

Model organizacyjno-prawny organów w zakresie ochrony przyrody. Zagadnienia podstawowe

Wprowadzenie

Problematyka dotycząca wdrożenia optymalnego modelu organizacyjno-prawnego organów w zakresie ochrony przyrody budzi w dalszym ciągu wiele kontrowersji, jak i rozbieżnych ocen w doktrynie prawa ochrony środowiska¹. Trzeba bowiem podkreślić, że do wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska², czyli do 1 września 1980 r. nie było odrębnej od prawa ochrony przyrody³ ustawowej regulacji prawa ochrony środowiska. Dlatego też dopiero od 1 września 1980 r. ukształtował się odrębny model organizacyjno-prawny organów ochrony środowiska, jednak dalej ustawodawca wyodrębnił prawną ochronę przyrody od prawnej ochrony środowiska. Oczywiście tak jak *de lege lata* ochrona środowiska była pojęciem szerszym wobec ochrony przyrody. Oznacza to, że słusznie utrzymano odrębność zadaniowo-kompetencyjną organów w zakresie ochrony przyrody od ówczesnych organów ochrony środowiska tak jak jest to w obecnym stanie prawnym.

Należy bowiem podkreślić, że art. 5 pkt 20 u.o.p.⁴ wprowadza definicję legalną pojęcia środowisko przyrodnicze i jest to krajobraz łącznie z tworami przyrody nieożywionej, jak i naturalnymi czy też przekształconymi siedliskami przyrodniczymi razem z występującymi na nich roślinami, zwierzętami, a także grzybami. Natomiast art. 2 ust. 1 u.o.p. stanowi, że ochrona przyrody – lecz tylko w rozumieniu tej ustawy – oznacza zachowanie, zrównoważone użytko-

* Prof. dr hab. Jerzy Stelmasiak, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Instytut Nauk Prawnych; ORCID: 0000-0002-1397-3595.

¹ Zob. R. Mikosz, *Wprowadzenie do prawa środowiska*, Katowice 2021, s. 121-136.

² Dz. U. Nr 3, poz. 6 ze zm.

³ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody, Dz. U. Nr 25, poz. 180 ze zm. oraz W. Radecki, *Zarys dziejów prawnej ochrony przyrody i środowiska w Polsce*, Kraków 1990, s. 93-149.

⁴ Zob. także: W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 453-473 i D. Danecka, W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody z komentarzem do wybranych przepisów*, Warszawa 2023, s. 473-493.

wanie oraz odnawianie zasobów, tworców i składników przyrody. Z kolei art. 3 pkt 13 pr. o.ś. stanowi, że ochrona środowiska – w związku z art. 3 pkt 39 pr. o.ś., czyli definicją legalną pojęcia środowisko – oznacza podjęcie lub zaniechanie działań, które mają na celu zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej w świetle art. 3 pkt 32 pr. o.ś. Oparte jest to w szczególności na przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom środowiska, racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu jego zasobami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w świetle dyspozycji art. 5 Konstytucji RP, w związku z art. 3 pkt 50 pr. o.ś., a także przywracania elementów przyrodniczych do stanu właściwego. Jest to zgodne z zakresem przedmiotowym pojęcia środowisko, które obejmuje ogół elementów przyrodniczych, jak i przekształconych przez człowieka, m.in. krajobraz, klimat oraz elementy różnorodności biologicznej, a nie tylko powierzchnię ziemi, wody i powietrze. Ponadto art. 3 pkt 14 pr. o.ś. wprowadza pojęcie organu administracji, także w znaczeniu funkcjonalnym, zaś art. 3 pkt 15 pr. o.ś. stanowi, że organ ochrony środowiska jest to organ administracji utworzony do realizacji zadań publicznych, z zakresu ochrony środowiska zgodnie z ich właściwością rzeczową, miejscową i funkcjonalną. Natomiast nie ma tego rodzaju regulacji w u.o.p. Jednak podzielałam stanowisko tej części doktryny prawa ochrony środowiska, że pojęcie „organy w zakresie ochrony przyrody” obejmuje tylko organy wymienione w art. 91 u.o.p., czyli centralne organy takie jak minister właściwy dla środowiska, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz organy terenowe (regionalny dyrektor ochrony środowiska, wojewoda, marszałek województwa, starosta, wójt, burmistrz, jak i prezydent miasta oraz dyrektor parku narodowego). Z kolei pojęcie „organy ochrony przyrody” jest podmiotowo szersze, ponieważ obejmuje również np. organy opiniodawczo-doradcze⁵.

1. Centralne organy administracji rządowej w zakresie ochrony przyrody

Na wstępie należy podkreślić, że po okresie zamieszania zadaniowo-kompetencyjnego, czyli likwidacji działu „środowisko” w poprzednio obowiązującym stanie prawnym i utworzenia nowego działu „klimat”, przez pewien okres część zadań z uprzedniego jednorodnego działu „środowisko” nie miało umocowania w u.d.a.rz. Dopiero wprowadzenie przez ustawodawcę nowego

⁵ Zob. W. Radecki, *Organizacja ochrony przyrody*, [w:] W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006, s. 214 i n.; R. Mikosz, *op. cit.*, s. 124-127.

działu „środowisko”, odrębnego wobec działu „klimat”, uporządkowało stan prawny, w którym utworzono urząd Ministra Klimatu i Środowiska⁶. Oznacza to, że swoim zakresem przedmiotowym obejmuje zakres działania ministra właściwego do spraw klimatu oraz ministra właściwego do spraw środowiska. Stąd obecnie dział środowisko obejmuje swoim zakresem zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 1 u.d.a.rz. także ochronę i kształtowanie środowiska przyrodniczego, a także oczywiście racjonalne wykorzystanie jego zasobów pod kątem ochrony przyrody, w tym m.in. w parkach narodowych, rezerwach przyrody i parkach krajobrazowych, jak również w celu ochrony bioróżnorodności, a także ochrony gatunkowej zwierząt i roślin czy pozostałych tworów przyrody. Oczywiście minister właściwy ds. środowiska realizuje zadania z zakresu ochrony przyrody dalej przy pomocy Głównego Konserwatora Przyrody, który pełni funkcję sekretarza lub podsekretarza stanu w urzędzie tego ministra, zgodnie z ustawowym umocowaniem z art. 92 ust. 1 u.o.p. Dlatego też słusznie Prezes Rady Ministrów powołuje i odwołuje Głównego Konserwatora Przyrody na wniosek tego działowego ministra (art. 92 ust. 2 u.o.p.). Z kolei zgodnie z art. 95 pkt 1 u.o.p. w związku z art. 96 u.o.p. Państwowa Rada Ochrony Przyrody jest organem opiniodawczo-doradczym dla ministra właściwego do spraw środowiska, lecz słusznie oczywiście tylko w zakresie ochrony przyrody. Ponadto dualizm zadaniowo-kompetencyjny organów ochrony środowiska i organów ochrony przyrody nastąpił także w odniesieniu do organów opiniodawczo-doradczych, ponieważ Państwowa Rada Ochrony Środowiska jest tego rodzaju organem dla ministra właściwego do spraw środowiska. Należy zaznaczyć, że ten model organizacji ochrony środowiska zachodzi także na poziomie organów terenowych, stąd będzie to przedmiotem dalszej analizy i oceny.

Z kolei oprócz obszaru Natura 2000 tworzonego na podstawie art. 26 w związku z art. 27, art. 27a. u.o.p. w formie rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska pozostałe formy ochrony przyrody są tworzone przez terenowe organy administracji rządowej lub organy samorządu województwa i samorządu gminnego, co jest zgodne z zasadą pomocniczości. Jednak *de lege lata* utworzenie parku narodowego nie jest w formie rozporządzenia Rady Ministrów, tylko ustawy, co stanowi odejście od modelu, który obowiązywał jeszcze na mocy art. 9 ustawy z dnia 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody⁷.

Z analizy modelu organizacyjno-prawnego w zakresie centralnych organów ds. ochrony przyrody można sformułować wniosek, że ustawodawca nie

⁶ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska, Dz. U. poz. 1734 oraz R. Mikosz, *op. cit.*, s. 125-127.

⁷ Dz. U. Nr 31, poz. 274.

wypracował w tym zakresie podmiotowym i przedmiotowym spójnej koncepcji centralnych organów do spraw ochrony przyrody. Wprowadzony zakres działania ministra właściwego do spraw środowiska w relacji do zakresu działania ministra właściwego do spraw klimatu dalej budzi szereg kontrowersji co do prawidłowości tego podziału w świetle m.in. także optymalnej ochrony zasobów przyrodniczych środowiska, których ochrona jest również unormowana w innych regulacjach ustawowych⁸, przy czym ochrona przyrody nie wchodzi w zakres działania Głównego Inspektora Ochrony Środowiska zgodnie z art. 377 pr. o.ś. w związku z art. 2 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o inspekcji ochrony środowiska⁹. Ponadto słusznie kompetencje w zakresie wprowadzenia ochrony gatunkowej zwierząt, roślin i grzybów posiada minister właściwy do spraw środowiska, który w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa wydaje w tym celu rozporządzenie w odniesieniu do roślin na podstawie art. 48 u.o.p., a zwierząt na podstawie art. 49 u.o.p., zaś grzybów – na podstawie art. 50 u.o.p. Z kolei minister właściwy do spraw środowiska także słusznie ustanawia w formie rozporządzenia plan ochrony dla parku narodowego (art. 19 ust. 5 u.o.p.).

2. Terenowe organy właściwe w zakresie ochrony przyrody

Zgodnie z dyspozycją art. 91 u.o.p. terenowymi organami ochrony przyrody są wojewoda, regionalny dyrektor ochrony środowiska, marszałek województwa, dyrektor parku narodowego, starosta oraz wójt, burmistrz czy też prezydent miasta. Trzeba jednak podkreślić, że kompetencję do tworzenia formy ochrony przyrody spośród wymienionych organów w zakresie ochrony przyrody, którą jest rezerwat przyrody, posiada tylko regionalny dyrektor ochrony przyrody. Na podstawie art. 13 ust. 3 u.o.p. uznanie za rezerwat przyrody wymaga bowiem wydania zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska, które z woli ustawodawcy jest aktem prawa miejscowego¹⁰. Tego rodzaju jednoznaczne rozstrzygnięcie ustawodawcy było jednak konieczne, ponieważ w świetle art. 93 Konstytucji RP zarządzenia mają charakter wewnętrzny (*res internae*), a więc obowiązują wyłącznie jednostki organizacyjne

⁸ Zob. np. art. 2 pkt 16 e, który definiuje pojęcie krajobrazu oraz art. 2 pkt 16 f, który definiuje pojęcie krajobrazu priorytetowego u.p.z.p. czy też ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmoczeniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774).

⁹ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 824.

¹⁰ Zob. E. Radecka, *Rezerwat przyrody jako prawna forma ochrony przyrody*, Toruń 2019, s. 89-126.

podległe organowi wydającemu dane zarządzenie. Ponadto zgodnie z art. 93 ust. 2 Konstytucji RP nie mogą stanowić podstawy decyzji wydawanych wobec jej adresatów. Natomiast charakter prawny aktów prawa miejscowego reguluje art. 94 Konstytucji RP. Jest to bowiem akt prawa lokalnego obowiązujący tylko na określonym wycinku terytorium państwa i jest wydawany na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, lecz nie w celu jej wykonania jak w przypadku rozporządzenia Rady Ministrów czy ministra w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji RP¹¹. Natomiast pozostałe formy ochrony przyrody w rozumieniu art. 6 pkt 3 i 4 oraz pkt 6-9 u.o.p. nie ustanawia żaden z organów wymienionych w art. 91 u.o.p. Wynika to z tego, że zarówno park krajobrazowy w rozumieniu art. 16 ust. 3 u.o.p., jak i obszar chronionego krajobrazu w rozumieniu art. 23 ust. 2 u.o.p. obecnie ustanawia sejmik województwa w formie także aktu prawa miejscowego. W poprzednim stanie prawnym kompetencje w tym zakresie posiadał wojewoda. Tego rodzaju zmiana kompetencji jest moim zdaniem zgodna z konstytucyjną zasadą decentralizacji władzy publicznej w świetle art. 15 Konstytucji RP, jak również zasadą pomocniczości. Jednak słusznie ustawodawca stanowi w art. 16 ust. 4-4d u.o.p., że projekt uchwały dotyczący utworzenia, zmiany granic i likwidacji parku krajobrazowego wymaga uzgodnienia w świetle art. 106 k.p.a., a nie tylko opinii, z właściwą miejscowo radą gminy oraz regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Natomiast odmowa uzgodnienia przez radę gminy może nastąpić tylko w przypadku, gdy ustanowienie parku krajobrazowego spowodowałoby ograniczanie możliwości rozwoju gminy, który wynika z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w zakresie nieproporcjonalnym do wartości, które ma chronić park krajobrazowy¹². Jednak nie jest to dozwolone w świetle art. 16 ust. 4c u.o.p., jeżeli utworzenie parku krajobrazowego wynika z rekomendacji zawartej w audycie krajobrazowym, o którym stanowi art. 38a u.p.z.p. Ponadto podobne rozwiązanie dotyczące uzgodnień przyjął ustawodawca w odniesieniu do uchwały sejmiku województwa o utworzeniu obszaru chronionego krajobrazu, zgodnie z dyspozycją art. 23 ust. 3-3c u.o.p. Natomiast odrębnym rozwiązaniem, które przyjął ustawodawca, jest przyznanie kompetencji sejmikowi województwa do wyznaczenia, w ramach obszaru chronionego krajobrazu, lecz tylko w granicach krajobrazów priorytetowych ustalonych w ramach audytu krajobrazowego w rozumieniu art. 38a u.p.z.p., stref ochrony krajobra-

¹¹ Zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 126-127 i 229.

¹² Zob. H. Izdebski, *Zasada proporcjonalności a władza dyskrecyjna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 1 (28), s. 9-24.

zu. Wymaga to jednak uzgodnienia w trybie art. 106 k.p.a. z właściwym miejscowo regionalnym dyrektorem ochrony środowiska i tylko opinii właściwego miejscowo wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 23 a ust. 1-8 u.o.p.). Natomiast w odniesieniu do zakazów, które mają być wprowadzone zgodnie z art. 24 ust. 1a u.o.p., np. lokalizowania nowych obiektów budowlanych, wymaga to też uzgodnienia z właściwą miejscowo radą gminy. Trzeba bowiem podkreślić, że na terenie każdego tego rodzaju obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym obowiązuje specjalny reżim prawny w postaci zakazów, które dopuszcza ustawodawca¹³.

Należy zaznaczyć, że *de lege lata* prawidłowo kompetencje do ustanowienia indywidualnych form ochrony przyrody posiada tylko rada gminy (miasta). Oznacza to, że ustanowienie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego, jak i zespołu przyrodniczo-krajobrazowego zachodzi w formie uchwały rady gminy będącej aktem prawa miejscowego, której projekt wymaga uzgodnienia, a nie tylko opinii właściwego miejscowo regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Z kolei Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska zgodnie z dyspozycją art. 45a u.o.p. odpowiada za koordynację funkcjonowania form ochrony przyrody oprócz parków narodowych i obszarów Natura 2000. Ponadto należy podkreślić, że regionalny dyrektor ochrony środowiska, a także Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, wydając stosowne decyzje administracyjne dotyczące ochrony przyrody, muszą mieć zawsze ustawowe umocowanie, np. jeżeli właściwy miejscowo regionalny dyrektor ochrony środowiska wydaje na podstawie art. 34i art. 34 ust. 1 u.o.p. zezwolenie na odstępstwo od zakazów obowiązujących na obszarach Natura 2000. Ponadto dla rezerwatu przyrody regionalny dyrektor ochrony środowiska ustanawia w formie aktu prawa miejscowego plan ochrony (art. 19 ust. 6 u.o.p.), a dla parku krajobrazowego – sejmik województwa także w formie aktu prawa miejscowego (art. 19 ust. 6a u.o.p.).

Należy również zaznaczyć, że także na szczeblu terenowym działają organy opiniodawczo-doradcze w zakresie ochrony przyrody. Są to: regionalna rada ochrony przyrody będąca takim organem dla regionalnego dyrektora ochrony środowiska (art. 95 pkt 2 u.o.p.), rada naukowa parku narodowego dla dyrektora parku narodowego (art. 95 pkt 3 u.o.p.), jak i rada parku krajobrazowego dla dyrektora parku krajobrazowego lub dyrektora zespołu parków krajobrazo-

¹³ Zob. J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017, s. 685-717 oraz P. Zacharczuk, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 1-26 i 171-302.

wych. Oczywiście wymienione organy nie posiadają żadnych władczych kompetencji np. w zakresie ustanawiania form ochrony przyrody lub wydawania zewnętrznych aktów administracyjnych w formie decyzji administracyjnej czy też postanowienia w trybie k.p.a. Natomiast formułowane przez niech opinie bezspornie posiadają wysoki walor merytoryczny, wynikający m.in. z dużej wiedzy merytorycznej jej członków.

Zakończenie

Dotychczasowe rozważania, w których poddałem analizie i ocenie model organizacyjno-prawny organów właściwych w zakresie ochrony przyrody, pozwoliły sformułować następujące wnioski.

Po pierwsze, biorąc pod uwagę właściwość miejscową i rzeczową centralnych i terenowych organów realizujących zadania i kompetencje w zakresie ochrony przyrody, należy zaznaczyć, że prawna ochrona przyrody jest częścią prawnej ochrony środowiska. Powoduje to, że model organizacyjno-prawny organów w tym zakresie przedmiotowym powinien uwzględniać zarówno zasadę kompleksowości w rozumieniu art. 5 pr. o.ś.¹⁴, jak i oczywiście zasadę pomocniczości. Oznacza to, że ochrona środowiska przyrodniczego nie powinna być realizowana „kosztem” ochrony pozostałych elementów przyrodniczych środowiska w rozumieniu art. 3 pkt 39 pr. o.ś. w związku z art. 3 pkt 13 tejże ustawy.

Po drugie, słusznie zgodnie z zasadą pomocniczości przyznano kompetencje do ustanawiania parku krajobrazowego i obszaru chronionego krajobrazu w formie aktu prawa miejscowego sejmikowi województwa, a nie – jak w poprzednim stanie prawnym – wojewodzie¹⁵. Dotyczy to również przyznania przez ustawodawcę radzie gminy (miasta) wyłącznej kompetencji do ustanowienia tzw. indywidualnych form ochrony przyrody, które w poprzednim stanie prawnym rada gminy mogła realizować pod warunkiem, że wojewoda odmówił ich utworzenia.

Po trzecie, utworzenie z woli ustawodawcy od dnia 15 listopada 2008 r. nowego pionu organów w postaci regionalnego dyrektora ochrony środowiska i Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska spowodowało, że wybrane zadania i kompetencje w zakresie ochrony przyrody przeszły do właściwości

¹⁴ Zob. P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 333-348.

¹⁵ Zob. A. Barczak, *Rola samorządowych organów ochrony środowiska w systemie prawa ochrony środowiska*, [w:] P. Korzeniowski (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015, s. 219-230.

tych organów. Ponadto są to organy wymienione nie tylko w art. 91 u.o.p. jako organy w zakresie ochrony przyrody, lecz także są to – w świetle art. 376 pkt 5 i 6 pr. o.ś. – organy ochrony środowiska. Natomiast w świetle art. 377 pr. o.ś. są jeszcze wyodrębnione organy kontrolne w zakresie ochrony środowiska, tj. wojewódzki inspektor ochrony środowiska i Główny Inspektor Ochrony Środowiska. Oznacza to, że katalog organów właściwych w zakresie ochrony środowiska oraz ochrony przyrody jest bardzo rozproszony, ponieważ obejmuje kilkanaście organów terenowych oraz Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska i Głównego Inspektora Ochrony Środowiska jako organy centralne. Także podział na dział środowisko (art. 28 u.d.a.rz.) oraz dział klimat (art. 13a u.d.a.rz.) nie jest precyzyjny, biorąc pod uwagę, że np. ochrona krajobrazu jest zarówno częścią ochrony środowiska, jak i ochrony przyrody. Dlatego też w doktrynie jest formułowany wniosek *de lege ferenda* utworzenia jednolitego organu w postaci Agencji Ochrony Środowiska.

Trzeba także podkreślić, że realizacja zadań i kompetencji w zakresie ochrony przyrody wymaga posiadania przez właściwe organy wyspecjalizowanej wiedzy merytorycznej, biorąc pod uwagę, że przepisy prawa ochrony przyrody zawierają wiele odesłań pozasystemowych, np. do nauk biologicznych, ekologicznych czy chemicznych¹⁶.

¹⁶ Zob. J. Supernat, *Odesłania do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym*, AUWr No 763, „Prawo” 1984, t. CXXVII, s. 55-56.