

Jarosław Dobkowski

Pozycja prawna Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska

Studia Prawnoustrojowe nr 11, 171-181

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Jarosław Dobkowski

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Pozycja prawna Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska

1. Geneza Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska

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 środowisko¹ wprowadziła interesujące rozwiązania w zakresie ustroju prawnego organów administracji rządowej. Jednym z nowo utworzonych jest organ funkcjonujący od 15 listopada 2008 r. pod nazwą Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska. Działa on na podstawie wyżej wymienionej ustawy oraz licznych przepisów związkowych.

Jak czytamy w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy², zmiany ustrojowe i funkcjonalne były wynikiem analizy dotychczasowych doświadczeń w zakresie funkcjonowania systemu ocen oddziaływania na środowisko oraz zarządzania obszarami chronionymi, w tym zwłaszcza obszarami „Natura 2000”. W tym względzie istotne *novum* stanowi właśnie utworzenie wyspecjalizowanych służb ochrony środowiska, stanowiących pion administracji rządowej na szczeblu centralnym (Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska) oraz terenowym (regionalni dyrektorzy ochrony środowiska). W opinii czynników oficjalnych takie rozwiązanie ma być najskuteczniejszym sposobem, aby sprostać wymogom prawa unijnego w zakresie ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko oraz planów i programów, a zwłaszcza zagwarantowania poprawności procedur zmierzających do zatwierdzania realizacji projektów w odniesieniu do wymagań środowiskowych. Równie ważnym celem powołania nowych organów administracji rządowej miała być absorpcja funduszy pomocowych. Innowacyjne rozwiązania w zakresie ustroju organów

¹ Dz.U. nr 199, poz. 1227 z późn. zm., przywoływana dalej jako ustawa pragmatyczna.

² Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (druk sejmowy nr 768).

ochrony środowiska w połączeniu ze zmianami kompetencyjnymi oraz nowelizacją przepisów regulujących samą procedurę oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko miały spowodować skoncentrowanie postępowania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w rękach jednego organu.

W ocenie projektodawców ma to pozwolić na:

1) przeniesienie odpowiedzialności za tok postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko na jeden organ, a tym samym przyspieszenie procedur administracyjnych;

2) ograniczenie liczby wymaganych uzgodnień, co skutkuje skróceniem długości procedury;

3) zapewnienie wysokiej jakości aparatu urzędniczego odpowiednio wyspecjalizowanego i sprofilowanego, co gwarantuje wysoki stopień poprawności formalnoprawnej oraz materialnej podejmowanych rozstrzygnięć.

Założono, że konsekwencją przyjętych rozwiązań będzie zwiększenie wydolności aparatu administracji publicznej w odniesieniu do liczby wydawanych decyzji zezwalających na realizację inwestycji, skrócenie czasu potrzebnego do ich wydania przy jednoczesnym zmniejszeniu ryzyka kwestionowania poprawności merytorycznej oraz formalnoprawnej podejmowanych rozstrzygnięć, zarówno w sądach krajowych, jak i Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ponadto stwierdzono, że zarządzanie ochroną przyrody wymaga istnienia organów administracji rządowej wyposażonych zarówno w aparat urzędniczy o wysokim stopniu specjalizacji oraz znacznym poziomie wiedzy fachowej, jak i służby zapewniające skuteczną realizację zadań związanych z ochroną przyrody w terenie.

Nowe organy mają łączyć w rzeczowym i kompetencyjnym zakresie swojego działania sprawy związane z ocenami oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, z zarządzaniem ochroną przyrody, w tym europejską ekologiczną siecią „Natura 2000” oraz zagadnieniami odpowiedzialności za szkody w środowisku. Wszystkie te kwestie są ze sobą treściowo i funkcjonalnie powiązane i wymagają zintegrowanego i kompleksowego podejścia. Powierzenie tych spraw wyspecjalizowanemu organowi administracji rządowej pozwoli na skuteczne zapewnienie kontroli zadań związanych z procesem inwestycyjnym, a także zharmonizowanie go z zarządzaniem środowiskiem przyrodniczym jako zadaniem publicznym o charakterze ponadmiejscowym.

Zaletą nowych rozwiązań ma być również zredukowanie obowiązków ministra właściwego do spraw środowiska w sferze podejmowania rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych, a tym samym przeniesienie punktu ciężkości jego działania na tworzenie warunków politycznych i prawnych ochrony środowiska jako podstawy rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Przeniesienie zaś części kompetencji z poziomu centralnego na poziom regionalny pozwoli na zarządzanie zasobami przyrodniczymi w sposób bardziej dostosowany do lokalnych uwarunkowań oraz zagrożeń środowiska.

Podkreślić należy również, że rozwiązania prawne powierzające kwestie związane z ochroną przyrody oraz ocenami oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wyspecjalizowanym organom niezespólonej administracji rządowej, jako zadania o dużej doniosłości dla całego państwa i przekraczające horyzont lokalnej i regionalnej perspektywy, funkcjonują w wielu państwach europejskich oraz innych rozwiniętych krajach świata. Doświadczenia tych państw wskazują, że nowe rozwiązania mają stanowić efektywny instrument zarządzania zasobami środowiska przyrodniczego oraz optymalną płaszczyzną koordynacji przestrzennej ochrony zasobów środowiska przyrodniczego z potrzebami inwestycyjnymi w zakresie infrastruktury technicznej kraju.

Z wyodrębnieniem strukturalnym i kompetencyjnym Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska i regionalnych dyrektorów ochrony środowiska wiąże się spore nadzieje. W świetle dokumentu strategicznego pt. *Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016* ich działalność ma uprościć i przyspieszyć procedury wymagane w fazie przygotowania inwestycji³.

W administracjach publicznych niektórych państw europejskich utworzono organy wyspecjalizowane w powyższym zakresie. Są one zazwyczaj podporządkowane organizacyjnie czy funkcjonalnie ministrowi właściwemu do spraw środowiska. Dla przykładu można tu wymienić niemiecki Federalny Urząd Ochrony Przyrody (*Bundesamt für Naturschutz*), szwedzką Agencję Ochrony Środowiska (*Naturvårdsverket*) czy czeską Agencję Ochrony Przyrody i Krajobrazu Republiki Czeskiej (*Agentura ochrany přírody a krajiny ČR*)⁴. Założenia omawianej reformy nawiązują także do rozwiązań stosowanych we Francji, gdzie dyrekcje ochrony środowiska stanowią zdekoncentrowane służby publiczne działające na poziomie regionów i posiadające pierwszeństwo przed innymi organami w sprawach zarządzania środowiskiem. Pewnych podobieństw – choćby w nazwie – doszukiwać się można również w Dyrekcji Ochrony Środowiska Parlamentu Europejskiego.

2. Sytuacja organizacyjno-prawna Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska

Od strony prawnoustrojowej Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska jest centralnym organem administracji rządowej, podległym ministrowi właściwemu do spraw środowiska. Na jego aparat administracyjny składa się Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska oraz regionalni dyrektorzy ochrony

³ Uchwała Sejmu RP z dnia 22 maja 2009 r. w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016” (M.P. nr 34, poz. 501).

⁴ Por. M. Gwiazdowicz, *Uwagi do projektu ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* (druk nr 768), Warszawa 2008, s. 3.

środowiska jako organy administracji rządowej niezespalonej w województwie. Za pośrednictwem tych organów Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska współdziała z dyrektorami parków krajobrazowych lub zespołów parków krajobrazowych oraz kieruje pracą regionalnego konserwatora przyrody. Świadczy to o sporym wyodrębnieniu organizacyjnym Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Warto przypomnieć, że niektóre organy centralne w Polsce funkcjonują w strukturze ministerstw (np. Generalny Konserwator Zabytków), przez co nie posiadają własnego urzędu, a co za tym idzie szeregu uprawnień kierowniczych.

Organem właściwym do obsadzania i opróżniania stanowiska Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska jest Prezes Rady Ministrów. Objęcie funkcji organu administracyjnego następuje w drodze powołania na wniosek ministra właściwego do spraw środowiska spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Akt powołania jest także skuteczny w sferze prawa pracy, gdyż w jego drodze zawiązuje się stosunek pracy. Odwołanie jest już jednak samodzielną kompetencją Prezesa Rady Ministrów – nie ma tu współdecyzji i wywołuje skutek zarówno w sferze prawa administracyjnego, jak i prawa pracy.

Niemniej jednak nominacja nie ma charakteru w pełni uznaniowego. Stanowisko Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska może bowiem zajmować osoba, która posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny, jest obywatelem polskim, korzysta z pełni praw publicznych, nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe, posiada kompetencje kierownicze, posiada co najmniej sześcioletni staż pracy, w tym co najmniej trzyletni staż pracy na stanowisku kierowniczym w zakresie ochrony środowiska, posiada wykształcenie i wiedzę z zakresu spraw należących do właściwości Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Powyższe *ultimata* mają z założenia gwarantować fachowość osoby powołanej. Ponadto informację o naborze na to stanowisko ogłasza się przez umieszczenie ogłoszenia w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu oraz w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu i Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Także sposób wyłaniania kandydatów może wskazywać na kryteria merytoryczne. Nabór na stanowisko Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska przeprowadza bowiem zespół powołany przez ministra właściwego do spraw środowiska liczący co najmniej trzy osoby, których wiedza i doświadczenie dają rękojmię wyłonienia najlepszych kandydatów. W toku naboru ocenia się doświadczenie zawodowe kandydata, wiedzę niezbędną do wykonywania zadań na stanowisku, na które jest przeprowadzany nabór, oraz kompetencje kierownicze. Co więcej, ocena wiedzy i kompetencji kierowniczych może być dokonana na zlecenie zespołu przez osobę niebędącą członkiem zespołu, która posiada odpowiednie kwalifikacje do dokonania tej oce-

ny, a nadto w toku naboru zespół wyłaniania nie więcej niż trzech kandydatów, których przedstawia ministrowi właściwemu do spraw środowiska. Powyższa idea przenika także obsadzanie stanowisk zastępcy organu. Minister właściwy do spraw środowiska, na wniosek Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, powołuje zastępców Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Zespół przeprowadzający nabór na stanowiska powołuje Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska. Stanowisko zastępcy Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska może zajmować osoba, która spełnia wymogi przewidziane dla stanowiska Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Minister właściwy do spraw środowiska samodzielnie odwołuje zastępców Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.

Zgodnie z ustawą o działach administracji rządowej⁵ i ustawą o Radzie Ministrów⁶ minister właściwy do spraw środowiska kieruje, nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek. W szczególności w tym zakresie: tworzy i likwiduje jednostki organizacyjne (chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej); powołuje i odwołuje kierowników jednostek organizacyjnych (chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej); organizuje kontrolę sprawności działania, efektywności gospodarowania oraz przestrzegania prawa przez jednostki organizacyjne. Minister może wydawać Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska wiążące go wytyczne i polecenia, z tym że wytyczne i polecenia nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej, a wydane ustnie wymagają potwierdzenia na piśmie. Ponadto minister posiada istotny wpływ na strukturę organizacyjną Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, gdyż to on składa Prezesowi Rady Ministrów wniosek o nadanie urzędowi centralnemu statutu, a także posiada uprawnienia koordynacyjne, gdyż to on zapewnia współdziałanie podległych urzędów centralnych, w tym Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska i Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska.

Uprawnienia kierownicze Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska można podzielić na dwie grupy:

1. Uprawnienia przełożonego (kierownictwo służbowe) względem swoich zastępców, dyrektora generalnego urzędu oraz dyrektorów komórek organizacyjnych, a dalej – za ich pośrednictwem – pozostałych członków korpusu służby cywilnej. W tym zakresie musi istnieć jednak tzw. dekoncentracja wewnętrzna, czyli zasada, że przełożony dzieli się zadaniami kierowniczymi ze swoimi zastępcami, określając zakres ich działania, a dla zapewnienia sobie pomocy merytorycznej może tworzyć zespoły opiniodawczo-doradcze.

⁵ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn.: Dz.U. 2007 r., nr 65, poz. 437 z późn. zm.).

⁶ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn.: Dz.U. 2003 r., nr 24, poz. 199 z późn. zm.).

Nie posiada jednak uprawnień z zakresu prawa pracy, bo te z mocy ustawy o służbie cywilnej⁷ wykonuje dyrektor generalny Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska.

2. Uprawnienia organu wyższego stopnia (kierownictwo organizacyjne) względem regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, którzy są organami administracji niezespólonej, tzn. w terenie nie są powiązani organizacyjnie z wojewodą, co oznacza, że w tym układzie organizacyjnym brak jest podwójnego podporządkowania, a wszystkie zależności mają charakter pionowy, przez co tytułem do działania Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska jest generalna klauzula podległości (art. 56 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁸: „organami niezespólonej administracji rządowej są terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej oraz kierownicy państwowych osób prawnych i kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie”).

Z tych tytułów Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wydaje zarządzenia (zgodnie z zasadami techniki prawodawczej⁹: „Podstawą wydania [...] zarządzenia jest przepis prawny, który: [...] wyznacza zadania lub kompetencje danego organu”), z tym że zarządzenia są wydawane na podstawie ustawy, tzn. zadania lub kompetencje muszą mieć charakter ustawowy, a uprawnienia do wydawania zarządzeń Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie może delegować na swoich zastępców, bo tylko on może posiadać tzw. prawo podpisu w tym zakresie. Z konieczności publikacji zarządzeń w dzienniku urzędowym i „odwleczeniem” wejścia w życie bardzo często następuje ucieczka od formy zarządzenia na rzecz decyzji „organizacyjnej” jako aktów kierownictwa (ale nie decyzji administracyjnej w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego¹⁰). Z innych form pracy kierowniczej Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska można wyróżnić w szczególności instrukcje i wytyczne oraz polecenia służbowe i koordynaty. Na zewnątrz Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska działa natomiast w indywidualnych formach prawnych decyzji administracyjnej i postanowienia. Chociaż nie posiada uprawnień prawotwórczych, może oddziaływać na podporządkowanych mu regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, którzy w formie aktów prawa miejscowego mogą stanowić przepisy powszechnie obowiązujące. Jednakże z uwagi na ustawowy charakter upoważnienia pozostaje to poza jego bezpo-

⁷ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 227, poz. 1505 z późn. zm.).

⁸ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. nr 31, poz. 206).

⁹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. nr 100, poz. 908).

¹⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

średnim wpływem. W sferze *externa* może zawierać także porozumienia¹¹ lub podejmować bieżące uzgodnienia. Mimo że nie zostało to wyrażone *explicit* w przepisach prawa, ciąży na nim obowiązek współdziałania z innymi organami administracyjnymi, które może przejawiać się w różnych formach.

Należy także zaznaczyć, że Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska nie posiada podmiotowości w zakresie prawa administracyjnego, gdyż jest jedynie aparatem pomocniczym – urzędem administracji rządowej obsługującym Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, a z perspektywy prawa budżetowego¹² – państwową jednostką budżetową. Nie posiada własnych zadań i kompetencji, gdyż te zostały ustawowo skoncentrowane w rękach Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Oczywiście istnieje podział pracy, ale powierzone poszczególnym ogniwom (komórkom) organizacyjnym i stanowiskom zakresy uprawnień i obowiązków nie mają charakteru samoistnego (własnego), ale pochodny, będący wyrazem repartycji ustawowych zadań i kompetencji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.

Zgodnie ze statutem¹³ w skład Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska wchodzi następujące komórki organizacyjne: Departament Ocen Oddziaływania na Środowisko, Departament Ochrony Przyrody, Departament Obszarów „Natura 2000”, Departament Kontroli Szkód w Środowisku, Ekozarządzania, Promocji i Informacji o Środowisku, Biuro Prawne, Biuro Dyrektora Generalnego Urzędu. Organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres zadań komórek organizacyjnych określa regulamin organizacyjny nadany przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska na wniosek dyrektora generalnego urzędu¹⁴.

3. Rzeczowy zakres działania Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska

W świetle ustawy pragmatycznej do zadań Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska należy:

- 1) współdziałanie w realizacji polityki ochrony środowiska w zakresie ochrony przyrody i kontroli procesu inwestycyjnego;
- 2) kontrola odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku;
- 3) gromadzenie danych i sporządzanie informacji o sieci „Natura 2000” i innych obszarach chronionych oraz o ocenach oddziaływania na środowisko;

¹¹ Zob. np. przepis art. 5a ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn.: Dz.U. 2005 r., nr 45, poz. 435 z późn. zm.).

¹² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240).

¹³ Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 listopada 2008 r. w sprawie nadania statutu Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. nr 202, poz. 1250 z późn. zm.).

- 4) współpraca z właściwymi organami ochrony środowiska innych państw i organizacjami międzynarodowymi oraz Komisją Europejską;
- 5) współpraca z Głównym Konserwatorem Przyrody i Państwową Radą Ochrony Przyrody w sprawach ochrony przyrody;
- 6) współpraca z organami jednostek samorządu terytorialnego w sprawach ocen oddziaływania na środowisko i ochrony przyrody;
- 7) udział w strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko;
- 8) udział w postępowaniach w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko;
- 9) wykonywanie zadań związanych z siecią „Natura 2000”, o których mowa w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁵;
- 10) wykonywanie zadań związanych z udziałem organizacji w systemie ekozarządzania i audytu (EMAS) na zasadach i w zakresie określonych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o krajowym systemie ekozarządzania i audytu (EMAS)¹⁶;
- 11) współpraca z organizacjami ekologicznymi.

Podczas realizacji powyższych zadań Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska może zwracać się do Państwowej Rady Ochrony Przyrody o wydanie opinii w sprawach z zakresu ochrony przyrody należących do jego kompetencji.

Ponadto Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska prowadzi bazę danych o ocenach oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko, w tym danych o dokumentacji sporządzanej w ramach tych postępowania. Organy właściwe do przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz strategicznej oceny oddziaływania na środowisko są obowiązane do corocznego przedkładania Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska, w terminie do końca marca, informacji o prowadzonych ocenach oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko, niezbędnych do prowadzenia bazy danych, w tym danych o dokumentacji sporządzanej w ramach tych ocen za rok poprzedni.

Dalsze zadania Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska wynikają z przepisów odrębnych, w szczególności wspomnianych ustaw: o krajowym systemie ekozarządzania i audytu (EMAS), o ochronie przyrody oraz z ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie¹⁷, a przede wszystkim z ustawy wiodącej – Prawo ochrony środowiska¹⁸.

¹⁴ Zarządzenie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (niepublikowane).

¹⁵ Tekst jedn.: Dz.U. z 2009 r., nr 151, poz. 1220 z późn. zm.

¹⁶ Dz.U. nr 70, poz. 631 z późn. zm.

¹⁷ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. nr 75, poz. 493 z późn. zm.).

¹⁸ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz.U. z 2008 r., nr 25, poz. 150 z późn. zm.).

4. Szczególna pozycja prawna Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska

Niemniej ciekawie rysuje się pozycja Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w postępowaniu administracyjnym. W tym zakresie występuje on w różnych rolach.

Po pierwsze, przepisy materialnoprawne sytuują Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska jako organ postępowania administracyjnego pierwszej instancji. Należy jednak nadmienić, że w sprawach indywidualnych decyzje centralnego organu administracji rządowej są ostateczne w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawy szczególne przyznają ministrowi kierującemu określonym działem administracji rządowej uprawnienie do kontroli instancyjnej. Taka regulacja stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a., w świetle którego Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska pełniłby na potrzeby ogólnego postępowania administracyjnego funkcję ministra. Może to rzutować na kwestię wyłonienia organu właściwego do wyznaczenia innego organu z powodu utraty właściwości wskutek wyłączenia organu właściwego do wydania postanowienia co do przyczyn wznowienia, organu właściwego do wydania postanowienia w przedmiocie wstrzymania wykonania decyzji, a przede wszystkim wiąże się z pozbawieniem Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska uprawnień w zakresie odwołałości subsydiarnej z art. 161 k.p.a.

Po drugie, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska pełni funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do regionalnych dyrektorów ochrony środowiska. Jest on jednak w tym zakresie organem zarządzania, a nie tylko instytucjonalną gwarancją praworządności postępowania administracyjnego (jak np. samorządowe kolegia odwoławcze). Rzutuje to najczęściej na sposób wykorzystania uprawnień organu odwoławczego i potrzebę merytorycznego rozpatrywania spraw indywidualnych.

Następnie, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska posiada w niektórych sprawach kompetencję współdzieloną. Z mocy art. 57 pkt 1 ustawy pragmatycznej jest on bowiem właściwy w sprawach opiniowania w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, w przypadku dokumentów opracowywanych i zmienianych przez centralne organy administracji rządowej. Wydaje się to sytuować go jako organ współdziałający w procesach prawotwórczych i decyzyjnych. W tym ostatnim przypadku opinia powinna być wydawana w drodze zaskarżalnego postanowienia.

Wreszcie ustawa pragmatyczna w art. 76 przyznaje Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska status strony postępowania administracyjnego. Ma to miejsce w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przez starostę, wójta

(burmistrza, prezydenta miasta), samorządowe kolegium odwoławcze oraz dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska kieruje wtedy wystąpienie, którego treścią może być w szczególności wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji. W tym zakresie przysługuje mu także legitymacja strony w postępowaniu przed sądem administracyjnym.

W tym względzie kontrowersyjne pozostaje nadanie Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym. Przepisy prawa materialnego nie przyznają mu żadnych praw ani obowiązków o charakterze trwałym. Przeczy to konstrukcji strony postępowania administracyjnego, gdyż ten organ nie legitymuje się własnym interesem prawnym w załatwianiu spraw administracyjnych. Jest co najwyżej rzecznikiem interesu społecznego czy interesów zbiorowych osób, którym przysługuje kolektywne prawo do środowiska. W niczym nie podważa to potrzeby posiadania legitymacji procesowej do możliwości inicjowania postępowania wznowieniowego i nieważnościowego czy przedstawienia (doniesienia) w postępowaniu nadzorczym. Do realizacji tych funkcji wystarcza jednak status uczestnika na prawach strony. Wydaje się, że dla realizacji zadań Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska byłoby to w zupełności wystarczające uprawnienie na gruncie postępowania administracyjnego. Uwagi te można także odnieść do postępowania przed sądami administracyjnymi.

Jeszcze większe kontrowersje wzbudza położenie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w sferze prawa materialnego. O ile samo utworzenie organu tego typu oceniane jest na ogół pozytywnie, o tyle merytoryczna strona jego zakresu działania budzi wątpliwości¹⁹. Poszczególne kompetencje są bowiem wynikiem pewnej przypadkowości. Z jednej strony ustalony zakres uprawnień jest efektem zastosowania techniki dekoncentracji rzeczowej dotychczasowych kompetencji ministra właściwego do spraw środowiska, a z drugiej – potrzeby decentralizacji zadań środowiskowych i tu, o dziwo, nie na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, ale monokratycznych organów administracji publicznej, a zwłaszcza marszałka województwa. Zdaje się to potwierdzać tendencję do wzmacniania administracji (zarządzania) kosztem władzy (stanowienia), a z ogólniejszej perspektywy można chyba już mówić nie tylko o dualizmie organów administracji publicznej w województwie, ale o ich trializmie.

Wątpliwości może również wzbudzać sposób repartycji zadań pomiędzy Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska a regionalnych dyrektorów ochrony środowiska. W odniesieniu do ich rzeczowego zakresu działania zastosowano bowiem w obu wypadkach enumerację pozytywną (art. 127 ust. 1

¹⁹ M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 100.

i art. 131 ust. 1 ustawy pragmatycznej). Wydaje się, że koncepcja zamkniętej kompetencji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska i regionalnych dyrektorów ochrony środowiska nie jest zbyt praktyczna. Najczęściej stosuje się bowiem regułę kolizyjną, która pozwala przydać prawo pierwszeństwa jednemu z organów poprzez zastosowanie generalnej klauzuli kompetencyjnej i przykładowego wyliczenia zadań. Powszechność stosowania takiej techniki legislacyjnej w prawie ustrojowym pozwala uznać ją za zasadę ogólną organizacji administracji, od której jednak w analizowanym przypadku ustawodawca wprowadził wyjątek. W praktyce w sytuacjach spornych nie rozwiąże jej jednak także system domniemań z ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie czy innych ustaw ustrojowych. Niemniej takie umocowanie kompetencyjne Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska zdaje się osłabiać pozycję prawną omawianego organu w relacjach z regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska. Utwierdza to także pogląd ogólniejszy o złożoności stanowiska prawnego Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, co w toku całego wywodu starałem się ukazać.

Summary

Legal position of General Director for Environmental Protection

The article concerns to the legal position of General Director for Environmental Protection. There are presented the genesis of the Director General for Environmental Protection, the legal principles of its activity and comparative observations regarding to the placement of such kind of bodies in other countries in it. Organizational and legal situation of the Director General of Environmental Protection and essential operating range are also considered. There are also approached selected aspects of substantive and procedural legal status of the Director General of Environmental Protection in the article.