

Anna Barczak

ZADANIA SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO
W ZAKRESIE
OCHRONY ŚRODOWISKA



DOM WYDAWNICZY ABC

ZADANIA SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO
W ZAKRESIE
OCHRONY ŚRODOWISKA

Anna Barczak

ZADANIA SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO
W ZAKRESIE
OCHRONY ŚRODOWISKA



DOM WYDAWNICZY ABC

Wydawca
Justyna Kossak

Redaktor
Iwona Pisiewicz

Redaktor techniczny
Janina Burek

Korekta
Lilianna Rudnik

© Copyright by Dom Wydawniczy ABC
Oddział Polskich Wydawnictw Profesjonalnych Sp. z o.o., 2006

ISBN 83-7416-755-6

Dom Wydawniczy ABC
Oddział Polskich Wydawnictw Profesjonalnych Sp. z o.o.
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. (022) 535-80-00, faks (022) 535-90-01, infolinia 0 800 120 188
<http://www.abc.com.pl/ksiegarnia>
e-mail: handel@abc.com.pl

Druk i oprawa: Drukarnia Wydawnicza im. W.L. Anczyca
Kraków, ul. Wrocławska 53

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Akty prawne	7
Periodyki	9
Inne skróty	10
Wstęp	13
Rozdział 1. Określanie zadań środowiskowych	
administracji samorządowej w normach prawnych	17
„Zadania” i „kompetencje” – ustalenia pojęciowe	17
System zadań administracji samorządowej	20
Zadania środowiskowe administracji samorządowej	34
Typologia zadań organów administracji samorządowej	
w zakresie ochrony środowiska	46
Wnioski	51
Rozdział 2. Zadania o charakterze organizatorskim	53
Zagadnienia ogólne	53
Programy ochrony środowiska	66
Programy naprawcze	78
Instrumenty zagospodarowania przestrzennego	82
Inne instrumenty	96
Wnioski	100
Rozdział 3. Zadania o charakterze bezpośrednio	
wykonawczym	104
Zagadnienia ogólne	104
Zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę	
i zbiorowego odprowadzania ścieków	108
Zadania w zakresie utrzymania czystości i porządku	
w gminach oraz zagospodarowania odpadami komunalnymi	113

Zadania w zakresie ochrony terenów zieleni i zadrzewień	127
Zadania w zakresie ochrony powierzchni ziemi	131
Wnioski	137
Rozdział 4. Zadania o charakterze zobowiązująco- -reglamentacyjnym	139
Zagadnienia ogólne	139
Reglamentacja korzystania z zasobów środowiska	153
Reglamentacja emisji	188
Wnioski	203
Rozdział 5. Zadania o charakterze kontrolno-nadzorczym	205
Zagadnienia ogólne	205
Kontrola jakości środowiska	211
Nadzór nad przestrzeganiem obowiązków środowiskowych	216
Wnioski	243
Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska (zestawienie tabelaryczne)	245
Zakończenie	429
Wykaz aktów prawnych (w układzie chronologicznym)	433
Wykaz orzeczeń	441
Literatura	447

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- IOŚ** – ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 112, poz. 982 z późn. zm.)
- k.p.a.** – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
- p.o.ś.** – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.)
- p.p.s.a.** – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270)
- u.c.p.g.** – ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. Nr 132, poz. 622 z późn. zm.)
- u.g.k.** – ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 z późn. zm.)
- u.l.** – ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 z późn. zm.)
- u.m.o.p.** – ustawa z dnia 30 lipca 2004 r. o międzynarodowym obrocie odpadami (Dz. U. Nr 191, poz. 1956)
- ustawa nowelizująca** – ustawa z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 113, poz. 954)
- u.o.** – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. Nr 62, poz. 628 z późn. zm.)
- u.o.g.r.l.** – ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 16, poz. 78 z późn. zm.)

- u.n.** – ustawa z dnia 26 czerwca 2003 r. o nasiennictwie (Dz. U. Nr 117, poz. 1299)
- u.o.o.** – ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (Dz. U. Nr 63, poz. 638 z późn. zm.)
- u.o.p.** – ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880)
- u.o.p.o.p.d.** – ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej (Dz. U. Nr 63, poz. 639 z późn. zm.)
- u.o.r.** – ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (Dz. U. z 2004 r. Nr 11, poz. 94)
- u.o.ś.** – ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 z późn. zm.)
- u.o.z.** – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 z późn. zm.)
- u.p.b.** – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 z późn. zm.)
- u.p.e.a.** – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 110 poz. 968 z późn. zm.)
- u.p.g.g.** – ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 27, poz. 96 z późn. zm.)
- u.p.ł.** – ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 372 z późn. zm.)
- u.p.o.d.** – ustawa z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (tekst jedn. Dz. U. z 1996 r. Nr 85, poz. 390 z późn. zm.)
- u.p.w.** – ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. Nr 115, poz. 1229 z późn. zm.)
- u.p.z.p.** – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.)
- u.r.ś.** – ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (tekst jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr 66, poz. 750 z późn. zm.)

- u.s.d.g.** – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807)
- u.s.g.** – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)
- u.s.p.** – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.)
- u.s.w.** – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.)
- u.st.g.** – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. Nr 123, poz. 779 z późn. zm.)
- ustawa wprowadzająca** – ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 100, poz. 1085 z późn. zm.)
- u.u.o.u.** – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym (Dz. U. Nr 23, poz. 150 z późn. zm.)
- u.z.p.** – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.)
- u.z.z.w.z.o.ś.** – ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. Nr 72, poz. 747 z późn. zm.)

Periodyki

- BGBI** – Dziennik Ustaw RFN (Bundesgesetzblatt)
- BSE** – Biuro Studiów i Ekspertyz
- Dz. U.** – Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
- Dz. Urz. Wojew.** – Wojewódzki Dziennik Urzędowy
- GV NV** – Dziennik Ustaw i Rozporządzeń Kraju Nadrenia-Westfalia (Gesetz- und Verordnungsblätter für das Land Nordrhein – Westfalen)
- M. P.** – Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”
- O. J.** – Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich (Official Journal of the European Communities)

ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Najwyższego

OSN – Orzecznictwo Sądu Najwyższego

OSNAP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracji i Pracy

OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich

OSS – Orzecznictwo Sądów Samorządowych

Inne skróty

decyzja u.l.i.c.p. – decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego

decyzja w.z.z.t. – decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

dyrektor zgw – dyrektor zarządu gospodarki wodnej

EEA – Europejska Agencja Ochrony Środowiska (European Environment Agency)

FOGR – Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych

GFOŚiGW – Gminny Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

m.p.z.p. – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

MŚ – Minister Środowiska

NFOŚiGW – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

ONZ – Organizacja Narodów Zjednoczonych

OOŚ – oceny oddziaływania na środowisko

PFOŚiGW – Powiatowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Prezes KZGW – Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej

PZŁ – Polski Związek Łowiecki

p.z.p.w. – plan zagospodarowania przestrzennego województwa

RP – Rzeczpospolita Polska

SKO – Samorządowe Kolegium Odwoławcze

studium u.k.z.p.g. – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

SN – Sąd Najwyższy

SP – Skarb Państwa

s.r.w. – strategia rozwoju województwa

tekst jedn. – tekst jednolity

UE – Unia Europejska

WE – Wspólnoty Europejskie

WFOŚiGW – Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki
Wodnej

ZN – Zeszyty Naukowe

z późn. zm. – z późniejszymi zmianami

WSTĘP

Ochrona środowiska jest dziedziną życia społeczno-gospodarczego, która odgrywa ważną rolę w działaniach politycznych i gospodarczych w skali globalnej, regionalnej i lokalnej. Problemy ochrony środowiska należą do najistotniejszych problemów społecznych. Aby ochrona środowiska była skuteczna, należy podejmować działania kompleksowe, realizowane przy pomocy wszystkich podmiotów funkcjonujących w państwie. Szczególne znaczenie odgrywają organy administracji publicznej, zarówno rządowej, jak i samorządowej.

Właściwe rozwiązanie kwestii związanych z ochroną środowiska nie jest jednak możliwe bez poznania stanu świadomości ekologicznej społeczeństwa, zagadnień ochronnych istniejących na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz istoty samorządu terytorialnego. Należy zdawać sobie sprawę z tego, że osiągnięcie sukcesów na poziomie samorządu terytorialnego przynosi korzyści całemu państwu. Właściwe realizowanie zadań, w tym dotyczących środowiska, odnosi pożądany skutek wówczas, gdy zadania te są przedmiotem działalności podejmowanej przez podmioty pozostające w bezpośredniej bliskości obywatela.

Reformy administracji (w latach 1990 i 1998) ukształtowały nowy model samorządu terytorialnego. Za najważniejsze uznano takie cechy, jak kreatywność, samodzielność, przejawianie inicjatyw, a nie bierne czekanie na wytyczne. To władze lokalne zobowiązane są do podjęcia i prowadzenia dialogu ze społeczeństwem oraz propagowania zasad zrównoważonego rozwoju wśród społeczności na danym terenie. Podstawowym czynnikiem mającym wpływ na skuteczność działania wspomnianych struktur w pewnych sferach życia społeczno-gospodarczego jest określenie przez ustawy ich zadań i kompetencji. Bez wątplenia sformułowanie zadań jest zarazem określeniem pozycji wspólnot samorządowych w danej dziedzinie.

Nowy, rzetelny i realny obraz usamodzielnienia administracji samorządowej przyczynił się do zmiany statusu wspólnot samorządowych w dziedzinie ochrony środowiska. Dzięki reformie prawa ochrony środowiska (w latach 2001 i 2002) można mówić o istotnych modyfikacjach i uzupełnieniach w zakresie, kierunkach i systemie działań środowiskowych związanych z harmonizacją polskiego porządku prawnego z ustawodawstwem unijnym. W wyniku tych przemian doprecyzowano rozkład kompetencji między organami administracji publicznej. Jednym z elementów wspomnianych przekształceń była dalsza decentralizacja zadań środowiskowych na rzecz samorządu terytorialnego.

Zauważalne zmniejszenie efektywności struktur samorządowych w rozwiązywaniu zagadnień środowiskowych wymaga jednak przebudowy zasad funkcjonowania tych struktur. Ma to szczególne znaczenie wobec łatwego do przewidzenia wzrostu liczby i stopnia skomplikowania obowiązków ochronnych jednostek samorządu terytorialnego w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Ponadto w literaturze z zakresu prawa administracyjnego brakuje aktualnego opracowania dotyczącego pozycji władz lokalnych w tej dziedzinie. Mimo niewątpliwego znaczenia tej dziedziny oraz jej dynamicznego rozwoju materia ta nie budzi szczególnego zainteresowania teoretyczno-prawnego i doktrynalnego. W cieniu zainteresowania piśmiennictwa pozostaje – poza nielicznymi wyjątkami – przede wszystkim kwestia aktualnego wykazu zadań i kompetencji władz lokalnych, ustalonego odrębnie dla każdego stopnia samorządowego, wraz z wydzieleniem zadań i kompetencji poszczególnych organów (stanowiących i wykonawczych). Jest to o tyle istotne, że wspomniane struktury są obowiązane nie tylko wykonywać te zadania, ale również uwzględniać je podczas wykonywania innych obowiązków, niemających charakteru środowiskowego. Wymienione zadania stały się podstawą podjęcia próby analizy problemów związanych z partycypacją samorządu terytorialnego w rozstrzyganiu kwestii środowiskowych.

Jako metodę badań przyjęto analizę materiału normatywnego, głównie prawa polskiego. Oceniając przepisy normujące ochronne zadania i kompetencje samorządu terytorialnego, starano się porównać prawo polskie z prawem unijnym w zakresie ważniejszych instrumentów przyznanych władzom lokalnym (programów ochrony środowiska, pozwoleń emisyjnych, zezwoleń). Analizie poddano też poglądy prezentowane w nauce prawa administracyjnego. Wykorzystano również badania porównawcze i literaturę zagraniczną (głównie niemieckojęzyczną i an-

głożeń) – na tyle, na ile było to możliwe ze względu na dostępność materiałów i potrzeby w zakresie poszczególnych zagadnień. Przedstawiono orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego oraz samorządowych kolegiów odwoławczych. Przedmiotem badań były także rozstrzygnięcia nadzorcze organów nadzoru (głównie wojewody). W badaniach orzecznictwa zastosowana została metoda analizy treści orzeczeń (zarówno tez, jak i uzasadnień). Celowo pominięto w pracy przedstawienie ewolucji regulacji prawnych dotyczących ochronnych zadań i kompetencji struktur samorządowych, problematyka ta doczekała się bowiem już swoich opracowań. Badania nie obejmują środowiskowego prawa międzynarodowego z uwagi na konwergencję unijnego porządku prawnego z tym prawem w ważniejszych założeniach.

Niniejsze rozważania mają przynieść odpowiedź na następujące pytania:

1. Czy można przypisać cechę lokalności ściśle określonym zadaniom ochronnym?
2. Czy istnieją zadania, które ze względu na treść i sposób określenia, mogą być podejmowane przez samorząd terytorialny mimo braku cechy lokalności?
3. W jakim stopniu zadania ochronne wykonywane przez samorząd terytorialny są dzisiaj zbieżne z zadaniami ochronnymi wynikającymi z ustawodawstwa unijnego?

Tezą wyjściową badań jest stwierdzenie, że konieczna jest korekta zakresu i form partycypacji samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu problemów ochrony środowiska w Polsce w celu efektywnego wdrażania w życie nowych, obszernych regulacji prawnych w tej dziedzinie. Zaprezentowane w pracy rozważania będą zatem zmierzały do ustalenia pożądanego i aktualnego zakresu oraz sposobu określania zadań ochronnych samorządu terytorialnego, który będzie adekwatny do założeń ustrojowych i istniejących okoliczności.

Praca składa się z pięciu rozdziałów. W pierwszym rozdziale ustalono znaczenie pojęć „zadania” i „kompetencje”, dokonując prezentacji poglądów doktryny prawa administracyjnego. Podejmując próbę określenia „zadań ochronnych” administracji samorządowej, przeprowadzono analizę generalnych uwarunkowań obowiązków jednostek samorządu terytorialnego, a następnie – w kontekście zadań ogólnych – wyodrębnilo ich zadania ochronne. Zastanawiając się nad udziałem władz lokalnych w sferze ochrony środowiska, przedstawiono klasyczne typy