

Iwona Niżnik-Dobosz | iwona.niznik-dobosz@uj.edu.pl

Katedra Prawa Administracyjnego UJ

Sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie

Sądowa kontrola aktów kontroli Inspekcji Ochrony Środowiska wobec podmiotów zewnętrznych jako gwarancja przestrzegania prawa obiektywnego i praw podmiotowych kontrolowanych

Judicial Review of Acts of Control of Environment Protection Inspection in Relation to External Entities as a Guarantee of Objective Law Observance and Entities Controlled Rights

Abstract: The paper presents the legal nature of the institution of post-control ordinance issued by authorities of Environment Protection Inspection. The ordinance has been defined as a sui generis administrative act, double specified, undertaken within control proceedings due to a control of provisions' observance, inter alia stemming from the provisions of those proceeding, from the angle of underaking by controlled entities appropriate actions regarding obligations (orders and prohibitions) resulting from the virtue of the law, whilst its content should imply precise patterns of due specific behaviour of actions of controlled entities which are designed to eliminate indicated infringements in relation to sanctions set out by the lawmaker in respect of their performance. The content of post-control ordinances should not repeat and specify obligations provided for in the law since in this regard the lawmaker envisaged a mandatory launch of execution by EPI authorities – in this context, what is important, if a given obligation is ex lege (Article 12 (1.3) of the EPI law). There is no right to appeal the post-control ordinance as well as any analogical legal measure. Due to encroachment to the sphere of rights and scopes of obligations of controlled entities, post-control ordinance may be reviewed by administrative courts.

Key words: Post-control ordinance, administrative act, general act, administrative decision, control proceedings, control's protocol, judicial review

Wprowadzenie – pojęcie i wielokontekstowość kontroli w prawie administracyjnym

Kontrola polega na sprawdzaniu zgodności danego stanu faktycznego ze stanem postulowanym w prawie i na wyciąganiu z tego systemowych wniosków mających przeciwdziałać ewentualnym rozbieżnościom teraz i w przyszłości [Jagielski 2012, s. 13]. Zараzem trzeba mieć na uwadze, że z obiektywnego porządku rzeczy wynika, że kontrola jest niezbędnym etapem każdego racjonalnego działania [Homplewicz 1976, ss. 13–14, 49]. W konsekwencji kontrola jako pojęcie prawne, jak i kontrola podejmowana faktycznie przez administrację publiczną – stają się jednym z wiodących czynników zapewniających normatywne i realne funkcjonowanie zasady praworządności podczas tworzenia i stosowania prawa administracyjnego. Rosnąca ranga kontroli powoduje refleksję, czy jej prawna konstrukcja spełnia standardy demokratycznego państwa prawnego, czy nie stanowi pojęcia „wytrychu” umożliwiającego *de facto* i *de iure* niekontrolowane prawem wkraczanie przez podmiot kontrolujący w sferę praw podmiotowych jednostki.

W tradycyjnej nauce prawa, czynności kontrolne podejmowane na podstawie prawa i w ramach prawa przez uprawnione i jednocześnie zobowiązane organy administracji publicznej, były klasyfikowane w obrębie form pracy administracji publicznej, jako jej działania faktyczne, nie nastawione na wywoływanie skutków prawnych tzw. pozaprawne formy działania administracji publicznej. [Homplewicz, 1970a, Filipek 1970, s. 103]. Stanowisko to dobrze służyło postawieniu granicy pomiędzy kontrolą a nadzorem, czasami było jednak uproszczeniem istoty kontroli [Szewczyk 1996, s. 28]. Z chwilą, kiedy nauka prawa administracyjnego zaczęła dostrzegać możliwość przypisania atrybutu władczości kwalifikowanym czynnościom faktycznym, kontrola uzyskała także miano pozaprawnych władczych czynności faktycznych [Kuta 1963, s. 7]. Dostrzeżono bowiem, że dany podmiot prawa administracyjnego – którego działalność została objęta hipotezą normy uprawniającej dany organ administracyjny do podejmowania czynności kontrolnych – nie może nie poddać się kontroli, że wkroczenie uprawnionego organu, czy też jego przedstawiciela na teren jednostki kontrolowanej, obszar podmiotu kontrolowanego jest nieuchronne, gdyż opiera się na prawie, a co więcej, może być objęte przymusem państwowym [Ustawa z 20 lipca 1991r., o IOŚ, art. 10]. Z powyższego wynika, że już samo przeprowadzenie kontroli jest wyrazem władztwa prawnego, wynikającego z normy uprawniającej i zobowiązującej organ do podjęcia i przeprowadzenia kontroli, bez względu na wolę podmiotu kontrolowanego w powiązaniu z treścią norm gwarantujących i zabezpieczających wykonanie kontroli. To organ kontrolujący jednostronnie i autorytatywnie, kieruje czynnościami kontrolnymi i jest odpowiedzialny w związku z tym za przebieg i rzetelność jej przeprowadzenia w znaczeniu proceduralnym i materialnym. W związku z tym, w polu uwagi doktryny

znalazły się kwestie związane nie tylko z prawidłową budową kompetencji i upoważnienia do przeprowadzenia kontroli [Ustawa z 20 lipca 1991r., o IOŚ, art. 12b] oraz regulacją zasad i etapów postępowania kontrolnego, ale także z odpowiednim, zgodnym z logiką hierarchicznie i multicentrycznie zbudowanego systemu prawa UE, usytuowaniem tych regulacji na wysokości ustawy i aktów zrównanych z ustawami. Nauka zarazem podniosła, że kontrola, jako forma działania organów administracji publicznej posiada wymiar ustrojowy, materialnoprawny i proceduralny. Zaczęła się koncentrować na stosunkach prawnych wynikających z kontroli, co w pewnym zakresie dezawuuje plasowanie tej formy działania tylko w obrębie władczych czynności faktycznych [Niżnik-Dobosz 2015, s. 35]. Aspekt materialnoprawny i częściowo ustrojowy czynności kontrolnych, polega na wskazaniu przez normy prawa administracyjnego przedmiotu, podmiotów i kryterium kontroli, jej celu, funkcji i zadań publicznych, a także wartości i dóbr, którym kontrola służy. Nie jest też odkryciem, że pomiędzy kontrolującym a kontrolowanym nawiązuje się stosunek materialnoprawny, polegający na tym, że kontrolowany posiada pewne specyficzne merytoryczne obowiązki kontrolne i pokontrolne wobec kontrolującego [Jagielski 2012, ss. 19–20; Niżnik-Dobosz 2015, ss. 118–121]. W demokratycznym państwie prawnym ustabilizował się zarazem pogląd, że czynności kontrolne powinny przebiegać w ramach czytelnej, jasnej, przejrzystej procedury, w której powinny być precyzyjnie wykazane uprawnienia i obowiązki proceduralne organu prowadzącego kontrolę, jak i podmiotu poddanego kontroli. Z uwagi na możliwość zaistnienia różnorodnych skutków „pokontrolnych” przeprowadzonej kontroli, jej przebieg i wyniki w zakresie określonym ustawą, są odzwierciedlane w protokole kontroli, przy czym kontrolowany posiada swoiste środki prawne umożliwiające mu uzyskanie ponownej weryfikacji przez kontrolującego treści protokołu kontroli. Podstawową wartością każdego postępowania, w tym i postępowania kontrolnego, jest prawda obiektywna, a zatem proceduralne uprawnienia kontrolowanego, w postaci uotywowanych zarzutów wobec treści protokołu – prezentują obiektywne normatywne dążenie prawodawcy do uzyskiwania w ramach procedury kontrolnej protokołu – którego treść odzwierciedla, zgodnie z zasadą prawdy materialnej nie tylko rzetelnie ustalony stan faktyczny, ale także uzasadnioną, niearbitralną ocenę jego zgodności z wzorcem określonym przez prawo [Ustawa z 20 lipca 1991r. o IOŚ, art. 11].

W tym miejscu trzeba zauważyć, że pojęcie kontroli pojawia się nie tylko jako element nadzoru, ale egzystuje w obrocie prawnym jako samodzielne pojęcie i funkcja. Z uwagi na brak konsekwencji ustawodawcy w posługiwaniu się pojęciem kontroli i nadzoru po stronie doktryny i podmiotów stosujących prawo administracyjne, znajduje się powinność dekodowania, czy w danym przypadku, pomimo posłużenia się aparaturą pojęciową kontroli, nie mamy do czynienia z nadzorem i na odwrót, czy prawne pojęcie nadzoru nie sprowadza się jedynie do pojęcia kontroli. Poniżej przedmiotem rozważań

będą zarządzenia pokontrolne wydawane przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska. Jak się wkrótce okaże, nazwa tych zarządzeń nawiązująca do kontroli, kryje w sobie jednak specyficzne akty administracyjne, które wkraczają w sferę praw podmiotowych jednostki i w konsekwencji podlegają kontroli sądów administracyjnych. W tym przypadku pojęcie zarządzenia zachowało swoją doktrynalną władczą treść, a dookreślenie „pokontrolne” tych zarządzeń, wiąże treść zarządzenia z postępowaniem kontrolnym, ustaleniami wyników kontroli i konkretnymi stwierdzonymi uchybieniami prawa.

Konstrukcja kompetencji pokontrolnych na przykładzie Inspekcji Ochrony Środowiska

Potrzeba ochrony kwalifikowanych prawem dóbr i wartości, generuje wyposażanie organów administracji publicznej przez ustawodawcę w zróżnicowane formy działania, umożliwiające skuteczną i efektywną realizację zadań w tym zakresie. Jednocześnie weryfikacja poddania tych form sądowej kontroli, stanowi swoisty test prawidłowości konstrukcji przedmiotu zaskarżenia do sądu administracyjnego demokratycznego państwa prawnego. Niewątpliwie jednym z takich kwalifikowanych dóbr jest zgodnie z art. 5 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP [Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483] środowisko, a w celu przestrzegania norm prawnych regulujących jego status i ochronę, ustawodawca kreuje system organów o właściwości szczególnej w postaci organów Inspekcji Ochrony Środowiska.

Jest przy tym znamienne, że w ustawie ustrojowej jaką jest ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska, prawodawca wyposaża wskazane organy w pewne uniwersalne kompetencje, które mają im służyć podczas wykonywania zadań kontrolnych określonych w art. 2 ustawy o IOŚ. Dlatego też, poświęcenie odpowiedniej uwagi tym kompetencjom jest o tyle istotne, że mogą być wykorzystywane w całym kompleksie działań pokontrolnych, w nawiązaniu do zróżnicowanych stanów prawnych i faktycznych, o których jest mowa w art. 2 ustawy o IOŚ.

Zgodnie z treścią art. 12 ust. 1 ustawy o IOŚ: „1. Na podstawie ustaleń kontroli wojewódzki inspektor ochrony środowiska może: 1) wydać zarządzenie pokontrolne do kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub osoby fizycznej; 2) wydać na podstawie odrębnych przepisów decyzję administracyjną; 3) wszcząć egzekucję, jeżeli obowiązek wynika z mocy prawa lub decyzji administracyjnej”. W nawiązaniu do instytucji zarządzenia pokontrolnego, w treści art. 12 ust. 2 ustawy o IOŚ, ustawodawca dookreślił, że „Kierownik kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub kontrolowana osoba fizyczna, w terminie wyznaczonym w zarządzeniu pokontrolnym, mają obowiązek poinformowania wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o zakresie podjętych i zrealizowanych działań służących wyeliminowaniu wskazanych naruszeń”. W ramach tzw.

obowiązków pokontrolnych, musi się powinność kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej, na żądanie wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, przeprowadzenia postępowania służbowego lub innego przewidzianego prawem postępowania przeciwko osobom winnym dopuszczenia do uchybień i poinformowania go, w określonym terminie, o wynikach tego postępowania i o podjętych działaniach [Ustawa z 20 lipca 1991r. o IOŚ, art. 12 ust. 3].

Zarazem w myśl art. 12 ust. 4. Ustawy o IOŚ: „wojewódzki inspektor ochrony środowiska może upoważnić inspektora do wydania w trakcie kontroli decyzji w przedmiocie wstrzymania: 1) działalności powodującej naruszenie wymagań ochrony środowiska, jeżeli zachodzi bezpośrednie zagrożenie zdrowia lub życia ludzi albo bezpośrednie zagrożenie zniszczenia środowiska w znacznych rozmiarach; 2) oddania do użytku obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji niespełniających wymagań ochrony środowiska”.

Na szczególną uwagę, w kontekście zasady kompetencyjności organów, zasługuje treść art. 22 ustawy o IOŚ, zgodnie z którą Główny Inspektor Ochrony Środowiska może podejmować wszelkie czynności należące do właściwości wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, jeśli uzna to za celowe ze względu na wagę lub zawłość sprawy.

Treść przywołanych powyżej przepisów rozstrzyga o tzw. efektywności kontroli podejmowanej przez organy Inspekcji Ochrony środowiska. Polega ona na tym, że wyniki odzwierciedlone w protokole inspekcji stają się bodźcem, motywem i zarazem podstawą/bazą do eliminacji zaistniałych rozbieżności, jak i potencjalnej możliwości wystąpienia tych rozbieżności w przyszłości.

Rozwinięcie problematyki zarządzeń pokontrolnych Inspekcji Ochrony Środowiska

Teraz w centrum uwagi znajdują się wydawane na podstawie ustaleń kontroli przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska zarządzenia pokontrolne, adresowane do kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub osoby fizycznej. Istotne jest zatem ich zdefiniowanie i określenie prawnego charakteru. Dla przeprowadzenia tej definicji ważne jest wskazanie ich jednostronnego i wiążącego charakteru dla adresata, gdyż wyżej wymienieni, w terminie wyznaczonym w zarządzeniu pokontrolnym, mają obowiązek poinformowania wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o zakresie podjętych i zrealizowanych działań służących wyeliminowaniu wskazanych naruszeń. A zatem, omawiane zarządzenie posiada walor władczy o podwójnym zakresie. Po pierwsze, z treści przywołanych przepisów wynika prawna powinność realizacji przez adresata treści zarządzenia, a po drugie, przepisy statuują ponadto obowiązek informacyjny adresata zarządzenia wobec organu w przedmiocie zakresu podjętych i zrealizowanych działań, służących wyeliminowaniu wskazanych naruszeń.

Ponadto zgodnie z treścią art. 31a ustawy o IOŚ: „1. Kto: 1) w wyznaczonym terminie nie informuje organu Inspekcji Ochrony Środowiska o zakresie wykonania zarządzeń pokontrolnych albo o przeprowadzeniu postępowania służbowego lub innego przewidzianego prawem postępowania przeciw osobom winnym dopuszczenia do uchybień, 2) niezgodnie z prawdą informuje organ Inspekcji Ochrony Środowiska o wykonaniu zarządzeń pokontrolnych lub przeprowadzeniu postępowania służbowego lub innego przewidzianego prawem, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności lub grzywny. 2. Postępowanie w sprawach, o których mowa w ust. 1, prowadzi się na podstawie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia”. Omawiany obowiązek informacyjny adresata zarządzenia w komplementarnym powiązaniu z pozostałymi kompetencjami organów IOŚ, a przede wszystkim treścią art. 31a ustawy o IOŚ statuującą wykroczenia (delikty administracyjne) związane z jego nie wykonaniem – składa się na normatywny mechanizm sankcjonujący bezpośrednio lub pośrednio wykonanie zarządzenia pokontrolnego, które stanowi wartość sankcjonowaną. Jednostronność omawianych zarządzeń pokontrolnych polega na tym, że są formułowane i wydawane przez organ. Od strony materialnoprawnej trzeba zarazem zauważyć, że treść zarządzenia pokontrolnego jest merytorycznie instrumentalna wobec wyników kontroli, w tym stwierdzonych naruszeń prawa, ma im przeciwdziałać. Wydanie zarządzenia pokontrolnego jest poprzedzone przeprowadzeniem względnie sformalizowanego postępowania kontrolnego. Materialnoprawna, merytoryczna prawidłowość zarządzenia pokontrolnego, stanowi zatem funkcję prawidłowości przeprowadzonego postępowania kontrolnego, weryfikacji stanu faktycznego ze stanem postulowanym przez prawo, sporządzenia protokołu i wniosków zawartych w tym protokole. Jednocześnie nie przysługuje od niego odwołanie ani inny analogiczny środek prawny. Upoważnienie do wydawania przedmiotowych zarządzeń pokontrolnych ma charakter ogólny i ich zasięg materialnoprawny zawiera się w zasięgu wynikającym z treści art. 2 ustawy o IOŚ, włącznie z ewentualnymi odesłaniami zawartymi w ustawach z zakresu prawa materialnego, o jakich jest mowa w art. 2 tejże ustawy. Z zestawienia treści art. 12 ust. 1 pkt 1 u.o IOŚ z treścią art. 12 ust. 1 pkt 2 u.o IOŚ i art. 12 ust. 4 u.o IOŚ jasno wynika, że wprowadzając instytucję zarządzeń pokontrolnych ustawodawca miał na uwadze wszechstronny, względnie uniwersalny, dynamiczny instrument prawny, pozwalający uprawnionym organom na jednostronną i władczą ingerencję w działalność podmiotów kontrolowanych, inny jednak w swych atrybutach od decyzji administracyjnej, która stanowi zasadniczy akt administracyjny stosowania prawa o zdecydowanie większym stopniu sformalizowania prawnego. Decyzje administracyjne są wydawane na podstawie norm wyraźnie upoważniających i zobowiązujących organy do wkroczenia w sferę praw podmiotowych podmiotu administrowanego w ramach dwuinstancyjnego uniwersalnego postępowania jurysdykcyjnego. Ustawodawca przewiduje m.in. w treści art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o IOŚ, posługiwanie się pokontrolne przez organy IOŚ decyzjami administracyjnymi, gdyż norma ta

odsyła do szczegółowych upoważnień w ustawach materialnych, do wydawania przez organy IOŚ decyzji administracyjnych w następstwie wyników kontroli. W przypadku zarządzeń pokontrolnych mamy do czynienia z inną formą działania/aktu administracyjnego niż decyzja, aczkolwiek też jednostronną i władczą, ale adekwatną do generalnego upoważnienia ustawowego, z którego wynika. W tej sytuacji należy stwierdzić, że zarządzenia pokontrolne będą wydane z uwagi na kontrolę przestrzegania przepisów, m.in. wynikających z tych przepisów postępowań pod kątem podejmowania przez podmioty kontrolowane odpowiednich czynności dotyczących obowiązków (nakazów, zakazów) wynikających z mocy ustawy, przy czym z ich treści powinny wynikać jasno sprecyzowane wzory powinnego konkretnego zachowania się działań podmiotów kontrolowanych, służące wyeliminowaniu wskazanych naruszeń w związku z sankcjami, jakie ustawodawca wiąże z ich wykonywaniem. Są to zatem swoiste akty administracyjne, jednostronne i władcze, podwójnie skonkretyzowane co do adresata i co do obowiązku zaadresowania zewnętrznego, adresowane indywidualnie do podmiotów korzystających ze środowiska w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska [Dz. U. z 2018 r., poz. 799] w zakresie wskazanym w treści art. 2 ustawy o IOŚ. Treść zarządzeń pokontrolnych nie powinna powtarzać i konkretyzować treści obowiązków wynikających z mocy ustawy, gdyż na tę okoliczność ustawodawca przewidział obligatoryjne wszczęcie przez organy IOŚ egzekucji, w tym właśnie, co istotne, jeżeli dany obowiązek wynika z mocy prawa [Ustawa z 20 lipca 1991r. o IOŚ, art. 12 ust. 1 pkt 3].

Trzeba zaznaczyć, że pojęcie zarządzenia w nauce prawa administracyjnego nie jest ujmowane jednolicie. Można wskazać poglądy sytuujące zarządzenie administracyjne w obrębie prawotwórstwa administracyjnego, nadające mu określone znaczenie normatywne lub co najmniej interpretacyjne [Homplewicz 1970b; Chróścielewski 1994, ss. 120–132, 137–138] w obrębie aktów jednocześnie generalnych i konkretnych (takim zarządzeniem jest np. tablica z zakazem kąpieli czy wejścia do lasu); a także inne mieszczące to pojęcie w obrębie aktów stosowania prawa. W tym ostatnim znaczeniu Tadeusz Bigo nawiązuje do podziału aktów administracyjnych na konstytutywne i deklaratywne, nazywając akty konstytutywne zarządzeniami, a akty deklaratywne orzeczeniami. O zarządzeniu Tadeusz Bigo pisze, że jest „aktem wydanym z inicjatywy władzy, opartym na swobodnym uznaniu”, przy czym konkluduje, że „podział ten nie jest przestrzegany przez ustawodawcę”, a „najsłuszniejsze jest stosowanie znaczenia zarządzenia jako aktu konstytutywnego” [Bigo 1932, ss. 135]. Obecnie, zdaniem autorki, trafne wydaje się mówić o związanym prawem uznaniu zarządzenia, i pogląd ten ma zastosowanie do omawianych aktów pokontrolnych, a nawet czynności bezpośrednio zobowiązujących [Dobkowski 2018, s. 162]. W treści art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o IOŚ ustawodawca, z doktrynalnego punktu widzenia, nawiązał do instytucji zarządzenia ujmowanego jako postać aktu administracyjnego konstytutywnego. Pomimo podwójnie skonkretyzowanego

wymiaru zarządzeń pokontrolnych, działające w praktyce organy nie zawsze „czują” istotę normatywnego modelu zarządzeń pokontrolnych. Nawiązują w nich w praktyce – co w ocenie autorki zasadniczo jest błędne – do modelu aktów generalnych, a nawet abstrakcyjnych. W praktyce bowiem, możemy mieć do czynienia z prawidłowym zarządzeniem pokontrolnym, adresowanym do zindywidualizowanego podmiotu, nakładającym obowiązek, którego jednorazowe wykonanie konsumuje treść zarządzenia; ale także nie można wykluczyć wydania zarządzenia, które jest adresowane do konkretnego adresata, ale nakładające obowiązki na niego i potencjalnych następców organizacyjnych w przedmiocie obowiązków, które się nie konsumują po jednorazowym wykonaniu obowiązku. Tutaj zaś powstaje pytanie: czy taki akt administracyjny stanowi zarządzenie pokontrolne, o którym jest mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o IOŚ? Przykładem służy zarządzenie pokontrolne w brzmieniu: „1. Zaprzestać przyjmowania odpadów (ustabilizowanych komunalnych osadów ściekowych), ze wskazaniem laguny osadowej w H., bez posiadania ważnego zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie przetwarzania tych odpadów. 2. Prowadzić ewidencję odpadów zgodnie z obowiązującymi przepisami i stanem faktycznym. 3. Zbiorcze zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów, sporządzać zgodnie z obowiązującymi przepisami i stanem faktycznym”, skontrolowane prawomocnym wyrokiem WSA w Poznaniu z 27 października 2016 [<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>]. Ustalenia te i wątpliwości są względnie spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Podniesiony przez autorkę problem zarządzeń pokontrolnych wydawanych przez organy IOŚ został bowiem odpowiednio dostrzeżony przez sądy administracyjne.

Zarządzenia pokontrolne w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych

Według względnie jednolitej oceny sądów administracyjnych, tytułowemu zarządzeniu pokontrolnemu, pomimo tego, że nie stanowi decyzji administracyjnej, nie można odmówić charakteru innego aktu administracji publicznej, o jakim mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi [Dz. U. z 2018 r., poz. 1302], ponieważ ma ono charakter władczy i rozstrzyga indywidualną sprawę konkretnego podmiotu. Zarządzenie to, zdaniem sądów, wpływa na prawa i obowiązki kontrolowanego, ponieważ jego niewykonanie lub niezgodne z prawdą poinformowanie o jego wykonaniu zagrożone jest odpowiedzialnością karną, na co wskazuje treść art. 31a ust. 1 ustawy o IOŚ. W orzecznictwie przyjmuje się, że skoro przepisy ustawy o IOŚ uprawniają wskazany w nich organ do wydawania zarządzeń pokontrolnych na podstawie

wyników dokonanych kontroli, a jednocześnie nie przewidują środka zaskarżenia tych zarządzeń do organu wyższego stopnia, to zarządzenie pokontrolne, stwierdzające istnienie po stronie kontrolowanego określonego obowiązku, a więc będące działaniem władczym w indywidualnej sprawie, podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. [Wyrok NSA z 2.06.2009; Wyrok NSA z 18.01.2011].

Trzeba przy tym zauważyć, że w sprawie dotyczącej zarządzenia pokontrolnego, kontrolowanemu podmiotowi nie przysługuje żaden ze środków zaskarżenia określonych w art. 52 § 2 i 3p.p.s.a. W takiej sytuacji zgodnie z art. 53 § 2 zd. 1 p.p.s.a., skargę do Sądu wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia, w którym kontrolowany dowiedział się o wydaniu zarządzenia pokontrolnego.

W obrębie orzecznictwa sądowoadministracyjnego ukształtowała się trafna teza, że do zarządzeń tych nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, gdyż jest to postępowanie odrębne [Wyrok NSA z 21.06.2012]. Powoduje to, że uchylene przez sąd administracyjny tego rodzaju aktu nie może służyć ustaleniu stanu faktycznego. Jak wskazał NSA w wyroku z 18 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2036/09, badanie aktu kontroli przez sąd nie może służyć weryfikacji stanu faktycznego. Sąd badając zgodność z prawem zarządzenia pokontrolnego może na mocy art. 146 § 1 p.p.s.a. uchylić ten akt, jeśli jego wydanie nie znajdowało oparcia w ustaleniach poczynionych w trakcie kontroli, bądź kontrola ta odbyła się z naruszeniem obowiązującej procedury.

Zarazem w orzecznictwie podkreśla się, że użyte w art. 12 ust. 1 ustawy o IOŚ sformułowanie dotyczące możliwości wydania zarządzenia pokontrolnego „na podstawie ustaleń kontroli”, powoduje, że szczególne podstawowe dowodowe znaczenie, tak dla samej dopuszczalności wydania takiego zarządzenia w określonej sprawie, jak i dla oceny prawidłowości tego rodzaju aktu ma protokół kontroli. Sądy trafnie konkludują, że wobec tego zarządzenie pokontrolne powinno wskazywać na ustalony w wyniku kontroli stan faktyczny sprawy, który ma istotne znaczenie dla oceny zasadności skierowanych do adresata zaleceń, co do wyeliminowania naruszeń stwierdzonych w wyniku kontroli. Dalej sądy podkreślają, że z kolei stan faktyczny sprawy winien znajdować swoje pełne odzwierciedlenie w protokole z czynności pokontrolnych. Zdaniem sądów, ustalenia stanu faktycznego w tym zakresie należą do organu, niemniej jednak kontrolowana jednostka nie jest w tym zakresie pozbawiona istotnych uprawnień, bowiem kierownik kontrolowanej jednostki organizacyjnej może wnieść do protokołu, który podpisują inspektor i kierownik kontrolowanej jednostki, umotywowane zastrzeżenia i uwagi [Ustawa z 20 lipca 1991r., o IOŚ, art. 11 ust. 2]. W razie odmowy podpisania protokołu przez kierownika jednostki organizacyjnej (kontrolowanej osoby fizycznej), inspektor obowiązany jest uczynić o tym wzmiankę w protokole, a odmawiający podpisu może w terminie siedmiu dni przedstawić swoje stanowisko

na piśmie [Ustawa z 20 lipca 1991r., o IOŚ, art. 11 ust. 3]. Wobec sformułowania przez kontrolowanego tego rodzaju zastrzeżeń i uwag (przy podpisaniu protokołu) lub stanowiska (w razie odmowy podpisania protokołu) protokół, wraz ze stanowiskiem kontrolowanego, w swym całości kształcie stanowi podstawę ustaleń kontroli, na podstawie której organ ocenia zasadność wydania zarządzenia pokontrolnego oraz formułuje treść konkretnych wskazań [Wyrok WSA w Krakowie z 5.04.2018].

Zdaniem autorki, z uwagi na władczy wymiar zarządzenia pokontrolnego i związaną z nim odpowiedzialność karną w przypadku jego niezrealizowania w sposób o jakim stanowi art. 31a ustawy o IOŚ, w pełni uzasadnione jest stanowisko sądów administracyjnych podnoszące, że zarządzenie pokontrolne, o którym mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o IOŚ, jest niewątpliwie aktem o charakterze władczym organu administracji publicznej, nakładającym na adresata określone obowiązki. Sądy przy tym prawidłowo zaznaczają mając na uwadze ochronę praw podmiotów kontrolowanych, że nie jest to jedynie przypomnienie o podstawowych obowiązkach wynikających z przepisów o ochronie środowiska. Brak poinformowania o jego wykonaniu, został obwarowany sankcją karną. Z tej przyczyny, do zarządzenia pokontrolnego, w zakresie jego rozstrzygnięcia i uzasadnienia, należy przykładać taką samą miarę, jak do innych władczych aktów organów administracji publicznej, wydawanych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Przede wszystkim należy oczekiwać nadania mu takiej treści, która pozwoli adresatowi jasno odczytać, jakie naruszenie jest mu zarzucane i jakie działania powinien podjąć, aby prawidłowo wykonać nakaz wynikający z zarządzenia i jednocześnie nie narazić się na odpowiedzialność karną. Z drugiej strony, właściwe sformułowanie w zarządzeniu pokontrolnym treści obowiązku, ułatwi organowi kontrolującemu weryfikację czy obowiązek ten został prawidłowo wykonany [Wyrok WSA w Rzeszowie z 22.11.2017]. Stanowisko powyższe jest zbieżne z kolejną tezą orzecznictwa sądowego, zgodnie z którą zarządzenie pokontrolne, o którym mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o IOŚ, wydawane jest w razie stwierdzenia w wyniku przeprowadzonej kontroli naruszeń prawa i ma na celu wyeliminowanie tych naruszeń przez zobowiązanie do poinformowania o działaniach, jakie kontrolowana jednostka podjęła, aby dalsza jej działalność nie naruszała prawa. Przysługujące organowi kompetencje w zakresie wydawania zarządzeń pokontrolnych nie mogą być przez organ wykorzystywane w celach instruktażowych, do bieżącego pouczenia i przypominania o obowiązkach ciążyących na kontrolowanej jednostce, a wynikających z przepisów prawa, gdyż służą wyłącznie w celu przeciwdziałania stwierdzonym w toku kontroli naruszeniom [Wyrok WSA w Gdańsku z 12.04.2017].

Podsumowanie

Zaprezentowany dorobek orzecznictwa sądowego bezsprzecznie pozytywnie weryfikuje tytułową tezę, że sądowa kontrola aktów kontroli organów Inspekcji Ochrony Środowiska wobec podmiotów zewnętrznych, stanowi gwarancję przestrzegania prawa obiektywnego i praw podmiotowych kontrolowanych, której skuteczność jest zabezpieczona normami zapewniającymi wykonalność wyroków sądowych.

Bibliografia

Bigo T. (1932), *Prawo administracyjne, Część ogólna. Stenogram wykładów uniwersyteckich*, Wydawnictwo J. Rodkowski, Lwów, s. 135.

Chróścielewski W. (1994), *Akt administracyjny generalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, ss.120–132, 137–138.

Dobkowski J. (2018), *Słów kilka o tzw. rozstrzygnięciach bezpośrednich* [w:] J. Jagielski (red.), M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Wolters Kluwer, Warszawa, s. 162.

Dobosz I. (2015), *Stosunki kontroli w administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego*, Difin, Warszawa, ss. 35, 118–121.

Filipek J. (1970), *Klasyfikacja form działania administracji publicznej*, [w:] W. Brzeziński (red.), *Prawo administracyjne, Część ogólna*, Uniwersytet Jagielloński. Katedra Prawa Administracyjnego, Kraków, s. 103.

Homplewicz J. (1970a), *Kontrola administracji*, [w:] W. Brzeziński (red.) *Prawo administracyjne, Część ogólna*, Uniwersytet Jagielloński. Katedra Prawa Administracyjnego Kraków.

Homplewicz J. (1970b), *Zarządzenia administracyjne. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe UJ CC XXXIX, Prace Prawnicze”, z. 47, Kraków.

Homplewicz J. (1976), *Kontrola administracji. Problematyka teoretyczna*, Uniwersytet Jagielloński. Instytut Administracji i Zarządzania, Kraków, ss. 13–14, 49.

Jagielski J. (2012), *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa, ss. 13, 19–20.

Kuta T. (1963), *Pojęcie działań niewładczych w administracji na przykładzie administracji rolnictwa*, „Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Seria A”, nr 90, Wrocław, s. 7.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) [online], <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf>, dostęp: 20.12.2018.

Szewczyk M. (1996), *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym, Administracja wobec wolności, własności i innych prawa podmiotowych jednostki*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań, s. 28.

Ustawa z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2018 r., poz. 1471) [online], <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19910770335/U/D19910335Lj.pdf>, dostęp: 20.12.2018.

Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r., poz. 799) [online], <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180000799/U/D20180799Lj.pdf>, dostęp: 20.12.2018.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302) [online], <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20021531270/U/D20021270Lj.pdf>, dostęp: 20.12.2018.

Wyrok NSA z 2 czerwca 2009 r. II GSK 1009/08, publ. CBOSA [online], <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>, dostęp: 20.12.2018.

Wyrok NSA z 21 czerwca 2012 r. II OSK 723/12, publ. CBOSA, [online], <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>, dostęp: 20.12.2018.

Wyrok NSA z 18 stycznia 2011 r. II OSK 2036/09, publ. CBOSA, [online], <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>, dostęp: 20.12.2018.

Wyrok WSA w Poznaniu z 27 października 2016 r. IV SA/Po 713/16, publ. CBOSA [online], <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>, dostęp: 20.12.2018.

Wyrok WSA w Gdańsku z 12 kwietnia 2017 r. II SA/Gd 90/17, publ. CBOSA [online], <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>, dostęp: 20.12.2018.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 22 listopada 2017 r. II SA/Rz 1080/17, publ. CBOSA [online], <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>, dostęp: 20.12.2018.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 kwietnia 2018 r. II SA/Kr 110/18, publ. CBOSA [online], <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>, dostęp: 20.12.2018.