jako organ I instancji, wydawał decyzje w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów oraz decyzje związane z prowadzeniem rejestru zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego³⁰.

³⁰ Główny Inspektor Ochrony Środowiska: Informacja...

7. Wnioski

Inspekcja Ochrony Środowiska jest organem powołanym do kontroli podmiotów korzystających ze środowiska, w tym w zakresie zapobiegania poważnym awariom oraz do monitoringu stanu środowiska. Kontrola ma na celu zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska w podejmowanych działaniach bytowo-gospodarczych, natomiast monitoring ma na celu pozyskanie i rozpowszechnianie informacji o stanie środowiska. W ramach kontroli Inspekcja reaguje na skargi i wnioski obywateli oraz interpelacje parlamentarzystów dostrzegających uchybienia w zakresie ochrony środowiska i poprawy jego stanu.

Różnice pomiędzy systemami i mechanizmami inspekcji w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej doprowadziły do opracowania wytycznych w formie minimalnych kryteriów, jakie muszą być spełnione przy realizacji zadań w zakresie inspekcji ochrony środowiska, by zaistniała wspólna podstawa ich realizacji. Odmiennie systemy i praktyki w dziedzinie inspekcji wynikają z różnicy uwarunkowań społeczno-gospodarczych i geograficznych państw członkowskich, ale wszystkie wypełniają jedną misję: ochronę i poprawę stanu środowiska naturalnego.

Udział społeczeństwa w ochronie środowiska, w tym prawo do informacji o środowisku i jego ochronie oraz prawo do uczestniczenia w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jest częścią zorganizowanego systemu zarządzania środowiskiem.

Prawo obywatela do składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa oraz prawo do składania skarg na wydane decyzje administracyjne jest elementem systemu wyznaczającego kierunki osiągania priorytetów ochrony środowiska wyznaczonych przez Unię Europejską lub definiowania własnych norm.

Prawo do składania skarg – gdy korzystanie ze środowiska wykracza poza ramy korzystania powszechnego bez posiadania stosownych pozwoleń, ustalających, m.in., zakres i warunki tego korzystania, czy też składanie skarg na negatywne oddziaływanie na środowisko lub na nie kierowanie się zasadą przezorności – odgrywa kluczową rolę w ocenie kreowania polityki ochrony środowiska.

Sprawy dotyczące ochrony środowiska wymagają promocji takich instrumentów jak wymogi prawne (środki zarządzania i kontroli oraz odpowiedzial-

ności za środowisko), transfer technologii, rynkowe systemy zarządzania, badania naukowe czy dobrowolne porozumienia społeczno-gospodarcze. Tworzą one interdyscyplinarny układ instytucjonalny doradczo-negocjacyjny, który staje się skuteczny gdy jest w pełni wdrożony i egzekwowany.