

SPÓJNOŚĆ KOMPETENCJI REGIONALNEGO DYREKTORA OCHRONY ŚRODOWISKA

1. Uwagi wprowadzające

Organ ochrony środowiska, jakim jest regionalny dyrektor ochrony środowiska, funkcjonuje w polskim systemie prawnym od 15 listopada 2008 roku, na mocy ustawy z 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹.

Kompetencje regionalnego dyrektora ochrony środowiska zaliczyć można do spraw z zakresu: ocen oddziaływania na środowisko, form ochrony przyrody, szkód w środowisku, współpracy z organizacjami ekologicznymi oraz gospodarki odpadami.

Działalność regionalnego dyrektora ochrony środowiska polega w sporym zakresie na współpracy z organami, służbami oraz innymi podmiotami zajmującymi się ochroną środowiska. Są to na przykład: organy samorządu terytorialnego, dyrektorzy parków krajobrazowych lub zespołów parków krajobrazowych, czy też organizacje ekologiczne.

W związku z dość szerokim zakresem zadań regionalnego dyrektora ochrony środowiska oraz współpracą z innymi podmiotami może dochodzić w praktyce do krzyżowania zakresu kompetencji lub, co gorsza, wystąpienia negatywnego sporu kompetencyjnego.

Po prawie czterech latach funkcjonowania regionalnego dyrektora ochrony środowiska w Polsce można spróbować dokonać oceny zmiany w systemie organów ochrony środowiska wprowadzonej ustawą o udostępnianiu informacji. Ze szczególnej uwagą należy przyjrzeć się zakresowi kompetencji regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Zastanowić się także należy, czy realizacja zadań, które istniały już przed wprowadzoną zmianą, rzeczywiście wymagała utworzenia nowych organów, a przez to rozbudowy i tak już liczego aparatu administracyjnego.

¹ Dz.U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.; dalej jako: ustawa o udostępnianiu informacji.

2. System organów ochrony środowiska w Polsce – zagadnienia ogólne²

Zgodnie z art. 5. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, ochrona środowiska jest jednym z podstawowych obowiązków państwa. Zadania z zakresu ochrony środowiska wykonywane są przez organy, w tym przede wszystkim organy administracji publicznej. W ustawie z 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska³ w art. 3. pkt 14 ustawodawca stanowi, iż zadania te mogą być także wykonywane przez „inne podmioty”, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do wykonywania zadań publicznych dotyczących środowiska i jego ochrony.

W art. 376. oraz 377. ustawy Prawo ochrony środowiska ustawodawca zawarł katalog organów ochrony środowiska, do którego należą: wójt, burmistrz lub prezydent miasta, starosta, sejmik województwa, marszałek województwa, wojewoda, minister właściwy do spraw środowiska, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz regionalny dyrektor ochrony środowiska, a także organy Inspekcji Ochrony Środowiska. W doktrynie występują zarówno zwolennicy zamkniętego charakteru tego katalogu⁵, jak i przeciwnicy takiego podejścia⁶. Wydaje się, iż spór ten ma raczej niewielkie znaczenie praktyczne. Bezsporne jest, by organy wykonujące zadania z zakresu ochrony środowiska tworzyły spójny i sprawny system ochrony.

Organy wykonują w zakresie ochrony środowiska zadania o różnorodnym charakterze i w różnych prawnie dozwolonych formach działania. W doktrynie wyróżnia się wiele klasyfikacji zadań z zakresu ochrony środowiska, jednak najbardziej syntetyczna wydaje się być ta stworzona przez M. Górskiego, który podzielił zadania z zakresu ochrony środowiska ze względu na ich treść, na zarządzanie środowiskiem (ochrona pośrednia) oraz zadania wykonawcze (ochrona bezpośrednia)⁷.

² Por. szerzej na przykład: M. Górski, *Komentarz do artykułów 376 – 385 [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, 2011, Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, s. 1246 – 1282; K. Gruszecki, 2011, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, s. 727 – 751; P. Otawski, *Organization of Environmental Protection Services in Poland [w:] M. Rudnicki, I. Weresniak – Masri, A. Kosińska (red.), 2011, European Environmental Law in the UE Member States. An Overview of Implementation Effectiveness*, s. 17 – 34; M. Rudnicki (red.), 2011, *Organizacja ochrony środowiska*; M. Walas, *Organ ochrony środowiska w Polsce*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2009, nr 1, s. 41 – 50.

³ Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

⁴ Niż organy ochrony środowiska.

⁵ Tak na przykład: Z. Bukowski [w:] J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, 2008, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, s. 596.

⁶ Por. szerzej na przykład: W. Radecki, 2002, *Organ administracji oraz instytucje ochrony środowiska*, s. 8 – 9; K. Gruszecki, *Prawo...*, s. 729; M. Górski, *Komentarz...*, s. 1249 – 1253.

⁷ M. Górski, 2008, *Zmiany w podziale kompetencji organów administracji publicznej w sprawach związanych z ochroną środowiska [w:] L. Zacharko, A. Mantan, G. Łaszczycza (red.), Ewolucja prawnych form administracji publicznej...*, s. 104.

W ramach pierwszej grupy autor wyróżnia zadania organizatorskie, zadania reglamentacyjno-zobowiązujące oraz zadania kontrolno-nadzorcze. Druga grupa zadań to zadania wykonawcze w imieniu społeczności lokalnej oraz wykonanie zastępcze. Autor zalicza regionalnego dyrektora ochrony środowiska do organów wykonujących zadania reglamentacyjno-zobowiązujące⁸.

W doktrynie podkreśla się, iż proces kształtowania systemu instytucjonalnego każdej dziedziny prawa powinien uwzględniać pewne zasady, wśród których najważniejsze to zasada subsydiarności (pomocniczości), decentralizacji, racjonalizacji kosztów, skuteczności działania⁹. Jednocześnie funkcjonowanie każdego takiego systemu powinno podlegać ocenie, „czy przyjęte przy jego tworzeniu założenia okazały się trafne i czy realizuje on prawem przewidziane zadania”¹⁰. Kryteria tej oceny to: sprawność, skuteczność, ekonomiczność oraz korzystność działania administracji publicznej. Co więcej, zadania administracji z zakresu ochrony środowiska powinny być wykonywane w sposób ciągły i kompleksowy, a pomiędzy poszczególnymi czynnościami powinny istnieć powiązania¹¹.

W związku z powyższymi uwagami należy zastanowić się, jak w dotychczasowym systemie organów prawa ochrony środowiska ocenić funkcjonowanie regionalnego dyrektora ochrony środowiska, zwłaszcza iż już w Sejmie pojawiają się zapytania do ministra środowiska w sprawie działalności poszczególnych regionalnych dyrekcji ochrony środowiska¹².

3. Pozycja ustrojowa regionalnego dyrektora ochrony środowiska

Utworzenie nowych organów w postaci Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz regionalnych dyrektorów ochrony środowiska jest kolejnym etapem procesu dekoncentracji zadań z zakresu ochrony środowiska, który trwa w Pol-

⁸ M. Górski [w:] M. Górski (red.), 2009, *Prawo ochrony środowiska*, s. 89; podobnie: A. Barczak, *Zadania organów administracji w zakresie ochrony środowiska* [w:] P. Korzeniowski (red.), 2010, *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska*, s. 71.

⁹ G. Dobrowolski, *Propozycja reformy instytucjonalnej ochrony środowiska* [w:] M. Górski, J. Bucinińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), 2011, *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, s. 95.

¹⁰ G. Dobrowolski, *Propozycja...*, s. 95.

¹¹ M. Górski, 1992, *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, s. 179.

¹² Na przykład: zapytanie poselskie nr 5204 z 6 listopada 2009 roku do ministra środowiska w sprawie działalności regionalnych dyrekcji ochrony środowiska w woj. małopolskim i śląskim, w szczególności niezłażenia wniosku gm. Łącko w woj. małopolskim w trybie przewidzianym ustawą Kodeks postępowania administracyjnego; <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/ZAPop/05204?OpenDocument> – z 19 marca 2012 r.

sce od 1999 roku¹³. Ta zmiana w polskim systemie organów ochrony środowiska związana była z przejęciem przez wskazane organy zadań wykonywanych wcześniej przez ministra właściwego do spraw środowiska oraz przez wojewodów. Jak się wskazuje, zmiana ma „przyczynić się do usprawnienia całego procesu zarządzania środowiskiem w Polsce i do efektywniejszego wykorzystywania funduszy unijnych”¹⁴.

Zgodnie z art. 123. ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji regionalny dyrektor ochrony środowiska jest organem administracji niezespółonej¹⁵. Zgodnie z art. 56. ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, „organami niezespółonej administracji rządowej są terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej oraz kierownicy państwowych osób prawnych i kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie”. Zgodnie z art. 127. ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji, organem drugiej instancji (organem wyższego stopnia), w rozumieniu art. 17. k.p.a., w stosunku do regionalnego dyrektora ochrony środowiska jest Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska. Podległość ta „obejmuje wszystkie aspekty funkcjonowania regionalnego dyrektora ochrony środowiska”¹⁶. Regionalny dyrektor ochrony środowiska jako organ monokratyczny zadania swoje wykonuje przy pomocy regionalnej dyrekcji ochrony środowiska, która jest państwową jednostką budżetową.

Większość pracowników regionalnych dyrekcji ochrony środowiska pracowała w dotychczasowych wydziałach środowiska i rolnictwa, które funkcjonowały (i nadal funkcjonują) w ramach urzędów wojewódzkich. Z dniem 1 stycznia 2009 roku stali się oni, zgodnie z art. 164. ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji, pracownikami regionalnej dyrekcji ochrony środowiska¹⁷. Pracownicy ci zostali zaliczeni przez ustawodawcę do korpusu służby cywilnej, co wynika z interpretacji art. 125. ustawy o udostępnianiu informacji.

Organem opiniodawczo-doradczym regionalnego dyrektora ochrony środowiska w zakresie ochrony przyrody jest regionalna rada ochrony przyrody w zakresie jej kompetencji. Do jej zadań, zgodnie z art. 97. ustawy o ochronie przyro-

¹³ D. Strus, *Pozycja ustrojowa i wybrane kompetencje w zakresie ochrony przyrody Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska i regionalnych dyrektorów ochrony środowiska* [w:] M. Górski, J. Bucinińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), *Administracja...*, s. 372; K. Sobieraj, *Ewolucja służb ochrony środowiska* [w:] M. Rudnicki (red.), 2011, *Organizacja ochrony środowiska*, s. 54; K. Sobieraj, 2011, *Organization of Environmental Services in Poland*, Polish Yearbook of Environmental Law, s. 164.

¹⁴ D. Strus, *Pozycja...*, s. 373.

¹⁵ Dz.U. Nr 31, poz. 206 ze zm.

¹⁶ B. Rakoczy, 2010, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, s. 298.

¹⁷ D. Strus, *Pozycja...*, s. 375.

dy, należą w szczególności: ocena realizacji zadań w zakresie ochrony przyrody; opiniowanie projektów aktów prawnych w zakresie ochrony przyrody wydawanych przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska; przedstawianie wniosków i opinii w sprawach ochrony przyrody; opiniowanie planów rozwoju i strategii wojewódzkich w zakresie ochrony przyrody. Opinie tego organu będą miały charakter ekspercki, bazując na kwalifikacjach osób wchodzących w jej skład, dlatego też nie będą one miały charakteru wiążącego dla regionalnego dyrektora ochrony środowiska¹⁸.

Zgodnie z art. 133. ustawy o udostępnianiu informacji w zakresie ocen oddziaływania na środowisko, organem opiniodawczo-doradczym regionalnego dyrektora ochrony środowiska jest regionalna komisja do spraw ocen oddziaływania na środowisko. Istotna regulacja została zawarta w ust. 4 tego artykułu. Zgodnie z nią, regionalny dyrektor ochrony środowiska może zwrócić się do regionalnej komisji do spraw ocen oddziaływania na środowisko o wydanie opinii na wniosek starosty w sprawach należących do jego kompetencji w zakresie ocen oddziaływania na środowisko. Regionalny dyrektor ochrony środowiska nie jest jednak związany wnioskiem starosty i zwrócenie się do komisji pozostawia możliwość wprowadzenia do ustawy możliwości występowania do regionalnego dyrektora ochrony środowiska z wnioskiem o zasięgnięcie opinii komisji także pozostałym organom przeprowadzającym ocenę oddziaływania na środowisko. Co więcej, należałoby także doprecyzować formę, w jakiej rozpatrywane są wnioski o takie wystąpienie do komisji.

W tym miejscu należy ocenić art. 124. ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji. Przewidziano w nim współpracę regionalnego dyrektora ochrony środowiska w zakresie jego zadań z dyrektorami parków krajobrazowych lub zespołów parków krajobrazowych. Ustawodawca nie określił tutaj jednak formy tej współpracy oraz jej zakresu przedmiotowego.

Na pierwszy rzut oka można by dojść do wniosku, że współpraca ta dotyczy wszelkich zadań wykonywanych przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska, gdyż *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*. Zgodzić się jednak trzeba z poglądem, że takie szerokie rozumienie tego przepisu mogłoby powodować wykonywanie pewnych zadań przez podmioty do tego nieuprawnione²¹. Zgodnie bowiem z art. 105. ust. 4 oraz art. 106. ust. 2 ustawy z 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody²², do zadań dyrektora parku krajobrazowego oraz dyrektora

¹⁸ K. Gruszecki, 2009, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, s. 355 – 356.

¹⁹ B. Rakoczy, *Ustawa...*, s. 319.

²⁰ K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnianiu...*, s. 368 – 369.

²¹ K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnianiu...*, s. 341.

²² Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.

zespołu parków krajobrazowych należą: ochrona przyrody, walorów krajobrazowych oraz wartości historycznych i kulturowych; organizacja działalności edukacyjnej, turystycznej oraz rekreacyjnej; współdziałanie w zakresie ochrony przyrody z jednostkami organizacyjnymi oraz osobami prawnymi i fizycznymi; a także składanie wniosków do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dotyczących zagospodarowania przestrzennego obszarów wchodzących w skład parku krajobrazowego.

Nierozstrzygnięta jest także forma tej współpracy, która może mieć różny charakter. Jak się postuluje regulacje te powinny być w przyszłości uzupełnione, chociażby o kwestie finansowe, które są niezmiernie istotne przy wykonywaniu zadań publicznych²³.

Istotna jest regulacja dotycząca funkcjonowania regionalnego dyrektora ochrony środowiska na terenie parku narodowego. Zgodnie bowiem z art. 94. ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, „zadania regionalnego dyrektora ochrony środowiska w zakresie ochrony przyrody na terenie parku narodowego wykonuje dyrektor tego parku”. Ustawodawca wyraźnie wykluczył tutaj wskazane zadania z kompetencji regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Należy zauważyć, iż między innymi w związku z tym przepisem doszło do nowelizacji art. 91. ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie bowiem z jego obecnym kształtem, dyrektor parku narodowego zaliczony został, ustawą z 18 sierpnia 2011 roku o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw²⁴, do organów ochrony przyrody²⁵. Zmiana ta była już od dawna postulowana w doktrynie²⁶, gdyż dyrektor parku narodowego jest kierownikiem państwowej jednostki organizacyjnej, jaką jest park narodowy²⁷. W obecnym stanie prawnym interpretacja art. 94. ust. 1 ustawy o ochronie przyrody pozwala zdecydowanie na stwierdzenie, iż dyrektor parku narodowego jest niezależny od regionalnego dyrektora ochrony środowiska i działa we własnym imieniu.

Kolejnym podmiotem, z którym związane jest funkcjonowanie regionalnego dyrektora ochrony środowiska, jest regionalny konserwator przyrody. Zgodnie z art. 163. ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji, z mocy prawa stał się nim wojewódzki konserwator przyrody. W chwili obecnej osoba ta jest pierwszym zastępcą regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Przy jego pomocy omawiany organ

²³ K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnianiu...*, s. 342.

²⁴ Dz.U. Nr 224, poz. 1337.

²⁵ W tym samym akcie prawnym do organów ochrony przyrody zaliczony został także marszałek województwa.

²⁶ W. Radecki, *Szczególne formy ochrony przyrody w nowym układzie kompetencji w państwie*, „Ekoprofit” 1999, Nr 2, s. 14.

²⁷ W. Radecki, *Status prawny dyrektora Parku Narodowego*, Ochrona Środowiska. „Prawo i Polityka” 2000, nr 3, s. 8; W. Radecki, *Organizacja ochrony środowiska* [w:] W. Radecki (red.), 2010, *Instytucje prawa ochrony środowiska. Genez – rozwój – perspektywy*, s. 160.

wykonuje swoje zadania z zakresu ochrony przyrody. Poprzez reformę odebrano regionalnemu (wojewódzkiemu) konserwatorowi przyrody charakter samodzielnego organu administracji. W chwili obecnej, wykonując swoje zadania, zawsze działa on w imieniu i na rzecz regionalnego dyrektora ochrony środowiska²⁸.

Zgodnie z art. 59. ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, organy niezespolonej administracji rządowej stanowią akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub jego części. W przypadku regionalnego dyrektora ochrony środowiska, zgodnie z art. 123. ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji, będą to zarządzenia obowiązujące na obszarze województwa. Jednak podstawa do wydania tego typu aktów prawa miejscowego musi każdorazowo wynikać z ustawy.

Wprowadzenie nowych rozwiązań w zakresie organizacji organów ochrony środowiska miało w swych założeniach przede wszystkim skrócić czas prowadzonych postępowań, przenieść odpowiedzialność na jeden organ oraz zapewnić wysoką jakość aparatu urzędniczego. Cała regulacja miała, najogólniej rzecz ujmując, usprawnić proces zarządzania środowiskiem w Polsce w celu skuteczniejszego pozyskiwania środków z Unii Europejskiej²⁹.

Należy się jednak przyjrzeć zadaniom, jakie nałożono na regionalnego dyrektora ochrony środowiska i odpowiedzieć na pytanie, czy jego pozycja w systemie organów ochrony środowiska oraz zadania, jakie mu powierzono, mogą zapewnić realizację przyjmowanych pierwotnie założeń.

4. Kompetencje regionalnego dyrektora ochrony środowiska – zagadnienia ogólne

Ustawodawca w art. 131. ustawy o udostępnianiu informacji zawarł katalog zadań, które nałożono na regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Są to: udział w strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko; przeprowadzanie ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko lub udział w tych ocenach; tworze-

²⁸ Podobna sytuacja miała miejsce do końca 2010 roku, do kiedy to wojewódzki inspektor ochrony środowiska formalnie nie miał statusu organu Inspekcji Ochrony Środowiska. Organem był wojewoda, który działał przy pomocy wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska działał na rzecz i w imieniu wojewody. Sytuacja ta została zmieniona ustawą z dnia 25 listopada 2010 roku o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz na ustawą z dnia 1 stycznia 2011 roku o działach administracji rządowej (Dz.U. Nr 239, poz. 1592). Od 1 stycznia 2011 roku organami Inspekcji Ochrony Środowiska, a zarazem organami ochrony środowiska w rozumieniu ustawy Prawo ochrony środowiska jest Główny Inspektor Ochrony Środowiska oraz wojewódzki inspektor ochrony środowiska.

²⁹ Szerzej: Uzasadnienie do projektu ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

nie i likwidacja form ochrony przyrody na podstawie ustawy o ochronie przyrody; ochrona i zarządzanie obszarami Natura 2000 i innymi formami ochrony przyrody, na zasadach i w zakresie określonym ustawą o ochronie przyrody; wydawanie decyzji na podstawie ustawy o ochronie przyrody; przeprowadzanie postępowań i wykonywanie innych zadań, o których mowa w ustawie z 13 kwietnia 2007 roku o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie³⁰; przekazywanie danych do bazy danych o ocenach oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko; współpraca z organami jednostek samorządu terytorialnego w sprawach ocen oddziaływania na środowisko i ochrony przyrody; współpraca z organizacjami ekologicznymi; wykonywanie zadań, w tym wydawanie decyzji oraz zlecania ekspertyz z zakresu gospodarki odpadami³¹. Ostatnie zadanie zostało nałożone na regionalnego dyrektora ochrony środowiska ustawą z 22 stycznia 2010 roku o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw³².

Ustawodawca nie wymienia jednak w powyższym przepisie form, w jakich wskazane obowiązki mają być wykonywane. Będzie to zatem każdorazowo wynikało z przepisów stanowiących materialnoprawną podstawę takich działań³³.

W związku z tak szerokim zakresem obowiązków regionalnego dyrektora ochrony środowiska ich analiza oparta zostanie na przepisach, które dają właśnie tę podstawę do działania dla regionalnego dyrektora ochrony środowiska.

Jak wynika z art. 131. ustawy o udostępnianiu informacji, podstawowe zadania regionalnego dyrektora ochrony środowiska dotyczą przede wszystkim ochrony przyrody oraz prowadzenia lub uczestniczenia w procedurach ocen oddziaływania na środowisko. Zadania te zostaną zatem omówione w pierwszej kolejności.

5. Kompetencje regionalnego dyrektora ochrony środowiska w zakresie ocen oddziaływania na środowisko

Ocena oddziaływania na środowisko jest procedurą, stąd też jej regulacje są często bardzo szczegółowe i skomplikowane³⁴. Być może z tego też względu ustawodawca zdecydował się ustawą o udostępnianiu informacji wyłączyć tę

³⁰ Dz.U. Nr 75, poz. 493 ze zm.

³¹ Pierwotnie w przepisie tym na regionalnego dyrektora ochrony środowiska nałożono także obowiązek wykonywania zadań związanych z udziałem organizacji w systemie ek zarządzania i audytu (EMAS). Przepis ten został uchylony ustawą z 15 lipca 2011 roku o krajowym systemie ek zarządzania i audytu (EMAS) (Dz.U. Nr 178, poz. 1060).

³² Dz.U. Nr 28, poz. 145.

³³ K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnianiu...*, s. 364.

³⁴ Z tego też powodu w niniejszym opracowaniu zostaną omówione tylko kwestie najważniejsze dotyczące regionalnego dyrektora ochrony środowiska.

regulację z ustawy Prawo ochrony środowiska. Zmiana ta budziła od samego początku wątpliwości, gdyż przez takie działanie doszło do jeszcze większego „rozrzedzenia” przepisów dotyczących ochrony środowiska po wielu aktach prawnych³⁵.

Ustawodawca w art. 75. ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji rozstrzygnął o właściwości organów do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Organem dominującym co do zasady jest wójt, burmistrz, prezydent miasta. Działania innych organów wymienionych w tym przepisie są bowiem wyjątkiem od domniemania właściwości tych pierwszych.

Regionalny dyrektor ochrony środowiska został uznany za właściwy do wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w przypadku: będących przedsięwzięciami mogącymi zawsze znacząco oddziaływać na środowisko dróg, linii kolejowych, napowietrznych linii elektroenergetycznych, instalacji do przesyłu ropy naftowej, produktów naftowych, substancji chemicznych lub gazów, sztucznych zbiorników wodnych, obiektów jądrowych, składowisk odpadów promieniotwórczych; przedsięwzięć realizowanych na terenach zamkniętych; przedsięwzięć realizowanych na obszarach morskich; zmiany lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa na użytek rolny; przedsięwzięć polegających na realizacji inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego w rozumieniu przepisów ustawy z 12 lutego 2009 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego³⁶; inwestycji w zakresie terminalu; inwestycji związanych z regionalnymi sieciami szerokopasmowymi; przedsięwzięć polegających na zmianie lub rozbudowie przedsięwzięć wymienionych powyżej; przedsięwzięć polegających na realizacji inwestycji w rozumieniu przepisów ustawy z 8 lipca 2010 roku o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych³⁷.

W zakresie ocen oddziaływania na środowisko najważniejszymi zadaniami regionalnego dyrektora ochrony środowiska są³⁸: prowadzenie procedury oddziaływania na środowisko jako oceny ponownej w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji „budowlanej” z art. 72. ust. 1 pkt. 1, 10 i 14; prowadzenie procedury oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 jako części postępowania prowadzącego do wydania decyzji realizacyjnej z art. 96.; opiniowanie kwestii stwierdzenia bądź niestwierdzenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, przy czym w razie stwierdzenia takiej potrzeby – opiniowanie zakresu raportu; opiniowanie

³⁵ W. Radecki, *Ocena oddziaływania na środowisko* [w:] W. Radecki (red.), *Instytucje...*, s. 301 – 302.

³⁶ Dz.U. Nr 42, poz. 340 ze zm.

³⁷ Dz.U. Nr 143, poz. 963.

³⁸ W. Radecki, *Ocena...*, s. 287 – 288.

zakresu raportu dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko; uzgadnianie warunków realizacji przedsięwzięcia, jeżeli przed decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach jest przeprowadzana ocena oddziaływania na środowisko; uzgadnianie warunków realizacji przedsięwzięcia po przeprowadzeniu ponownej oceny oddziaływania na środowisko; stwierdzenie w odniesieniu do oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 obowiązku przeprowadzenia oceny lub braku potrzeby przeprowadzenia oceny; w odniesieniu do realizacji przedsięwzięcia po przeprowadzeniu oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 uzgodnienie warunków realizacji, odmowa uzgodnienia warunków realizacji.

Co do prawnych form działania organów biorących udział w postępowaniach w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, co do zasady, należy tutaj stosować przepisy ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, chyba że ustawa o udostępnianiu informacji stanowi inaczej.

Regionalny dyrektor ochrony środowiska w zakresie ocen oddziaływania na środowisko wydaje decyzje administracyjne, postanowienia uzgadniające, opinie oraz inne postanowienia.

Podsumowując, należy zaznaczyć, iż w poprzednim stanie prawnym zadania wykonywane przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska wykonywał wojewoda, a także po części marszałek województwa.

6. Kompetencje regionalnego dyrektora ochrony środowiska w zakresie ochrony przyrody

W zakresie zadań z zakresu ochrony przyrody jedną z istotniejszych kompetencji regionalnego dyrektora ochrony środowiska jest możliwość ustanawiania, znoszenia i zmiany granic prawnych niektórych form ochrony przyrody wynikająca z ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie z art. 13. ust. 3 tego aktu rezerwat przyrody tworzony jest w formie zarządzenia wydanego przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Co istotne, do utworzenia tej formy ochrony przyrody nie jest wymagane współdziałanie regionalnego dyrektora ochrony środowiska z innymi podmiotami. Natomiast w przypadku powiększenia, zmniejszenia lub likwidacji rezerwatu przyrody wymagane jest zasięgnięcie opinii regionalnej rady ochrony przyrody³⁹.

Kolejną kwestią jest obowiązek wynikający z art. 13. ust. 3a i 3b ustawy o ochronie przyrody. Ustawodawca nakłada na organy administracji opracowujące: projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów

³⁹ D. Strus, *Pozycja...*, s. 378.

zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, w części dotyczącej rezerwatu przyrody i jego otuliny, obowiązek uzgodnienia tych aktów planowania z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, jeśli ustalenia tych aktów mogą mieć negatywny wpływ na cele ochrony rezerwatu przyrody. Podobnie uregulowano kwestię uzgodnienia aktów planowania wynikających z ustawy z 28 września 1991 roku o lasach⁴⁰.

Kolejnym uprawnieniem regionalnego dyrektora ochrony środowiska wynikającym z ustawy o ochronie przyrody jest możliwość wprowadzenia opłat za wstęp na obszar rezerwatu przyrody, kierując się potrzebą ochrony przyrody. Organ dokonuje tego w formie zarządzenia. Opłaty te są przeznaczane na ochronę przyrody. Jak się podnosi w doktrynie, brak jest w tej regulacji określenia formy wnoszenia tego typu opłat i sposobu ich dokumentowania. „Niedoprecyzowania w tym przedmiocie mogą spowodować trudności natury technicznej”⁴¹.

W art. 15. ustawy o ochronie przyrody zawarto katalog zakazów, które ograniczają lub wyłączają korzystanie z terenów, na których obowiązują prawne formy ochrony przyrody. W ust. 5 tego przepisu ustawodawca upoważnia regionalnego dyrektora ochrony środowiska do zezwolenia na odstąpienie od wspomnianych zakazów na obszarze rezerwatu przyrody, jeżeli jest to „uzasadnione wykonywaniem badań naukowych lub celami edukacyjnymi, kulturowymi, turystycznymi, rekreacyjnymi lub sportowymi lub celami kultu religijnego i nie spowoduje to negatywnego oddziaływania na cele ochrony przyrody rezerwatu przyrody”. Ustawodawca w pierwotnej wersji tego artykułu nie rozstrzygnął jednak o formie, w jakiej to zezwolenie na odstąpienie od zakazów powinno zostać wydane. Wydaje się jednak, jak to zauważono również w doktrynie, w związku z faktem, iż takie zezwolenie wydane przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska w praktyce jest rozstrzygnięciem o charakterze indywidualnym, powinno to nastąpić w formie decyzji administracyjnej⁴².

Niedopatrzenie to zostało przez ustawodawcę usunięte ustawą z 18 sierpnia 2011 roku o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw⁴³. W ustawie tej dodano ust. 6 – 8, w których uregulowano kwestie związane z samą decyzją, wnioskiem o wydanie zezwolenia na odstąpienie od zakazów oraz warunkami realizacji tego odstąpienia⁴⁴.

⁴⁰ Dz.U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm.

⁴¹ D. Strus, *Pozycja...*, s. 378.

⁴² K. Gruszecki, 2010, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, s. 91 i n.

⁴³ Dz.U. Nr 224, poz. 1337.

⁴⁴ W tym miejscu należy także zauważyć niedbałość ustawodawcy przy wprowadzaniu zmian do obowiązujących aktów prawnych, ponieważ zarówno ta ustawa, jak i ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 roku o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich (Dz.U. Nr 208, poz. 1241), wprowadza do artykułu 15. ustawy o ochronie przyrody ustęp 6. Świadczy to niezbyt dobrze o staranności polskiego ustawodawcy.

Zgodnie z art. 19. ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody regionalny dyrektor ochrony środowiska⁴⁵ sporządza projekt planu ochrony dla rezerwatu przyrody. Projekt ten wymaga współpracy z właściwymi miejscowo radami gmin, które powinny wydać w tym zakresie opinię. Należy przyjąć, iż opinia, która jest najsłabszą formą współpracy między organami, nie będzie wiążąca dla regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Ustawodawca wykazał się niestety pewnym brakiem precyzji, nie wskazując terminu, w jakim rada gminy powinna wydać swoją opinię. Można by przyjąć na pierwszy rzut oka, że zatem rada gminy nie będzie w tym zakresie w żaden sposób ograniczona⁴⁶. Jednak taka interpretacja oznaczałaby z pewnością wydłużoną procedurę przy sporządzaniu planu ochrony.

Zgodnie z § 7 rozporządzenia Ministra Środowiska z 12 maja 2005 roku w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody⁴⁷ sporządzający projekt planu przesyła go do organów właściwych do dokonania opinii i uzgodnień przewidzianych w ustawie o ochronie przyrody. Zatem także i radzie gminy projekt planu musi zostać przesłany.

Jak ustanowiono w art. 19. ust. 6 ustawy o ochronie przyrody, „regionalny dyrektor ochrony środowiska ustanawia, w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia, plan ochrony dla rezerwatu przyrody w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania projektu planu”. Wydaje się zatem, że jest to termin, do którego rada gminy powinna wyrazić jednak swoją opinię. W przypadku braku jakiegokolwiek stanowiska przyjąć należy, iż rada nie ma zastrzeżeń do projektu planu przedstawionego przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Ustawodawca nie wskazał jednak konsekwencji przekroczenia tego terminu. Uznać zatem należy, iż jest to termin instrukcyjny⁴⁸.

Dość istotną zmianą w zakresie sporządzania planu ochrony dla rezerwatu przyrody położonego na terenie więcej niż jednego województwa jest wymóg jego wspólnego ustanowienia w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, na których obszarze działania znajdują się części tego rezerwatu. Zmiana ta polega na tym, iż w poprzednim stanie prawnym, kiedy jeszcze plan ten sporządzał wojewoda, w przypadku położenia rezerwatu przyrody na terenie kilku województw, plan sporządzał ten wojewoda, na którego terenie znajdowała się największa powierzchnia rezerwatu⁴⁹. Aktualna procedura, w której do porozumienia musi dojść kilka podmiotów, raczej nie przyspiesza całej procedury.

⁴⁵ Lub po uzgodnieniu z nim zarządzający rezerwatem albo sprawujący nad nim nadzór.

⁴⁶ Tak na przykład: K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie...*, s. 121.

⁴⁷ Dz.U. Nr 94, poz. 794.

⁴⁸ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie...*, s. 126.

⁴⁹ D. Strus, *Pozycja...*, s. 380.

Pewne kompetencje regionalny dyrektor ochrony środowiska uzyskał w związku ze sporządzaniem planu ochrony dla parku krajobrazowego. Zgodnie bowiem z art. 19. ust. 6b projekt uchwały sejmiku województwa ustanawiającej plan ochrony dla parku krajobrazowego wymaga uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Należy tutaj zwrócić uwagę na kilka kwestii. Po pierwsze, mamy tu do czynienia z już gotowym projektem uchwały. Jeśli zatem regionalny dyrektor ochrony środowiska nie otrzyma projektu tej uchwały, nie ma on obowiązku zajęcia stanowiska⁵⁰. Po drugie, skoro uzgodnienie jest uznawane za najdalej idącą formę współpracy między organami, brak porozumienia w omawianej procedurze uniemożliwia wprowadzanie planów ochrony⁵¹. Ostatnią kwestią jest problem dotyczący sytuacji, w której plan ochrony ma być sporządzony dla parku krajobrazowego położonego na terenie kilku województw. Jasno z przepisów wynika, iż właściwy dla ustanowienia planu ochrony będzie w tej sytuacji sejmik województwa, na terenie którego znajduje się siedziba parku. Brak jednak tutaj regulacji co do ewentualnego uzgodnienia tego planu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Wydaje się, iż także tutaj będzie miał zastosowanie ust. 6b art. 19. ustawy o ochronie przyrody, nakładający obowiązek takiego uzgodnienia. A jeśli tak, to udział w tej procedurze będą musieli wziąć wszyscy regionalni dyrektorzy, na których obszarze działania znajduje się ten park krajobrazowy. A to z pewnością znacznie utrudnia i wydłuża całe postępowanie.

W przypadku obszaru Natura 2000 plan zadań ochronnych jest instrumentem nowym. Do jego sporządzenia uprawniony jest, zgodnie z art. 28. ust. 5 ustawy o ochronie przyrody, regionalny dyrektor ochrony środowiska, który kieruje się „koniecznością utrzymania i przywracania do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000”. Plan ten ustanawiany jest w formie zarządzenia. Podobnie jak w przypadku rezerwatu przyrody, jeśli obszar Natura 2000 położony jest na terenie więcej niż jednego województwa, plan zadań ochronnych ustanawiają wspólnie, w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia, regionalni dyrektorzy ochrony środowiska, na których obszarze działania znajdują się części tego obszaru. Zarządzenie regionalnego dyrektora ochrony środowiska ustanawiające plan zadań ochronnych traci moc w przypadku ustanowienia planu ochrony.

Zgodnie z art. 32. ust. 3 ustawy o ochronie przyrody regionalny dyrektor ochrony środowiska jest koordynatorem funkcjonowania obszarów Natura 2000. Jego zadania mają tutaj charakter społeczno-organizatorski i materialno-techniczny⁵².

⁵⁰ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie...*, s. 126.

⁵¹ Tamże.

⁵² D. Strus, *Pozycja...*, s. 383.

Między innymi w tym celu, zgodnie z art. 114. ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, regionalny dyrektor ochrony środowiska „gromadzi dokumentację dotyczącą zasobów, tworów i składników przyrody, a w szczególności cennych ze względów naukowych tworów przyrody, stanowisk chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów, a także ich siedlisk oraz siedlisk przyrodniczych”. Dane te są następnie wykorzystywane do sprawnego koordynowania wszystkich obszarów Natura 2000. Ustawodawca jednak nie określił, jakie dokumenty oraz w jakiej formie powinny być gromadzone. Będzie to prowadziło zatem do różnych praktyk u każdego regionalnego dyrektora ochrony środowiska.

7. Kompetencje regionalnego dyrektora ochrony środowiska w zakresie szkód w środowisku

Regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska przyznano także uprawnienia przewidziane w ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Przejął on w tych kwestiach zadania dotychczas wykonywane przez wojewodę. Regionalny dyrektor ochrony środowiska jest organem ochrony środowiska właściwym w sprawach odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku. W przypadku bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub gdy szkoda w środowisku wystąpiła na obszarze dwóch lub więcej województw, właściwy jest regionalny dyrektor ochrony środowiska, który pierwszy powziął informację o ich wystąpieniu.

Ustawodawca nie wyłączył jednak całkowicie udziału wojewody w zadaniach dotyczących szkód w środowisku. Zgodnie bowiem z art. 7. ust. 3 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie regionalny dyrektor ochrony środowiska, właściwy w przypadku bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub gdy szkoda w środowisku wystąpiła na obszarze dwóch lub więcej województw, podejmuje działania w porozumieniu z wojewodą, na którego obszarze działania wystąpiło bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku.

W art. 7a ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie ustawodawca powtórzył w zasadzie regulację zawartą w art. 123. ust. 1a ustawy o udostępnianiu informacji. Jak już bowiem wspomniano, „podległość” regionalnego dyrektora ochrony środowiska Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska dotyczy wszelkich zadań wykonywanych przez ten organ.

Ustawodawca uznał również regionalnego dyrektora ochrony środowiska, tak jak poprzednio wojewodę, za właściwego w stosunku do szkód w środowisku dotyczących powierzchni ziemi wyrządzonych przed dniem 30 kwietnia 2007 roku.

Powyższe regulacje w zakresie zadań związanych ze szkodą w środowisku pole-

gały na całkowitym niemal przeniesieniu kompetencji z jednego organu – wojewody – na inny podmiot – regionalnego dyrektora ochrony środowiska.

8. Pozostałe kompetencje regionalnego dyrektora ochrony środowiska

Kolejnym zadaniem, które nałożono na regionalnego dyrektora ochrony środowiska, jest współpraca z organizacjami ekologicznymi. Wydaje się jednak, iż zadanie to należy do każdego organu wykonującego zadania z zakresu ochrony środowiska. Współpraca z takimi podmiotami służy z pewnością pogłębianiu ochrony środowiska.

Ostatnim zadaniem regionalnego dyrektora ochrony środowiska wymienionym w art. 31. ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji jest wykonywanie zadań z zakresu gospodarki odpadami. Zadania te to przede wszystkim wydawanie decyzji oraz zlecanie ekspertyz. I tak, regionalny dyrektor ochrony środowiska, zgodnie z art. 19. ust. 2 ustawy z 27 kwietnia 2001 roku o odpadach⁵³, zatwierdza w drodze decyzji program gospodarki odpadami niebezpiecznymi dla przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zamkniętych, w rozumieniu przepisów ustawy z 17 maja 1989 roku Prawo geodezyjne i kartograficzne⁵⁴. Zgodnie z ust. 4 tego artykułu musi on w tej kwestii zasięgnąć opinii wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, właściwego ze względu na miejsce wytwarzania odpadów niebezpiecznych. Kopię wydanej decyzji regionalny dyrektor ochrony środowiska przekazuje właściwemu ze względu na miejsce wytwarzania odpadów niebezpiecznych marszałkowi województwa, wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska oraz wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta.

Zgodnie z art. 21a ustawy o odpadach, regionalny dyrektor ochrony środowiska zatwierdza w drodze decyzji program gospodarki odpadami dla przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zamkniętych. Kopię tej decyzji organ przekazuje marszałkom województw oraz wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska właściwym ze względu na miejsce wytwarzania odpadów, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna.

Regionalny dyrektor ochrony środowiska wydaje także zezwolenie na prowadzenie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów; zezwolenie na prowadzenie zbierania odpadów oraz transport odpadów; pozwolenie na użytkowanie składowiska odpadów. Wymagana jest także jego zgoda na zamknięcie składowiska odpadów lub jego wydzielonej części.

Regionalny dyrektor ochrony środowiska wykonuje także ekspertyzę w przypadkach przewidzianych w art. 54b ustawy o odpadach.

⁵³ Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.

⁵⁴ Dz.U. z 2010 r. Nr 240, poz. 2027, ze zm.

9. Uwagi końcowe

Pojawienie się regionalnego dyrektora ochrony środowiska w polskim systemie prawnym było sporą zmianą i spotkało się z różnymi opiniami. Także wśród niektórych posłów już w pierwszych miesiącach nowej ustawy pojawiały się wątpliwości co do efektywności działania nowych struktur⁵⁵.

W doktrynie pozytywnie ocenia się⁵⁶, i wypada się z tym poglądem zgodzić, zamiar powierzenia postępowania związanego z oceną oddziaływania na środowisko jednemu organowi. Regulacja ustawy o udostępnianiu informacji dotycząca ocen oddziaływania na środowisko niewątpliwie zmierzała do usystematyzowania zadań organów w tym zakresie. Inną kwestią jest wyłączenie tej problematyki z ustawy Prawo ochrony środowiska, co powszechnie jest oceniane negatywnie⁵⁷. Wydaje się, że powierzenie tak wielu zadań w tym zakresie regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska jednak przyczyni się do przyspieszenia wielu przedsięwzięć inwestycyjnych, a więc pośrednio do lepszego wykorzystania środków unijnych, zwłaszcza iż jest to procedura bardzo skomplikowana i szczegółowa. Negatywnie należy natomiast ocenić fakt, iż w związku z powierzeniem zadań z zakresu ocen oddziaływania na środowisko także innym podmiotom, rozmywa się w pewnym sensie problem odpowiedzialności za wykonywanie zadań w tym zakresie.

Co do pozostałych zadań, które powierzono regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska, pojawiają się już pewne wątpliwości co do efektywności i spójności.

W przypadku zadań z zakresu ochrony przyrody, nadal wiele zadań leży w gestii innych podmiotów ze względu na specyficzny przedmiot ochrony. Należałoby może zastanowić się nad nadaniem regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska w tych kwestiach raczej funkcji „uzgadniającej” w niektórych istotnych kwestiach, jak na przykład przy obszarach Natura 2000. O fakcie, iż może regionalny dyrektor ochrony środowiska nie powinien wykonywać aż tylu zadań z zakresu ochrony przyrody, może świadczyć regulacja zawarta w przepisach przejściowych i końcowych. Zgodnie bowiem z art. 163. ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji do czasu powołania regionalnego dyrektora ochrony środowiska funkcję tę miał pełnić (maksymalnie przez okres 6 miesięcy) wojewódzki konserwator przyrody. Wydaje się, iż gdyby wzmocnić pozycję wojewódzkiego konserwatora przyrody, mógłby on z powodzeniem wykonywać zadania z zakresu ochrony przyrody powierzone obecnie regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska.

W przypadku ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie problem wyboru organu właściwego (wojewody lub marszałka województwa) w tych

⁵⁵ Wspomniane już zapytanie poselskie nr 5204 z 6 listopada 2009 roku do ministra środowiska w sprawie działalności regionalnych dyrekcyj ochrony środowiska w woj. małopolskim i śląskim.

⁵⁶ D. Strus, *Pozycja...*, s. 385.

⁵⁷ Tak na przykład: W. Radecki, *Ocena...*, s. 301 – 302.

sprawach pojawił się już na etapie przygotowywania tej ustawy⁵⁸. Ostatecznie w tamtym czasie za organ właściwy uznano wojewodę. Jak się wskazuje⁵⁹, wynikać to mogło z faktu, iż to właśnie wojewoda był wtedy terenowym organem ochrony przyrody, a to właśnie ustawa o ochronie przyrody miała najważniejsze znaczenie wobec przepisów o szkodzie w środowisku. Jak widać, problem z powierzeniem zadań dotyczących szkody w środowisku jest od samego początku dość istotny. Czy aktualna regulacja będzie skuteczniejsza pokaże zapewne dopiero praktyka.

Zaliczenie współpracy z organizacjami ekologicznymi do katalogu zadań regionalnego dyrektora ochrony środowiska wydaje się w tym wypadku zbędne. Jak należałoby się bowiem spodziewać, każdy organ wykonujący zadania publiczne, w tym zadania z zakresu ochrony środowiska, powinien w ramach wykonywania swych zadań współpracować ze społeczeństwem, zarówno z indywidualnymi podmiotami, jak i z formami zorganizowanymi. Z pewnością szerszy dialog ze społeczeństwem w postępowaniach z zakresu ochrony środowiska wspomógłby tylko wykonywanie zadań z tego zakresu.

Co do „najmłodszego” zadania, jakie powierzono regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska, dotyczącego gospodarki odpadami, wydaje się, iż ustawodawca przydzielił je temu organowi ze względu na fakt, iż zgodnie z art. 378. ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska regionalny dyrektor ochrony środowiska jest organem właściwym w sprawach przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zamkniętych. Uznać to zatem należy za pewną konsekwencję ustawodawcy w tym zakresie.

W ciągu niecałych trzech lat obowiązywania ustawy o udostępnianiu informacji katalog zadań regionalnego dyrektora ochrony środowiska uległ, jak widać, już zmianom także poprzez usunięcie zadań związanych z udziałem organizacji w systemie ek zarządzania i audytu. Jak się wydaje sam ustawodawca trochę „testuje”, z czym nowy organ może sobie w praktyce poradzić.

Aktualny system organów ochrony środowiska, zwłaszcza w związku z pojawieniem się nowego organu, jakim jest regionalny dyrektor ochrony środowiska, w wielu miejscach budzi wątpliwości co do zakresu kompetencji, co nie daje administracji publicznej jako całości możliwości sprawnego i efektywnego realizowania powierzonych jej zadań.

Jak się podkreśla⁶⁰, system organów ochrony środowiska w Polsce wymaga gruntownej reformy, która zapewniłaby większą efektywność organizacyjną i finansową. W tym celu powinien zostać wdrożony system zarządzania środowiskiem przy wykorzystaniu istniejącego potencjału kadrowego i zaplecza technicznego.

Głównym zadaniem dla ustawodawcy powinny być teraz zmiany o charakterze prawnoustrojowym mające na celu uporządkowanie instytucjonalnych powiązań kompetencyjnych między istniejącymi organami wykonującymi zadania z zakresu ochrony środowiska.

⁵⁸ W. Radecki, 2007, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, s. 73.

⁵⁹ Tamże.

⁶⁰ M. Rudnicki, *Koncepcja reformy służb ochrony środowiska* [w:] M. Rudnicki (red.), *Organizacja...*, s. 135 i n.