

Anna Barczak Ewa Kowalewska

Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska

Aspekty materialne i finansowe



Anna Barczak Ewa Kowalewska

Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska

Aspekty materialne i finansowe

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na dzień 31 lipca 2015 r.

Recenzent

Dr hab. Zbigniew Bukowski, prof. nadzw. UKW

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Joanna Cybulska

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Świerk-Bożek

Projekt graficzny okładki

Studio Kozak

Źródło zdjęcia

© *iStockphoto.com/ Alex Belomlinsky*

Łamanie

Andrzej Gudowski


Poszczególne części napisały:

Anna Barczak – część pierwsza, rozdziały 1–5; część druga

Ewa Kowalewska – część pierwsza, rozdział 6

Anna Barczak, Ewa Kowalewska – wstęp, zakończenie, bibliografia,

wykaz aktów prawnych, wykaz orzecznictwa, wykaz stron internetowych

.....
: Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących :
: im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej :
: w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. :
: A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty. :
: :
:  : **SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ** :
: Więcej na www.legalnakultura.pl :
: **POLSKA IZBA KSIĄŻKI** :
:

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN 978-83-264-9221-1

ISBN PDF-a: 978-83-264-9653-0

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Wstęp	13
CZĘŚĆ PIERWSZA	
Zagadnienia kompetencyjne samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska.....	17
Rozdział 1	
Określanie zadań z zakresu ochrony środowiska administracji samorządowej w normach prawnych	19
1. Uwagi wstępne	19
2. Zadania i kompetencje – ustalenia terminologiczne.....	19
3. System zadań samorządu terytorialnego	25
4. Zadania samorządu terytorialnego z zakresu ochrony środowiska	36
5. Typologia zadań samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska.....	45
6. Konkluzje.....	48
Rozdział 2	
Zadania o charakterze organizatorskim.....	50
1. Uwagi wstępne	50
2. Zadania środowiskowe w zakresie programowania.....	60
3. Zadania środowiskowe w zakresie planowania	71
4. Zadania w zakresie pozostałych instrumentów o charakterze organizatorskim.....	84
5. Konkluzje.....	87
Rozdział 3	
Zadania o charakterze bezpośrednio wykonawczym	90
1. Uwagi wstępne	90
2. Zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków	93
3. Zadania w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach oraz gospodarowania odpadami komunalnymi	97
4. Zadania w zakresie ochrony terenów zieleni i zadrzewień.....	110
5. Zadania w zakresie ochrony powierzchni ziemi.....	112
6. Konkluzje.....	114

Rozdział 4

Zadania o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym	116
1. Uwagi wstępne	116
2. Reglamentacja korzystania z zasobów środowiska	131
2.1. Zadania reglamentacyjne w zakresie korzystania z wód	131
2.2. Zadania reglamentacyjne w zakresie korzystania z powierzchni ziemi	140
2.3. Zadania reglamentacyjne w zakresie korzystania ze złoża kopaliny	144
2.4. Zadania reglamentacyjne w zakresie korzystania z przyrody	147
3. Reglamentacja emisji	159
4. Konkluzje	171

Rozdział 5

Zadania o charakterze kontrolno-nadzorczym	174
1. Uwagi wstępne	174
2. Kontrola jakości środowiska	178
3. Nadzór nad przestrzeganiem obowiązków środowiskowych	182
3.1. Nadzór nad przestrzeganiem obowiązków nakładanych bezpośrednio przez organy samorządowe	183
3.1.1. Zadania nadzorcze nad przestrzeganiem obowiązków o charakterze ogólnym	184
3.1.2. Zadania nadzorcze nad przestrzeganiem obowiązków w zakresie gospodarowania i ochrony wód	186
3.1.3. Zadania nadzorcze nad przestrzeganiem obowiązków w zakresie ochrony przyrody	189
3.1.4. Zadania nadzorcze nad przestrzeganiem obowiązków w zakresie ochrony powierzchni ziemi i jej wnętrza	191
3.1.5. Zadania nadzorcze nad przestrzeganiem obowiązków w zakresie ochrony przed odpadami	194
3.2. Nadzór nad przestrzeganiem obowiązków wynikających z innych źródeł	198
4. Konkluzje	204

Rozdział 6

Finansowanie samorządowych zadań z zakresu ochrony środowiska	206
1. Uwagi wstępne	206
2. Środki budżetowe	208
2.1. Subwencje i dotacje	208
2.2. Podatki	212
2.3. Opłaty	218
2.4. Administracyjne kary pieniężne	236
3. Środki prywatne	238
4. Środki zagraniczne	247
5. Partnerstwo publiczno-prywatne	252
6. Konkluzje	253

CZĘŚĆ DRUGA

Wykaz zadań jednostek samorządu terytorialnego w ogólnych, materialnych, uzupełniających przepisach prawa ochrony środowiska (zestawienie tabelaryczne)	257
--	------------

Wykaz skrótów stosowanych w tabelach	259
I. Akty prawne ogólne	261
1. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.....	261
2. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.....	298
II. Materialne prawo ochrony środowiska	309
1. Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym.....	309
2. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach.....	314
3. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych	319
4. Ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie	324
5. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.....	328
6. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt.....	355
7. Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej	359
8. Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków	360
9. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne.....	367
10. Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin.....	384
11. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.....	385
12. Ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji	397
13. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym	401
14. Ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych.....	402
15. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach	410
16. Ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych	413
17. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze	415
18. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.....	429
19. Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.....	442
III. Akty uzupełniające	447
1. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska.....	447
2. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.....	449
Zakończenie	471
Bibliografia	475
Wykaz aktów prawnych	499
Wykaz orzecznictwa	506
Wykaz stron internetowych	512

Wykaz skrótów

Akty prawne

- dyrektywa 98/83/WE – dyrektywa Rady 98/83/WE z dnia 3 listopada 1998 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. Urz. UE L 330 z 5.12.1998, s. 32 z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, s. 26)
- dyrektywa 2000/60/WE – dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. UE L 327 z 22.12.2000, s. 1 z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 5, s. 275)
- dyrektywa 2002/49/WE – dyrektywa 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnosząca się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku (Dz. Urz. UE L 189 z 18.07.2002, s. 12 z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 7, s. 101)
- dyrektywa 2008/50/WE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszeo powietrza dla Europy (Dz. Urz. UE L 152 z 11.06.2008, s. 1)
- dyrektywa 2008/98/WE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, s. 3 z późn. zm.)
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
- p.g.g. – ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 196)
- p.o.ś. – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.)
- pr. łow. – ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1226 z późn. zm.)
- pr. wod. – ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 469)

- u.b.a. – ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 687)
- u.d.j.s.t. – ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 513 z późn. zm.)
- u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)
- u.g.o.o.o. – ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. poz. 888)
- u.l. – ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1153 z późn. zm.)
- u.o. – ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm.)
- u.o.g.r.l. – ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 909)
- u.o.k.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.p. – ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 627 z późn. zm.)
- u.o.w. – ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1136 z późn. zm.)
- u.o.z. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 856 z późn. zm.)
- u.p.e.a. – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1619 z późn. zm.)
- u.p.r. – ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1381 z późn. zm.)
- u.p.z.p. – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.)
- u.r.p.w.e. – ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 140 z późn. zm.)
- u.r.ś. – ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 652)
- u.s.d.g. – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 584 z późn. zm.)
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)
- u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.)
- ustawa o IOŚ – ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 686 z późn. zm.)
- ustawa nowelizująca z 2011 r. – ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897 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.s.w.	- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.)
u.u.c.p.g.	- ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.)
u.u.i.ś.	- ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 z późn. zm.)
u.z.z.w.	- ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 139)

Czasopisma, zbiory orzecznictwa

Acta Univ. Wr.	- Acta Universitatis Wratislaviensis
FK	- Finanse Komunalne
NZS	- Nowe Zeszyty Samorządowe
OMT	- Organizacja - Metody - Technika
ONSA	- Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSNAP	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNCP	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNP	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	- Orzecznictwo Sądów Polskich
OŚPiP	- Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka
OTK	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OwSS	- Orzecznictwo Sądów Samorządowych
PiP	- Państwo i Prawo
PiŚ	- Prawo i Środowisko
PK	- Przegląd Komunalny
PPE	- Przegląd Prawa Ekologicznego
PPOŚ	- Przegląd Prawa Ochrony Środowiska
PRN	- Polskie Rady Narodowe
Prob. Ekol.	- Problemy Ekologii
Prok. i Pr.	- Prokuratura i Prawo
RPEiS	- Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Teryt.	- Samorząd Terytorialny
St. Pr.-E.	- Studia Prawno-Ekonomiczne
ZN WSAP	- Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej

Inne

BGK	- Bank Gospodarstwa Krajowego
BOŚ	- Bank Ochrony Środowiska
decyzja ULICP	- decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego
decyzja WZ	- decyzja o warunkach zabudowy dla innych inwestycji
decyzja WZZT	- decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu
IOŚ	- Inspekcja Ochrony Środowiska
JST	- jednostka samorządu terytorialnego
MPZP	- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
NSA	- Naczelny Sąd Administracyjny
OECD	- Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
PPP	- partnerstwo publiczno-prywatne
RIO	- regionalna izba obrachunkowa
SKO	- samorządowe kolegium odwoławcze
SN	- Sąd Najwyższy
studium UKZPG	- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy
TK	- Trybunał Konstytucyjny
WSA	- wojewódzki sąd administracyjny

Wstęp

Każde państwo ma do zrealizowania określone zadania, które wykonywane są przez władze publiczne. W Konstytucji RP¹ zadania te wymienia art. 5. W ich obrębie wyróżnia się m.in. ochronę środowiska, będącą obowiązkiem władz publicznych (art. 74 ust. 2 Konstytucji RP). Do tej władzy zalicza się władza wykonawcza. Jedną z jej postaci, funkcjonującą w ramach władztwa zdecentralizowanego, jest samorząd terytorialny. Rola tego podmiotu w ochronie środowiska oraz w prawidłowym wykorzystaniu jego zasobów jest niezwykle ważna. Usytuowanie jednostek samorządu terytorialnego w bezpośredniej bliskości obywatela pozwala na podjęcie i prowadzenie dialogu ze społeczeństwem w sferze ochrony środowiska oraz zasady zrównoważonego rozwoju.

Kluczowym czynnikiem, mającym wpływ na skuteczność działania jednostek samorządu terytorialnego w określonych sferach życia społeczno-gospodarczego, jest określenie ich zadań i kompetencji. Ochronne zadania publiczne badanych jednostek mają charakter zróżnicowany. Ustalenie zakresu tych zadań powinno być dokonywane z dwóch punktów widzenia, przy czym każdy jest fragmentem pewnej całości, jako określenie części wszystkich zadań samorządu oraz jako ustalenie, które z zadań ochronnych powinny być realizowane na tym właśnie poziomie.

Ustalenie zakresu zadań środowiskowych samorządu terytorialnego i formy tych zadań (własne czy zlecone) zależy przed wszystkim od stwierdzenia ich stopnia lokalności, chociaż oczywiście także od efektywności i gospodarności danego zadania. Należy zaznaczyć, że zadania środowiskowe mają głównie charakter ogólnospołeczny. W związku z tym najważniejsze zadania środowiskowe samorządu terytorialnego będą zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej. Pozostałe zadania będą miały charakter zadań własnych. Zastanowienia wymagają zatem dwie kwestie: czy można przypisać cechę lokalności ściśle określonym zadaniom środowiskowym oraz czy istnieją zadania, które ze względu na treść i sposób określenia mogą być podejmowane przez samorząd terytorialny mimo braku cechy lokalności? Prowadzone w niniejszej pracy rozważania będą zmierzały do ustalenia pożądanego i aktualnego zakresu oraz sposobu określania zadań ochronnych samorządu terytorialnego, który będzie adekwatny do założeń ustrojowych i istniejących okoliczności.

¹ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Partycypacja samorządu terytorialnego w ochronie środowiska była przedmiotem głębokiej analizy w 2006 r.² Z uwagi jednak na dynamiczny rozwój prawa ochrony środowiska przywoływane dzieło straciło swoją aktualność. Po 2006 r. nie pojawiło się żadne opracowanie o charakterze monografii na ten temat. Dlatego też podjęto ponowną próbę systematyzującą zakres zadań środowiskowych samorządu terytorialnego, rozszerzając to zagadnienie o finansowanie badanych zadań.

Inspiracją do powstania niniejszej publikacji była także uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 grudnia 2014 r. w sprawie ustanowienia roku 2015 Rokiem Samorządu Terytorialnego³.

W pracy uwzględniono wielopłaszczyznową metodę badawczą. Jest ona realizowana przez zastosowanie metody dogmatyczno-egzegetycznej, a także przez wykorzystanie wyników badań prawno-empirycznych, w tym również orzecznictwa sądowno-administracyjnego. Podstawowa metoda badawcza zastosowana w opracowaniu oparta jest na kompleksowej i wszechstronnej analizie materiału normatywnego, a także na analizie i ocenie poglądów nauki prawa i dorobku orzecznictwa sądowego i administracyjnego. Przy pisaniu pracy uwzględniono dorobek polskiej doktryny prawa ochrony środowiska, administracyjnego, samorządowego i finansowego. Wykorzystano również uzupełniającą publikacje z zakresu nauki administracji, zarządzania, teorii prawa oraz prakseologii.

Założone cele badawcze oraz zastosowane metody badań wywarły bezpośredni wpływ na strukturę opracowania, która jest złożona z dwóch części.

Część pierwsza składa się z sześciu rozdziałów. W rozdziale 1 dokonano ustaleń terminologicznych pojęć „zadania” i „kompetencje”, wykorzystując poglądy prezentowane w literaturze. Podejmując próbę określenia zadań z zakresu ochrony środowiska samorządu terytorialnego, przeprowadzono analizę generalnych uwarunkowań jego obowiązków, a następnie – w kontekście zadań ogólnych – wyodrębniono zadania środowiskowe. Zastanawiając się nad udziałem jednostek samorządu terytorialnego w sferze ochrony środowiska, przedstawiono klasyczne postaci ich zadań w badanej kwestii. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto z pewnymi modyfikacjami, jako obowiązującą, repartycję zaproponowaną przez M. Górskiego, tj. podział na zadania o charakterze organizatorskim, bezpośrednio wykonawczym, zobowiązująco-reglamentacyjnym oraz kontrolno-nadzorczym. Między tą klasyfikacją a przedmiotem pracy istnieją zależności. We właściwy sposób umożliwi ona określenie roli samorządu terytorialnego w ochronie środowiska, precyzując zalecany zakres zadań tego podmiotu. W związku z tym badania w kolejnych czterech rozdziałach prowadzone są na tle wskazanego wyżej podziału zadań między różne podmioty funkcjonujące w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. Część pierwszą zamyka rozdział poświęcony instytucji finansowania zadań ochrony środowiska samorządu terytorialnego. Zapewnienie samorządom środków finansowych stanowi niezbędny element należytego wykonywania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego. Obecnie można zauważyć

² A. Barczak, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006.

³ M.P. poz. 1156.

wielokierunkowość pochodzenia źródeł finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska, co wydaje się niezbędne z uwagi na szeroko pojmowaną odpowiedzialność w sferze ochrony środowiska.

Część druga stanowi ujęcie zadań samorządu terytorialnego w ochronie środowiska w postaci tabelarycznej. Wykaz analizowanych zadań przedstawiono z punktu widzenia ochronnych ustaw ogólnych, materialnego prawa ochrony środowiska oraz aktów uzupełniających.

Przy omawianiu poszczególnych zagadnień formułowane są wnioski szczegółowe oraz uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Praca uwzględnia stan prawny na dzień 31 lipca 2015 r.



CZĘŚĆ PIERWSZA

**Zagadnienia kompetencyjne samorządu
terytorialnego w zakresie ochrony
środowiska**

Określanie zadań z zakresu ochrony środowiska administracji samorządowej w normach prawnych

1. Uwagi wstępne

Zgodnie z art. 3 pkt 13 p.o.ś. ochrona środowiska to podejmowanie lub zaniechanie działań, umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Ochrona ta polega w szczególności na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom oraz przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego.

Dbalność o stan środowiska jest zadaniem każdego. Każdy też ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie (art. 86 Konstytucji RP). Szczególną rolę w tym zakresie odgrywają organy władzy publicznej, których obowiązkiem jest właśnie ochrona środowiska (art. 74 ust. 2 Konstytucji RP)⁴. Na tle tych podmiotów wysuwają się JST, usytuowane najbliżej spraw obywatelskich.

Ustalając pozycję prawną samorządu terytorialnego w ochronie środowiska, należy wyjść od zagadnień ogólnych, poczynając od ustaleń terminologicznych, dokonując ogólnej analizy systemu zadań tych jednostek, a następnie na ich tle – zadań z zakresu ochrony środowiska i wreszcie przeprowadzając typologię zadań ochronnych samorządu terytorialnego.

2. Zadania i kompetencje – ustalenia terminologiczne

W celu omówienia zadań środowiskowych administracji samorządowej konieczne jest wyjaśnienie takich terminów, jak „zadania” i „kompetencje”. W doktrynie prawa administracyjnego nie zostały one bowiem jednoznacznie zdefiniowane⁵. Stosowane są w różnych kontekstach znaczeniowych, co pro-

⁴ B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013, s. 142–160.

⁵ Zob. M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1997; J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace prawnicze 1982, z. 99; W. Góralczyk, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 27–39; M. Górski, *Pojęcia – „funkcje administracji państwowej” i „zadania administracji państwo-*

wadzi do polaryzacji stanowisk w sferze rozumienia i zakresu używania przywoływanych określeń.

W prakseologii⁶ „zadanie” określa się jako stan rzeczy, który ma być utrzymany bądź osiągnięty. Jest to przyszłe zdarzenie, które zostało przez jedną osobę (najczęściej kierownika) opisane i przekazane do realizacji innej osobie lub zespołowi.

Z kolei w języku prawniczym wskazuje się, że termin „zadanie” jest na ogół przyporządkowane, a raczej podporządkowane pojęciu celu, albowiem ktoś sobie czy komuś innemu stawia określone zadanie wtedy, gdy wyznacza mu takie czy inne postępowanie zmierzające do osiągnięcia określonego celu⁷. Zadaniem zatem jest to, co mamy czynić w dążeniu do określonego celu. Z. Ziemiński⁸ wskazuje, że zadanie może polegać na tym, że nakazuje się komuś zrealizowanie swym działaniem pewnego celu instrumentalnego w stosunku do celu podstawowego.

Większość przedstawicieli doktryny, wyjaśniając termin „zadania”, dokonuje tego przez pryzmat „kompetencji”.

Zdaniem A. Walaszek-Pyziol⁹ z jednej strony kompetencje można traktować w obrębie funkcji służebnych wobec zadań w tym sensie, że stanowią jeden z instrumentów wykonywania zadań, z drugiej natomiast strony określają, jaki organ, w jakich formach, w jakim trybie może ustalać zadania oraz kontrolować, nadzorować lub kierować ich realizacją. Zakres zadań organu administracji publicznej jest zdeterminowany normami określającymi zakres kompetencji tego organu.

Podobne ujęcie zaproponowała S. Wronkowska¹⁰, według której kompetencje to upoważnienie do dokonywania określonej czynności konwencjonalnej z takim skutkiem prawnym, że przez jej dokonanie powstanie albo zaktualizuje się obowiązek określonego zachowania się podmiotów podlegających danej kompetencji (adresatów normy kompetencyjnej).

K. Podgórski¹¹ natomiast przyjmuje, że kompetencje obejmują ogół przyśługujących upoważnień do działania w formach władczych i niewładczych, wyraźnie zastrzeżonych dla danego podmiotu. Z kolei zadanie jest przedmiotem lub stanem rzeczy osiąganym z pomocą kompetencji. Pojęcie „zadania” zawiera w sobie tylko element obowiązku ciężącego na wyznaczonym organie, a termin „kompetencje” obejmuje zarówno element obowiązku, jak i element uprawnienia do realizacji zadań.

wej”, *Acta Universitatis Lodzianis. Folia Iuridica* 1992, nr 52, s. 171–173; S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997; Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, PiP 1987, z. 12, s. 15–28.

⁶ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław 1978, s. 283–284.

⁷ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001, s. 28.

⁸ Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania...*, s. 19.

⁹ A. Walaszek-Pyziol, *Samodzielność prawna przedsiębiorstwa państwowego*, Kraków 1984, s. 49 i n.

¹⁰ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii...*, s. 15; S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993; Z. Ziemiński, *Kompetencja i norma kompetencyjna*, RPEiS 1969, z. 4 oraz *idem*, *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995, s. 43–57.

¹¹ K. Podgórski, *Zadania samorządu terytorialnego (część ogólna)*, Katowice 1990, s. 7–8.

Zwraca na to uwagę także Z. Leoński¹², determinując kompetencje jako zespół praw i obowiązków obejmujących formy prawne działania, głównie o charakterze władczym. Kompetencje stanowią formy prawne realizacji zadań.

Jeżeli chodzi o termin „kompetencja”, to mimo braku jednolitości poglądów można zauważyć pewną wspólną myśl, dominującą u większości autorów, mianowicie, określenie kompetencji jako zespołu praw i obowiązków organów administracji. Nie jest to jednak najwłaściwsze ujęcie, gdyż jest ono za szerokie. Prawa i obowiązki mogą bowiem przyjmować bardzo różny charakter¹³. Należałoby raczej przyjąć, że termin „kompetencja” będzie oznaczać **uprawnienie do zastosowania przez dany organ określonych środków działania, umożliwiające zrealizowanie nałożonych zadań.**

Zadania samorządu terytorialnego mają charakter publiczny. Brak jednak definicji legalnej „zadania publicznego”. Stąd też termin ten jest przedmiotem gorących dyskusji w polskiej nauce prawa administracyjnego¹⁴.

Należy zgodzić się z E. Knosalą¹⁵, że pojęcie „publiczny” przez ostatnie 50 lat stosowano zamiennie z terminem „państwowy”; tymczasem termin „publiczny” używany był nader rzadko. Z chwilą reaktywowania samorządu terytorialnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego można zauważyć bardziej precyzyjne określenie pojęcia „publiczny”. „Publiczne” jest przeciwieństwem „prywatnego”, to coś przeznaczone do użytku zbiorowego, powszechnego. W takim też znaczeniu przymiotnika „publiczny” używa się w ustawie samorządowej, gdy zamiennie określane są zadania publiczne i sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym (zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty).

Próby zdefiniowania zadań publicznych podjął się w Polsce Trybunał Konstytucyjny¹⁶, stwierdzając, że wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczności lokalnych, jak i ogólnopaństwowych. Podobnie określił to pojęcie Sąd Najwyższy¹⁷, przyjmując, że wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczności.

Przedstawiona przez Trybunał Konstytucyjny wykładnia pojęcia „zadania publiczne” spotkała się z krytyką w nauce prawa administracyjnego. Według

¹² Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, s. 28.

¹³ Szerzej na ten temat zob. W. Góralczyk, *Zasada kompetencyjności w prawie...*, s. 28–29.

¹⁴ J. Blicharz, *Zakres znaczeniowy pojęcia „zadania publiczne”*, Acta Univ. Wr. Przegląd Prawa i Administracji 2005, nr 2798, s. 59–67; K. Byjoch (w:) K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 30; J. Niczyporuk, *Zadania samorządu terytorialnego* (w:) M. Chmaj (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2007, s. 99; B. Rakoczy, *Utrzymanie czystości i porządku w gminie w prawie polskim*, Warszawa 2013, s. 36–37; M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne* (w:) J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 95–116; E. Knosala, *Zadania publiczne, formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego* (w:) D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), *Jakość prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2012, s. 117–130.

¹⁵ E. Knosala, *Podział zadań i kompetencji pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej*, Katowice 1992, s. 1 i n.

¹⁶ Uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46.

¹⁷ Wyrok SN z dnia 8 lutego 1996 r., III ARN 64/95, OSNP 1996, nr 16, poz. 218.

Książka zawiera kompleksową prezentację zagadnień dotyczących zadań jednostek samorządu terytorialnego w ochronie środowiska w ujęciu materialnoprawnym i finansowoprawnym. Kwestie te stanowią istotny aspekt funkcjonowania polskiego samorządu terytorialnego, budząc niejednokrotnie kontrowersje w praktyce.

W poszczególnych rozdziałach opracowania omówione zostały m.in. takie zagadnienia, jak: pojęcie zadań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska, ich klasyfikacja i przyporządkowanie właściwym stopniom samorządu terytorialnego, źródła finansowania tych zadań. Całość uzupełnia ujęcie tabelaryczne zawierające wykaz zadań jednostek samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Każdy rozdział książki opracowany został na podstawie bogatej literatury przedmiotu oraz orzecznictwa z zakresu tytułowej problematyki.

Publikacja przeznaczona jest dla pracowników organów administracji publicznej oraz praktyków prowadzących działalność, której przedmiotem jest ochrona środowiska. Będzie również stanowić użyteczne kompendium wiedzy dla studentów prawa, administracji, ekonomii i finansów, a także uczestników studiów podyplomowych.

„Recenzowana publikacja *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe* jest pierwszą w drugiej dekadzie XXI wieku monografią traktującą kompleksowo o zadaniach samorządu terytorialnego w ochronie środowiska w prawie polskim. Atutem publikacji jest przede wszystkim całościowe ujęcie omawianej problematyki – autorki prowadzą rozważania teoretyczne, ale wskazują też na zagadnienia praktyczne. Dużo uwagi poświęcono poszczególnym instytucjom prawnym”.

Dr hab. Zbigniew Bukowski, prof. nadzw. UKW

Anna Barczak – doktor habilitowany nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Ochrony Środowiska na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego; autorka i współautorka kilkudziesięciu publikacji z zakresu prawa ochrony środowiska i prawa administracyjnego, w tym monografii *Model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce i Niemczech. Analiza prawnoporównawcza* (Szczecin 2013).

Ewa Kowalewska – pracownik naukowy w Katedrze Prawa Finansowego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego; autorka i współautorka około 20 publikacji z zakresu prawa finansowego, w szczególności prawa bankowego oraz finansów publicznych.



9788326492211 W01P01

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01
zamowienia.ksiazki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

cena 99 zł (w tym 5% VAT)

ISBN 978-83-264-9221-1



9 788326 492211