

MACIEJ JABŁOŃSKI

Instytut Ekologii i Bioetyki, UKSW, Warszawa

Organy i instytucje ochrony środowiska w świetle orzecznictwa administracyjnego

Słowa kluczowe: ochrona środowiska, organy ochrony środowiska, orzecznictwo administracyjne

Key words: environmental protection, environmental authorities, administrative law

W polskim systemie prawnym, nie ustanowiono zasady prymatu ochrony środowiska nad innymi względami, a granice uwzględniania kwestii ochrony środowiska wyznacza zasada zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z tą zasadą organ administracji orzekający w sprawie powinien mieć na uwadze także uwarunkowania związane z rozwojem społeczno-gospodarczym (A). Zasada zrównoważonego rozwoju pełni przede wszystkim rolę dyrektywy wykładni oraz pełni rolę podobną do zasad współżycia społecznego czy społeczno-gospodarczego przeznaczenia w prawie cywilnym. W pierwszej kolejności do uwzględniania zasady zrównoważonego rozwoju obowiązany jest ustawodawca w procesie stanowienia prawa ale z drugiej zasadą te powinny mieć na uwadze organy stosujące prawo. Niekiedy bowiem stan faktyczny wymaga rozważenia i wyważenia rozwiązań korzystniejszych stosując zasadę zrównoważonego rozwoju (B). Takie właśnie hasło przewodnie winno przyświecać wszystkim organom i instytucjom podejmujących decyzje w sprawach dotyczących stosowania i stanowienia prawa ochrony środowiska. Dotyczy to również orzecznictwa administracyjnego z dziedziny ochrony środowiska. To właśnie praktyka stosowania prawa materialnego z jego właściwą regulacją decyduje o sprawności i efektywności działania organów ochrony środowiska.

Organy ochrony środowiska w Polsce w sposób ciągły poddane są zmianom organizacyjnym, które wynikają z czynników egzogenicznych. Dotyczy to również otoczenia legislacyjnego, w tym brania pod uwagę przez orzecznictwo administracyjne w sposób coraz szerszy zasady zrównoważonego rozwoju. W ramach tej zasady mieści się nie tylko ochrona przyrody, ale i troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury (C). Skorelowanie ze sobą tych wszystkich zagadnień spowoduje właściwe implikacje w przyszłości. Tymczasem organy ochrony środowiska muszą zmagać się praktyką prawa, która dotyczy regulacji krajowych oraz prawa Unii Europejskiej oraz kłopotami dotyczącymi realizacji standardów nakreślonych przez zapisy tych regulacji. Dotyczy to całego spektrum imperium organów ochrony środowiska oraz możliwości finansowania swoich władczych zadań. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nie jest organem, który ze swej istoty może działać władczo poprzez wydawanie aktów administracyjnych (D). Na zewnętrzne czynniki składają się sprawy związane z finansowaniem ochrony środowiska w Polsce oraz kryzysem w dziedzinie finansów publicznych, co z kolei implikuje skutek w postaci zmian zasad finansowania ochrony środowiska na różnych szczeblach oraz likwidację gminnych i powiatowych funduszy. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie orzekł, że Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie są tworzone przez województwo, lecz w drodze ustawy, jak również województwa nie wyposażają ich w majątek. Dlatego też powiązanie działalności wojewódzkich funduszy z ustawą o finansach publicznych powoduje, iż funkcjonują one jako jednostki sektora finansów publicznych, których celem jest wykonanie zadań wyodrębnionych z budżetu, a wynikających wprost z ustawy, stanowiącej podstawę ich powołania. Nie są to jednak zdaniem WSA wojewódzkie jednostki organizacyjne, gdyż wojewódzkie fundusze stanowią osobny twór organizacyjny, wyposażony w osobowość prawną i funkcjonujący obok tych jednostek (E).

Organami ochrony środowiska, zgodnie z art. 376 ustawy Prawo ochrony środowiska (F) są:

- 1) wójt, burmistrz lub prezydent miasta;

- 2) starosta;
- 3) sejmik województwa;
- 4) marszałek województwa;
- 5) wojewoda;
- 6) minister właściwy do spraw środowiska;
- 7) Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska;
- 8) regionalny dyrektor ochrony środowiska.

Natomiast Marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów. Wskazane organy mogą upoważnić do wykonywania funkcji kontrolnych pracowników podległych im urzędów marszałkowskich, powiatowych, miejskich lub gminnych lub funkcjonariuszy straży gminnych. Organem ochrony środowiska w sprawach określonych przez ustawę jest również starosta, a regionalny dyrektor ochrony środowiska jest właściwy w sprawach przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zamkniętych. Marszałek województwa jest właściwy w sprawach przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zakładów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Przy ustalaniu właściwości organów ochrony środowiska instalacje powiązane technologicznie, eksploatowane przez różne podmioty, kwalifikuje się jako jedną instalację. Jeżeli natomiast chodzi o zwykłe korzystanie ze środowiska przez osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest właściwy w sprawach:

- 1) wydawania decyzji,
- 2) przyjmowania wyników pomiarów,
- 3) przyjmowania zgłoszeń.

Należy pamiętać, że w sprawach unormowanych w ustawie Prawo ochrony środowiska dotyczących korzystania ze środowiska jednostka organizacyjna nie mająca osobowości prawnej może być podmiotem praw i obowiązków. Jednostka organizacyjna gminy, wydzielona z jej struktury, nie mająca osobowości prawnej, której przedmiotem działania jest między innymi odprowadzanie ścieków do wód jest stroną po-

stępowania administracyjnego w sprawie o ustalenie wysokości opłat z tytułu korzystania ze środowiska (G).

Z kolei Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jest funduszem celowym wyodrębnionym z budżetu, w celu samodzielnej realizacji zadań nałożonych ustawą (H). Zgodnie z art. 411 ustawy Prawo ochrony środowiska finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej odbywa się przez:

1) udzielanie oprocentowanych pożyczek, w tym pożyczek przeznaczonych na zachowanie płynności finansowej przedsięwzięć współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej;

2) dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych;

3) dokonywanie częściowych spłat kapitału kredytów bankowych;

4) przyznawanie dotacji;

5) nagrody za działalność na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej, niezwiązaną z wykonywaniem obowiązków pracowników administracji rządowej i samorządowej.

Wydatkowanie środków finansowych z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej odbywa się w ramach następujących zakresów:

- 1) ochrona wód i gospodarka wodna,
- 2) ochrona powierzchni ziemi,
- 3) ochrona powietrza,
- 4) ochrona przyrody,
- 5) ochrona krajobrazu,
- 6) leśnictwo,
- 7) geologia i górnictwo,
- 8) edukacja ekologiczna,
- 9) państwowy Monitoring Środowiska,
- 10) programy interdyscyplinarne,
- 11) zagrożenia środowiska,
- 12) ekspertyzy,
- 13) prace badawcze.

Natomiast WSA w Warszawie rozróżnił (I) pojęcie wojewódzkiej jednostki organizacyjnej, gdzie stwierdził, że pojęcie wojewódzkiej jednostki organizacyjnej obejmuje zarówno wojewódzkie samorządo-

we jednostki organizacyjne, jak i wojewódzkie osoby prawne oraz inne podmioty tworzone na podstawie przepisów ustawy przez województwo, ale nie może ono wykraczać poza materię objętą regulacją ustawy, a w szczególności rozciągać się na jednostki działające wprawdzie na obszarze województwa, w stosunku do których województwo ma określone uprawnienia kontrolno-organizacyjne, nie będące jednak samorządowymi jednostkami organizacyjnymi. WSA wskazał tu na kompetencje samorządu i administracji państwowej, które ze względu na stosowanie ustawy Prawo ochrony środowiska, nie mogą być ani rozszerzane ani zawężane. Dlatego też stosowanie protez prawnych, czy rozwiązań przejściowych nie może mieć charakteru trwałego. Z drugiej strony interpretacja prawa przez sądy administracyjne nie może być zbyt daleko idąca. Statut nadany przez Ministra Środowiska Wojewódzkiemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jest aktem wewnętrznym, stanowionym przez właściwego ministra. Nie podlega zatem kontroli sądu administracyjnego, gdyż sądy administracyjne sprawują kontrolę działania administracji publicznej w zakresie określonym przez ustawy i nie mieści się w jej ramach kontrola aktów ogólnych, wewnętrznych, stanowionych przez organy centralne (J).

Wskazane orzecznictwo administracyjne podkreśla szeroką gamę zagadnień, którymi zajmują się sądy administracyjne i które są przedmiotem badania. Zdarza się, że owa kontrola sądowa jest zbyt szeroka, ale taki przypadki są weryfikowane w wyższych instancjach. Podobnie administracja publiczna czy też organy ochrony środowiska dość często nie mogą sobie poradzić z daną problematyką z dziedziny ochrony środowiska, zwracając się o rozstrzygnięcie do sądów administracyjnych. Należy pamiętać jednak o umiarze w tej kwestii oraz racjonalnym stanowieniu i stosowaniu prawa.

Bibliografia

- (A) Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 czerwca 2009 r. IV SA/Wa 1269/08.
- (B) Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 marca 2009 r. II SA/Go 825/08.

- (C) Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 lipca 2006 r. II OSK 507/06.
- (D) Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 grudnia 2010 r. II OSK 2379/10.
- (E) Wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 13 lipca 2010 r. II SA/Ol 345/10.
- (F) Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150 j.t.).
- (G) Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 grudnia 2005 r. IV SA/Wa 1910/05.
- (H) Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 kwietnia 2010 r. I SA/Kr 235/10.
- (I) Wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 maja 2011 r. VI SA/Wa 452/11.
- (J) Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 grudnia 2007 r. II OSK 1448/07.

STRESZCZENIE

Orzecznictwo sądów administracyjnych stanowi praktyczne odzwierciedlenie stanowienia prawa z zakresu prawa ochrony środowiska oraz jego stanowienia przez administrację publiczną. Zagadnienia, które nie zostały podjęte i zrealizowane przez organy legislacyjne, zostały w dalszej kolejności uściślone i skonkretyzowane przez orzecznictwo administracyjne. Właściwym wydaje się być możliwość skorelowania działań legislacyjnych i orzecznictwa administracyjnego tak, aby dawały wspólne wytyczne do stosowania prawa przez podmioty i instytucje z zakresu ochrony środowiska.

Authorities and environmental organizations in the light of the administrative law

SUMMARY

The case law of the administrative courts of law practice reflected in the field of environmental law and its regulation by the public administration. Issues that have been taken and implemented by the legislative bodies were subsequently clarified by case law and specific administration. It is appropriate to be able to correlate the legislative and administrative law in order to give common guidelines for the application of the law by the actors and institutions in the field of environmental protection.