

MARTYNA WALAS*

ORGANY OCHRONY ŚRODOWISKA W POLSCE

Zgodnie z art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku¹ Rzeczpospolita Polska „zapewnia ochronę środowiska”. Natomiast w art. 74 ust. 2 ustawodawca dodaje, iż „ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych”. To władze publiczne, przede wszystkim przez organy administracji publicznej, decydują o ochronie środowiska oraz o wykorzystywaniu jego zasobów.

Według M. Górskiego² do ochrony środowiska należy podchodzić na gruncie wielu płaszczyzn. Dlatego też zadania z zakresu ochrony środowiska powinny być wykonywane praktycznie przez cały aparat państwowy. Ochrona środowiska powinna być dla państwa „nie tylko konkretnymi zadaniami do wykonania, ale również pewną wytyczną działania, kryterium oceny prawidłowości (z ogólnospołecznego punktu widzenia) wszelkich podejmowanych i realizowanych zamierzeń”³.

Regulacje dotyczące uprawnień i obowiązków organów administracji w zakresie ochrony środowiska znajdują się w wielu aktach normatywnych. Pojawia się jednak wiele wątpliwości, zwłaszcza jeśli chodzi o niejasny podział kompetencji między poszczególnymi organami.

Celem niniejszego opracowania jest wyjaśnienie charakteru katalogu organów wymienionych w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001

* Doktorantka w Katedrze Prawa Ochrony Środowiska, UMK w Toruniu

¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

² M. Górski, *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992, s. 33.

³ Tamże.



roku Prawo ochrony środowiska⁴ w art. 376 i 377, a także zwrócenie uwagi na problem zadań z zakresu ochrony środowiska oraz przydzielenie ich państwu lub samorządowi terytorialnemu.

Rozważania na temat katalogu oraz klasyfikacji organów ochrony środowiska należałoby zacząć od analizy definicji organu administracji w ogóle. Jak zauważa J. Starościk podstawowymi cechami pojęcia organu administracji są: „działanie w imieniu państwa, wyodrębnienie organizacyjne, ustalone prawem kompetencje, substrat osobowy organu i właściwe formy działania”⁵. Można zatem powiedzieć, iż organem administracyjnym jest „wyodrębniona jednostka w organizacji państwowej, posiadająca ustalony prawem, jej tylko właściwy zakres działania, (które może być zaliczone na rzecz państwa w zakresie organizowania stosunków społecznych) oraz podejmująca to działanie za pośrednictwem określonych prawem osób i w swoistych dla niej formach prawnych”⁶. Dodatkowo E. Ochendowski do powyższych cech dodaje także możliwość korzystania przez organy ze środków władczych⁷.

Zgodnie z art. 3 pkt 14 ustawy Prawo ochrony środowiska przez organ administracji należy rozumieć: „ministrów, centralne organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego, a także inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do wykonywania zadań publicznych dotyczących środowiska i jego ochrony”.

Natomiast w art. 3 pkt 15 ustawodawca podaje legalną definicję pojęcia organu ochrony środowiska. Mianowicie przez organ ochrony środowiska należy rozumieć „organy administracji powołane do wykonywania zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska, stosownie do ich właściwości określonej w tytule VII w dziale I”.

W doktrynie pojawia się spór dotyczący katalogu organów ochrony środowiska, które spełniają wymagania powyższych definicji.

Jak podnoszą zwolennicy zamkniętego katalogu organów ochrony środowiska, przepisy art. 376 i 377 ustawy Prawo ochrony środowiska wymienia organy wykonujące podstawowe zadania z zakresu

⁴ Dz. U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150 ze zm.

⁵ J. Starościk (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1966, s. 53.

⁶ Tamże.

⁷ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2005, s. 224.

ochrony środowiska. Mianowicie są to: wójt, burmistrz lub prezydent miasta, starosta, sejmik województwa, marszałek województwa, wojewoda, minister właściwy do spraw środowiska, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, regionalny dyrektor ochrony środowiska, a także organy Inspekcji Ochrony Środowiska. Reprezentanci tego poglądu zaznaczają, iż zamknięty katalog „nie oznacza, że inne organy nie mogą wykonywać zadań z zakresu ochrony środowiska”⁸.

Przedstawiciele drugiej teorii, tzn. otwartego charakteru katalogu organów ochrony środowiska, wnoszą, że skoro zakres przedmiotowy ochrony środowiska należy, zgodnie z art. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska, rozumieć szeroko, to „o organie ochrony środowiska można mówić wtedy, gdy organ administracji działa w ramach przyznanych mu kompetencji w sprawach ochrony środowiska”⁹. Drugim argumentem za tą teorią jest brak precyzji art. 376 i 377 ustawy Prawo ochrony środowiska, które wymieniają tylko organy najważniejsze w zakresie ochrony środowiska¹⁰.

Część doktryny ogóle nie zajmuje stanowiska co do charakteru katalogu organów wymienionych w ustawie Prawo ochrony środowiska, jednak gdy dochodzi do analizy poszczególnych organów ochrony środowiska, można zauważyć ograniczenie tylko do organów wskazanych w tej ustawie¹¹. Zwraca jednak często uwagę sygnał, iż „wiele zadań z zakresu ochrony środowiska spełnianych jest również przez inne organy – niebędące organami ochrony środowiska w rozumieniu art. 376 i 377 ustawy Prawo ochrony środowiska”¹².

Podobnie B. Wierzbowski i B. Rakoczy – wymieniają organy z ustawy Prawo ochrony środowiska, jednak zaznaczają, iż „istnieją także organy wyspecjalizowane (...) działające na podstawie przepisów szczególnych”¹³.

⁸ J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 596.

⁹ K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 751.

¹⁰ W. Radecki, *Organy administracji oraz instytucje ochrony środowiska*, Wrocław 2002, s. 8–9.

¹¹ J. Stelmasiak (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 58–69.

¹² Tamże, s. 57.

¹³ B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Podstawy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2007, s. 113–114.

Analizując definicję organu ochrony środowiska zawartą w art. 3 pkt 15 ustawy Prawo ochrony środowiska, można by dojść do wniosku, że organ taki musi być utworzony specjalnie do wykonywania zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska. Natomiast w przypadku niektórych organów wymienionych w tej ustawie zadania z zakresu ochrony środowiska są zaledwie jednymi z wielu ich obowiązków.

Z drugiej strony należy zauważyć, że jest grupa organów rzeczywiście celowo utworzonych z myślą o wykonywaniu zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska, tak jak minister do spraw ochrony środowiska, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, czy wreszcie nowy podmiot, jakim jest Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska.

Z powyższego przedstawienia pojęcia organu ochrony środowiska oraz z przedstawionych poglądów doktryny można wywnioskować, że katalog organów ochrony środowiska ma jednak charakter otwarty, a art. 376 i 377 ustawy Prawo ochrony środowiska wymieniają tylko organy najważniejsze.

Można zatem podsumować powyższe rozważania stwierdzeniem, iż na system organów ochrony środowiska w Polsce składają się organy wymienione w ustawie Prawo ochrony środowiska, jak i organy którym przepisy szczególnie przyznają kompetencje z zakresu ochrony środowiska.

Chcąc dokonać klasyfikacji organów ochrony środowiska, należy przyjąć pewne kryteria, które pozwolą zrozumieć aktualną strukturę tych organów. Poniższe podziały można zastosować do wszystkich organów administracji publicznej. Należy jednak pamiętać, iż podziały te się przenikają. Jak zauważa Z. Leoński „wyodrębnia się organy składające się z czynnika społecznego i zawodowego, kolegialne i monokratyczne, organy o kompetencjach generalnych i wyspecjalizowanych, organy oparte na zasadzie centralizacji i decentralizacji”¹⁴, a także organy centralne (naczelne) i terenowe (lokalne), organy decydujące i pomocnicze. Na pewno, biorąc pod uwagę inne kryteria, można by wskazać inne podziały, jednak najistotniejszym podziałem, w przypadku spraw z zakresu ochrony środowiska, wydaje się być podział na organy administracji rządowej i samorządowej. Do organów administracji rządowej z zakresu ochrony środowiska

¹⁴ Z. Leoński, *Organy administracji państwowej w RP*, Poznań 1995, s. 7.

wymienionych w ustawie Prawo ochrony środowiska należą: wojewoda, minister właściwy do spraw środowiska, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, regionalny dyrektor ochrony środowiska oraz organy Inspekcji Ochrony Środowiska. Należy zauważyć, że ustawa Prawo ochrony środowiska zobowiązuje w art. 384 właściwych ministrów do zapewnienia warunków niezbędnych do realizacji przepisów o ochronie środowiska przez podległe im i przez nich nadzorowane jednostki organizacyjne. Szczególnie wymienia tutaj kompetencje Ministra Obrony Narodowej, w art. 385, zobowiązując go do wyznaczenia organów nadzorujących przestrzeganie przepisów o ochronie środowiska. Co więcej, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska może on określić szczegółowe sposoby realizacji przepisów o ochronie środowiska.

Z innych aktów prawnych do organów administracji rządowej zaliczymy także m. in. Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego, Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, ministra do spraw gospodarki morskiej, ministra do spraw zdrowia.

Do organów administracji samorządowej natomiast należą: wójt, burmistrz lub prezydent miasta, starosta, sejmik województwa oraz marszałek województwa. Dwa ostatnie organy stały się organami ochrony środowiska z dniem 1 stycznia 2008 roku. W przypadku sejmiku województwa w doktrynie¹⁵ pojawia się pogląd, iż trudno uzasadnić celowość umieszczenia tego organu w art. 376 ustawy Prawo ochrony środowiska. Po pierwsze dlatego, że ustawodawca nie przewidział dla niego żadnych specjalnych kompetencji. Po drugie, nie jest zrozumiałe, dlaczego w przepisie nie ujęto także pozostałych organów stanowiących samorządu terytorialnego, tj. rady gminy i rady powiatu. Poza tym należy zauważyć, iż wszystkie organy, poza sejmikiem województwa, są organami wykonawczymi.

W przypadku marszałka województwa nie ma już takich wątpliwości, co do zasadności tej regulacji, gdyż organ ten już wcześniej wykonywał szereg zadań z zakresu ochrony środowiska.

Należy w tym miejscu wspomnieć o art. 382 ustawy Prawo ochrony środowiska, który reguluje właściwość miejscową organów. Jest ona uzależniona od położenia nieruchomości, na której terenie

¹⁵ J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo...*, s. 597–598.



planuje się lub realizuje przedsięwzięcie związane z przedmiotem postępowania, chyba że ustawa stanowi inaczej. Jednakże w przypadkach innych niż planowanie lub realizacja tych przedsięwzięć, stosuje się art. 21 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego¹⁶.

Należy teraz przyjrzeć się zadaniom, jakie wykonują organy ochrony środowiska w Polsce. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym¹⁷ do zadań własnych gminy należą m. in. sprawy ochrony środowiska. Zadania o charakterze ponadgminnym w zakresie ochrony środowiska, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym¹⁸. Wreszcie, samorząd województwa, zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 5 czerwca 1990 roku o samorządzie województwa¹⁹, wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim m. in. w zakresie ochrony środowiska.

Z ustaw „samorządowych” można by wywnioskować, iż zadania z zakresu ochrony środowiska należą do organów samorządu terytorialnego. Jednak czy można ograniczyć ochronę środowiska do pojedynczych jednostek podziału terytorialnego? Wydaje się, że tak nie jest. Jako przykład M. Górski²⁰ podaje organizowanie postępowania z odpadami komunalnymi. Skuteczne wykonywanie zadań z tego zakresu byłoby możliwe na szczeblu wyższym niż gmina w niektórych przypadkach. Dlatego muszą istnieć organy, które koordynują ochronę środowiska w całym kraju czy chociażby na większym terytorium niż sama gmina. Przyznać jednak trzeba, iż organy samorządu terytorialnego najlepiej rozumieją problemy pojawiające się na obszarze ich działania oraz mają możliwość najszybszej reakcji na powstające zagrożenie dla środowiska. W związku z czym wydaje się, iż należałoby przekazać większość zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska jednostkom samorządu terytorialnego, natomiast organom admi-

¹⁶ Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.

¹⁸ Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 ze zm.

²⁰ M. Górski, *Zmiany w podziale kompetencji organów administracji publicznej w sprawach związanych z ochroną środowiska* [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), Warszawa 2008, s. 105.

nistracji rządowej pozostawić kompetencje z zakresu kontroli, nadzoru oraz koordynacji na poziomie całego kraju. Pogląd taki wyraża M. Górski²¹, podnosząc argument, że zadania z zakresu ochrony środowiska mają charakter ogólnospołeczny, więc powinny być finansowane ze środków państwowych, a przekazywane samorządowi jak zadania zlecone, a nie własne.

Z powyższych rozważań można dojść do próby sklasyfikowania zadań z zakresu ochrony środowiska. Za M. Górskim można wyróżnić następujące grupy zadań²². Autor wyróżnia dwa sposoby ochrony środowiska. Jako pierwszą można wyróżnić ochronę pośrednią, czyli zarządzanie środowiskiem. Do grupy tej zalicza: zadania organizatorskie, reglamentacyjno-zobowiązujące, kontrolno-nadzorcze. Drugi rodzaj ochrony można określić jako ochrona bezpośrednia (czyli zadania wykonawcze), do której należą zadania wykonywane w imieniu społeczności lokalnej oraz wykonanie zastępcze.

Należy poświęcić parę słów powyższym grupom zadań. Zadania organizatorskie polegają na „organizowaniu podejmowanych przez różne podmioty działań związanych z ochroną środowiska”²³. Przykładem mogą być zadania z zakresu zagospodarowania przestrzennego. Natomiast zadania reglamentacyjno-zobowiązujące wpływają na sytuację prawną podmiotów korzystających ze środowiska lub na nie oddziałujących. Realizacja tych zadań może polegać na wydawaniu głównie decyzji administracyjnych, ale także czasami aktów normatywnych lub mogą przyjmować formę tzw. zgody dorozumianej poprzez milczenie organu. Ostatnią grupą zadań w ramach ochrony pośredniej są zadania kontrolno-nadzorcze. Kompetencje w tym zakresie ma przede wszystkim Inspekcja Ochrony Środowiska, czyli organ administracji specjalnej. Zadanie te „polegają na badaniu stanu środowiska i przestrzegania obowiązków ochronnych nałożonych prawem na określone podmioty”²⁴.

Zadania wykonawcze natomiast polegają na bezpośrednim wpływie na środowisko. Dotyczą one głównie ochrony przed szkodliwym oddziaływaniem. W ich ramach samorząd lokalny wykonuje

²¹ M. Górski, *Ochrona środowiska...*, s. 228.

²² M. Górski, *Zmiany...*, s. 104.

²³ Tamże, s. 105.

²⁴ M. Górski, *Zmiany...*, 114.

czynności w imieniu społeczności lokalnej lub zastępuje podmioty w wypełnianiu nałożonych obowiązków, których nie udało się wyegzekwować.

Inny podział zadań z zakresu ochrony środowiska proponuje B. Rakoczy²⁵. Wyróżnia on 3 płaszczyzny: prawodawczą, organizacyjną i finansową. Biorąc pod uwagę inne kryterium, wyróżnia też zadania: prewencyjne, konserwatorskie i restytucyjne.

Płaszczyzna prawodawcza dotyczy przede wszystkim władzy ustawodawczej, która ma obowiązek tworzenia prawa mającego na uwadze ochronę środowiska w sytuacji, kiedy „występuje związek między przedmiotem regulacji, a ochroną środowiska”²⁶. Na obowiązek organizacyjny natomiast składa się kilka elementów. Są to: utworzenie odpowiednich wyspecjalizowanych organów administracji publicznej, przekazanie tym organom stosownych kompetencji, zapewnienie współpracy z innymi organami w sprawach z zakresu ochrony środowiska oraz utworzenie odpowiedniego aparatu administracyjnego. Do tych aspektów dodać należy także pozyskiwanie środków finansowych na wykonywanie zadań z zakresu ochrony środowiska. Bez ostatniej płaszczyzny, czyli obowiązków finansowych, wykonywanie zadań z zakresu ochrony środowiska byłoby niemożliwe. Obowiązki finansowe w formie opłaty za korzystanie ze środowiska, administracyjnej kary pieniężnej, podatków i innych danin publicznych służących celom ochrony środowiska (art. 272 i następane ustawy Prawo ochrony środowiska), także przewidzianych przez przepisy szczególne (na przykład opłata eksploatacyjna przewidziana w art. 84 i następane ustawy z dnia 4 lutego 1994 roku Prawo geologiczne i górnicze²⁷, opłata za usunięcie drzew lub krzewów uregulowana w art. 84 i następane ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody²⁸) są nakładane na podmioty korzystające ze środowiska oraz działające na nie.

W związku z powyższymi uwagi można założyć, iż katalog zadań związanych z ochroną środowiska będzie się rozszerzał. W zwią-

²⁵ B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 252.

²⁶ Tamże, s. 261.

²⁷ Dz. U. z 2005 r., Nr 228, poz. 1947 ze zm.

²⁸ Dz. U. Nr 92, poz. 880 ze zm.

ku z tym faktem zapewne rozszerzeniu będzie także podlegała ilość organów wykonujących za dania w tym zakresie. Przykładem może być Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, w ramach której utworzono Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz jego wojewódzkich odpowiedników. Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska ma zapewnić efektywny i jednolity system zarządzania środowiskiem. Ma tworzyć wyspecjalizowaną służbę, której praca będzie bezpośrednio wpływać na absorpcję środków unijnych. Wspomniane organy zostały wprowadzone do katalogu art. 376 ustawy Prawo ochrony środowiska na mocy ustawy z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²⁹. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska to centralny organ administracji rządowej, podległy ministrowi do spraw środowiska. Współdziała on w realizacji polityki ochrony środowiska w zakresie ochrony przyrody i kontroli procesu inwestycyjnego jako organ odwoławczy w sprawach dotyczących ocen oddziaływania na środowisko. Również jako organ odwoławczy sprawuje on kontrolę nad odpowiedzialnością za szkody wyrządzone w środowisku. Gromadzi dane i sporządza informacje o sieci Natura 2000 i innych obszarach chronionych oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. W zakresie obszaru Natura 2000 współpracuje on z Głównym Konserwatorem Przyrody i Państwową Radą Ochrony Przyrody, organami samorządu terytorialnego oraz organizacjami ekologicznymi. Regionalni dyrektorzy ochrony środowiska natomiast przejęli od wojewodów zadania dotyczące ocen oddziaływania na środowisko, ochronę obszarów Natura 2000 i innych przyrodniczo cennych terenów. Mają oni także tworzyć i likwidować formy ochrony przyrody oraz przekazywać dane do bazy danych o ocenach prowadzonej przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Mają współpracować z organami samorządu terytorialnego w sprawach ocen oddziaływania na środowisko i ochrony przyrody oraz z organizacjami ekologicznymi.

W uzasadnieniu do projektu ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko wśród powo-

²⁹ Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

KATARZYNA STANECKA

ODSZKODOWANIE W ZWIĄZKU Z OGRANICZENIEM KORZYSTANIA Z NIERUCHOMOŚCI ZE WZGLĘDU NA OCHRONĘ ŚRODOWISKA

Prawo własności jest jednym z najbardziej chronionych praw – zarówno przez Konstytucję RP, ustawy, jak i Protokół nr 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z dnia 4 listopada 1950 r. Ingerencja natomiast w prawo własności możliwa jest tylko w drodze ustawy. Zauważyć należy, że relacja między prawem własności, a ochroną środowiska opiera się na wzajemnym ograniczaniu. Prawo własności wyznacza dozwolone pole ingerencji organów władzy publicznej w korzystaniu z własności, a potrzeby ochrony środowiska określają dozwolone pole działania właściciela. Podstawowym pytaniem jest: jak daleko mogą sięgać te ograniczenia? Kto decyduje o danym ograniczeniu? A w przypadku ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości w związku z ochroną środowiska jakie przysługują właścicielowi środki obrotowe i na jakich podstawach przysługuje właścicielowi prawo do odszkodowania?

Kwestię dotyczące ograniczeń sposobów korzystania z nieruchomości ze względu na ochronę środowiska oraz związane z tą kwestią odszkodowania uregulowane są w ustawie Prawo ochrony środowiska w dziale IX tytułu II ustawy (art. 129–136). Zauważyć jednak należy, że mówiąc o odszkodowaniach związanych z ograniczeniem prawa własności nie sposób pominąć regulacji zawartej w podstawowym akcie prawnym jakim jest Konstytucji RP, a także w ustawie o go-

