

ZAGADNIENIA SYSTEMOWE PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

pod redakcją Piotra Korzeniowskiego



BIBLIOTEKA PROBLEMÓW PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

4.1.

System planowania w prawie ochrony środowiska

Katarzyna Wlaźlak

Dr,

Uniwersytet Łódzki

Planowanie w ochronie środowiska nabrało coraz większego znaczenia i dynamiki szczególnie po akcesji Polski do Unii Europejskiej, stopniowo obejmując kolejne obszary prawa, w tym ochronę jakości środowiska, przyrody, wykorzystania powierzchni ziemi, gospodarkę odpadami, zarządzanie zasobami wodnymi, prawo rolne, leśne, łowieckie, ochronę zwierząt i inne. Jakkolwiek pierwsze programy ochrony środowiska były tworzone na podstawie ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska¹, a od 2001 r. obowiązywał już pewien system powiązanych ze sobą aktów planowania na czele z polityką ekologiczną państwa, to zasadnicze założenia obecnego systemu planowania powstały w związku ze zmianą przepisów celem ich dostosowania do prawa unijnego. W konsekwencji planowanie w prawie ochrony środowiska jest – najwyraźniej spośród wszystkich dziedzin prawa administracyjnego – efektem transpozycji aktów prawa UE, w szczególności zaś licznych dyrektyw do polskiego porządku prawnego.

I tak, na przykład art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory² dopuszcza opracowywanie planów zagospodarowania specjalnie dla obszarów ochrony bądź zintegrowanie ich z innymi planami rozwoju. Planowanie służące ochronie jakości środowiska odpowiada wymogom wynikającym z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy³ przewidującej „plany ochrony jakości powietrza” oraz „plany działań krótkoterminowych”, a także z dyrektywy 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 25 czerwca 2002 r. odnoszącej

1 T.j. Dz.U. 1994, nr 49, poz. 196 ze zm. (uchylona).

2 Dz.Urz. UE L 206, s. 7 ze zm.

3 Dz.Urz. UE L 152, s. 1.

się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku⁴, która określa dla państw członkowskich „plany działań dla potrzeb zarządzania problemami hałasu i skutkami hałasu oraz w miarę potrzeby, zmniejszenia hałasu na obszarach podległych ich właściwości”.

Obecne zasady planowania gospodarki odpadami są konsekwencją wdrożenia wymagań dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy⁵, która promuje koncepcję „społeczeństwa recyklingu” wywodzącą się z aktów programowych (rozdział V *Plany i programy*). Państwa członkowskie mają zapewnić, aby właściwe organy opracowały co najmniej jeden plan gospodarki odpadami. Oprócz tego planu dyrektywa przewiduje zastosowanie nowego instrumentu w postaci programu zapobiegania powstawaniu odpadów, który może być przyjmowany jako odrębny program lub zintegrowany z planem gospodarki odpadami, a w stosownych przypadkach z innymi programami w obszarze polityki ochrony środowiska. Zarówno plany gospodarki odpadami, jak i programy zapobiegania powstawaniu odpadów mają być oceniane przynajmniej co sześć lat i zmieniane stosownie do potrzeb.

Założeniom prawa UE odpowiadają główne kierunki planowania w zarządzaniu zasobami wodnymi. Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej⁶ przyjmuje, że planowanie w gospodarowaniu wodami służy projektowaniu i koordynowaniu działań mających na celu osiągnięcie lub utrzymanie co najmniej dobrego stanu ekologicznego wód oraz ekosystemów od wody zależnych, poprawę stanu zasobów wodnych, poprawę możliwości korzystania z wód, zmniejszanie ilości wprowadzanych do wód lub do ziemi substancji i energii mogących negatywnie oddziaływać na wody, poprawę ochrony przeciwpowodziowej. Przewidziano przygotowanie i aktualizowanie przez państwa członkowskie stosownych „programów monitorowania stanu wód powierzchniowych, podziemnych oraz wód na obszarach chronionych”, a także odpowiadających im „programów środków działania”. Z kolei do opracowania „planów zarządzania ryzykiem powodziowym” zobowiązuje dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim⁷.

4 Dz.Urz. UE L 189, s. 12 ze zm.

5 Dz.Urz. UE L 312, s. 3 ze zm.

6 Dz.Urz. UE L 327, s. 1 ze zm.

7 Dz.Urz. UE L 288, s. 27.

Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji polityki, strategii, planu lub programu, wprowadzone ustawą z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁸ miało na celu implementację dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko⁹ oraz dyrektywy 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 maja 2003 r. przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającej w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE¹⁰. Dyrektywa 2001/42/WE przewiduje zarówno różnorodność planów i programów w państwach członkowskich, różnorodność procedur, jak i wielość organów biorących udział w ich stosowaniu. Wymogi dyrektywy mogą być zrealizowane albo przez inkorporację do istniejących już instrumentów proceduralnych, albo przez stworzenie specjalnej procedury. W Polsce wprowadzono to drugie rozwiązanie, nie do końca chyba trafne. W doktrynie jest ono krytykowane z uwagi na nieskuteczne w efekcie uregulowanie niezwykle skomplikowanej materii za pomocą bardzo ogólnych przepisów¹¹.

Charakterystyczną cechą współczesnego systemu planowania w ochronie środowiska jest rozproszenie w wielu aktach, o różnej naturze prawnej, związane z dynamicznym poszerzaniem obszaru regulacji chroniących środowisko. Podkreśla się, że funkcja planowania ma najmniej jasne i stabilne podstawy prawne spośród wszystkich funkcji administracji¹². Planowanie w prawie ochrony środowiska jest też osadzone na fundamentach prawa administracyjnego i występującego tam – szerzej pojmowanego – systemu planowania. W tym kontekście planowanie w prawie ochrony środowiska może być rozpatrywane nie tyle jako system, co pewien podsystem planowania w prawie administracyjnym. Jeśli wziąć jeszcze pod uwagę, że ewoluuje ono w kierunku kształtowania się „swoich”, odrębnych i coraz bardziej rozbudowanych

8 T.j. Dz.U. 2013, poz. 1235 ze zm.

9 Dz.Urz. UE L 197, s. 30.

10 Dz.Urz. UE L 156, s. 17.

11 J. Sommer, *Planowanie w ochronie środowiska*, [w:] W. Radecki (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, Warszawa 2010, s. 145.

12 B. Popowska, *Klasyfikacja funkcji administracji w nauce publicznego prawa gospodarczego*, [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, Poznań 2006, s. 84.

podsystemów, jak na przykład planowanie w prawie wodnym, na rzecz ochrony przyrody, w prawie gospodarki odpadami, samo już zamknięcie systemu planowania, wyczerpujące wskazanie i uporządkowanie planów stają się przedsięwzięciami niełatwymi do wykonania. Trudno także o określenie jednego, przejrzystego podziału aktów planowania. W doktrynie są one poddawane różnorodnym klasyfikacjom: ze względu na zasięg terytorialny oddziaływania, zakres rzeczowy, obowiązek tworzenia, horyzont czasowy obowiązywania i inne. Na przykład do instrumentów ochrony przyrody są zaliczane plany i programy, a te dzielone na plany problemowe oraz plany związane z określonymi obszarami¹³.

Tak jak nie jest możliwe hermetyczne traktowanie prawa ochrony środowiska, bez dostrzegania jego nowych i wielopłaszczyznowych powiązań z innymi dziedzinami prawa¹⁴, tak też nie można byłoby skutecznie realizować różnych zadań i działań na rzecz ochrony środowiska bez zintegrowanego podejścia do zagadnienia planowania. Wykazanie wszelkich tego typu powiązań nie jest w tym miejscu możliwe, już jednak z art. 8 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*¹⁵ wyprowadzić można koncepcję integracji polityki ochrony środowiska z planowaniem w innych obszarach prawa administracyjnego, w tym szczególnie z planowaniem przestrzennym i planowaniem na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego. Z tego przepisu *explicite* wynika, że polityki, strategii, plany lub programy dotyczące w szczególności przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, gospodarki przestrzennej, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu powinny uwzględniać zasady ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju.

Tytuł I, dział III u.p.o.ś. sytuuje na czele systemu planowania politykę ochrony środowiska prowadzoną na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych, o których mowa w ustawie z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁶, a także za pomocą wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska. W systemie planowania mieści się także „program naprawczy” przyjmowany w razie stwierdzenia naruszenia wymaganego stanu

13 J. Rotko, *Instrumenty prawne ochrony środowiska*, [w:] W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006, s. 184–231.

14 P. Korzeniowski, *O potrzebie koncepcji systemu prawa ochrony środowiska*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. I, Wrocław 2014, s. 483.

15 T.j. Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm., dalej jako u.p.o.ś.

16 T.j. Dz.U. 2014, poz. 1649 ze zm.

jakości środowiska, w przypadkach określonych ustawą lub w przepisach szczególnych (art. 84 u.p.o.ś.). W rozumieniu tego przepisu „programem naprawczym” jest program służący ochronie powietrza przed zanieczyszczeniem (art. 91 u.p.o.ś.), program, którego celem jest ochrona przed hałasem (art. 119 u.p.o.ś.) czy program przyjmowany na rzecz ochrony wód przed azotanami ze źródeł rolniczych (art. 47 ust. 7 ustawy z 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne*¹⁷). Na podstawie art. 251 u.p.o.ś. tworzony jest program zapobiegania poważnym awariom przemysłowym, a na podstawie art. 265 u.p.o.ś. – zewnętrzny plan operacyjno-ratowniczy na wypadek awarii. Do niedawna specyficznym planem w prawie ochrony środowiska był program dostosowawczy, który mógł być wprowadzony dla zakładów eksploatujących instalacje wymagające pozwolenia zintegrowanego w drodze decyzji administracyjnej marszałka województwa (tytuł VIII u.p.o.ś., uchylony).

Na gruncie odrębnych ustaw tworzone są m.in. plany ochrony (dla parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru Natura 2000 lub jego części), plany zadań ochronnych, program ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej, krajowy oraz wojewódzki plan gospodarki odpadami, uchwała w sprawie wykonania planu wojewódzkiego oraz plan inwestycyjny stanowiący załącznik do tego planu, program wodno-środowiskowy kraju, z uwzględnieniem podziału na obszary dorzeczy, plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, plan zarządzania ryzykiem powodziowym, plan przeciwdziałania skutkom suszy na obszarze dorzecza oraz w regionie wodnym, plan utrzymania wód, warunki korzystania z wód regionu wodnego i, sporządzane w miarę potrzeby, warunki korzystania z wód zlewni, krajowy program oczyszczania ścieków komunalnych, strategia morska i służące jej realizacji programy, plany operacyjne ochrony przed powodzią, wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, plany urządzenia lasu, w tym uproszczone, roczne plany łowieckie i wieloletnie łowieckie plany hodowlane, krajowy plan strategiczny w zakresie rybołówstwa, lokalna strategia rozwoju obszarów rybackich, program rozwoju obszarów wiejskich i programy rolnośrodowiskowe, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt i, stanowiący jego fakultatywną część, plan znakowania zwierząt w gminie.

Już sama terminologia wskazuje na niejednorodność tych aktów. Są wśród nich strategie, plany, programy, warunki, polityki, dokumenty programowe, wielowymiarowo ze sobą powiązane i trudne w istocie do

17 T.j. Dz.U. 2015, poz. 469 ze zm., dalej jako u.p.w.

określenia. W literaturze przyjmowany jest podział planowania m.in. ze względu na kryterium dokładności/szczegółowości¹⁸ lub kryterium zakresu tematycznego¹⁹. Nie jest jednak w wielu sytuacjach jasne, czy mamy do czynienia z planowaniem ramowym/strategicznym, nie podlegającym bezpośredniemu wykonaniu, czy może z planowaniem operacyjnym/cząstkowym, bezpośrednio realizowanym. W warunkach współczesnego „wieloprogramowego planowania strategicznego”²⁰ trudno uchwycić merytoryczne różnice pomiędzy coraz bardziej „wymieszanymi” pojęciami (na przykład krajowy plan strategiczny w zakresie rybołówstwa). Dodatkowo, część z tych aktów wprost została włączona w ramy innych, nieraz odmiennie nazwanych, na przykład w studium uwarunkowań i miejscowych planach ustalane są programy racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi (art. 72 ust. 1 pkt 1 u.p.o.ś.), plan inwestycyjny stanowi załącznik do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami (art. 35a ust. 4 ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach²¹), program ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej uchwalany jest wraz z planem działań (art. 111 ust. 3 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²²), a plan znakowania zwierząt w gminie należy do fakultatywnej części programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (art. 11a ust. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt²³).

Ujednolicenie nazewnictwa, jakkolwiek można się zastanawiać nad taką potrzebą, z pewnością nie byłoby prostym zabiegiem legislacyjnym z uwagi na dodatkowe, rozbudowane relacje planów z zakresu ochrony środowiska z planami z innych obszarów prawa administracyjnego. Wysuwane są tu pewne konkretne postulaty. Na przykład M. Górski i J. Kierzkowska proponują, aby strategia była precyzowana bardziej skonkretyzowanymi planami, dla których wykonania mogłyby być konstruowane programy będące zestawieniami działań²⁴. Problem wydaje się szczególnie złożony w przypadku, w którym te strategie, plany i pro-

18 Cz. Bobrowski, *Planowanie gospodarcze*, Warszawa 1981, s. 83 i n.; E. Knosala, *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*, Warszawa 2011, s. 141.

19 T. Dziurbejko, *Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2006, s. 69–70.

20 A. Jaxa Dębicka, *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Warszawa 2008, s. 252.

21 T.j. Dz.U. 2013, poz. 21 ze zm., dalej jako u.o.

22 T.j. Dz.U. 2015, poz. 1651.

23 T.j. Dz.U. 2013, poz. 856 ze zm., dalej jako u.o.z.

24 M. Górski, J. Kierzkowska, *Strategie, plany i programy*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, s. 191.

gramy powiązane są z planami o wieloznacznych – ustawowo niesprecyzowanych – postaciach aktów planowania, jak koncepcja, kierunki, projekt, polityka, podstawy, ocena, analiza czy raport. Jeśli dodać jeszcze do nich założenia, priorytety, wytyczne, specyfikacje, budżety, prognozy, ramy, perspektywy czy efekty, to rysuje się już wyraźny brak koherentnego i uporządkowanego systemu pojęć, co w dużej mierze zdaje się wynikać z przyjętej przez prawodawcę koncepcji otwartości pojęciowej na kooperację interdyscyplinarną.

Planowanie w prawie ochrony środowiska przybiera różne formy prawne, charakteryzując się przy tym odmiennymi, często skomplikowanymi procedurami opracowania i podejmowania, z wykorzystaniem instytucji opiniowania (na przykład opinie różnych organów, którym podlegają projekty planów gospodarki odpadami, opinie rad gmin w sprawie projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego), zgody (na przykład ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, do spraw środowiska albo marszałka województwa na zmianę w planie miejscowym przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne), uzgadniania (na przykład planu ochrony dla parku krajobrazowego z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska), wnoszenia wniosków i uwag (na przykład uwagi i wnioski do projektu warunków korzystania z wód regionu wodnego oraz do projektu warunków korzystania z wód zlewni), konsultowania (na przykład miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy, planów transportowych z mieszkańcami).

Warto jednak podkreślić w tym miejscu, że pomimo wyraźnych tendencji ustawodawcy do zwiększania znaczenia inicjatyw obywatelskich w procedurach planowania nie zawsze stanowią one odpowiednio sformalizowaną i jednocześnie w pełni wykorzystywaną formę partycypacji w procedurach planowania. W prawie ochrony środowiska wymóg partycypacji społecznej jest ograniczony do przypadku decyzji o największej doniosłości i problemów o największej wadze społecznej²⁵. Przez organy odpowiedzialne za planowanie możliwość udziału społeczeństwa w tworzeniu dokumentów planistycznych jest *in genere* postrzegana jako kłopotliwe wydłużenie procedury. Są też obawy tych organów o wykorzystanie prawa partycypacji społecznej do zablokowania określonych inicjatyw, na przykład pod pretekstem ochrony wartości przyrodniczych²⁶.

25 M. Nyka, *Rola społeczeństwa obywatelskiego w ochronie środowiska*, „Przegląd Naukowy Disputatio” 2013, nr 1, s. 87.

26 A. Fogel, *Środowiskowe aspekty uprawnień społeczeństwa w sporządzaniu studiów uwarunkowań i planów miejscowych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 5, s. 48.

Wiele jest wyznaczników niejednolitego modelu planowania w prawie ochrony środowiska. Poza zróżnicowanymi nazwami i formami prawnymi planów, różne są podmioty planujące i adresaci planów, udział w planowaniu podmiotów administrowanych, przedmiot i sposób, w jakim ustawa określa treść planów, inny charakter normy kompetencyjnej, na podstawie której plany są wydawane, odmienne procedury planowania, terytorialny zasięg, termin i zakres obowiązywania, niejednolicie wprowadzany tryb ogłaszania, wreszcie różne skutki prawne i stopień autorytatywności. Bodaj najbardziej kontrowersyjny jest charakter prawny aktów planowania i wynikający z niego problem możliwości traktowania tych aktów jako odrębnej formy prawnej.

Istotę problemu trafnie oddaje J. Boć, stwierdzając, że „być może ustawodawca nie dał sobie tu rady z ochroną koncepcji zamkniętego porządku prawnego, a być może planowanie w ochronie środowiska jest tak istotne, że wyznacza w określonym prawem warunkach sytuację prawną podmiotów administracji publicznej”²⁷. Nawet w odniesieniu do ustawowo sprecyzowanej istoty prawnej aktów planowania są zgłaszane różne wątpliwości w piśmiennictwie i orzecznictwie. Status prawny danego planu często trudno jest jednoznacznie określić. O ile w konstytucyjnym systemie źródeł prawa, których podział ma charakter dychotomiczny, każdy akt prawny przybiera postać albo aktu prawa powszechnie obowiązującego albo aktu prawa wewnętrznego²⁸, specyfika aktów planowania zasadza się na tym, że nieraz zdają się one spełniać cechy obu rodzaju tych aktów. W praktyce ocena ich charakteru ustalana jest w drodze interpretacji cech prawnych wywodzonych z przepisów tych aktów.

Kontrowersji nie powinna – jak sądzę – budzić prawna natura planów zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów dorzeczy oraz planów przeciwdziałania skutkom suszy na tych terenach. Plany te przyjmuje Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, kierując się koniecznością zapewnienia skutecznej ochrony odpowiednio przed powodzią i suszą oraz „powszechnym charakterem tych planów” (art. 88h ust. 13 oraz art. 88s ust. 8 u.p.w.). Nie jest już jednak zgodnie rozumiana istota innych planów, dla których ustawodawca *explicite* wprowadza formę rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego. Zdaniem J. Sommera, wy-

27 J. Boć, *Przykład prawnych form działania administracji w ochronie środowiska*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 7, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 438.

28 K. Działocha, *Zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w konstytucji i w praktyce*, [w:] A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 21.

mogi aktu normatywnego składającego się z norm generalnych i ogólnych spełniają tylko miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz warunki korzystania z wód dorzecza²⁹. Autor wyłącza natomiast z tej grupy aktów „programy naprawcze” i określa je typowymi aktami planowania z uwagi na to, że ustawa, określając zakres ich treści, zawiera w istocie wskazania, które organ sporządzający plan może zrealizować, posługując się innymi instrumentami prawnymi będącymi w jego dyspozycji (na przykład harmonogram rzeczowo-finansowy planowanych zadań, nałożenie obowiązku prowadzenia dodatkowych pomiarów emisji, nałożenie obowiązku przekazywania informacji o wydanych decyzjach, ograniczenie czasu obowiązywania posiadanych pozwoleń)³⁰.

Wydaje się, że intencją prawodawcy było jednak nadanie „programom naprawczym” charakteru aktu prawa powszechnie obowiązującego poprzez wyznaczenie bezpośrednio wynikających z programów obowiązków dla podmiotów zewnętrznych. Podobne stanowisko coraz częściej jest wyrażane zarówno w doktrynie, jak i judykaturze³¹. Porównuje się nawet te programy z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, podkreślając, że zarówno normy programów ograniczających negatywne oddziaływanie na środowisko, jak i miejscowych planów mają bardziej regulacyjny charakter w porównaniu z innymi normami planowania (na przykład planami gospodarczymi)³². Celem „programów naprawczych” jest doprowadzenie do przestrzegania standardów jakości środowiska przez wszystkie podmioty. Przepisy takiego programu są adresowane nie tylko do podmiotów podległych organowi przyjmującemu program, ale również do innych organów, a także w pewnym zakresie do przedsiębiorców lub innych podmiotów korzystających ze środowiska³³. Źródłem obowiązków określonych na podstawie art. 84 ust. 1 u.p.o.ś. będą najczęściej indywidualne akty administracyjne

29 J. Sommer, *Planowanie w ochronie...*, s. 143.

30 *Ibidem*.

31 Zob. R. Lewicka, *Znaczenie tzw. nieformalnych źródeł prawa w działaniach administracji publicznej*, [w:] P. Chmielnicki, A. Dybała (red.), *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 98–99; R. Stankiewicz, *Znaczenie aktów planowania w prawie ochrony środowiska*, [w:] M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, Warszawa 2014, s. 194; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2010 r., II OSK 1159/10, LEX nr 746413; wyrok WSA w Opolu z dnia 11 marca 2010 r., II SA/Op154/10, LEX nr 605436; wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 marca 2012 r., II SA/Łd 99/12, LEX nr 1139093.

32 D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 154.

33 M. Górski, *Ochrona jakości środowiska*, [w:] M. Górski, J.S. Kierzkowska (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2006, s. 190.

uwzględniające rozwiązania wynikające z programów³⁴. Poza nadaniem „programom naprawczym” charakteru aktu prawa miejscowego, ustawa wprowadza obowiązek ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wreszcie – zgodnie z art. 186 pkt 4 u.p.o.ś. – organ właściwy do wydania pozwolenia na wprowadzenie do środowiska substancji lub energii odmówi jego wydania, jeżeli wydanie pozwolenia byłoby niezgodne z programem ochrony środowiska, programem ochrony powietrza lub programem ochrony przed hałasem.

W drodze rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy ustanawiane są różne plany ochrony (ministra, regionalnego dyrektora ochrony środowiska, dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej). Charakter tego aktu nie jest dyskusyjny, budzi za to wątpliwości natura samych planów. A. Habuda uważa, że akt ustanawiający plan ochrony jest prawem powszechnie obowiązującym, jednak sam plan nie ma takiego waloru³⁵. Taki pogląd wyraża również W. Radecki, stwierdzając, że wszystkie akty ustanawiające plany ochrony (plany zadań ochronnych) są aktami powszechnie obowiązującymi, część z nich jest aktami prawa miejscowego, jednak same plany nie są prawem, a uszczegółowieniem, „rozpisaniem” reżimu prawnego danej formy ochrony przyrody³⁶. Inni autorzy dostrzegają jednak powszechność obowiązywania samego planu³⁷. A. Fogel wyodrębnia w planie ochrony zarówno część o charakterze informacyjno-analitycznym (na przykład cele ochrony przyrody oraz wskazanie przyrodniczych i społecznych uwarunkowań ich realizacji), o charakterze realizacyjnym (na przykład określenie działań ochronnych na obszarach ochrony ścisłej, czynnej i krajobrazowej, z podaniem rodzaju, zakresu i lokalizacji tych działań w parkach narodowych i rezerwatach), jak i normatywnym (ustalenia do m.in. studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, planów miejscowych i planów zagospodarowania przestrzennego województw)³⁸.

Jednym razem aktami prawa miejscowego przepis określa same plany czy programy, a innym razem – uchwały w sprawie ich wykonania,

34 J. Rotko, *Komentarz do ustawy – Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2002, s. 84.

35 A. Habuda, *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*, Warszawa 2013, s. 85.

36 W. Radecki, *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium prawnoporównawcze*, Warszawa 2010, s. 87.

37 M. Kierus, P. Pawlaczyk, [w:] E. Iddle, T. Bines (red.), *Planowanie ochrony obszarów cennych przyrodniczo. Przewodnik dla praktyków i ich szefów*, Świebodzin 2004, s. 10; A. Fogel, *Plany ochrony obszarów chronionych jako instrument kształtowania przestrzeni na poziomie lokalnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 3–4, s. 88–89.

38 A. Fogel, *Plany ochrony...*, s. 88–89.

na przykład zgodnie z art. 38 ust. 4 u.o. „uchwała w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami jest aktem prawa miejscowego”. Chociaż nie jest w taki sposób określany sam plan wojewódzki, to jednak jego istotne elementy zostały „przeniesione” do uchwały w sprawie wykonania planu. Artykuł 18 ust. 1 u.o. z kolei stanowi, że „każdy, kto podejmuje działania powodujące lub mogące powodować powstanie odpadów, powinien takie działania planować, projektować”. Nie jest również do końca jasny, a przez to szczególnie dyskutowany charakter planów urządzenia lasu (rozdział 4 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach³⁹) czy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (art. 11a u.o.z.). Dla niektórych planów przewidziana została forma aktu administracyjnego (program dostosowawczy mógł być wprowadzony w drodze decyzji administracyjnej marszałka województwa⁴⁰), a nawet czynności faktycznej (program rolnośrodowiskowy jest „działaniem” w ramach, zatwierdzanego przez Radę Ministrów, programu rozwoju obszarów wiejskich⁴¹).

Przedstawione wyżej zagadnienia nie oddają wyczerpująco istoty problemu, pokazują już jednak, w jakimś zakresie brak zintegrowanego planowania w prawie ochronie środowiska. Różnorodne plany, rozproszone w wielu aktach prawnych, nie stanowią spójnego systemu planowania, za pomocą którego można by osiągać wspólne cele, harmonijnie i skutecznie wykonywać zadania służące narastającym zagrożeniom jakości środowiska czy realizować potrzeby wartości przyrodniczych. Wyraźniejsza jest tylko, choć tutaj jedynie zasygnalizowana, integracja polityki ochrony środowiska z planami zagospodarowania przestrzennego. W większości natomiast wymogi planowania odpowiadają bardziej celom i standardom środowiskowym przyjmowanym w prawie UE. Z tego m.in. wynika niejasny charakter wielu aktów planowania, ich specyficzne formy prawne i skomplikowane procedury planistyczne. Zwrócono uwagę na obojętne w zasadzie podejście do wymogów związanych z przyjmowaniem i realizowaniem planów przez aparat administracji, gdzie obowiązek najczęściej jest traktowany bardzo formalnie i jeżeli wykonywany, to w sposób nieświadczący o zrozumieniu idei tego planowania i jego istoty⁴².

39 T.j. Dz.U. 2015, poz. 2100.

40 Tytuł VIII u.p.o.ś.

41 Art. 5 ust. 1 pkt 14 ustawy w 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (t.j. Dz.U. 2013, poz. 173 ze zm.).

42 M. Górski, J. Kierzkowska, *Strategie, plany...*, s. 217.

Jeżeli na przykład w planowaniu przestrzennym pojawia się środowiskowy kontekst partycypacji społecznej, może warto byłoby – celem zapewnienia spójniejszego systemu planowania w prawie administracyjnym – przyjąć *de lege ferenda* większe ujednolicenie procedury planistycznej w zakresie składania oraz rozpatrywania uwag i wniosków. Czy formy udziału społeczeństwa, które przewidziano w sporządzaniu studium uwarunkowań i planów miejscowych, nie mogą mieć zastosowania (choć zgodnie z ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko) do konstruowania aktów planowania w obszarze ochrony środowiska? Innym, godnym rozważenia rozwiązaniem może być rezygnacja z niektórych planów albo ograniczenie ich ilości z jednoczesnym uregulowaniem, wzorem innych państw europejskich, kwestii obowiązywania strategii zrównoważonego rozwoju kraju, która nie tylko odnosiłaby się do zagadnień ochrony środowiska, ale i do problemów szerzej pojmowanego planowania. Między innymi w Niemczech, Szwecji i Wielkiej Brytanii tworzone są bardzo pojemne i skuteczne strategie zrównoważonego rozwoju, odnoszące się do różnorodnych, wzajemnie na siebie nakładanych problemów natury gospodarczej i społecznej.

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

