

66/5/A/2009

WYROK
z dnia 13 maja 2009 r.
Sygn. akt Kp 2/09*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Miroslaw Granat
Marian Grzybowski
Wojciech Hermeliński
Adam Jamróz
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Janusz Niemcewicz
Andrzej Rzepliński
Miroslaw Wyrzykowski – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 13 maja 2009 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, o zbadanie zgodności:

art. 21 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie w zakresie, w jakim wyposażając organ samorządu województwa w kompetencje dotyczące parku krajobrazowego nie zapewnia ochrony środowiska, z art. 5 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 21 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie jest zgodny z art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Wnioskiem z 16 lutego 2009 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej

* Sentencja została ogłoszona dnia 28 maja 2009 r. w M. P. Nr 32, poz. 477.

Polskiej art. 21 pkt 1 przedstawionej mu do podpisu ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (dalej: nowela styczniowa). Przepis ten ma na celu zmianę art. 16 ust. 3-5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880, ze zm.; dalej: u.o.p.), a zakwestionowany został w zakresie, w jakim „wyposażając organ samorządu województwa w kompetencje dotyczące parku krajobrazowego nie zapewnia ochrony środowiska”.

Uzasadniając wniosek, Prezydent Rzeczypospolitej podkreślił, że w myśl art. 5 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Umieszczenie wymogu ochrony środowiska w podstawowym rozdziale Konstytucji pozwala wnosić, że sprawy ochrony środowiska Rzeczpospolita traktuje jako jedne z najważniejszych, na równi ze „strzeżeniem niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium” oraz i innymi fundamentalnymi kwestiami, jak np. „wolności i prawa człowieka i obywatela”, „bezpieczeństwo obywateli” czy „dziedzictwo narodowe”. Zdaniem Prezydenta Rzeczypospolitej, chroniąc środowisko, ustawodawca winien dbać o tworzenie właściwych struktur organizacyjnych państwa, gwarantujących skuteczną ochronę przyrody, której istotnym elementem są parki krajobrazowe, obejmujące obszary chronione ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe. W tym kontekście Prezydent Rzeczypospolitej uznał, że kwestionowana nowela styczniowa wymogu tego nie spełnia, bo powierza kompetencję tworzenia, powiększania, likwidacji albo zmniejszania parków krajobrazowych (i pozostałe zadania związane z funkcjonowaniem parku) organowi stanowiącemu i kontrolnemu województwa. Choć stosowny projekt uchwały sejmiku województwa (dalej: sejmiku) wymaga uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (dalej: RDOŚ) – organem administracji rządowej niezespolonej – rozwiązanie to nie zapewnia pełnej ochrony środowiska.

Prezydent Rzeczypospolitej uznał za niezgodny z konstytucyjnym obowiązkiem należytej dbałości państwa o ochronę środowiska brak konieczności uzgadniania z RDOŚ istotnych kwestii związanych z funkcjonowaniem parków krajobrazowych, w szczególności uzgodnienia treści projektu uchwały sejmiku w sprawie zakazów, o których mowa w art. 17 ust. 1 u.o.p. Wskazał, że w tej sytuacji to od samodzielnej decyzji organu samorządu terytorialnego zależeć będzie wprowadzenie bądź uchylenie zakazów obowiązujących w parku krajobrazowym, dotyczących np. realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. W tych i wielu innych istotnych dla prawidłowego funkcjonowania parku krajobrazowego sprawach decyzje podejmować będzie sejmik bez konieczności uzyskania zgody, czy nawet zasięgnięcia opinii wyspecjalizowanego organu administracji niezespolonej.

Prezydent Rzeczypospolitej zwrócił uwagę na niekonsekwencję ustawodawcy, który nowelizując art. 23 u.o.p., założył, że projekty uchwał sejmików dotyczących obszarów chronionego krajobrazu (dalej: obszar krajobrazowy) i wprowadzających lub uchylających zakazy wynikające z art. 24 u.o.p. (pokrywające się z zakazami mogącymi obowiązywać na obszarze parków krajobrazowych na mocy art. 17 u.o.p.) muszą być uzgadniane z właściwymi RDOŚ. W tym kontekście stwierdził, że parki krajobrazowe powinny korzystać z ochrony przynajmniej takiej samej jak przewidziana dla obszarów krajobrazowych, jeśli nie większej.

Dodatkowo Prezydent Rzeczypospolitej wskazał, że 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 (Dz. U. Nr 199, poz. 1227; dalej: ustawa środowiskowa), tworząc regionalne dyrekcje ochrony środowiska, przekazała im większość kompetencji wojewody – jako dotychczasowego organu ochrony przyrody. Tym samym zmiany wprowadzane nowelą styczniową są sprzeczne z wcześniejszą koncepcją

ustawodawcy, bo zamiast konsekwentnie wzmacniać nowe organy, tworzą pole potencjalnych konfliktów. Przekazanie samorządom województw istotnych kompetencji związanych z istnieniem parków krajobrazowych, w tym decydowania o zarządzaniu tą formą ochrony przyrody, dezintegruje system ochronny, którego podstawową cechą i wartością powinno być jednolite działanie dla zapewnienia przyrodzie należytej ochrony.

2. Pismem z 9 marca 2009 r. Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że art. 21 pkt 1 noweli styczeniowej jest zgodny z art. 5 Konstytucji. Uzasadniając je, stwierdził, że regulacja ta prowadzi do decentralizacji zadań publicznych w zakresie tworzenia i likwidacji parków krajobrazowych. Charakteryzując wzorzec kontroli, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że art. 5 Konstytucji nakłada na wszystkie organy władzy publicznej obowiązek „ochrony środowiska” w zgodzie z „zasadą zrównoważonego rozwoju”, uznał jednak, że nie można z niego wyprowadzić nakazu konkretnego ukształtowania roli i właściwości organów odpowiedzialnych za realizację tego zadania, ani też wskazówek co do szczegółowego podziału kompetencji między organy administracji rządowej i samorząd terytorialny.

Powołując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Marszałek Sejmu stwierdził, że w konstytucyjnie ustalonych granicach państwa demokratycznego nie ma rozwiązań jedynie słusznych, bo państwo takie charakteryzuje się wielością rozwiązań systemowych i organizacyjnych będących urzeczywistnieniem jego zasad. Wynika stąd szeroki zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy. Marszałek Sejmu szczegółowo przeanalizował problematykę centralizacji i decentralizacji władzy publicznej, dochodząc do wniosku, że zadania publiczne z zakresu ochrony środowiska nie muszą być przypisane organom administracji rządowej.

Podsumowując, Marszałek Sejmu uznał, że wnioskodawca nie wykazał niezgodności art. 21 pkt 1 noweli styczeniowej z art. 5 Konstytucji i że powierzenie sejmikowi zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska stanowi egzemplifikację świadomie podjętej przez ustawodawcę decyzji o decentralizowaniu administracji publicznej, zbieżnej z art. 15, art. 16, art. 163 i art. 164 Konstytucji, traktującymi decentralizację jako zasadę fundamentalną.

3. Pismem z 26 marca 2009 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko, że art. 21 pkt 1 noweli styczeniowej jest zgodny z art. 5 Konstytucji. Przedstawiając poglądy doktrynalne i orzecznictwo, stwierdził, że art. 5 Konstytucji nakłada na wszystkie organy władzy publicznej obowiązek ochrony środowiska w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju, nie wynika zeń jednak nakaz konkretnego ukształtowania roli i właściwości organów odpowiedzialnych za realizację tego zadania, ani też szczegółowy podział kompetencji między organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Uznał, że kwestie te mieszczą się w zakresie swobody ustawodawcy, której granice określają normy konstytucyjne. Zwrócił uwagę, że Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony do kontroli działań ustawodawcy w aspekcie ich celowości, racjonalności i merytorycznej trafności, bo ustawodawca – w granicach politycznego uznania – dysponuje autonomią stanowienia prawa, odpowiadającego założeniom politycznym i gospodarczym, czyli przyjmowania rozwiązań, które jego zdaniem służyć będą najlepiej realizacji postawionych celów. Prokurator Generalny uznał, że prawodawca, przyjmując unormowania dotyczące parków krajobrazowych, we właściwy sposób skorzystał z przyznanej mu przez ustrojodawcę względnej swobody kształtowania prawa.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że zgodnie z Konstytucją ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej, w której sprawowaniu uczestniczy samorząd terytorialny. Decentralizacja oznacza zaś proces stałego poszerzania uprawnień jednostek władzy publicznej niższego stopnia w drodze przekazywania im zadań, kompetencji oraz niezbędnych środków.

Uznał, że zarzut wnioskodawcy, iż zaskarżony przepis koliduje z wzorcem kontroli ze względu na rezygnację z wprowadzenia wymogu uzgodnienia z RDOŚ istotnych kwestii związanych z funkcjonowaniem parku krajobrazowego (poza jego utworzeniem lub likwidacją), stanowi postulat *de lege ferenda*, który mógłby zostać zgłoszony i przedyskutowany w procesie legislacyjnym, ale nie może zostać rozpatrzony przez Trybunał Konstytucyjny.

II

Na rozprawie 13 maja 2009 r. uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska.

Przedstawiciel wnioskodawcy powiedział, że nowela styczeniowa *de facto* zwalnia państwo – reprezentowane przez wyspecjalizowane organy administracji rządowej – z obowiązku czuwania nad właściwym wykorzystaniem obszarów chronionych ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe, co pozostaje w sprzeczności z ustaleniami konferencji sztokholmskiej, która ochronę środowiska podniosła do rangi podstawowej funkcji państwa. Podkreślił, że uzgodnieniu z RDOŚ nie podlegają uchwały sejmiku dotyczące statutów parków krajobrazowych (regulujące organizację parku w sensie instytucjonalnym) ani też uchwały w sprawie zmiany katalogu zakazów obowiązujących w danym parku. Uznał, że ustawodawca, znosząc kompetencje wojewody i wprowadzając jedynie ograniczony współdziałanie wyspecjalizowanego organu administracji rządowej w podejmowaniu decyzji dotyczących funkcjonowania parków krajobrazowych, przekroczył granice swobody, zagrażając zachowaniu obecnej formy parków krajobrazowych.

Przedstawiciel Sejmu powiedział, że samorząd jest w stanie dostrzegać dobre dla lokalnego środowiska elementy związane z potrzebą ochrony wspólnego środowiska naturalnego, a sejmik – jako ciało kolegialne – będzie potrafił przeciwdziałać nieracjonalnym decyzjom. Przypomnił, że dyskusja nad projektem ustawy sprowadzała się do dwóch wizji sprawowania pieczy nad środowiskiem: przez państwo, rozumiane jako specjalna administracja niespolona, albo przez społeczność lokalną. Uznał, że przekazanie kompetencji sejmikom nie powinno wpłynąć na znaczące ograniczenia areалу parków krajobrazowych, a ewentualne uszczuplenia będą się wiązały tylko z infrastrukturą drogową.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego zwrócił uwagę, że zarówno organy samorządu terytorialnego, jak i organy administracji rządowej funkcjonują w ramach tego samego systemu organów władzy publicznej, działającego na podstawie tych samych aktów prawa powszechnie obowiązującego, także w sferze ochrony środowiska, dlatego też kwestionowana ustawa nie zdejmuje z państwa obowiązków w zakresie ochrony przyrody. Uznał, że choć samorząd terytorialny kieruje się potrzebami wspólnoty samorządowej, to jednak pozostaje związany koniecznością zapewnienia zrównoważonego rozwoju i zapewnienia przetrwania środowiska w stanie możliwie niepogorszonym dla przyszłych pokoleń. Podkreślił – w odniesieniu do kwestii zmian w katalogu zakazów obowiązujących w parku krajobrazowym – że katalog ten może być zawarty tylko w dwóch uchwałach: o utworzeniu albo o powiększeniu parku krajobrazowego. Ewentualne zmiany owego katalogu mogą więc nastąpić wyłącznie w drodze nowelizacji tych uchwał, również wymagającej uzgodnienia z RDOŚ. Zaznaczył, że brak uzgodnienia uniemożliwia przyjęcie przez sejmik rozwiązań sprzecznych z wolą RDOŚ i zakwestionowanie merytorycznej zasadności jego stanowiska przed sądem administracyjnym (o ile zgłosił on zastrzeżenia, czyli odmówił uzgodnienia). W odniesieniu do kwestii wejścia w życie ustawy po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, Prokurator Generalny uznał, że znaleźć winna zastosowanie reguła ogólna – 14-dniowa *vacatio legis*.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi ogólne, przebieg procesu legislacyjnego.

1.1. Poddany prewencyjnej kontroli, na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, art. 21 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (dalej: nowela styczniowa) ma na celu zmianę art. 16 ust. 3-5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880, ze zm.; dalej: u.o.p.). Zgodnie z dotychczasowym brzmieniem tych przepisów tworzenie parków krajobrazowych leży w kompetencjach wojewody, który w drodze rozporządzenia określa nazwę, obszar, przebieg granicy i ewentualnie otulinę parku, wskazuje szczególne cele ochrony oraz ustanawia zakazy wybrane z katalogu, zawartego w art. 17 ust. 1 u.o.p. Również likwidacja lub zmniejszenie obszaru parku krajobrazowego – z powodu bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych, historycznych i kulturowych oraz walorów krajobrazowych (na obszarach projektowanych do wyłączenia spod ochrony) – następuje w drodze rozporządzenia wojewody. Projekty wymienionych rozporządzeń wymagają uzgodnienia z właściwymi miejscowo radami gmin. Ponadto wojewodowie – w drodze zarządzeń – nadają parkom krajobrazowym statuty, określające ich strukturę organizacyjną.

Uchwalona przez Parlament i przedstawiona Prezydentowi Rzeczypospolitej do podpisu nowela styczniowa zmienia u.o.p., przekazując kompetencję w zakresie tworzenia, zmiany granic i likwidacji parków krajobrazowych sejmikom województw (dalej: sejmiki), których stosowne uchwały wymagają uzgodnienia z właściwymi miejscowo radami gmin oraz – co w sprawie szczególnie istotne – właściwymi miejscowo regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska (dalej: RDOŚ). Ponadto sejmik (co wykracza poza zakres niniejszej sprawy) – w uzgodnieniu z RDOŚ – ustanawiać ma plan ochrony parku krajobrazowego (jego projekt przedstawia dyrektor parku, a sejmik może odmówić ustanowienia, jeśli projekt byłby niezgodny z celami ochrony przyrody).

1.2. Nowela styczniowa jest owocem prac parlamentarnych nad przedłożeniem rządowym (zawartym w druku sejmowym nr 1073), zawierającym projekt ustawy kompetencyjnej, przygotowanej – jak wynika z uzasadnienia – w ramach prac związanych z dokończeniem reformy administracji publicznej. Zdaniem Rady Ministrów (s. 1 uzasadnienia projektu) przywrócenie samorządowi rangi przypadającej władzom regionalnym i lokalnym w Europie wymaga doposażenia go w zadania i kompetencje, pozwalające na odgrywanie roli prawdziwego gospodarza swojego terenu, a rozwiązania przyjęte w noweli stanowią kolejny krok w procesie decentralizacji zadań publicznych. W tym miejscu godzi się jedynie zauważyć, że w kontekście całokształtu przemian ustrojowych po 1989 r. i tworzenia – od podstaw – samorządu terytorialnego należałoby raczej mówić o nadaniu mu określonej rangi, a nie o jej „przywracaniu”, ponieważ samorząd terytorialny najpierw nie istniał, a następnie był stopniowo rozbudowywany i wzbogacany o nowe zadania i kompetencje, w żadnym natomiast momencie nie był w istotnym zakresie zasadniczo ograniczany.

U podstaw licznych zmian, które ma przynieść wejście w życie noweli styczniowej, leży założenie nadrzędnej roli konstytucyjnej zasady subsydiarności państwa (w myśl której uprawnienia winny być przypisane najniższemu szczeblowi administracji, mogącemu efektywnie realizować postawione zadania) oraz idea, by to samorządowi województwa, nie zaś wojewodzie, przysługiwały kompetencje w zakresie administracji reglamentacyjno-porządkowej.

Zasadnicze dyskusje nad kształtem proponowanej regulacji toczyły się na posiedzeniach podkomisji, powołanej w październiku 2008 r. przez wspólnie obradujące Komisję Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Wobec proponowanych regulacji wątpliwości zgłaszała Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Państwowa Rada Ochrony Przyrody i Instytut na rzecz Ekorozwoju. Strona rządowa podkreślała jednak, że projekt został uzgodniony w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego i cieszy się poparciem samorządów wojewódzkich, zaś w nowym układzie kompetencyjnym parki krajobrazowe mają zajmować się edukacją ekologiczną, co leży w kompetencjach samorządu wojewódzkiego; stwierdziła, że nie ma podstaw, by sądzić, że sejmiki będą ograniczały działalność parków krajobrazowych, a ich ewentualną likwidację uniemożliwiają przepisy prawa i nadzór wojewody. W wyniku prac podkomisji zniesiony został przewidziany w projektowanym art. 16 ust. 3 u.o.p. wymóg uzgadniania projektów uchwał sejmiku o utworzeniu, powiększeniu, zmniejszeniu albo likwidacji parku krajobrazowego z właściwym wojewodą, został natomiast wprowadzony (w art. 16 ust. 4 u.o.p.) wymóg ich uzgadniania z RDOŚ (zob. sprawozdanie podkomisji nadzwyczajnej z 25 listopada 2008 r.; znak: STR06N-0151-5-08).

Na posiedzeniu połączonych komisji, rozpatrujących sprawozdanie podkomisji nadzwyczajnej proponowano, by tworzenie parków krajobrazowych (albo zmiana ich granic) leżało w kompetencjach RDOŚ. Zwracano uwagę, że czynna ochrona gatunkowa czy zarządzenie obszarami Natura 2000 winno mieścić się w kompetencjach administracji rządowej, a projektowana regulacja może pozbawić ochrony wiele terenów cennych przyrodniczo, ale jednocześnie atrakcyjnych inwestycyjnie. Podkreślano też, że w samorządzie wojewódzkim powstanie wewnętrzny konflikt pomiędzy ochroną terenów wchodzących w skład parku krajobrazowego a ograniczaniem tej ochrony w celu realizacji strategii rozwoju województwa. Poprawki te zostały przedstawione Sejmowi jako wniosek mniejszości, który nie znalazł akceptacji; ustawa została uchwalona przez Sejm 19 grudnia 2008 r.

Kwestia formalnoprawnego usytuowania parków krajobrazowych była poruszana w toku prac Senatu, podczas których proponowano, by parki krajobrazowe podlegały RDOŚ, żeby nie dochodziło do „nakładania kompetencji” tam, gdzie z terenem parku krajobrazowego pokrywa się obszar Natura 2000. Z drugiej strony zwracano uwagę, że parki krajobrazowe modelują rozwój regionalny i należy je traktować jako element polityki regionalnej. Ostatecznie Senat nie uchwalił poprawek do art. 21 pkt 1 noweli styczeniowej.

2. Konstytucyjny nakaz zapewnienia ochrony środowiska (wzorzec kontroli) oraz obowiązki zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego, ochrony środowiska i dbałości o jego stan.

Zgodnie z art. 5 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska „zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Przepis ten, zamieszczony w pierwszym rozdziale Konstytucji, zawierającym zasady i założenia uznane przez ustrojodawcę za szczególnie ważne dla bytu państwowego, wskazuje podstawowe cele i zarazem zadania państwa. Niewątpliwie jest to jeden z przepisów zawierających normy programowe, adresowane głównie do Parlamentu, od którego zależą tempo i sposób ich realizacji (zob. J. Boć, *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 23). Realizacja wymienionych w tym przepisie zadań należy jednak do wszystkich władz publicznych Rzeczypospolitej – zarówno władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej, a także do organów sądowiczych i organów samorządu terytorialnego (zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 18).

Jak podkreśla się w doktrynie, postanowienia zawarte w pierwszym rozdziale Konstytucji zbudowane są z pojęć ogólnych, w ustawie zasadniczej niezdefiniowanych, mających jednak ustaloną treść doktrynalną i z reguły znanych judykaturze. Choć więc pojęcia konstytucyjne mają znaczenie autonomiczne, które nie powinno być oceniane wyłącznie przez pryzmat pojęć ustawowych, to odwołanie się do owych pojęć nie stanowi samo w sobie błędu. Dlatego też można – na potrzeby sprawy niniejszej przyjąć, za ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, ze zm.; dalej: p.o.ś.), że „środowisko” to ogół elementów przyrodniczych, w tym przekształconych w wyniku ludzkiej działalności, w szczególności zaś powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz inne elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami (art. 3 pkt 39 p.o.ś.), „ochrona środowiska” zaś, to ogół działań (albo zaniechań) umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej, w szczególności polegających na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu jego zasobami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom oraz na przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego (art. 3 pkt 13 p.o.ś.). „Zrównoważony rozwój” natomiast, to rozwój społeczno-gospodarczy, w którym działania polityczne, gospodarcze i społeczne są zintegrowane (z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych), w celu zagwarantowania współczesnemu i przyszłym pokoleniom możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb (art. 3 pkt 50 p.o.ś.). Samo pojęcie „zrównoważonego rozwoju” zaczerpnięte zostało z dokumentów prawa międzynarodowego i oznacza wymóg, by ingerencja w środowisko była jak najbardziej ograniczona (jak najmniej szkodliwa), a korzyści społeczne były proporcjonalne i społecznie adekwatne do wyrządzonych szkód.

Przyjmuje się, że art. 5 Konstytucji wskazuje najdonioślejsze wartości i najbardziej podstawowe cele, w których realizację winny się włączyć wszelkie organy władzy publicznej, wykorzystując wszystkie ich kompetencje. „Zapewnienie ochrony środowiska”, o którym mowa w przepisie, oznacza „nie tylko zapewnienie mieszkańcom nieskażonego powietrza, zdrowej wody pitnej czy terenów rekreacyjnych (...) lecz również ochronę (...) konkretnego krajobrazu, ukształtowania terenu czy sieci rzecznej, indywidualizującej Polskę i stanowiącej czynnik Jej tożsamości” (Paweł Sarnecki, uwagi do art. 5, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001).

Przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu zagadnienie należy rozważyć w kontekście pokrewnych przepisów Konstytucji – art. 68 ust. 4, art. 74 i art. 86, a także art. 31 ust. 3 czyniącego „konieczność dla ochrony środowiska” przesłanką ustanowienia ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Pierwszy z wymienionych przepisów nakłada na władze publiczne obowiązek zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska, drugi – postanawia, że ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych, które mają prowadzić politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (i zarazem wspierać obywateli w ich działaniach na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska), trzeci zaś ustanawia powszechny obowiązek dbałości o stan środowiska i przewiduje odpowiedzialność za jego pogorszenie, na zasadach określonych ustawą. Łączne ujęcie wymienionych postanowień pozwala uznać, że „zdrowe” środowisko jest wartością konstytucyjną, której realizacji należy podporządkować proces interpretacji Konstytucji. Z drugiej jednak strony ustawa zasadnicza nie statuuje ani nie gwarantuje prawa podmiotowego do „życia w zdrowym środowisku”.

„Bezpieczeństwo ekologiczne”, które ma być zapewnione przez władze publiczne to stan środowiska pozwalający na bezpieczne przebywanie w nim i korzystanie z niego. Instrumentem zapewnienia tego bezpieczeństwa jest ochrona środowiska – chroniąc je ustawodawca winien kierować się zasadą zrównoważonego rozwoju. Z unormowań

konstytucyjnych wynika, że w nakazie ochrony środowiska zawierają się wszelkie działania władz publicznych zapobiegające pogarszaniu się stanu środowiska oraz pozwalające na poprawę tego stanu dla dobra przyszłych pokoleń.

Oprócz obowiązków spoczywających na władzy publicznej, Konstytucja statuuje – mocą art. 86 – obowiązek powszechnej dbałości (czyli troski albo też pieczy) o stan środowiska; nałożeniu tego powszechnego obowiązku towarzyszy zasada – również powszechnej (ciążącej na „każdym”) – odpowiedzialności za spowodowanie pogorszenia stanu środowiska, przy czym zasady tej odpowiedzialności określa ustawa.

3. Ochrona środowiska a ochrona przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu i obszary Natura 2000, organy ochrony środowiska, organy w zakresie ochrony przyrody, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska.

3.1. Zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju, określa p.o.ś., normujące między innymi zasady ustalania warunków ochrony zasobów środowiska (art. 1 pkt 1 lit. a) oraz stanowiące, że polityki, strategie, plany lub programy dotyczące między innymi przemysłu, transportu, gospodarek wodnej i przestrzennej, leśnictwa, rolnictwa, turystyki i wykorzystywania terenu powinny uwzględniać zasady ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju (art. 8). Celem stworzenia warunków niezbędnych do ochrony środowiska Sejm na wniosek Rady Ministrów uchwała politykę ekologiczną państwa (art. 13 i art. 15 ust. 1 p.o.ś.), określającą przede wszystkim cele i priorytety ekologiczne, rodzaj i harmonogram działań proekologicznych oraz środki niezbędne do osiągnięcia celów, w tym mechanizmy prawno-ekonomiczne i środki finansowe (art. 14 ust. 1 p.o.ś.). Realizując politykę ekologiczną państwa, sejmiki oraz rady powiatów i gmin uchwalają odpowiednio wojewódzkie, powiatowe i gminne programy ochrony środowiska (art. 17 i art. 18 p.o.ś.).

W myśl art. 81 ust. 1 i 4 pkt 1 p.o.ś. ochrona zasobów środowiska realizowana jest na podstawie tej ustawy i przepisów szczególnych, a szczegółowe zasady ochrony obszarów i obiektów o wartościach przyrodniczych, krajobrazu, zwierząt i roślin zagrożonych wyginięciem oraz drzew, krzewów i zieleni normuje ustawa o ochronie przyrody. Zgodnie z art. 1 formułuje ona cele i zasady, a także statuuje formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu.

Ochrona przyrody – w rozumieniu u.o.p. – polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody, między innymi: dziko występujących roślin, zwierząt i grzybów, siedlisk przyrodniczych, tworów przyrody żywej i nieożywionej oraz kopalnych szczątków roślin i zwierząt oraz krajobrazu (art. 2 ust. 1 u.o.p.). Deklarowanymi przez ustawodawcę (w art. 2 ust. 2 u.o.p.) celami ochrony przyrody są między innymi: utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów, zachowanie różnorodności biologicznej oraz dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego, zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin i zwierząt wraz z ich siedliskami, ochrona walorów krajobrazowych, a także kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody. Powyższe cele realizowane są między innymi przez uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w polityce ekologicznej państwa oraz w wojewódzkich, powiatowych i gminnych programach ochrony środowiska, w strategiach rozwoju i planach zagospodarowania przestrzennego województw, w strategiach rozwoju oraz studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (dalej: plany miejscowe), a także przez obejmowanie poszczególnych zasobów, tworów i składników formami ochrony przyrody, opracowywanie i realizację ustaleń planów ochrony dla obszarów podlegających ochronie prawnej oraz

prowadzenie badań naukowych i działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody (art. 3 u.o.p.).

Reasumując, ochrona przyrody stanowi element ochrony środowiska, a – z mocy art. 4 u.o.p. – obowiązek dbałości o przyrodę, jako dziedzictwo i bogactwo narodowe, ciąży na organach administracji publicznej, osobach prawnych (innych jednostkach organizacyjnych) oraz osobach fizycznych, przy czym organy administracji obowiązane są do zapewnienia prawnych, organizacyjnych i finansowych warunków ochrony przyrody.

3.2. Ustawa o ochronie przyrody przewiduje dziesięć form ochrony przyrody (między innymi: parki narodowe, rezerваты przyrody, pomniki przyrody, ochrona gatunkowa roślin i zwierząt), spośród których – ze względu na treść wniosku oraz przebieg prac parlamentarnych – znaczenie w sprawie niniejszej mają trzy: parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu (dalej: obszary krajobrazowe) i obszary Natura 2000.

3.2.1. Parki krajobrazowe tworzone są w celu ochrony obszarów cennych ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe, w celu zachowania i popularyzacji tych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju (art. 16 ust. 1 u.o.p.). Utworzenie parku krajobrazowego nie wiąże się z wyłączeniem gruntów rolnych i leśnych położonych na jego terenie z gospodarczego wykorzystania, jednak projekty wszelkich dokumentów planistycznych (studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, planów miejscowych, planów zagospodarowania przestrzennego województw itp.), w części dotyczącej parku krajobrazowego i w zakresie tych ustaleń, które mogą mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku krajobrazowego, wymagają uzgodnienia z właściwym miejscowo RDOŚ. Obecnie funkcjonuje w Polsce 120 parków krajobrazowych o łącznej powierzchni przekraczającej 2,5 mln hektarów.

Ustawodawca sformułował katalog 14 zakazów, które mogą – choć nie muszą – zostać wprowadzone na terenie parku krajobrazowego (art. 17 ust. 1 u.o.p.). Zaliczają się do nich między innymi zakazy: realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, umyślnego zabijania dziko występujących zwierząt, niszczenia ich nor, legowisk i miejsc rozrodu oraz tarłisk i złożonej ikry (z wyjątkiem wędkarstwa i wykonywania czynności racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej, rybackiej i łowieckiej), wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od brzegów zbiorników wodnych, likwidowania, zasypywania i przekształcania zbiorników wodnych, starorzeczy oraz obszarów wodno-błotnych, organizowania rajdów motorowych i samochodowych.

Dla parku krajobrazowego sporządza się 20-letni plan ochrony, ustanawiany przez wojewodę (aktualnie; po wejściu w życie noweli styczeniowej – przez sejmik). Plan ten między innymi: określa cele ochrony przyrody (w tym przyrodnicze, społeczne i gospodarcze uwarunkowania ich realizacji), identyfikuje oraz określa sposoby eliminacji lub ograniczania istniejących i potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych, określa zakres prac związanych z ochroną przyrody i kształtowaniem krajobrazu, wskazuje obszary udostępniane dla celów naukowych, edukacyjnych, turystyczno-rekreacyjnych i dla innych form gospodarowania, a także zawiera dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń ustalenia do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, planów miejscowych i planów zagospodarowania przestrzennego województw. Co istotne – plany ochrony parków krajobrazowych w części, w jakiej parki te pokrywają się z obszarami Natura 2000, powinny uwzględniać plany zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 (art. 18-20 u.o.p.).

3.2.2. Obszary krajobrazowe obejmują tereny zasługujące na ochronę ze względu na wyróżniający się krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach, a także wartościowe ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem lub pełnioną funkcją korytarzy ekologicznych. Wyznaczane są one rozporządzeniami wojewodów (po wejściu w życie noweli styczeniowej będą wyznaczane uchwałami sejmików), których projekty wymagają uzgodnienia z właściwymi miejscowo radami gminy (po wejściu w życie noweli styczeniowej – z RDOŚ). Projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, planów miejscowych i planów zagospodarowania przestrzennego województw, w części dotyczącej obszaru krajobrazowego, wymagają uzgodnienia z właściwym RDOŚ w zakresie ustaleń mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody obszaru krajobrazowego. Ustawa przewiduje dziewięć zakazów (pokrywających się z zakazami możliwymi do wprowadzenia na terenie parku krajobrazowego), które mogą być wprowadzone na obszarze krajobrazowym (art. 23 i art. 24 u.o.p.).

3.2.3. Zgodnie z art. 25 u.o.p., na sieć obszarów Natura 2000 składają się obszary specjalnej ochrony ptaków, specjalne obszary ochrony siedlisk oraz obszary mające znaczenie dla Wspólnoty, utworzone w celu ochrony populacji dziko występujących ptaków lub siedlisk przyrodniczych lub gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty (art. 5 pkt 2b u.o.p.).

Obszary specjalnej ochrony ptaków wyznaczone są, zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej, do ochrony populacji dziko występujących ptaków jednego lub wielu gatunków. W ich granicach ptaki mają korzystne warunki bytowania „w ciągu całego życia, w dowolnym jego okresie albo stadium rozwoju” (art. 5 pkt 3 u.o.p.).

Specjalne obszary ochrony siedlisk wyznaczone są, zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej, w celu trwałej ochrony siedlisk przyrodniczych lub populacji zagrożonych wyginięciem gatunków roślin lub zwierząt bądź w celu odtworzenia właściwego stanu ochrony tych siedlisk przyrodniczych albo gatunków (art. 5 pkt 19 u.o.p.).

Obszary mające znaczenie dla Wspólnoty to z kolei projektowane specjalne obszary ochrony siedlisk, zatwierdzone przez Komisję Europejską, które w regionie biogeograficznym, do którego należą, w znaczący sposób przyczyniają się do zachowania lub odtworzenia stanu właściwej ochrony siedliska przyrodniczego lub gatunku będącego przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także mogą znacząco przyczynić się do spójności sieci obszarów Natura 2000 i zachowania różnorodności biologicznej w obrębie regionu biogeograficznego (art. 5 pkt 2c u.o.p.). Nadmienić trzeba, że gatunkami roślin lub zwierząt „będącymi przedmiotem zainteresowania Wspólnoty” są gatunki zagrożone, gatunki podatne na zagrożenie (czyli mogące w najbliższej przyszłości stać się gatunkami zagrożonymi), gatunki rzadkie (o niewielkiej populacji, występujące na ograniczonych obszarach geograficznych albo w rozproszeniu na większym obszarze) oraz endemity (art. 5 pkt 1a u.o.p.), zaś siedliskami przyrodniczymi (czyli obszarami lądowymi lub wodnymi, naturalnymi, półnaturalnymi lub antropogenicznymi, wyodrębnionymi na podstawie cech geograficznych, abiotycznych i biotycznych) „będącymi przedmiotem zainteresowania Wspólnoty” – siedliska przyrodnicze zagrożone zanikiem w swoim naturalnym zasięgu, mające niewielki zasięg naturalny w wyniku regresji lub stanowiące reprezentatywny przykład typowych cech regionu biogeograficznego (art. 5 pkt 17 i 17a u.o.p.).

Obszary Natura 2000 wyznaczone są w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska (wydawanego w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw rolnictwa, rozwoju wsi, rybołówstwa oraz gospodarki wodnej), który ma się kierować stanem siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, a także koniecznością zachowania szczególnie cennych lub zagrożonych składników różnorodności biologicznej (art. 27a

u.o.p.). Nadzór nad obszarem Natura 2000 sprawuje właściwy RDOŚ (art. 27a ust. 2 u.o.p.). Sporządza on i ustanawia 10-letni plan zadań ochronnych (art. 28 u.o.p.), chyba że obszar ten pokrywa się w całości lub w części z obszarem parku narodowego, rezerwatu przyrody lub parku krajobrazowego, dla których ustanowiono plan ochrony (o ile plan ten spełnia wymogi przewidziane w art. 28 ust. 10 u.o.p.). Oprócz powyższego minister właściwy do spraw środowiska ustanawia rozporządzeniem 20-letni plan ochrony obszaru Natura 2000 lub jego części (art. 29 ust. 3 u.o.p.; plan ochrony parku narodowego, rezerwatu przyrody lub parku krajobrazowego położonego w granicach obszaru Natura 2000, spełniający określone ustawą wymogi, staje się planem ochrony obszaru Natura 2000). Projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, planów miejscowych i planów zagospodarowania przestrzennego województw, w części dotyczącej istniejącego lub projektowanego obszaru Natura 2000, wymagają uzgodnienia z RDOŚ w zakresie ustaleń mogących znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000 (art. 30 ust. 3 u.o.p.). Na obszarach Natura 2000 nie podlega ograniczeniu działalność gospodarcza, rolna, leśna, łowiecka i rybacka, chyba że oddziaływałyby znacząco negatywnie na cele ich ochrony. Zabronione jest natomiast podejmowanie działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony (art. 33 ust. 1 u.o.p.); działania takie – z zapewnieniem kompensacji przyrodniczej – są jednak dopuszczalne, jeżeli przemawiają za nimi konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego (w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym), i wobec braku rozwiązań alternatywnych.

3.3. Zgodnie z art. 376 p.o.ś. organami ochrony środowiska są wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, sejmik województwa i marszałek województwa, wojewoda, minister właściwy do spraw środowiska oraz Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (dalej: GDOŚ) i RDOŚ. Określone ustawą zadania w zakresie ochrony środowiska wykonują również organy Inspekcji Ochrony Środowiska (art. 377 p.o.ś.). Istnieją ponadto – zgodnie z art. 386 p.o.ś. – „instytucje ochrony środowiska”, takie jak: Państwowa Rada Ochrony Środowiska, komisje do spraw ocen oddziaływania na środowisko, fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej i Krajowa Rada Ekozarządzania (powołana mocą ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o krajowym systemie ekozarządzania i audytu (EMAS), Dz. U. Nr 70, poz. 631, ze zm.). Równocześnie, zgodnie z art. 91 u.o.p. „organami w zakresie ochrony przyrody” są wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, RDOŚ, wojewoda, GDOŚ oraz minister właściwy do spraw środowiska.

Powyższe oznacza, że te same podmioty – wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, wojewoda, RDOŚ, GDOŚ oraz minister właściwy do spraw środowiska – są „organami w zakresie ochrony przyrody” i „organami ochrony środowiska”, co nie dziwi w świetle ustalonego w pkt 3.1. *in fine* tej części uzasadnienia faktu, że ochrona przyrody jest elementem ochrony środowiska. Z drugiej strony sejmik oraz marszałek województwa, będąc organami ochrony środowiska, nie są organami w zakresie ochrony przyrody.

Spśród wymienionych podmiotów, w kontekście niniejszej sprawy i z uwagi na niedawne zaistnienie w systemie prawnym, na szczególną uwagę zasługuje RDOŚ, będący organem administracji rządowej niezespółonej, uprawnionym do wydawania – w wypadkach określonych ustawą – aktów prawa miejscowego w formie zarządzeń (art. 123 ustawy 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 Dz. U. Nr 199, poz. 1227; dalej: ustawa informacyjna). We współpracy z dyrektorami parków krajobrazowych i regionalnego konserwatora przyrody wykonuje on zadania, do których należą między innymi udział w strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko, tworzenie i likwidacja form ochrony przyrody na podstawie u.o.p., ochrona i zarządzanie obszarami Natura 2000 i innymi formami ochrony przyrody w zakresie określonym u.o.p.,

współpraca z organami jednostek samorządu terytorialnego w sprawach ocen oddziaływania na środowisko i ochrony przyrody oraz współpraca z organizacjami ekologicznymi (art. 124 ust. 1 i 2 i art. 131 ust. 1 ustawy informacyjnej).

3.4. Zgodnie z art. 25 ust. 2 u.o.p. obszary Natura 2000 mogą obejmować część lub całość innych obszarów i obiektów objętych formami ochrony przyrody wymienionymi w ustawie. Według danych przekazanych przez Generalną Dyрекcyję Ochrony Środowiska, obszary Natura 2000 pokrywają zróżnicowany procent powierzchni poszczególnych parków krajobrazowych (od 0-0,1% – np. w Dłubniańskim czy Lednickim Parku Krajobrazowym, po 99,5-100% – np. w Zaborskim czy Jaśliskim Parku Krajobrazowym), sięgający jednak w sumie niemal 60% (uwzględniając obszary już wchodzące w skład sieci Natura 2000 oraz zgłoszone Komisji Europejskiej do zatwierdzenia). Zmiana granic lub likwidacja zatwierdzonego przez Komisję Europejską obszaru Natury 2000 (obszaru specjalnej ochrony ptaków lub specjalnego obszaru ochrony siedlisk) może nastąpić, „jeżeli jest to uzasadnione naturalnymi zmianami stwierdzonymi w wyniku monitoringu i nadzoru”, prowadzonego przez RDOŚ oraz po uzyskaniu zgody Komisji Europejskiej (art. 27a ust. 2 i 3 oraz art. 31 u.o.p.).

Z powyższego wynika, że RDOŚ, po wejściu w życie noweli styczeniowej, będzie miał w odniesieniu do całości parków krajobrazowych określone kompetencje (o charakterze „uzgodnieniowym”, o których szczegółowo w punkcie 4 tej części uzasadnienia), jednocześnie jednak – w odniesieniu do ponad połowy obszaru tych parków, pokrywającej się z obszarami Natura 2000 – będzie miał kompetencje szersze. Do jego zadań należy bowiem ochrona i zarządzanie obszarami Natura 2000 (art. 131 ustawy informacyjnej) oraz koordynacja ich funkcjonowania na obszarze jego działania (art. 32 ust. 3 u.o.p.). Jest on uprawniony do:

- stwierdzania obowiązku przeprowadzania ocen oddziaływania różnych przedsięwzięć na obszary Natura 2000 (z uwzględnieniem skumulowanego oddziaływania danego przedsięwzięcia z innymi przedsięwzięciami – art. 97 ust. 1 ustawy informacyjnej) oraz przedstawiania stanowiska w sprawie konieczności przeprowadzenia postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko (art. 77 ust. 4 ustawy informacyjnej),
- przeprowadzania wyżej wymienionych ocen (w postępowaniach w sprawie: wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, o zatwierdzeniu projektu budowlanego i o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, a także decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej – art. 61 ust. 1 i 5 ustawy informacyjnej),
- wydawania postanowień w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięć w zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000 (art. 98 ustawy informacyjnej),
- uzgadniania warunków realizacji przedsięwzięć przed wydaniem przez właściwy organ decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 77 ustawy informacyjnej),
- sporządzania projektu i ustanawiania 10-letniego planu zadań ochronnych oraz projektu 20-letniego planu ochrony obszaru Natura 2000 (art. 28 ust. 5 i 29 ust. 1 u.o.p.),
- uzgadniania projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, planów miejscowych, planów zagospodarowania przestrzennego województw w części dotyczącej istniejącego lub projektowanego obszaru Natura 2000 w zakresie ustaleń tych planów, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000 (art. 30 u.o.p.),
- zezwalania, w pewnych okolicznościach, na działania mogące znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, jednak z zapewnieniem kompensacji przyrodniczej (niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000), której wykonanie nadzoruje, odpowiadając za utrzymanie i

monitorowanie stanu siedlisk utworzonych w jej ramach, zarówno na obszarze Natura 2000 jak i poza nim (czyli np. w części parku krajobrazowego niepokrywającej się z obszarem Natura 2000; art. 34 i 35 u.o.p.),

– nakazywania natychmiastowego wstrzymania działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 (jeśli zostały one podjęte bez uzyskania stosownych zezwoleń albo decyzji) i podjęcia w wyznaczonym terminie niezbędnych czynności w celu przywrócenia poprzedniego stanu danego obszaru (art. 37 u.o.p.).

Wyżej przedstawione uprawnienia znacząco wzmacniają pozycję RDOŚ, który – podejmując decyzję w sprawie uzgodnienia uchwał sejmiku dotyczących np. modyfikacji przebiegu granicy parku, uzgodnienia obowiązujących w nim zakazów czy też treści planu ochrony – będzie miał na uwadze dobro obszarów Natura 2000.

4. Analiza zarzutów wniosku i konkluzja.

4.1. Prezydent Rzeczypospolitej postawił kwestionowanemu przepisowi noweli styczniowej zarzuty dwojakiego rodzaju. Jego zdaniem po pierwsze powierzenie sejmikowi kompetencji w zakresie tworzenia, zmiany granic i likwidacji parku krajobrazowego w uzgodnieniu z właściwym RDOŚ „nie zapewnia ochrony środowiska”, po wtóre zaś postanowienia u.o.p. (w brzmieniu nadanym nowelą styczniową) odnoszące się kształtowania katalogu zakazów obowiązujących w parkach krajobrazowych będą łagodniejsze od jej postanowień w tym zakresie odnoszących się do obszarów krajobrazowych.

4.2. Rozpatrzenie pierwszego z zarzutów wymaga ustalenia charakteru prawnego uchwały sejmiku, kwestii wpływu RDOŚ na jej ostateczny kształt oraz prawnych możliwości zakwestionowania takiej uchwały, o ile godziłaby ona w bezpieczeństwo ekologiczne, zapewniane m.in. przez ochronę środowiska, w tym przez ochronę przyrody.

Na gruncie obowiązującego stanu prawnego zarówno utworzenie parku krajobrazowego, powiększenie albo zmniejszenie jego obszaru, jak i jego likwidacja następują w drodze rozporządzenia wojewody. Rozporządzenie o utworzeniu takiego parku jest aktem prawa miejscowego (zob. K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Kraków 2005, s. 92; W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 105), co potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 10 lipca 2007 r., sygn. akt II OSK 526/07 (sąd ten za akt prawa miejscowego uznał także rozporządzenie o wyznaczeniu obszaru krajobrazowego – wyrok z 26 czerwca 2007 r., sygn. akt II OSK 943/06). Akt prawa miejscowego to stanowiony przez organ lokalny akt normatywny, mający charakter powszechnie obowiązujący, a więc wiążący obywateli oraz inne podmioty niepozostające w stosunku zależności służbowej lub organizacyjnej od organu wydającego akt (zob. A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008). W tym kontekście, a także wobec brzmienia art. 89 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, ze zm.; dalej: ustawa wojewódzka) nie ulega wątpliwości, że również na gruncie noweli styczniowej – po jej wejściu w życie – uchwały sejmików o utworzeniu, zmianie granic lub likwidacji parków krajobrazowych będą miały charakter aktów prawa miejscowego. Charakter ten będą miały również uchwały sejmików dotyczące zmian w zakresie obostrzeń prawnych istniejących na terenie parku krajobrazowego – zakazów wprowadzanych albo znoszonych na jego obszarze. Przemawia za tym fakt, że będą one wydawane na podstawie stosownych przepisów u.o.p., będą miały charakter normatywny (będą wyznaczać wiążące adresatów nakazy, zakazy albo będą kształtować ich uprawnienia), będą zawierać normy o charakterze generalnym i

abstrakcyjnym oraz będą skierowane „na zewnątrz” – do mieszkańców i innych podmiotów niepodporządkowanych służbowo ani organizacyjnie.

Zgodnie z art. 16 ust. 4 u.o.p., w brzmieniu nadanym nowelą styczeniową, projekt uchwały sejmiku w sprawie utworzenia, zmiany granic lub likwidacji parku krajobrazowego wymaga uzgodnienia między innymi z właściwym RDOŚ. Godzi się zatem podkreślić, że „uzgodnienie” to najdalej idąca forma współdziałania organów w procesie tworzenia prawa (zob. H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994, s. 49), sprowadzająca się do czynnego wyrażenia przez organ uzgadniający zgody zarówno co do wydania aktu, jak i co do jego treści. Na gruncie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, ze zm.) NSA wyjaśnił, że przez wyrażenie „po uzgodnieniu” należy rozumieć, iż „organ prowadzący postępowanie główne przygotowuje projekt rozstrzygnięcia, na którego podjęcie musi uzyskać przyzwolenie organu współdziałającego. Owo przyzwolenie lub jego brak winny opierać się na tych elementach przyszłego rozstrzygnięcia, które mieszczą się w zakresie właściwości współdziałającego organu. Brak zgody na pozytywne dla strony załatwienie sprawy musi oznaczać konieczność wydania decyzji negatywnej, chyba że w toku współdziałania między organami uda się wypracować taki wariant pozytywnego rozstrzygnięcia, który uzyska akceptację organu współdziałającego” (wyrok z 13 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OSK 638/06).

Z powyższego wynika, że bez zgody RDOŚ nie są możliwe ani utworzenie czy likwidacja parku krajobrazowego (brak zgody wyklucza wydanie aktu), ani też zmiana jego granic (brak zgody może tu dotyczyć samego wydania aktu albo jego szczegółowej treści – konkretnego przebiegu linii granicznej parku). Wynika stąd, że dla prawnej skuteczności uchwały sejmiku uzyskanie zgody RDOŚ ma znaczenie rozstrzygające. Dla porządku należy wspomnieć o ogólnej regulacji prawnej dotyczącej procedury uzgodnień, zawartej w art. 80a ustawy wojewódzkiej, z której wynika ciążyący na RDOŚ obowiązek zajęcia stanowiska w sprawie projektu uchwały sejmiku nie później niż w ciągu 14 dni od dnia jego doręczenia, pod rygorem uznania tego projektu za przyjęty w przedłożonym brzmieniu (zasada *tacito consensu*). Należy zwrócić uwagę, że ów krótki termin stanowi większą „dolegliwość” dla sejmiku (który zamierza wszak osiągnąć założony cel – np. zmienić granice parku), niż dla RDOŚ, bo jeśli ten ostatni nie będzie dysponował materiałami pozwalającymi na zajęcie stanowiska (np. dla wyrażenia zgody na zmianę granic parku będzie potrzebował szczegółowych opinii czy analiz nieosiągalnych w tak krótkim czasie), to wyrazi czynny sprzeciw, w wyniku czego nie dojdzie do uzgodnienia, a zatem nie dojdzie do podjęcia uchwały przez sejmik. Z drugiej strony – niejako dla równowagi – województwo może, na podstawie art. 86 ustawy wojewódzkiej, zaskarżyć do sądu administracyjnego stanowisko zajęte w trybie art. 80a tejże ustawy z powodu niezgodności z prawem.

Niezależnie od przedstawionego mechanizmu uzgadniania uchwał sejmiku z kompetentnym w dziedzinie ochrony środowiska organem, stwierdzić trzeba, że do uchwał tych – jako aktów prawa miejscowego – znajdzie zastosowanie art. 90 ustawy wojewódzkiej, w myśl którego „Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu organu samorządu województwa, który wydał przepis, do usunięcia naruszenia – zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego”. Innymi słowy, jeśli dotycząca utworzenia, zmiany granic albo likwidacji parku krajobrazowego uchwała sejmiku godzić będzie w interes prawny jakiegoś podmiotu, to podmiot ów będzie mógł najpierw wezwać sejmik do usunięcia naruszenia, a następnie wystąpić na drogę sądową. Jedyne marginalnie Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że interes prawny musi wynikać z normy prawnej (zawartej w przepisie materialnym, procesowym albo ustrojowym), na podstawie której określony podmiot, w danej sytuacji, może żądać konkretyzacji uprawnień lub obowiązków. Musi więc istnieć związek między sferą indywidualnych praw i obowiązków

skarżącego a zaskarżonym aktem, zatem do złożenia skargi konieczne będzie wykazanie związku między chronionym interesem prawnym a treścią uchwały sejmiku.

W kontekście powyższych ustaleń nie sposób uznać, że przyjęta regulacja ustawowa, wprowadzając mocą art. 21 pkt 1 noweli styczniowej zmiany w u.o.p., „nie zapewnia ochrony środowiska”. Zmienia ona dotychczasowy podział kompetencji między administrację rządową i samorządową (cała nowela styczniowa czyni to w wielu dziedzinach) w zakresie tworzenia i funkcjonowania parków krajobrazowych, ale należy podkreślić, że zarówno administracja rządowa jak i samorząd terytorialny stanowią „elementy składowe” państwa jako całości, więc podleganie analizowanych spraw kompetencjom sejmiku, a nie wojewody nie oznacza „zdjęcia z państwa odpowiedzialności” za ochronę przyrody w Polsce. Uchwalone rozwiązania mogą być uznane za dyskusyjne i można wyrażać wątpliwości, czy wprowadzany model jest lepszy od funkcjonującego dotychczas albo czy pozwala chronić środowisko w sposób optymalny. Niemniej, przyjęcie przez ustawodawcę pewnej koncepcji dalszego funkcjonowania jednej z form ochrony przyrody mieści się w konstytucyjnie akceptowalnych granicach swobody ustawodawczej. Skoro zaś wnioskodawca nie dowiódł, że kwestionowane unormowania, wprowadzone nowelą styczniową, istotnie „nie zapewniają ochrony środowiska” i – tym samym – nie obalił domniemania konstytucyjności, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 21 pkt 1 noweli styczniowej jest zgodny z art. 5 Konstytucji.

4.3. Zarzut, że postanowienia u.o.p., w brzmieniu nadanym nowelą styczniową, odnoszące się do kształtowania katalogu zakazów obowiązujących w parkach krajobrazowych, będą łagodniejsze od postanowień tej ustawy w zakresie odnoszącym się do obszarów krajobrazowych, wymaga ustalenia charakteru prawnych uchwał sejmików w tym zakresie i wpływu RDOŚ na ich podejmowanie, a także możliwości ich modyfikacji.

4.3.1. Jak wynika z art. 16 ust. 3 u.o.p. akt, którym tworzony (albo powiększany) jest park krajobrazowy (dotychczas rozporządzenie wojewody, w przyszłości uchwała sejmiku), określa między innymi „wybrane spośród zakazów, o których mowa w art. 17 ust. 1, wynikające z potrzeb jego ochrony”. Ustawodawca postawił do dyspozycji właściwego organu katalog zakazów, które – według oceny tego organu – mogą zostać wprowadzone. Nie przydał tym zakazom przymiotu obligatoryjności, pozostawiając organowi dużą swobodę, ograniczoną jedynie „potrzebami ochrony” danego parku. Wobec tego organ tworzący park krajobrazowy może wprowadzić na jego terenie wszystkie ustawowo przewidziane zakazy albo niektóre z nich – według swego wyboru, a także – choć sytuację taką raczej trudno sobie wyobrazić – może nie wprowadzić żadnego z zakazów.

Po wejściu w życie noweli styczniowej, stosowna uchwała sejmiku będzie wymagała uzgodnienia z RDOŚ, co wyżej zostało omówione. Tym samym organ ten będzie miał wpływ na liczbę i rodzaj zakazów obowiązujących w konkretnym parku krajobrazowym. W toku uzgadniania projektu uchwały będzie mógł przekonać sejmik, czy wręcz wymóc na nim wprowadzenie zakazów, uważanych za celowe (ewentualnie przekonać go do eliminacji zakazów projektowanych, ale z jakichś powodów na danym terenie zbędnych). Pełną aktualność zachowują tu ustalenia zawarte w punkcie 4.2 tej części uzasadnienia.

4.3.2. Nie ulega wątpliwości, że katalog zakazów obowiązujących w danym parku krajobrazowym może być następnie modyfikowany. Jak bowiem stwierdził NSA w powołanym wyżej wyroku w sprawie o sygn. akt II OSK 526/07, „skoro wojewoda (...) został upoważniony do wydawania rozporządzeń w sprawie utworzenia, zmiany bądź likwidacji parku krajobrazowego, to nie można pozbawić go prawa do ewentualnej zmiany wydanych przez siebie aktów. Przepisy zawierające delegację do wydania m.in. rozporządzenia obejmują bezspornie również upoważnienie do nowelizacji takiego aktu prawnego.

Niedopuszczalna bowiem byłaby sytuacja, w której organ kompetentny do wydania danych przepisów pozbawiony byłby możliwości ich zmiany w całości bądź części”. Pogląd ten należy podzielić, a *pro futuro* wynika z niego, że po wejściu w życie zaskarżonej ustawy, sejmik wojewódzki będzie mógł, w drodze uchwały, zmieniać obostrzenia prawne funkcjonujące na obszarze parku krajobrazowego – znosić niektóre spośród wcześniej ustanowionych zakazów albo ustanawiać zakazy dodatkowe. Nie ulega wątpliwości – jak to już wyżej wskazano – że taka późniejsza zmiana katalogu zakazów obowiązujących w danym parku krajobrazowym również będzie aktem prawa miejscowego z wszystkimi konsekwencjami tego stanu rzeczy, a zatem będzie również podlegała zaskarżeniu do sądu administracyjnego (na podstawie art. 90 ustawy wojewódzkiej).

4.3.3. W przedstawionym kontekście rodzi się zasadnicze pytanie o wpływ RDOŚ na zmiany katalogu zakazów przez sejmik już po utworzeniu parku krajobrazowego.

W wypadku zaostżenia rygorów obowiązujących na terenie parku krajobrazowego (wprowadzenia nowych zakazów, wcześniej nieobowiązujących, prowadzącego do zaostżenia reżimu ochronnego), kwestię tę można uznać za drugorzędną (trudno założyć, że RDOŚ mógłby się sprzeciwiać pełniejszej ochronie przyrody). Ma ona jednak zasadnicze znaczenie w razie łagodzenia owych rygorów, czyli znoszenia zakazów wcześniej obowiązujących (łagodzenia reżimu ochronnego). W powołanym wyroku w sprawie o sygn. akt II OSK 526/07, w kontekście uzgodnień z radą gminy, NSA uznał, że „Obowiązek uzgadniania projektu rozporządzenia odnosi się tylko do aktów mających na celu utworzenie, zmianę obszaru bądź likwidację parku krajobrazowego, gdyż tylko takie działania mają znaczenie dla gmin wpływając na ich uprawnienia. (...) Zmiana obostrzeń prawnych (...) funkcjonujących na obszarze danego parku nie powoduje takich skutków”. Trzeba zatem rozstrzygnąć, czy – niejako automatycznie – konstatacja ta pozostanie aktualna po nowelizacji u.o.p., a zatem czy zmiana obostrzeń prawnych na terenie parków krajobrazowych istotnie nie będzie wymagała uzgodnienia z RDOŚ. Prócz scharakteryzowania w punktach 3.3 i 3.4 tej części uzasadnienia kompetencji tego organu, należy więc zwrócić uwagę na to, że na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. Nr 75 poz. 493, ze zm.) jest on organem właściwym w sprawach odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku, a zgodnie z art. 75 ust. 1 ustawy informacyjnej – organem (w wielu wypadkach) właściwym do wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, których uzyskanie jest niezbędne dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze albo potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (art. 71 ust. 2 ustawy informacyjnej). Zarazem pierwszym z wymienionych w art. 17 ust. 1 u.o.p. zakazów, które mogą być wprowadzone w parku krajobrazowym, jest zakaz „realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko” (w rozumieniu przepisów ustawy informacyjnej). W tej sytuacji poza wszelką wątpliwością pozostaje, że np. zniesienie zakazu przewidzianego w art. 17 ust. 1 pkt 1 u.o.p. (innych zakazów – choć w mniejszym stopniu – również) wpłynęłoby znacząco na obowiązki i uprawnienia RDOŚ. Ponieważ zaś NSA – jak najśluszej – powiązał treść aktu prawa miejscowego (rozporządzenia wojewody; to ustalenie pozostanie aktualne w odniesieniu do uchwały sejmiku) z uprawnieniami organu, z którym projekt owego aktu miałby być uzgadniany, uznać trzeba, że uchwały sejmiku modyfikujące katalog zakazów obowiązujących w parku krajobrazowym muszą być uzgadniane z RDOŚ. Twierdzenie to wynika także z faktu, że zmiany katalogu zakazów sejmik będzie mógł dokonać wyłącznie w drodze nowelizacji uchwały o utworzeniu parku krajobrazowego (ewentualnie, o ile zakazy zostały ustanowione uchwałą o zmianie jego granic, w drodze nowelizacji tej uchwały). Trafnie zaś zwrócił uwagę Prokurator Generalny, że jeśli ustawodawca wprowadził szczególną procedurę podejmowania tej uchwały, obejmującą uzgodnienie jej projektu z

dyrektorem regionalnym, to ten wymóg proceduralny – w braku odrębnej regulacji ustawowej – dotyczyć będzie również nowelizacji uchwały, bo – zgodnie z zasadą ogólną – procedura właściwa dla podjęcia aktu prawnego musi być zachowana również w odniesieniu do jego nowelizacji.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że nielogiczne i nieracjonalne byłoby przyjęcie interpretacji art. 16 u.o.p. – sprzecznej zresztą z przytoczoną wyżej zasadą ogólną – zgodnie z którą przepis ten wprowadziłby uniemożliwienie utworzenia parku krajobrazowego z powodu braku w projekcie uchwały sejmiku zakazów, których wprowadzenia domagałby się RDOŚ, ale która zarazem umożliwiałaby uchylene – już po utworzeniu parku krajobrazowego – zakazów „wynegocjowanych” w procesie uzgodnieniowym, i to nawet bez wiedzy RDOŚ. Wynika stąd, że po wejściu w życie noweli styczniowej zmiana obostrzeń prawnych (katalogu zakazów), obowiązujących na terenie danego parku krajobrazowego, wymagać będzie uzgodnienia projektu stosownej uchwały sejmiku z RDOŚ.

Uzupełniająco należy zwrócić uwagę, że opisane wyżej uprawnienia RDOŚ, nie pozbawiają go innych możliwości przeciwdziałania. Może on bowiem wystąpić do wojewody o skorzystanie z jego uprawnień nadzorczych i stwierdzenie nieważności uchwały w trybie art. 82 ustawy wojewódzkiej, a także do prokuratora, by ten wystąpił do sądu administracyjnego o stwierdzenie nieważności uchwały (art. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39, ze zm.).

4.3.4. Na marginesie – w odniesieniu do zarzutu Prezydenta Rzeczypospolitej – zestawień trzeba wynikającą z noweli styczniowej regulację dotyczącą parków krajobrazowych i obszarów krajobrazowych.

Art. 16 ust. 4 u.o.p. w brzmieniu, które ma mu nadać nowela styczniowa, stanowi, że „Projekt uchwały sejmiku województwa w sprawie utworzenia, zmiany granic lub likwidacji parku krajobrazowego wymaga uzgodnienia z właściwą miejscowo radą gminy oraz właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska”. Innymi słowy przepis ten *expressis verbis* wymienia trzy uchwały, których projekty muszą zostać uzgodnione z RDOŚ. Są to uchwały: o utworzeniu parku krajobrazowego (określająca nazwę, obszar, przebieg granicy, otulinę, cele ochrony oraz zakazy), o zmianie jego granic (powiększeniu albo zmniejszeniu parku) oraz o likwidacji parku. Tym samym z przepisu nie wynika wprost, by ewentualna uchwała sejmiku o zmianie obostrzeń prawnych obowiązujących na terenie parku (o wprowadzeniu albo zniesieniu jakiegoś zakazu) musiała być uzgadniana z RDOŚ. Zdaniem Prezydenta Rzeczypospolitej rozwiązanie takie jest niekonsekwentne, bo projekty uchwał wprowadzających lub uchylających zakazy wynikające z art. 24 u.o.p. na obszarach krajobrazowych muszą być uzgadniane z właściwym RDOŚ.

Analiza art. 23 ust. 2 i 3 u.o.p. w brzmieniu, które ma im nadać nowela styczniowa, zarzutu tego nie potwierdza. Pierwszy z przepisów stanowi, że obszar krajobrazowy jest wyznaczany uchwałą sejmiku, określającą „jego nazwę, położenie, obszar, sprawującego nadzór, ustalenia dotyczące czynnej ochrony ekosystemów oraz zakazy właściwe dla danego obszaru chronionego krajobrazu lub jego części, wybrane spośród zakazów wymienionych w art. 24 ust. 1, wynikające z potrzeb jego ochrony”, zaś „Likwidacja lub zmiana granic obszaru chronionego krajobrazu następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, po zaopiniowaniu przez właściwe miejscowo rady gmin, z powodu bezpowrotnej utraty wyróżniającego się krajobrazu o zróżnicowanych ekosystemach i możliwości zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem”. Z kolei ust. 3 tegoż przepisu brzmi: „Projekty uchwał sejmiku województwa, o których mowa w ust. 2, wymagają uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska”. Wynika stąd, że na mocy ust. 3, uzgodnienia z RDOŚ wymaga po pierwsze uchwała wyznaczająca obszar krajobrazowy (wprowadzająca określone zakazy), po wtóre uchwała o zmianie jego granic i po trzecie

uchwała o jego likwidacji. Znaczy to, że również w odniesieniu do obszaru krajobrazowego z przepisu nie wynika wprost obowiązek uzgadniania z RDOŚ projektów uchwał modyfikujących obostrzenia prawne obowiązujące na jego terenie. Niemniej jednak pełną aktualność zachowują tu ustalenia dokonane w punkcie 4.3.3 tej części uzasadnienia.

5. Termin wejścia w życie zaskarżonej ustawy.

5.1. Po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny w trybie kontroli prewencyjnej orzeczenia o zgodności ustawy z Konstytucją, Prezydent Rzeczypospolitej ma obowiązek podpisania tej ustawy (art. 122 ust. 3 zdanie 2) przed upływem konstytucyjnego terminu oraz zarządzenia jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw (art. 122 ust. 2 i 6 Konstytucji). Warunkiem wejścia w życie tej ustawy jest jej ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji), którego zasady i tryb określa – zgodnie z art. 88 ust. 2 Konstytucji – ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449; dalej: u.a.n.). Zgodnie z jej art. 2 i 3 ogłoszenie ustawy jest obowiązkowe i musi nastąpić niezwłocznie.

W niniejszej sprawie powstaje istotny problem, mianowicie nowela styczniowa – zgodnie z jej art. 39 – miała wejść w życie 1 kwietnia 2009 r. (z wyjątkiem kilku przepisów, które miały wejść w życie z odpowiednio wcześniejszym dniem ogłoszenia, oraz art. 5, nowelizującego ustawę z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Dz. U. z 2006 r. Nr 122, poz. 851, ze zm., który miałby wejść w życie 1 stycznia 2010 r.). Tymczasem to, że nowela styczniowa została przedstawiona do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej 26 stycznia 2009 r., oraz to, że Prezydent złożył wniosek w sprawie zgodności jej art. 21 pkt 1 16 lutego 2009 r., wykluczyło możliwość rozpatrzenia sprawy przez Trybunał Konstytucyjny przed tym terminem.

W zaistniałej sytuacji, w której publikacja aktu prawnego (bez znaczenia pozostaje tu fakt, że Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności przepisu z Konstytucją, bo taka sama sytuacja miałaby miejsce, gdyby orzekł o jego niekonstytucyjności bez stwierdzenia nierozzerwalnego związku z całą ustawą) musi nastąpić po wyznaczonym przez ustawodawcę w treści tego aktu dniu jego wejścia w życie, przyjąć trzeba, że zastosowanie znajdzie zasada ogólna, sformułowana w art. 4 ust. 1 u.a.n., zgodnie z którą „Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”. Ów czternastodniowy termin odnosi się, co oczywiste, wyłącznie do tego terminu wejścia w życie noweli styczniowej, który minął w czasie rozpatrywania przez Trybunał Konstytucyjny wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej. Znaczy to, że nowela styczniowa, w swej zasadniczej części, wejdzie w życie po upływie czternastu dni od jej ogłoszenia, pozostają natomiast w mocy pozostałe postanowienia jej art. 39, dotyczące po pierwsze wejścia w życie pewnych jej przepisów z dniem ogłoszenia (art. 29 ust. 2, art. 30 ust. 3, art. 31 ust. 2, art. 35 ust. 2 oraz art. 37) i po wtóre wejścia w życie jej art. 5 z początkiem roku 2010.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że wobec rozległości wprowadzanych zmian stanu prawnego, w tym istotnych zmian kompetencyjnych, majątkowych oraz należących do sfery pracowniczej, w interesie porządku publicznego leży, by ustawa weszła w życie z początkiem miesiąca kalendarzowego. Dlatego też do Prezesa Rady Ministrów jako organu wydającego Dziennik Ustaw (art. 21 ust. 1 u.a.n.) i jednostek mu podległych należy taki wybór dnia wydania tego dziennika, by było to możliwe. Wynikające stąd ewentualne opóźnienie publikacji jest niewątpliwie dopuszczalne; bo „niezwłoczność”, o której mowa w art. 3 u.a.n., nie oznacza „natychmiastowej publikacji” lecz publikację „bez zbędnej zwłoki”. Ewentualny czas pomiędzy podpisaniem ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej a jej

publikacją może zostać wykorzystany na poinformowanie adresatów ustawy, w szczególności wojewodów, sejmików województw i starostów o fakcie rychłego jej wejścia w życie i związanych z tym obowiązkach.

5.2. Dodatkowo Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na dwie kwestie:

Po pierwsze, uchwalany przez ustawodawcę termin wejścia w życie aktu prawnego – zwłaszcza wprowadzającego zasadnicze zmiany organizacyjne i kompetencyjne – musi uwzględniać bardzo szeroki kontekst podejmowanych działań legislacyjnych. Zarazem zarówno Radzie Ministrów (występującej z inicjatywą ustawodawczą) jak i ustawodawcy od lat znana jest formuła wejścia aktu w życie „pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie ... miesięcy od dnia ogłoszenia” (przewidziana w § 45 ust. 1 pkt 3 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. Nr 100, poz. 908, i zastosowana np. w ustawie z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, Dz. U. Nr 26, poz. 306, ze zm., a ostatnio w ustawie z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy – Prawo bankowe, Dz. U. Nr 71, poz. 609). Jej zastosowanie, w odniesieniu do analizowanej ustawy, pozwoliłoby na przykład uniknąć konsekwencji zbiegu terminów, o których mowa w art. 29 ust. 2, art. 30 ust. 3, art. 31 ust. 2 noweli styczniowej, z terminem wejścia w życie samej ustawy (jak również przekroczenia tego ostatniego terminu przez termin określony w art. 35 ust. 2 noweli styczniowej). Ma to zasadnicze znaczenie w sytuacji, gdy pewne „czynności przygotowawcze” pracodawców czy wojewodów winny zostać dokonane w okresie *vacationis legis*.

Po wtóre, ustawodawca zawarł ściśle określony termin kalendarzowy (tożsamy z wyznaczonym dniem wejścia w życie ustawy) w licznych przepisach przejściowych i dostosowujących. Postanowił mianowicie, że:

– od 1 kwietnia 2009 r. postępowania wszczęte i niezakończone przed wojewodą toczą się przed organem, który przejął jego zadania i kompetencje (art. 27 noweli styczniowej), a prawa i obowiązki wynikające z umów i porozumień zawartych przed tym dniem przez organy wykonujące zadania, stają się prawami i obowiązkami jednostek samorządu terytorialnego (art. 28 ust. 3 noweli styczniowej),

– z dniem 1 kwietnia 2009 r. mienie Skarbu Państwa niezbędne do wykonywania zadań przekazywanych nowelą styczniową staje się *ex lege* mieniem właściwych jednostek samorządu terytorialnego (art. 31 ust. 1 noweli styczniowej), należności związane z zadaniami i kompetencjami przekazywanymi jednostkom samorządu terytorialnego stają się ich należnościami (art. 28 ust. 1 noweli styczniowej), a niektórzy pracownicy urzędów wojewódzkich oraz wcześniej utworzonych parków krajobrazowych stają się pracownikami odpowiednio urzędów marszałkowskich oraz parków zarządzanych przez samorząd województwa (art. 29 ust. 1 i art. 30 ust. 2 noweli styczniowej),

– jednostki samorządu terytorialnego otrzymują z budżetu państwa dotacje na realizację przejmowanych od 1 kwietnia 2009 r. zadań własnych, które przed tym dniem realizowane były przez jednostki administracji rządowej albo przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania z zakresu administracji rządowej” (art. 38 noweli styczniowej).

Ustawodawca nie posłużył się więc klasyczną formułą, odwołującą się do „dnia wejścia w życie ustawy” (z którym nastąpią np.: zmiana właściwości organów, zmiany własnościowe czy też modyfikacje stosunków pracy), lecz wyznaczył konkretny dzień roku. Skutkiem tego działania będzie zaistnienie w porządku prawnym przepisów *de nomine* retroaktywnych, ale faktycznie niewykonalnych, bo trudno wyobrazić sobie wsteczne przejście mienia, wsteczne wstąpienie w prawa i obowiązki wynikające z umów zawartych

przez inne podmioty czy też wsteczne „przejęcie” pracowników albo toczących się postępowań.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że na treść wymienionych przepisów przejściowych i dostosowujących noweli styczniowej nie wpływa zastosowanie ogólnej reguły wynikającej z art. 4 ust. 1 u.a.n. W szczególności nie prowadzi ono do zmiany przepisów operujących konkretną datą kalendarzową (z wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie wynika swoista „nowelizacja” przepisów, operujących terminem „1 kwietnia 2009 r.”) ani też nie pozwala na dorozumienie, że owa data kalendarzowa – wbrew literalnemu brzmieniu przepisów – winna być rozumiana jako „nowy” dzień wejścia w życie ustawy (następujący po upływie 14 dni od ogłoszenia ustawy). Trybunał Konstytucyjny nie dysponuje żadnymi instrumentami pozwalającymi na ingerencję w tym zakresie, a problem musi zostać rozwiązany przez stosowne działania wszystkich uczestników procesu legislacyjnego.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.