

■ Adw. dr Lucyna Staniszevska,
Dr Krystian Ziemiaki & Partners Kancelaria Prawna Sp. kom.

Kontrole i kary w gospodarce odpadami a gwarancje praw przedsiębiorcy

Kontrole w zakresie ochrony środowiska, a zwłaszcza gospodarki odpadami budzą wiele emocji i wątpliwości przedsiębiorców. Przedsiębiorcy często zadają pytania: jakie uprawnienia posiada kontrolujący, czy korzystający z władztwa organ kontrolujący może żądać dokumentów niezwiązanych bezpośrednio z zakresem kontroli, czy i kiedy może dojść do wyłączenia pracownika organu? Jakie są środki ochrony prawnej przeciwko ustaleniom zawartym w protokole kontroli, a także jakie są skutki podpisania protokołu z pokontrolnego? Są to tylko niektóre istotne zagadnienia związane z prowadzoną kontrolą.

Rodzaje kontroli w gospodarce odpadami

Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (u.i.o.ś.) przyznaje organom inspekcji ochrony środowiska szereg kompetencji kontrolnych. Jednym z tych organów jest Inspektor Ochrony Środowiska (IOŚ), który kieruje działalnością Inspekcji Ochrony Środowiska. Na podstawie art. 9 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, prowadzi on kontrole planowe oraz pozaplanowe. Wśród kontroli pozaplanowych ustawodawca wyróżnił kontrole przeprowadzane, na wniosek organów administracji publicznej lub podmiotów, o ile przepisy szczególne przewidują możliwość występowania z takim wnioskiem oraz kontrole interwencyjne. Natomiast kontrole interwencyjne w rozumieniu

ustawy oznaczają, kontrole przeprowadzane w związku z rozpatrywaniem skarg i interwencji dotyczących zanieczyszczenia środowiska lub podejrzenia wystąpienia takiego zanieczyszczenia, wystąpienia poważnych awarii lub w celu przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia.

O ile regulacje dotyczące kontroli planowych odsyłają do rozdziału 5 ustawy Prawo Przedsiębiorców, o tyle kontrole pozaplanowe odbywają się z wyłączeniem przepisów ww. ustawy. Wyłączenie ustawy prawo przedsiębiorców powoduje wiele konsekwencji prawnych. Art. 9 ust. 2 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska wyłącza z zastosowania art. 47, art. 48, art. 50, art. 51, art. 54, art. 55 oraz art. 58 Prawa przedsiębiorców.

Oznacza to między innymi to, że do kontroli pozaplanowych nie ma zastoso-

wania instytucja zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli. Kontrola może zostać przeprowadzona bez obecności przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej. Wyłączone zostały ograniczenia w zakresie prowadzenia kontroli, co jest równoznaczne z tym, że równocześnie może być prowadzona więcej niż jedna kontrola działalności przedsiębiorcy. Organ może przeprowadzić ponowną kontrolę w tym samym zakresie, co uprzednio prowadzona kontrola. Uprawnienia organów kontrolnych Inspekcji Ochrony Środowiska są niezwykle szerokie. Nowelizacja ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska z 2018 r. upoważniła IOŚ do ścigania przestępstw przeciwko środowisku, określonych w kodeksie karnym i wykroczeń wskazanych w kodeksie wykroczeń, wraz z możliwością wno-

szenia i popierania aktów oskarżenia. Wyłączenie ww. przepisów oraz rozpiętość kompetencji Inspekcji jest związana z tzw. „szarą strefą” w zakresie odpadów. Niestety w praktyce dotyka to także leganie i prawidłowo działających przedsiębiorców gospodarujących odpadami.

Rozszerzenie uprawnień Inspekcji, wprowadzone nowelizacją ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, jak wskazano w jej uzasadnieniu miało na celu „skuteczne prowadzenie kontroli w zakresie korzystania ze środowiska oraz wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw poprzez wyeliminowanie szarej strefy w gospodarce odpadami. Jednak w następstwie szerokiego spektrum uprawnień IOŚ, dochodzi do nadużycia organów poprzez nieuzasadnione ingerencje w działalność legalnych przedsiębiorców.

Pamiętać należy, że podstawowe zasady prawa przedsiębiorców takie jak domniemanie uczciwości przedsiębiorcy; rozstrzyganie wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy; przyjaznej interpretacji prawa; zasada pogłębiania zaufania, proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania znajdują zastosowanie do przedsiębiorców gospodarujących odpadami.

Postępowanie kontrolne - porady praktyczne

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska z czynności kontrolnych inspektor sporządza **protokół**, którego jeden egzemplarz doręcza kierownikowi kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub kontrolowanej osobie fizycznej. Protokół powinien odzwierciedlać czynności rzeczywiście przeprowadzone, w tym stanowiska wszystkich biorących udział w czynności. Przedsiębiorca może zgłaszać do protokołu zastrzeżenia, może składać oświadczenia, czy też dołączać dowody. Ponadto, protokół powinien być sporządzany na miejscu, a nie w siedzibie organu. Sporządzanie w terminie późniejszym protokołu powoduje, że wszelkie twierdzenia

strony, czy pełnomocników muszą być przedstawiane Organowi w osobnych pismach, bowiem nie znajdują one odzwierciedlenia w protokole czynności. Protokół ma służyć kontroli czynności procesowej, a także zabezpieczać stronę postępowania przed utworem ustaleń w sposób niezgodny z faktycznym przebiegiem czynności. Stronie przed podpisaniem protokołu przysługuje możliwość zgłoszenia żądania jego sprostowania albo uzupełnienia. Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że organ ma obowiązek sporządzić i odczytać protokół niezwłocznie po zakończeniu danej czynności”.

Istotnym instrumentem dla przedsiębiorcy w ochronie jego praw jest sprzeciw wobec podejmowania i wykonywania przez organ kontroli czynności z naruszeniem m. in. przepisów dotyczących zawiadamiania o zamiarze kontroli; zasad dokonywania oględzin, czynności związanych z pobieraniem próbek; prze-

kroczenia zakresu upoważnienia do kontroli, czyli często spotykane prowadzenie kontroli tzw. przy okazji; prowadzenia kontroli przy nieobecności przedsiębiorcy; przekroczenia dopuszczalnego czasu trwania kontroli, czy też ponownego kontrolowania w tym samym zakresie (art. 59 ust. 1 P.p.). W rezultacie rozpatrzenia sprzeciwu organ kontroli odstępuje od czynności kontrolnych lub je kontynuuje, w drodze stosownego postanowienia, na które przedsiębiorcy przysługuje zażalenie.

Problemy następcza możliwość wyłączenia pracownika organu kontrolnego z uwagi na wyłączenie stosowania prawa przedsiębiorców i kodeksu postępowania administracyjnego w tym zakresie. Podstawą wniosku o wyłączenie pracownika nie może być art. 24 § 3 k.p.a., bowiem ma on zastosowania do kontroli działalności gospodarczej prowadzonej w gospodarce odpadami, nie dotyczy on bowiem postępowania kontrolnego. Także art. 49 ust. 5 ustawy



foto: Nowa Energia

prawo przedsiębiorców odsyłający do instytucji wyłączenia pracownika z k.p.a. nie ma w sprawie zastosowania, bowiem do kontroli ma zastosowanie art. 65 ust. 3 ustawy prawo przedsiębiorców, który wyłącza zastosowanie art. 49 ust. 5 do kontroli prowadzonej na podstawie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie gospodarki odpadami. Kuriozalnym byłoby jednak niemożliwość wyłączenia pracownika chociażby na zasadach ogólnych prawa przedsiębiorców. W praktyce, gdy organ nie wyłącza pracownika z uwagi na brak podstawy prawnej należy ponownie taki wniosek w postępowaniu administracyjnym o nałożenie kary, które zwykle prowadzi ten sam pracownik, który prowadził kontrolę.

W myśl art. 12 ust. 1 pkt 1 u.i.o.ś. na podstawie ustaleń kontroli, wojewódzki inspektor ochrony środowiska może wydać zarządzenie pokontrolne

ności administracyjnej. Kontrolowany powinien złożyć umotywowane zastrzeżenia. Sankcjonowany jest jedynie obowiązek informacyjny względem IOŚ, którego zaniechanie może skutkować karą grzywny. Na zarządzenie pokontrolne przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego, która może zostać złożona za pośrednictwem Inspekcji Ochrony Środowiska, w terminie 30 dni, od daty, w której zobowiązany dowiedział się o wydaniu zarządzenia pokontrolnego.

Z orzecnictwa sądów, a konkretnie z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach (II SA/Gd 395/21) wynika, że zarządzeniu pokontrolnemu nie można odmówić charakteru aktu administracji publicznej, ponieważ ma ono charakter władczy i rozstrzyga indywidualną sprawę konkretnego podmiotu. Wpływa ono na prawa i obowiązki kontrolowanego, ponieważ niewykonanie

na zapoznanie się z aktami postępowania. Każde postępowanie kończy się wydaniem decyzji administracyjnej, wśród których wymienić można decyzję o nałożeniu na podmiot administracyjnej kary pieniężnej.

Od każdej decyzji przysługuje stronom prawo wniesienia odwołania do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (GIOŚ) w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. GIOŚ może utrzymać zaskarżoną decyzję w mocy, albo ją uchylić i wydać decyzję merytoryczną, bądź przekazać sprawę do ponownego rozpoznania.

Przy ustalaniu wysokości administracyjnej kary pieniężnej wojewódzki inspektor ochrony środowiska uwzględnia rodzaj naruszenia i jego wpływ na życie i zdrowie ludzi oraz środowisko, okres trwania naruszenia i rozmiary prowadzonej działalności oraz bierze pod uwagę skutki tych naruszeń i wielkość zagrożenia (art. 199 ustawy o odpadach).

Orzecnictwo sądów administracyjnych, dotyczące kar i kontroli administracyjnych jest bardzo rozbudowane. Przepisy ustawy o gospodarce odpadami są niejednoznaczne. Problem wzbudza ustalenie podstaw zastosowania poszczególnych instytucji łagodzenia kar, czy to z ustawy o odpadach, działu IVA k.p.a., czy wreszcie i ordynacji podatkowej. Najczęściej przedsiębiorcy zainteresowani są zastosowaniem w praktyce instytucji odstąpienia od nałożenia kary. Z treści przepisu art. 199 ustawy z 2012 r. o odpadach w sposób jednoznaczny wynika, że stanowi on wyłącznie dyrektywę ustalania wysokości administracyjnej kary pieniężnej w granicach („widełekach”) wskazanych przez właściwe dla danej kary przepisy. Nie może natomiast stanowić podstawy do odstąpienia od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, stosować zatem należy regulację art. 189 f § 1 i 2 k.p.a. □



Przy ustalaniu wysokości administracyjnej kary pieniężnej wojewódzki inspektor ochrony środowiska uwzględnia rodzaj naruszenia i jego wpływ na życie i zdrowie ludzi oraz środowisko, okres trwania naruszenia i rozmiary prowadzonej działalności oraz bierze pod uwagę skutki tych naruszeń i wielkość zagrożenia

do kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub osoby fizycznej. Zarządzeniem pokontrolnym Inspekcja Ochrony Środowiska stwierdza, w sposób formalny, dostrzeżone w trakcie kontroli nieprawidłowości. Zarządzeniem tym, organ kontroli wskazuje podmiotowi kontroli obowiązki prawne, których zaniechał. Wyznaczony zostaje w nim termin, w którym podmiot ten powinien poinformować IOŚ o czynnościach podjętych w celu wyeliminowania wskazanych naruszeń.

Niewykonanie zarządzenia pokontrolnego nie wywołuje odpowiedzial-

tego zarządzenia lub niezgodne z prawem poinformowanie o jego wykonaniu zagrożone jest odpowiedzialnością karną.

Postępowanie o nałożenie kary

Postępowania administracyjne są wszczynane po zakończeniu kontroli, na podstawie informacji zawartych w protokole pokontrolnym, zatem jego podpisanie oznacza przyznanie podniesionych w nim okoliczności przez stronę. Organ zawiadamia strony postępowania o jego wszczęciu, wyznaczając termin

Przypisy

1. Gołęba [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. II, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, art. 68.
2. A. Pietrzak (red.) Prawo przedsiębiorców, Komentarz, WKP 2019, L. Bielecki i in., Komentarz do ustawy – Prawo przedsiębiorców [w:] Konstytucja biznesu. Komentarz, WKP 2019.