

Warszawa, dnia lutego 2009 r.

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

W n i o s e k

Na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie.

Ustawie tej zarzucam niezgodność art. 21 pkt 1 zmieniającego art. 16 ust. 3-5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880, z późn. zm.) – z art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim wyposażając organ samorządu województwa w kompetencje dotyczące parku krajobrazowego nie zapewnia ochrony środowiska.

U z a s a d n i e n i e

Zgodnie z art. 5 Konstytucji Rzeczypospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Z umieszczenia wymogu ochrony środowiska w podstawowym rozdziale Konstytucji, jak i z pozostałej treści art. 5 można wnosić, że sprawę ochrony środowiska Rzeczypospolita traktuje jako jedną z najważniejszych, na równi ze "strzeżeniem

niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium" i innymi zasadniczymi kwestiami, jak "wolności i prawa człowieka i obywatela", „bezpieczeństwo obywateli” i „dziedzictwo narodowe". Ochrona środowiska w ujęciu art. 5 Konstytucji oznacza ochronę konkretnego krajobrazu, ukształtowania terenu czy sieci rzecznej, indywidualizującej Polskę i stanowiącej również czynnik jej tożsamości, nie mniej doniosły niż język czy kultura (materialna i duchowa).

Podkreśla się, że takie kompleksowe rozumienie pojęcia „ochrona środowiska” potwierdza ostatni zwrot art. 5 Konstytucji kępujący wszelką ingerencję w sprawy „środowiska” wymogiem przestrzegania zasady „zrównoważonego rozwoju”. Wszędzie tam, gdzie miałyby dochodzić do ingerencji w „środowisko”, należy dbać nie tylko o to, aby ingerencja ta była jak najmniejsza, lecz by osiągnięte korzyści społeczne były co najmniej proporcjonalne, społecznie adekwatne do strat, jakie się wówczas ponosi (Paweł Sarnecki: *„Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz do art. 5”*, Tom V Wydawnictwo Sejmowe Warszawa 2007, s. 6).

Realizacji celu jakim jest zapewnienie ochrony środowiska powinna towarzyszyć dbałość ustawodawcy o stworzenie właściwych struktur organizacyjnych państwa zapewniających skuteczną ochronę przyrody, której istotnym elementem są parki krajobrazowe obejmujące obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie powyższego wymogu nie spełnia, ponieważ kompetencję tworzenia, powiększania, likwidacji lub zmniejszania parku krajobrazowego, jak również pozostałe zadania związane z funkcjonowaniem parku przekazuje organowi stanowiącemu i kontrolnemu województwa. Zgodnie z art. 16 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody w brzmieniu nadawanym ustawą z dnia 23 stycznia

2009 r. – utworzenie parku krajobrazowego lub powiększenie jego obszaru następować ma w drodze uchwały sejmiku województwa, która określa jego nazwę, obszar, przebieg granicy i otulinę, jeżeli została wyznaczona, szczególne cele ochrony oraz zakazy właściwe dla danego parku krajobrazowego lub jego części, wynikające z potrzeb jego ochrony.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. w przeciwieństwie do projektu ustawy zawartego w druku sejmowym nr 1073 uwzględnia powołanie ustawą 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) specjalnej administracji rządowej odpowiedzialnej za działania związane z ochroną środowiska.

Przepis art. 16 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody w brzmieniu nadawanym ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. stanowi, iż 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.

Wprowadzenie do ustawy (w trakcie prac legislacyjnych) wymogu uzyskiwania zgody regionalnego dyrektora ochrony środowiska będącego organem administracji rządowej niezespółonej na utworzenie lub likwidację parku krajobrazowego nie można uznać za rozwiązanie wystarczające dla zapewnienia pełnej ochrony środowiska.

Za niezgodne z konstytucyjnym obowiązkiem należytej dbałości państwa o ochronę środowiska należy uznać bowiem brak konieczności uzgadniania z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska innych istotnych kwestii związanych z funkcjonowaniem parku krajobrazowego. Uzgodnieniu nie podlega zwłaszcza treść projektu uchwały sejmiku województwa w sprawie zakazów, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

Od samodzielnej decyzji organu samorządu terytorialnego zależeć będzie wprowadzenie bądź uchylenie istniejących w parku krajobrazowym zakazów dotyczących:

- 1) realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów 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);
- 2) umyślnego zabijania dziko występujących zwierząt, niszczenia ich nor, legowisk, innych schronień i miejsc rozrodu oraz tarlisk i złożonej ikry, z wyjątkiem amatorskiego połowu ryb oraz wykonywania czynności w ramach racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej, rybackiej i łowieckiej;
- 3) likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych, jeżeli nie wynikają z potrzeby ochrony przeciwpowodziowej lub zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wodnego lub budowy, odbudowy, utrzymania, remontów lub naprawy urządzeń wodnych;
- 4) pozyskiwania do celów gospodarczych skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, a także minerałów i bursztynu;
- 5) wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwsztormowym, przeciwpowodziowym lub przeciwsuwiskowym lub budową, odbudową, utrzymaniem, remontem lub naprawą urządzeń wodnych;
- 6) dokonywania zmian stosunków wodnych, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody lub racjonalnej gospodarce rolnej, leśnej, wodnej lub rybackiej;
- 7) budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej;

- 8) lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 200 m od krawędzi brzegów klifowych oraz w pasie technicznym brzegu morskiego;
- 9) likwidowania, zasypywania i przekształcania zbiorników wodnych, starorzeczy oraz obszarów wodno-błotnych;
- 10) wylewania gnojowicy, z wyjątkiem nawożenia własnych gruntów rolnych;
- 11) prowadzenia chowu i hodowli zwierząt metodą bezściółkową;
- 12) utrzymywania otwartych rowów ściekowych i zbiorników ściekowych;
- 13) organizowania rajdów motorowych i samochodowych;
- 14) używania łodzi motorowych i innego sprzętu motorowego na otwartych zbiornikach wodnych.

W art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody określone zostały zakazy, które jedynie mogą obowiązywać na terenie parku krajobrazowego. Okolicznością, na którą należy zwrócić uwagę jest fakt, że to sejmik województwa bez konieczności uzyskania zgody lub obowiązku zasięgnięcia opinii wyspecjalizowanego organu administracji niezespolonej podejmuje decyzję w sprawach tak istotnych dla prawidłowego funkcjonowania parku krajobrazowego.

Należy wskazać na niekonsekwencję ustawodawcy. Projekt uchwały sejmiku województwa dotyczący obszaru chronionego krajobrazu i wprowadzający lub uchylający zakazy, o których mowa w art. 24 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, wymaga uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (art. 23 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody w brzmieniu nadawanym ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r.). Obszar chronionego krajobrazu obejmuje tereny chronione ze względu na wyróżniający się krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach, wartościowe ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem lub pełnioną funkcją korytarzy ekologicznych.

Park krajobrazowy jako obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe powinien korzystać jeśli nie z większej to tożsamej co obszar chronionego krajobrazu ochrony rozumianej jako udział wyspecjalizowanego organu administracji rządowej w podejmowaniu istotnych dla istnienia parku decyzji.

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 tworząc nowy system organów zarządzających sprawami ochrony środowiska w postaci dyrekcji ochrony środowiska przekazała tym organom szereg kompetencji, w tym większość kompetencji wojewody jako organu ochrony przyrody. Zmiany wprowadzane ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. w zasadzie są sprzeczne z wcześniejszą koncepcją ustawodawcy, zamiast bowiem konsekwentnie wzmacniać nowe organy tworzą pole do ewentualnych konfliktów. Przekazanie bowiem organowi samorządu województwa istotnych kompetencji związanych z istnieniem parku krajobrazowego, a także decydowania o zarządzaniu tą formą ochrony przyrody dezintegruje system ochronny stworzony przepisami ustawy o ochronie przyrody. System, którego podstawową cechą i wartością powinno być jednolite działanie na rzecz zapewnienia ochrony przyrody.

Biorąc powyższe pod uwagę wnoszę o dokonanie oceny, czy przepisy kwestionowanej ustawy są zgodnie z Konstytucją i powinny stać się obowiązującym prawem.

Lech Kaczyński