

# ZAGADNIENIA SYSTEMOWE PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

pod redakcją Piotra Korzeniowskiego



BIBLIOTEKA PROBLEMÓW PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

---

## 5.2.

# Rola samorządowych organów ochrony środowiska w systemie prawa ochrony środowiska

**Anna Barczak**

Dr hab.

Uniwersytet Szczeciński

## Wprowadzenie

Zagadnienia ochrony środowiska należą współcześnie do najistotniejszych problemów społecznych. Aby były one skutecznie rozwiązywane, konieczne jest podejmowanie działań kompleksowych, realizowanych przy pomocy wszystkich podmiotów funkcjonujących w państwie. Zwrócić należy uwagę, że umiejętność znalezienia optymalnego rozwiązania problemu środowiskowego należy do najtrudniejszych zadań. Wymaga ogromnej wiedzy i doświadczenia<sup>1</sup>. Stąd też ważną rolę w badanej problematyce pełnią organy administracji publicznej zarówno rządowej, jak i samorządowej. Szczególne znaczenie przypisać należy tym ostatnim podmiotom. Istotna ich rola polega na tym, że właściwe rozwiązanie zagadnień związanych z ochroną środowiska nie jest możliwe bez poznania stanu świadomości ekologicznej społeczeństwa. Działalność podejmowana przez podmioty pozostające w bezpośredniej bliskości obywatela powoduje, że zadania przez nich realizowane odnoszą pożądany skutek.

Zgodnie z Konstytucją RP<sup>2</sup> samorząd terytorialny w Polsce ustanowiony został jako podmiot uczestniczący w sprawowaniu władzy publicznej i wykonujący w tej materii istotną część zadań publicznych<sup>3</sup>,

---

1 G. Dobrowolski, *Zadania samorządu terytorialnego w dziedzinie ochrony środowiska (wybrane zagadnienia)*, [w:] B.M. Cwiertniak (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, Sosnowiec 2013, s. 250.

2 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U., nr 78, poz. 483 ze zm.).

3 Zgodnie z orzecznictwem TK wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczności czy to lokalnych, w przypadku zadań własnych, czy zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa jak w wypadku zadań zleco-

niezastrzeżonych przez Konstytucję RP lub ustawy dla innych organów.

W związku z powyższym powstaje pytanie, jaka jest rola samorządowych organów ochrony środowiska w systemie prawa ochrony środowiska? Aby uzyskać odpowiedź na postawione pytanie, należy przeanalizować zadania, jakie te organy wykonują w sferze ochrony środowiska.

## **Zadania ochronne organów ochrony środowiska na poziomie samorządowym**

Pod pojęciem „organ ochrony środowiska” rozumie się organy administracji powołane do wykonywania zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska, stosownie do ich właściwości określonej w tytule VII w dziale I ustawy *Prawo ochrony środowiska*<sup>4</sup> (art. 3 pkt 15 u.p.o.ś.). Przepis art. 376 u.p.o.ś. zawiera wyliczenie organów administracji publicznej uznawanych przez u.p.o.ś. za „organy ochrony środowiska”. Według cytowanego przepisu organami ochrony środowiska na poziomie samorządu terytorialnego są wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, sejmik województwa i marszałek województwa.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na pewną niekonsekwencję ustawodawcy<sup>5</sup>. O ile nie budzi żadnych wątpliwości, w kontekście zawartej w art. 3 pkt 15 u.p.o.ś. definicji organu ochrony środowiska, uznanie za takie organy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i sejmiku województwa, o tyle pewne wątpliwości budzi pkt 2 i 2b w art. 376 u.p.o.ś., wskazujący marszałka województwa i starostę. Zgodnie z art. 15 u.s.w.<sup>6</sup> i art. 8 u.s.p.<sup>7</sup> marszałek województwa i starosta nie są organami jednostek samorządu terytorialnego – odpowiednio poziomemu wojewódzkiego i powiatowego. Organami takimi są natomiast sejmik województwa i zarząd województwa oraz rada powiatu i zarząd powiatu.

---

nych. Zob. uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr 2. Por. także: uchwała RIO z dnia 17 grudnia 1997 r., 261/97, OSS 1998, nr 1, poz. 23; zob. także uchwałę RIO z dnia 27 marca 1997 r., VIII/24/97, OSS 1997, nr 2, poz. 65.

4 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (t.j. Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.), dalej u.p.o.ś.

5 A. Kozińska, [w:] M. Rudnicki (red.), *Organizacja ochrony środowiska*, Lublin 2011, s. 97.

6 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2013, poz. 596 ze zm.), dalej u.s.w.

7 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2013, poz. 595 ze zm.), dalej u.s.p.

Należy zgodzić się z poglądem wysuwany w doktrynie, że budzące się w tym kontekście wątpliwości nie niosą za sobą praktycznych problemów, bowiem zadania i kompetencje poszczególnych organów zostały określone w konkretnych przepisach<sup>8</sup>. Z innego punktu widzenia niepewności rodzić może uznanie spośród organów stanowiąco-kontrolnych jednostek samorządu terytorialnego za organ ochrony środowiska tylko sejmiku województwa i pominięcie rady gminy i rady powiatu, które również mają kompetencje w zakresie ochrony środowiska, wcale nie mniejsze od sejmiku województwa

Jeżeli chodzi o źródła zadań samorządowych w zakresie ochrony środowiska, to należy ich poszukiwać zarówno w rozwiązaniach przyjętych w samorządowych ustawach ustrojowych<sup>9</sup>, jak i ustawach szczegółowych. Sprawy te regulowane są również przez tzw. ustawy kompetencyjne<sup>10</sup>, które w miarę jednak ukazywania się nowych regulacji prawa ustrojowego i materialnego tracą na znaczeniu. Dokładne określenie zadań samorządowych organów ochrony środowiska możliwe jest dopiero po analizie odpowiednich przepisów zawartych w przywoływanych aktach prawnych.

O przekazaniu zadań publicznych do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego decyduje głównie efektywność realizacji zadania przez administrację samorządową. Także powody ekonomiki i oszczędności publicznej nie są bez znaczenia. Wydaje się, że dość istotną rolę w zakresie podziału zadań publicznych pomiędzy jednostki poszczególnych pionów odgrywa zasada pomocniczości (subsydiarności)<sup>11</sup>.

---

8 A. Kozińska, [w:] *Organizacja...*, s. 97.

9 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2013, poz. 594 ze zm.), u.s.g., u.s.p., u.s.w.

10 Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U., nr 32, poz. 198 ze zm.); ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U., nr 106, poz. 668 ze zm.); ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U., nr 162, poz. 1126 ze zm.); ustawa z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U., nr 12, poz. 136 ze zm.).

11 A. Wiktorowska, *Zasada subsydiarności*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. J. Filipka*, Kraków 2001, s. 759–764; R. Cybulska, *Zasada subsydiarności w polskim prawie samorządowym na tle Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, [w:] Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waliński, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 260–266; S. Dudzik, *Zasada subsydiarności w prawie Unii Europejskiej*, [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*, t. 1, Opole 1998, s. 311–321; E. Olejniczak-Szałowska,

Istnieje wiele możliwości podziałów zadań samorządowych organów ochrony środowiska. W ramach kategorii zadań ochronnych istnieje ich znaczne zróżnicowanie zdeterminowane m.in. skutkami prawnymi, jakie wywołują, treścią i charakterem prawnym, czy też rzeczywistym oddziaływaniem na środowisko. Nic zatem dziwnego, że w doktrynie kilkakrotnie podejmowano próby typologii zadań środowiskowych administracji publicznej, w tym i samorządowej<sup>12</sup>.

Na uwagę zasługuje repartycja zaproponowana przez M. Górskiego<sup>13</sup>, która na przestrzeni lat przez autora została nieco zmodyfikowana. Za kryterium podziału przyjęto charakter prawny i treść zadań w zakresie ochrony środowiska. Przyjmując takie kryterium wyodrębnienia,

M. Górski ujął zadania ochronne w cztery grupy, tj. 1) zadania organizatorskie, 2) zadania bezpośrednio-wykonawcze, 3) zadania zobowiązująco-reglamentacyjne, 4) zadania nadzorczo-kontrolne.

W dalszej części opracowania zadania samorządowych organów ochrony środowiska zostaną omówione według powyższej klasyfikacji

Zadania o charakterze organizatorskim polegają na podejmowaniu czynności oddziałujących na stan środowiska jako całość lub poszczególne jego części (elementy), których celem jest uzyskanie takiego rodzaju stosunków między elementami całości, aby części współprzyczyniały się do powodzenia całości<sup>14</sup>. Obok powiązań części z całością, powinna być również korelacja pomiędzy poszczególnymi elementami środowiska. Nie ulega wątpliwości, że istnienie tego typu związków przyczyni się do skuteczności podejmowanych działań środowiskowych. Skuteczność jest bowiem kluczem do powodzenia organizacji<sup>15</sup>.

Podstawową rolę w grupie zadań o charakterze organizatorskim przypisuje się instrumentom planistycznym, które zapewniają racjonal-

---

*Zasada pomocniczości (subsidiarności)*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004, s. 136–137.

- 12 L. Jastrzębski, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 1990, s. 63 i n.; S. Czaja, Z. Jakubczyk, *Możliwości i ograniczenia samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska naturalnego*, [w:] B. Fiedor (red.), *Samorząd terytorialny a ochrona środowiska – aspekty ekonomiczne, organizacyjne i finansowe*, red. Wrocław 1992, s. 40–44; J. Ciechanowicz, *Prawna ochrona środowiska w gminach nadmorskich*, Gdańsk 1997, s. 30 i n.; L. Gardjan-Kawa, *Administrowanie zasobami środowiska po reformie ustrojowej*, Warszawa 2000, s. 65.

- 13 Por. M. Górski, *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992, s. 105.

- 14 A. Barczak, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006, s. 53.

- 15 T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław 1978, s. 220.

ną organizację działań wspólnot samorządowych w zakresie ochrony środowiska. Planowanie jest niezbędnym warunkiem do osiągnięcia założonego celu proekologicznego<sup>16</sup>. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że obecnie planowanie odgrywa istotną rolę w działalności organów administracji publicznej, gdyż współczesna administracja zmierza do świadomego kształtowania stosunków społecznych i przeobrażeń w zamierzonym z góry celu<sup>17</sup>. Ponadto wyraźnie wskazuje się, że planowanie działań administracji ściśle wiąże się z prawidłowością i jakością funkcjonowania organów administracji<sup>18</sup>.

Wynikiem procesu planowania jest dokument zawierający wizję rozwoju systemu i określający możliwości oraz warunki rozwiązań (tj. plan działań). Co więcej, wspomniany dokument jest ważnym źródłem informacji, instrumentem kontroli oraz materiałem wykorzystywanym do rozwoju systemu w przyszłości.

Zadania o charakterze organizatorskim, pomimo braku ściśle określonej cechy lokalności, zaliczyć można co do zasady do zadań własnych samorządu terytorialnego. Adresatami ich są zarówno organy stanowiąco-kontrolne, jak i organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, przy czym te pierwsze są podmiotami je kształtującymi, a drugie – podmiotami je wykonującymi<sup>19</sup>. Z powyższego wynika, że zadania z analizowanej grupy realizowane są nie tylko przez samorządowe organy ochrony środowiska, wskazane w art. 376 u.p.o.ś., ale także przez organy samorządu terytorialnego w sensie ustrojowym.

Jak już wcześniej podniesiono, znaczącą rolę w realizacji zadań organizatorskich spełniają instrumenty planistyczne. Jeżeli chodzi o formę prawną, to przyjmują one postać uchwały, będącej źródłem prawa powszechnie obowiązującego (aktem prawa miejscowego) lub źródłem prawa wewnętrznego<sup>20</sup>.

---

16 J. Sommer, *Planowanie w ochronie środowiska*, [w:] W. Radecki (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, Warszawa 2010, s. 125–144; M. Górski, *Strategie, plany i programy*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System prawa administracyjnego*, t. 7, Warszawa 2012, s. 212–216.

17 Z. Niewiadomski, *Prawne formy działania administracji*, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 137; T. Kuta, *Niektóre formy działania samorządu terytorialnego*, [w:] *Księga pamiątkowa prof. E. Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 177; Z. Leoński, *Zarys nauki administracji*, Poznań 1997, s. 111.

18 Zob. J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2000, s. 106.

19 A. Barczak, *Zadania...*, s. 56.

20 K. Właźlak, *Inflacja prawa administracyjnego w zakresie planowania*, [w:] P.J. Suwaj (red.), *Inflacja prawa administracyjnego*, t. II, Warszawa 2013, s. 133.

W zakresie zadań o charakterze organizatorskim możemy wyróżnić trzy grupy:

- a) zadania w zakresie programowania (samorządowe programy ochrony środowiska, tzw. programy naprawcze),
- b) zadania w zakresie planowania (wojewódzkie plany gospodarki odpadami, uchwała w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, plan zagospodarowania przestrzennego województwa),
- c) zadania w zakresie pozostałych instrumentów o charakterze organizatorskim (na przykład wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, plan gospodarowania na gruntach położonych na obszarach ograniczonego użytkowania, istniejących wokół zakładów przemysłowych). Cechą znamioną tej grupy jest to, że samorządowe organy ochrony środowiska nie zawsze występują w roli głównego organu planistycznego. Ich rola sprowadza się do funkcji organu współdziałającego, zlecającego czy informacyjnego.

Przydzielenie odpowiednich obowiązków w ramach zadań o charakterze organizatorskim poszczególnym jednostkom samorządowym nie powinno budzić wątpliwości. Ustawodawca, dokonując przydziału środków prawnych w tym zakresie, wykazał się znaczną konsekwencją. Zauważa się bowiem pewną regułę. Najważniejsze instrumenty w tej materii znalazły się w gestii wszystkich struktur samorządowych (tj. gminne, powiatowe, wojewódzkie programy ochrony środowiska). Jest to prawidłowe rozwiązanie ze względu na to, że wszystkie trzy stopnie odpowiedzialne są za stan środowiska. Nie stwarza także zastrzeżeń rozdział instrumentów stosowanych w pozostałych dwóch grupach zadań organizatorskich.

Zadania o charakterze bezpośrednio-wykonawczym polegają na zobowiązaniu administracji samorządowej do podejmowania czynności mających bezpośredni wpływ na stan środowiska albo do inicjowania podejmowania takich działań, gdzie organy samorządowe wprawdzie wprost czynności nie wykonują, ale w ich realizację są ściśle włączone<sup>21</sup>. Przyjąć wobec tego należy, że będą to wszelkie zadania polegające na eliminowaniu lub ograniczaniu określonych zagrożeń powodowanych funkcjonowaniem społeczności lokalnych (na przykład zanieczyszczenie wód, powstawanie odpadów komunalnych, niszczenie powierzchni ziemi, terenów zielonych).

---

21 Zob. M. Górski, *Ochrona...*, s. 105.

Charakterystyczne dla omawianych zadań jest to, że istnieje bezpośrednie powiązanie oddziaływania administracji ze stanem środowiska (jego elementu), na co wyraźnie zwrócono uwagę w doktrynie<sup>22</sup>. Mieszczą się one przede wszystkim w ramach gospodarki komunalnej<sup>23</sup>, albowiem celem ich jest zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej<sup>24</sup>. W szczególności są to zadania z zakresu użyteczności publicznej zmierzające do bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania wspomnianych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Wśród struktur samorządowych za głównego wykonawcę tego rodzaju zadań uznano podstawowy poziom administracji samorządowej, tj. gminę. Odnotować można również przypadki wskazujące na obowiązek powiatu związany z podejmowaniem określonych działań mających bezpośredni wpływ na stan środowiska. Określone zadania w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi przyznano samorządowemu województwu. Wydaje się jednak, że to gmina i powiat są jednostkami zobligowanymi do podejmowania zadań istotnych z punktu widzenia społeczności lokalnych. Z kolei celem działania samorządu województwa jest przede wszystkim rozwój cywilizacyjny regionu. Należałoby się jednak zastanowić, czy aby powiat nie powinien mieć większego wpływu na sposób realizacji tych zadań? Istnieją bowiem pewne czynności ochronne, których gmina nie jest w stanie samodzielnie rozwiązać. Włączenie powiatu w realizację zadań bezpośrednio-wykonawczych mogłoby odbywać się na zasadzie całkowitego przejęcia zadania od gmin (na przykład w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków), ale wtedy należałoby wprowadzić zmiany w art. 4 u.s.p., wyliczającym zadania powiatu, poprzez dodanie tych zadań. Powiat mógłby również działać na zasadzie partycypacji w określonym zakresie i formach, ale to ustawodawca te kwestie winien dokładnie uregulować w ustawach z zakresu ochrony środowiska.

Zadania o charakterze bezpośrednio wykonawczym co do treści, terminów oraz kolejności wykonania kształtowane są przez organy stawiąco-kontrolne, a wykonywane przez organy wykonawcze<sup>25</sup>. Zadania tego typu realizowane są przede wszystkim w formie uchwały, która naj-

22 *Ibidem*, s. 106.

23 Zob. M. Ciepiela, *Formy komunalnej działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2001, nr 6, s. 18.

24 Postanowienie SN z dnia 19 października 1999 r., III CZ 112/99, OSP 2000, nr 10, poz. 143 z glosą W. Kubali, OSP 2000/10/144 oraz glosą częściowo aprobowaną R. Szarka, ST 2000, nr 11, s. 66.

25 Por. M. Górski, *Prawo ochrony środowiska*, [w:] M. Stahl (red.), *Materiałne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady*, Warszawa 2002, s. 242.

częściej przyjmuje postać aktu prawa miejscowego<sup>26</sup>. Zdarzają się również przypadki wykorzystania formy decyzji administracyjnej.

W obrębie zadań o charakterze bezpośrednio-wykonawczym wyróżnić można:

- a) zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków,
- b) zadania w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach oraz gospodarowania odpadami komunalnymi,
- c) zadania w zakresie ochrony terenów zieleni i zadrzewień,
- d) zadania w zakresie ochrony powierzchni ziemi.

Zadania o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym polegają na wiążącym kształtowaniu sytuacji prawnej innych podmiotów, oddziałujących na środowisko bądź korzystających z niego<sup>27</sup>. Wspomniane zadania obejmują przede wszystkim uprawnienie bądź zobowiązanie organów administracji samorządowej do nakładania na podmioty korzystające ze środowiska oznaczonych obowiązków ochronnych oraz określania dopuszczalnego zakresu i form korzystania ze środowiska<sup>28</sup>.

Charakterystyczne dla tego rodzaju zadań jest to, że jednostki samorządu terytorialnego odpowiadają za wykorzystanie możliwości nakładania na inne podmioty wszelkich dopuszczalnych obowiązków zmierzających do realizacji założonych celów środowiskowych. Wynika z tego, że przywoływane organy nie odpowiadają za ostateczny efekt w postaci istniejącego stanu środowiska, ale za to, czy wykorzystaly cały potencjał dla osiągnięcia założonego celu<sup>29</sup>.

W związku z powyższym zadania te należy uznać za jeden z ważniejszych instrumentów w dziedzinie ochrony środowiska. W doktrynie słusznie dostrzeżono zadania administracji publicznej, w tym i samorządowej, które w dziedzinie ochrony środowiska powinny zostać w istotny sposób sprecyzowane i ograniczone, przede wszystkim właśnie do zadań o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym<sup>30</sup>.

Znamienne dla analizowanej grupy zadań jest to, że jej adresatami są głównie samorządowe organy ochrony środowiska, wskazane w art. 376

---

26 D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, wyd. 2, Warszawa 2015.

27 Zob. M. Górski, *Zadania samorządu terytorialnego w dziedzinie ochrony środowiska a nowy podział kompetencji terenowych organów administracji publicznej*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 1998, nr 4, s. 15–16.

28 Szerzej na temat zob. M. Górski, *Ochrona...*, s. 106.

29 *Ibidem*.

30 M. Górski, *Wydawanie aktów administracyjnych jako prawna forma dopuszczenia administracji do korzystania z zasobów środowiska – propozycje de lege ferenda*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1994, t. L, s. 11.

u.p.o.ś., przy czym głównym wykonawcą nie jest już starosta (jak było do 31 grudnia 2007 r.), ale przede wszystkim marszałek województwa. Rolę tego pierwszego organu bowiem zmarginalizowano.

Aktualny przydział kompetencji jest poprawny zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Jeżeli uznamy, że zadania tego rodzaju winny być wykonywane przez samorząd terytorialny, to faktycznie ich usytuowanie powinno znajdować się na poziomie samorządowego województwa, ewentualnie w pozostałym zakresie winien być włączony powiat. Na pewno zadania te nie mogą być realizowane na najniższym stopniu (tj. gminnym), a to z powodu swojego znaczenia, zakresu, objętości. Własne siły mało sprawnej w tym przedmiocie wspólnoty gminnej nie przyniosą bowiem spodziewanych efektów.

Jednostki samorządu terytorialnego, wykonując zadania o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym, korzystają z najbardziej typowej formy działania administracji – decyzji administracyjnej<sup>31</sup>. Zdarzają się również przypadki wykorzystania formy uchwały (na przykład art. 116 ust. 1 u.p.o.ś.). Uzupełnieniem są czynności o charakterze materialno-technicznym (na przykład rejestry).

Ochronna decyzja administracyjna przyjmuje zazwyczaj postać pozwolenia, zezwolenia czy też koncesji<sup>32</sup>. Niekiedy brak jest określenia danego aktu indywidualnego z imienia. Wskazuje się wówczas na uprawnienie lub obowiązek organu samorządowego do podjęcia rozstrzygnięcia w określonych przypadkach lub do orzekania o prawach (obowiązках) odpowiednich podmiotów.

Ze względu na przedmiot przywoływanych zadań wyróżnić można reglamentację korzystania z zasobów środowiska (w zakresie korzystania z wód, powierzchni ziemi, przyrody i ze złoża kopaliny) oraz reglamentację emisji (tj. wydawanie pozwoleń i decyzji administracyjnych określających warunki korzystania ze środowiska i dopuszczalne poziomy emisji).

Zadania o charakterze kontrolno-nadzorczym polegają na badaniu stanu środowiska i przestrzegania obowiązków ochronnych nałożonych prawem na określone podmioty<sup>33</sup>. W tym przypadku będzie chodziło o porównanie rzeczywistego stanu środowiska ze stanem postulowanym (tj. prawnie określonymi standardami ochronnymi). Z konfrontacji ustalonego stanu faktycznego z założonym wzorcem powinny być wyciągane wnioski, mogące stanowić podstawę do ewentualnego za-

31 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 lipca 2013 r., I OSK 2210/12, LEX nr 1429055; wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 kwietnia 2013 r., II SA/Kr 1288/12, LEX nr 1310168.

32 A. Barczak, *Zadania...*, s. 146.

33 Zob. M. Górski, *Ochrona...*, s. 107.

stosowania odpowiednich środków nadzorczych. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że od treści polityki kontroli w znacznym stopniu zależy praktyczna jakość ochrony<sup>34</sup>.

Zadania kontrolno-nadzorcze w obrębie samorządu terytorialnego realizowane są przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa. Działania ich są zawsze reakcją na czynności zamierzone, podejmowane lub już dokonane przez użytkowników środowiska. Przepisy środowiskowe dokładnie określają środki oddziaływania, które mogą stosować te organy w trakcie wykonywania funkcji nadzorczych i kontrolnych.

Zakres, właściwość i sposób prowadzenia kontroli przestrzegania przepisów środowiskowych przez samorządowe organy ochrony środowiska określają art. 379 i 380 u.p.o.ś.

W celu prawidłowego wykonania zadań kontrolno-nadzorczych wspomniane organy administracji samorządowej uzyskiwały konkretne uprawnienia kontrolne. Ujęto je w katalogu zamkniętym (por. art. 379 ust. 3 p.o.ś.).

Wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa bądź też podmioty przez nich upoważnione mają także prawo do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia środowiskowe<sup>35</sup>. Jak słusznie zauważono w doktrynie, uprawnienie to ma charakter środka nadzorczego i należałoby je traktować jako obowiązek wystąpienia z wnioskiem o ukaranie, jeżeli wyniki przeprowadzonej kontroli wskazują na popełnienie wykroczenia ochronnego<sup>36</sup>.

## Podsumowanie

Prowadzone powyżej rozważania pozwalają stwierdzić, że rola samorządowych organów ochrony środowiska w systemie prawa ochrony środowiska jest znaczna.

---

34 J. Boć, *Kilka refleksji na temat kontroli ochrony środowiska*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1985, nr 713.

35 Prawa i obowiązki oskarżyciela publicznego we wspomnianym postępowaniu reguluje ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia* (Dz.U., nr 106, poz. 1148).

36 W. Radecki, *Organy administracji oraz instytucje ochrony środowiska. Tytuł VII ustawy – Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2002, s. 27.

Organy gminy mają najsilniejszą pozycję w zakresie zadań bezpośrednio wykonawczych. W przypadku zadań zobowiązująco-reglamentacyjnych i kontrolno-nadzorczych rola podstawowego stopnia samorządu terytorialnego jest najsłabsza. Mimo, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) uznany został za organ ochrony środowiska, na tle zadań starosty i marszałka województwa, jego rola w zadaniach zobowiązująco-reglamentacyjnych i kontrolno-nadzorczych jest marginalna. Wydaje się, że przyjęty rozkład zadań ochronnych w gminie jest prawidłowy. Gmina, dysponując niewielkimi siłami własnymi, może nie osiągnąć spodziewanych efektów w tym zakresie.

W przypadku powiatu najważniejszą rolę w zakresie ochrony środowiska odgrywa starosta. Został on uznany za organ ochrony środowiska. Większość jego obowiązków ma charakter zadań własnych. Wydaje się, że to zagadnienie nie zostało do końca przemyślane przez ustawodawcę, albowiem zadania starosty mają charakter głównie ogólnonarodowy. Ta uwaga znajduje zastosowanie zwłaszcza do zadań o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym. Dlatego też należy postulować, aby z uwagi na wagę tego typu instrumentów w całej ochronie środowiska realizacja ich odbywała się w formie zadań z zakresu administracji rządowej. Pozycja prawna starosty w pozostałych grupach zadań jest znikoma, z wyjątkiem zadań o charakterze kontrolno-nadzorczym, gdzie jego rola jest znaczna ze względu na powiązanie tych zadań z zadaniami o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym. Pozycja rady powiatu jest marginalna w zakresie zadań o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym. Wydaje się, że jest to dobre rozwiązanie, ponieważ specyfika tego typu zadań jest domeną organów monokratycznych, a nie kolegialnych, a takim jest przecież rada powiatu. Duża rola przypada radzie powiatu w zakresie zadań o charakterze organizatorskim. W tym miejscu uaktywnia się także udział zarządu powiatu, którego rola jest znikoma w zakresie ochrony środowiska. Wypada podkreślić, że rozkład zadań w zakresie ochrony środowiska na poziomie powiatu jest prawidłowy, uwagi pojawiają się do co ich charakteru, czy zdanie własne, czy zadanie z zakresu administracji rządowej.

Jeżeli chodzi o samorządowe województwo, to na czoło wysuwa się marszałek województwa, będący głównym wykonawcą zadań o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym i kontrolno-nadzorczym. Z dniem wejścia w życie ustawy kompetencyjnej (1 stycznia 2008) wprowadzone zmiany doprowadziły do wzmocnienia roli tego organu w ochronie środowiska. Mimo, że nie jest on organem samorządu województwa w sensie ustrojowym, to w sensie funkcjonalnym został uznany za organ ochrony środowiska. Warto podkreślić, że

otrzymane zadania są w większości zdaniem z zakresu administracji rządowej. Z kolei sejmik województwa posiada najsilniejszą rolę w grupie zadań o charakterze organizatorskim. Jest to dobre rozwiązanie, skoro w ogólnych kompetencjach tego organu znajdują się kwestie stanowiące. Dlatego też nie dziwi tak słaby jego status w grupie zadań zobowiązująco-reglamentacyjnych, uznanych za najważniejsze na tle czterech grup. Zarząd województwa natomiast pełni rolę marginalną we wszystkich czterech grupach zadań ochronnych. Zarząd województwa, będąc organem wykonawczym, pozostaje w „cieniu”.

Zagadnienie systemowe prawa ochrony środowiska, którym została poświęcona książka, ma wielkie teoretyczne i praktyczne znaczenie w dogmatyce prawa. Rozważania, które wypełniają treść książki, dotyczą wybranych zagadnień prawa ochrony środowiska, tworząc w ten sposób pewien zarys systemowego ujęcia tej gałęzi prawa. Przedmiot badanej problematyki potraktowany zostało przez Autorów w sposób otwarty na zainteresowania i potrzeby przedstawicieli innych dziedzin prawoznawstwa. Ważną częścią składową problemu doskonalenia modelu prawnego ochrony środowiska jest lepsze wykorzystanie instrumentów prawnych pozwalających racjonalnie połączyć różne metody regulacji prawnej w system prawa.

Budowanie mechanizmu ochrony prawnej środowiska jest oczywiście zadaniem wielowymiarowym i wymaga kompleksowego doń podejścia z uwzględnieniem szerokiej analizy systemowej najważniejszych zagadnień z tej dziedziny. Książka poświęcona jest teoretycznemu opracowaniu wybranych zagadnień systemowych prawa ochrony środowiska. Nie obejmuje ona wszystkich stron przedstawionego problemu, co oczywiście trudno jest dokonać w jednej pracy. Koncepcji zagadnień systemowych prawa ochrony środowiska, wysuwanej w pracy, nie można uważać za bezsporną, ale jest ona poważnie uargumentowana i daje asumpt do poważnych przemyśleń.

Oddając w ręce Czytelnika tę książkę, żywimy nadzieję, że wypełni ona istotną lukę w piśmiennictwie dotyczącym analizy systemowej prawa ochrony środowiska. Książka jest pierwszą monografią w serii *Biblioteka Problemów Prawa Ochrony Środowiska*, w ramach którego będą prezentowane poglądy przedstawicieli doktryny oraz praktyków zajmujących stosowaniem prawa ochrony środowiska.

Piotr Korzeniowski



WYDAWNICTWO  
UNIwersYTETU  
ŁÓDZKIEGO

[www.wydawnictwo.uni.lodz.pl](http://www.wydawnictwo.uni.lodz.pl)

