

MARCIN MAMIŃSKI

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi
w Józefowie

adwokat@marcinmaminski.com.pl

ORCID ID: 0000-0002-8046-6155

ROLA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W OCHRONIE ŚRODOWISKA

THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENT IN ENVIRONMENTAL PROTECTION

STRESZCZENIE

Tradycyjnie pojmowany rozwój ludzkiej cywilizacji jest powszechnie akceptowanym i pożądanym procesem, który ma charakter konsekwentny i nieunikniony. Powoduje on, że jednostka posługuje się coraz bardziej zaawansowanymi technologiami, może łatwiej się przemieszczać oraz wymieniać informacje. Rewolucja technologiczna umożliwiła również gwałtowny wzrost liczby ludności na Ziemi i w poszczególnych krajach. Celem niniejszego artykułu będzie zatem omówienie roli samorządu terytorialnego z perspektywy obowiązujących w Polsce przepisów prawa.

ABSTRACT

The traditionally understood development of human civilization is a commonly accepted and desired process that is consistent and inevitable. It causes that the individual uses more and more advanced technologies, it can more easily move around and exchange information. The technological revolution has also made possible a rapid increase in the number of people on Earth and in individual countries. The aim of this article is therefore to discuss the role of local government from the perspective of the applicable legal provisions in Poland.

SŁOWA KLUCZOWE: *samorząd terytorialny, zadania gminy, ochrona środowiska, prawa człowieka*

KEYWORDS: *local government, commune tasks, environmental protection, human rights*

Tradycyjnie pojmowany rozwój ludzkiej cywilizacji jest powszechnie akceptowanym i pożądanym procesem, który ma charakter konsekwentny i nieunikniony. Powoduje on, że jednostka posługuje się coraz bardziej zaawansowanymi technologiami, może łatwiej się przemieszczać oraz wymieniać informacje. Rewolucja technologiczna umożliwiła również gwałtowny wzrost liczby ludności na Ziemi i w poszczególnych krajach. Efektem tych dwóch czynników jest rosnące zapotrzebowanie na zasoby naturalne oraz narastający i notoryczny negatywny wpływ na środowisko. Zjawiska związane z zanieczyszczeniem środowiska nie tylko niekorzystnie oddziałują na nasze otoczenie (rośliny i zwierzęta), ale przede wszystkim powodują pogorszenie się stanu zdrowia ludzi¹. W tym zakresie należy wymieniać przede wszystkim tzw. choroby cywilizacyjne (np. alergie, choroby nowotworowe, choroby płuc itp.) oraz spadek odporności organizmów (zarówno fizycznej, jak i psychicznej).

Ochrona środowiska jest dziedziną życia społeczno-gospodarczego, która odgrywa ważną rolę w działaniach politycznych i gospodarczych zarówno w skali globalnej, regionalnej, jak i lokalnej. A zapewnienie skutecznej ochrony środowiska jest obecnie jednym z najistotniejszych problemów społecznych i gospodarczych w naszym kraju. Dla osiągnięcia tego celu niezbędne jest podejmowanie kompleksowych działań, realizowanych przy pomocy wszystkich podmiotów funkcjonujących w państwie. Szczególną rolę odgrywają w tym zakresie organy administracji publicznej, zarówno na szczeblu rządowym, jak i samorządowym (gminy, powiaty, województwa). To władze lokalne zobowiązane są do podejmowania i prowadzenia dialogu ze społeczeństwem oraz propagowania zasad zrównoważonego rozwoju w społeczności na danym terenie. Osiąganie sukcesów na poziomie samorządu terytorialnego przynosi bowiem korzyści zarówno państwu, jak i jego obywatelom. Oczywiście potrzebą staje się bowiem wiązanie środowiska przyrodniczego i ekonomii w jeden

¹ Por. P. Krajewski, *Prawo człowieka do środowiska jako potrzeba wielowymiarowych zależności i relacji człowieka z otoczeniem*, [w:] E. Ura, B. Sitek, T. Graca (red.), *Potrzeby jako współczesny determinant treści praw człowieka*, Wydawnictwo WSGE, Józefów 2017, s. 80–81.

segment transformacyjny. Jest tak, gdyż to nie wola polityków, ale świadomość ekologiczna społeczeństwa będą warunkowały w przyszłości nasze szanse w kontekście ekorozwoju².

Problematykę ochrony środowiska pod względem jej zasięgu podzielić można na trzy kategorie: na problematykę lokalną, regionalną i globalną. Problematyka lokalna związana jest głównie z funkcjonowaniem osiedli ludzkich. Zaś problematyka regionalna, zwana niekiedy terytorialną, obejmuje obszary lądowe wraz z wodami morskimi podlegającymi jurysdykcji państwa nadbrzeżnego. Problematyka globalna dotyczy spraw o zasięgu światowym³. Problematyka lokalna i regionalna, obejmująca generalnie: wody, ziemię, przyrodę żywą i nieożywioną, podejmowana jest przez poszczególne państwa i ich ustawodawstwa wewnętrzne. Natomiast problematyka globalna leży w gestii prawa międzynarodowego i jest regulowana w drodze międzynarodowych umów, konwencji, układów, a także uchwał organizacji międzynarodowych.

Podstawą prawną wyznaczenia działań ochronnych polskich organów samorządowych (w tym całej administracji publicznej) są przepisy Konstytucji RP⁴. Istotne znaczenie ma tutaj przepis art. 5 Konstytucji. Wprowadza on dwojakiego rodzaju regulacje odnoszące się do ochrony środowiska: zasadę zrównoważonego rozwoju jako zasadę ustrojową dotyczącą podstawowych zasad państwa oraz określenie ochrony środowiska jako jednej z podstawowych funkcji państwa⁵. Stosownie do postanowień art. 5 Konstytucji – Rzeczpospolita Polska, strzegąc niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewniając obywatelom wolność, przestrzeganie praw człowieka i obywatela, a także bezpieczeństwo, chroniąc dziedzictwo narodowe oraz zapewniając ochronę środowiska, powinna kierować się zasadą zrównoważonego rozwoju. Z treści tego przepisu prawnego wynika, że nie jest to wyłącznie zasada środowiskowa. Odnosi się ona do całej działalności państwa⁶.

² K. Wiktorowski, *Rola i zadania samorządu terytorialnego w zarządzaniu ochroną środowiska w regionie zachodniopomorskim*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2008, nr 2, s. 478–480.

³ L. Jastrzębski, *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1990, s. 23.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁵ Z. Bukowski, *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 4, s. 64–65.

⁶ A. Barczak, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2006, s. 20–35.

W doktrynie podkreśla się, że zasada zrównoważonego rozwoju jest samodzielną zasadą ustrojową⁷. Z treści hipotezy art. 5 wynika jednak, że ma ona charakter instrumentalny, w tym sensie że władze publiczne powinny się nią kierować, prowadząc politykę państwa. Sposób wyrażenia tej zasady w treści art. 5 Konstytucji RP może jednak rodzić wątpliwości co do tego, względem których zasad polityki państwa wymienionych w tym przepisie ma ona charakter instrumentalny, a w stosunku do których odrębny. Niewątpliwie odnosi się ona do bezpośrednio ją poprzedzającego obowiązku, jakim jest ochrona środowiska. Inaczej mówiąc, Rzeczpospolita powinna zapewniać ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Należy przy tym pamiętać, że przed tą zasadą ustrojodawca postawił przecinek, który może świadczyć o tym, że powinna ona znaleźć zastosowanie nie tylko w odniesieniu do ostatniego zadania w postaci zapewnienia ochrony środowiska, ale również do wszystkich zadań wymienionych w art. 5. Przy tej pierwszej interpretacji zasada zrównoważonego rozwoju byłaby jedynie zasadą prawa ochrony środowiska, przy tej drugiej – samodzielną zasadą ustrojową. W doktrynie podkreśla się, że „Zrównoważony rozwój powinien zatem dotyczyć nie tylko ochrony środowiska, ale także innych zadań państwa wymienionych w tym przepisie”⁸. Wydaje się jednak, że jest to wniosek zbyt daleko idący, zaś zasadę zrównoważonego rozwoju należy wiązać jedynie z ostatnim celem państwa wymienionym w art. 5, a mianowicie ochroną środowiska. Takie rozumienie zasady zrównoważonego rozwoju wykluczałoby możliwość stosowania jej jako samodzielnego wzorca kontroli prawa w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: TK), czyniąc z niej zasadę związkową (akcesoryjną) względem zasady ochrony środowiska⁹.

⁷ M. Bar, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska*, Centrum Prawa Ekologicznego, Warszawa 2005, s. 526.

⁸ B. Rakoczy, *Artykuł 5 Konstytucji*, [w:] Z. Bukowski i in., *Prawo ochrony środowiska*, LexPolonica, 2007.

⁹ M. Florczak-Wątor, *Uwagi do art. 5 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis, Warszawa 2016.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na wzmiankowane powyżej orzecznictwo sądu konstytucyjnego w tym zakresie. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, iż środowisko naturalne jest jedną z podstawowych wartości chronionych przez ustawę zasadniczą¹⁰. Ustrojodawca deklaruje, że władze publiczne „są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska” (art. 68 ust. 4), „prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom” (art. 74 ust. 1), „wspierają obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska” (art. 74 ust. 4). Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych (art. 74 ust. 2) i może ona uzasadniać ograniczenie przez ustawodawcę możliwości korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3). Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74 ust. 3), ale jednocześnie każdy jest zobowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie (art. 86)¹¹. Jak stwierdził TK w wyroku z dnia 10 lipca 2014 r.¹²:

Konstytucja w art. 74 ust. 2 i 4 nakłada obowiązek ochrony środowiska na władze publiczne i zobowiązuje je do wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska, a jednocześnie – w art. 86 – nakłada taki obowiązek na każdego. Podstawowym spoiwem jest tu art. 5 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. [...] Obowiązek ochrony środowiska jest zatem, na mocy postanowień Konstytucji, rozłożony na podmioty publiczne i prywatne. Jednak nie można stawiać między nimi znaku równości; ustrojodawca przewidział, że to władze publiczne są zobowiązane do wspierania obywateli w tym obowiązku (art. 74 ust. 4), a więc do stworzenia odpowiednich warunków prawnych i faktycznych w tym zakresie, odpowiednich – to znaczy

¹⁰ Wyrok TK z 7 czerwca 2001 r., K 20/00, OTK 2001, Nr 5, poz. 119; Por. B. Stępień-Załucka, *Ochrona środowiska jako obowiązek władz publicznych na tle wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-441/17 dotyczącego wycinki drzew w Puszczy Białowieskiej*, [w:] F. Parente, B. Sitek, I. Florek (red.), *Prawa człowieka w funkcjonowaniu administracji publicznej*, Wydawnictwo WSGE, Józefów 2018, s. 141–156.

¹¹ Treść tego przepisu koresponduje z Konwencją z Aarhus, więcej: M. Sitek, *Human / society's right to information on the environment. Reception of selected issues of the Aarhus Convention into the EU and Polish law*, „Journal of Modern Science” 2019, nr 42(3), s. 181–194.

¹² Wyrok TK z dnia 10 lipca 2014 r., P 19/13, OTK-A 2014, Nr 7, poz. 71.

*również proporcjonalnych*¹³. Wynika to także z proklamowanej konstytucyjnie zasady pomocniczości.

W treści obowiązku dbałości o stan środowiska wyróżnia się nie tylko aspekt negatywny – zakaz niszczenia lub degradowania elementów środowiska. Dbałość o stan środowiska ma także aspekt pozytywny – nakaz zapobiegania szkodom w środowisku, racjonalnego jego kształtowania, przywracania elementów przyrodniczych do właściwego stanu¹⁴. Dodatkowo godzi się zwrócić uwagę na interpretację dokonywaną przez sądy administracyjne, które jednolicie wskazują, że:

*zasada zrównoważonego rozwoju pełni przede wszystkim rolę dyrektywy wykładni. A to wtedy, gdy pojawiają się wątpliwości co do zakresu obowiązków, rodzaju obowiązków i sposobu ich realizacji, należy posilkować się zasadą zrównoważonego rozwoju. Pełni ona zatem rolę podobną do zasad współżycia społecznego czy społeczno-gospodarczego przeznaczenia w prawie cywilnym. W pierwszej kolejności do uwzględniania zasady zrównoważonego rozwoju obowiązany jest ustawodawca w procesie stanowienia prawa, ale z drugiej strony zasadę tę powinny mieć na uwadze organy stosujące prawo. Niekiedy bowiem stan faktyczny wymaga rozważenia i wyważenia rozwiązań korzystniejszych, stosując zasadę zrównoważonego rozwoju*¹⁵.

Nadto zgodnie z art. 86 Konstytucji RP „Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa”. W regulacjach prawnych obowiązek ochrony środowiska jest często bezpośrednio łączony z prawem do korzystania z niego (i szerzej – z prawem do środowiska). Konstytucja RP tej konstrukcji jednak nie przejęła. Prawo do środowiska jest często traktowane jako stosunkowo nowa kategoria praw człowieka¹⁶.

Użyty w tekście przepisu zaimek „każdy” pozornie jest oczywisty, oznaczać powinien w zakresie podmiotowym powszechny zasięg oddziaływania ustanawianego obowiązku. Mogą się jednak pojawiać wątpliwości, czy nie

¹³ Por. W. Breński, *Rola samorządu terytorialnego w mechanizmie polityki publicznej państwa*. W: W. Brzęk, S. Ćmiel, K. Novikova (red.), *Dilemmas of contemporary public administration*, Wydawnictwo WSGE, Józefów 2013, s. 52–63.

¹⁴ M. Florczak-Wątor, *Uwagi do art. 5 Konstytucji RP...*, dz. cyt.

¹⁵ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 25 marca 2009 r., II SA/GO 825/08, Legalis.

¹⁶ J. Menkes, *Prawo do środowiska jako prawo człowieka*, [w:] A. Przyborowska-Klimczak, *Ekologia i Prawo*, Wydawnictwo Naukowe KUL, Lublin 1999, s. 21–49.

odnosi się on tylko do osób fizycznych, a w szczególności władz publicznych, do których adresowane są w kontekście ochrony środowiska również inne przepisy Konstytucji RP. Biorąc pod uwagę treść statuowanego w art. 86 obowiązku, należy stwierdzić, że jego adresatem powinien być każdy podmiot, który swoim działaniem bądź zaniechaniem może wpływać na środowisko. Brak jest także podstaw do ograniczenia obowiązku do podmiotów korzystających ze środowiska. Obowiązek sformułowany w art. 86 Konstytucji RP to obowiązek dbałości o stan środowiska. Artykuł 86 Konstytucji RP zakłada, że wykonanie obowiązku dbałości o stan środowiska powinno być egzekwowane na zasadach ustalonych w drodze ustawowej, zobowiązując tym samym ustawodawcę do określenia takich zasad. Pojęcie „odpowiedzialność” nie jest wyłącznie kategorią prawną, o odpowiedzialności można dyskutować także na gruncie filozofii, etyki, psychologii itd. Z reguły jednak odpowiedzialność jest wiązana z wykonywaniem określonego obowiązku i jest rozumiana jako rozliczenie z wykonania tego obowiązku. W art. 86 chodzi jednak niewątpliwie o odpowiedzialność prawną, określaną w drodze ustawowej.

Powracając na obszar materii związanej *stricte* z samorządem terytorialnym, godzi się zauważyć, że gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego realizuje wiele zadań, które mają wpływ na jakość życia społeczności lokalnej. Co istotne, zadania realizowane przez samorząd gminny bardzo często pozostają ze sobą w ścisłym związku, bowiem prawidłowa realizacja jednego zadania może być powiązana z realizacją innych zadań własnych gminy. Taka sytuacja występuje również w przypadku realizowania przez gminę zadań z zakresu edukacji publicznej oraz zadań związanych z koniecznością zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa. Mimo że są to odrębne zadania własne gminy, to obowiązek zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa odnosi się także do ochrony środowiska i prowadzenia polityki zrównoważonego rozwoju.

Szczegółowe zagadnienia odnoszące się do podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest gmina, zostały uregulowane w Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁷. Jednocześnie ustawodawca nie bez powodu wskazał, że na gruncie przedmiotowego aktu prawnego gminę należy rozumieć jako wspólnotę samorządową, którą z mocy prawa tworzą

¹⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.), dalej: Ustawa o samorządzie gminnym.

mieszkańcy gminy oraz odpowiednie terytorium (art. 1 ust. 1–2 Ustawy o samorządzie gminnym). To właśnie mieszkańcy gminy są bowiem bezpośrednimi beneficjentami korzyści, jakie płyną z prawidłowo realizowanych przez gminę zadań. Należy jednak wskazać, że to niewątpliwie również mieszkańcy gminy ponoszą konsekwencje nieprawidłowości i zaniedbań, które mogą powstać na skutek niezabezpieczenia strategicznych obszarów, w których gmina realizuje swoje zadania.

Problematyka dotycząca samorządu terytorialnego była i jest w dalszym ciągu przedmiotem szerokiego zainteresowania przedstawicieli doktryny. Poszczególne problemy dotyczące wykładni przepisów prawa samorządowego są rozważane w orzecznictwie sądowym. O samorządzie stanowią współczesne ustawy konstytucyjne, w tym polska Konstytucja RP. Dokonując analizy pojęcia samorządu terytorialnego, przedstawiciele rodzimej literatury wskazują poszczególne jego cechy, które w przeważającej części pozostają ze sobą zbieżne. Zdaniem Teresy Rabskiej samorząd to grupa społeczna posiadająca następujące cechy:

1. jest wyodrębniona, określona przez prawo, członkostwo w niej powstaje z mocy prawa;
2. została powołana do wykonywania zadań administracji państwowej, w granicach określonych przez prawo, w sposób samodzielny, w formach właściwych dla administracji państwowej;
3. posiada ona własną organizację, ustaloną w przepisach prawnych, o charakterze przedstawicielskim, pozostającą pod kontrolą tej grupy społecznej, która ją wybrała;
4. zbudowana została na zasadzie decentralizacji, działa ona na podstawie prawa i pozostaje pod nadzorem organów państwowych;
5. nie jest ona organem administracji państwowej, wchodzi jednak w skład jednolitego aparatu administracyjnego jako całości¹⁸.

Ochrona środowiska stanowi jedno z głównych zadań gminnego samorządu terytorialnego. W Polsce istnieje obecnie trzyszczeblowy samorząd terytorialny, szczególnie zainteresowania wymaga jednak rola gminy i organów funkcjonujących w ramach jej struktury. Podstawowe kompetencje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) to m.in.: przyjmowanie zawiadomień o awariach, nakazanie

¹⁸ T. Rabska, [w:] Z. Duniewska i in. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 349–350.

osobie fizycznej wykonanie czynności ograniczających negatywne oddziaływanie na środowisko oraz wstrzymanie użytkowania instalacji, z której emisja nie wymaga pozwolenia. Do najistotniejszych zadań własnych gminy z zakresu ochrony środowiska należą: sprawy ładu przestrzennego, gospodarki terenami i ochrony środowiska, sprawy wodociągów, zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i utylizacji odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą, zieleni komunalnej i zadrzewień¹⁹.

Z kolei sprawami ochrony środowiska na szczeblu wojewódzkim zajmują się wojewoda i marszałek województwa. Wojewoda jako przedstawiciel administracji rządowej w danym regionie wydaje decyzje analogiczne do starosty, ale w odniesieniu do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, wymagających obligatoryjnie sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko, a także obejmuje opieką konserwatorską cenne formy ochrony przyrody, realizuje zadania z zakresu łowiectwa, nadzoru nad lasami prywatnymi. Ma sporo zadań w dziedzinie programowania i oceniania projektów, planów, strategii. Do podstawowych kompetencji wojewody należą m.in.: wydawanie rozporządzeń w określonych sytuacjach, opiniowanie zakresu raportu o oddziaływaniu na środowisko, prowadzenie postępowań w razie oddziaływań transgranicznych. Natomiast marszałek województwa jako przedstawiciel samorządu terytorialnego zajmuje się egzekwowaniem opłat z tytułu gospodarczego korzystania ze środowiska i ich redystrybucją na rzecz funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, prowadzi także bazę danych o emisjach substancji, wytwarzanych odpadach, pobranej ilości wody w województwie. Jest organem w zakresie melioracji wodnych, uchwała wojewódzki plan zagospodarowania przestrzennego, strategię rozwoju województwa i program ochrony środowiska, plan gospodarki odpadami, a także sprawuje kontrolę nad Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej²⁰.

Samorząd terytorialny jest zatem współuczestnikiem w sprawowaniu władzy publicznej, realizującym wykonawcze funkcje państwa, kierującym się dobrem wspólnym odnoszonym do interesów społeczności lokalnej. Realizując zadania własne i zlecone, na podstawie ustawy lub porozumienia z administracją rządową, zabezpiecza podstawowe potrzeby obywateli.

¹⁹ K. Wiktorowski, *Rola i zadania samorządu terytorialnego...*, s. 479 i n.

²⁰ Tamże.

Poszczególne zadania i kompetencje w zakresie ochrony środowiska, realizowane na terytorium gminy, zostały skierowane głównie do wójta/burmistrza/prezydenta miasta. W myśl unormowania zawartego w art. 4 ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym są to zadania własne gminy, a obejmują one m.in. sprawy: ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego.

Według Ustawy o samorządzie gminnym zasada zrównoważonego rozwoju oznacza zespolenie działań w sposób sprzyjający zachowaniu równowagi przyrodniczej. W Unii Europejskiej zasada zrównoważonego rozwoju jest naczelną zasadą rozwoju gospodarczego, ochrony środowiska i polityki społecznej i obejmuje działania na poziomie państwa, regionu, samorządu lokalnego, przedsiębiorców, społeczeństwa obywatelskiego. Ich realizacja jest niewątpliwie związana z zadaniami własnymi samorządu terytorialnego, jednak nadanie tym zadaniom charakteru lokalnego nie wyklucza ich z kategorii zadań ogólnospołecznych. Zadania powierzone i rozwiązywane przez organy na szczeblach regionalnych i lokalnych są kluczem do skuteczności działań ochrony środowiska. W związku z powyższym ważną rolę w tym zakresie pełnią jednostki samorządu terytorialnego współdziałającego z administracją rządową²¹.

Ochrona środowiska w przestrzeni lokalnej polega zatem na racjonalnym kształtowaniu stanu środowiska i gospodarowaniu jego zasobami oraz przeciwdziałaniu naruszaniu elementów stanu przyrodniczego. Lokalna polityka ekologiczna w Polsce prowadzona jest za pomocą gminnych programów ochrony środowiska oraz wydanych decyzji dotyczących środowiska naturalnego. Kompetencją gminy jest uchwalenie programu ochrony środowiska uwzględniającego cele zawarte w strategii, programach i dokumentach programowych. Z wykonania programu organ wykonawczy gminy sporządza co dwa

²¹ A. Barczak, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2006, s. 13.

lata raport, który przedstawia radzie gminy, a następnie przekazuje dokument organowi wykonawczemu powiatu.

W nauce prawa odnośnie do udziału gminy w sferze ochrony środowiska wskazywany jest podział zadań, czyli zadania o charakterze: organizacyjnym, bezpośrednio-wykonawczym, zobowiązująco-reglamentacyjnym, kontrolno-nadzorczym. Zadania należące do pierwszej grupy obejmują czynności oddziałujące na stan środowiska jako całości bądź na poszczególne jego elementy i zawierają się zarówno w gminnych programach ochrony środowiska, jak i w gminnych planach gospodarki odpadami. Celem zadań bezpośrednio-wykonawczych jest organizacja życia społecznego przy zachowaniu równowagi środowiskowej. Ich zakres może dotyczyć zadań własnych bądź zleconych. Dwie ostatnie grupy zadań dotyczą respektowania ustaleń regulaminowych oraz nadzoru nad ich przebiegiem i kontroli osiągniętych rezultatów²².

Zadania należące do pierwszej grupy obejmują czynności oddziałujące na stan środowiska jako całości bądź na poszczególne jego elementy i zawierają się zarówno w gminnych programach ochrony środowiska, jak i w gminnych planach gospodarki odpadami. Celem zadań bezpośrednio-wykonawczych jest organizacja życia społecznego przy zachowaniu równowagi środowiskowej. Ich zakres może dotyczyć zadań własnych bądź zleconych. Dwie ostatnie grupy zadań dotyczą respektowania ustaleń regulaminowych oraz nadzoru nad ich przebiegiem i kontroli osiągniętych rezultatów.

Reasumując, jednym z głównych i najważniejszych zadań własnych gminy jest ochrona środowiska. Priorytetowym celem działań gminy jest tworzenie bezpiecznego środowiska sprzyjającego aktywności społecznej. Przedstawione w artykule kwestie związane z ochroną środowiska realizowane przez samorząd gminny pozwalają stwierdzić, że gmina zobowiązana jest do podejmowania czynności w szerokim zakresie. Analizowane regulacje prawne świadczą o świadomym projektowaniu zadań na rzecz ochrony środowiska. W Polsce polityka ekologiczna po akcesji do Unii Europejskiej na przestrzeni lat przyczyniła się do wypracowania rozwiązań systemowych skierowanych do władz lokalnych i podmiotów gospodarczych odpowiedzialnych za stan środowiska oraz do obywateli, sprawiając, że polityka ta jest coraz bardziej skuteczna. Polityka w zakresie ochrony środowiska uwzględnia zatem potrzeby społeczne

²² J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015, s. 17.

uwarunkowane wzrostem zagrożeń środowiskowych. Nie powinno zatem budzić wątpliwości, że jednym z zadań własnych gminy określonych w Ustawie o samorządzie gminnym jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na poziomie lokalnym. Dążenie do dbałości o jakość środowiska wymaga jednak ciągłych modyfikacji i aktualizacji, celem zachowania spójności i efektywności.

BIBLIOGRAFIA

- Bar M., Jendrońska J., *Prawo ochrony środowiska*, Centrum Prawa Ekologicznego, Warszawa 2005.
- Barczak A., *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2006.
- Breński W., *Rola samorządu terytorialnego w mechanizmie polityki publicznej państwa*, [w:] W. Brzęk, S. Ćmiel, K. Novikova (red.), *Dilemmas of contemporary public administration*, Wydawnictwo WSGE, Józefów 2013. s. 52–63.
- Bukowski Z., *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 4.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015.
- Florczak-Wątor M., *Uwagi do art. 5 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis, Warszawa 2016.
- Jastrzębski L., *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1990.
- Krajewski P., *Prawo człowieka do środowiska jako potrzeba wielowymiarowych zależności i relacji człowieka z otoczeniem*, [w:] E. Ura, B. Sitek, T. Graca (red.), *Potrzeby jako współczesny determinant treści praw człowieka*, Wydawnictwo WSGE, Józefów 2017, s. 80–81.
- Menkes J., *Prawo do środowiska jako prawo człowieka*, [w:] A. Przyborowska-Klimczak, *Ekologia i prawo*, Wydawnictwo Naukowe KUL, Lublin 1999.
- Menkes J., *Środowisko naturalne w świetle prawa międzynarodowego – aspekty teoretyczne*, [w:] J. Gilas (red.), *Prawnomiędzynarodowa ochrona środowiska naturalnego*, wyd. jako materiały sesji naukowej, Warszawa 1991.
- Rabska T., [w:] Z. Duniewska i in. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 349–350.
- Rakoczy B., *Artykuł 5 Konstytucji*, [w:] Z. Bukowski i in., *Prawo ochrony środowiska*, LexPolonica, 2007.
- Sitek M., *Human / society's right to information on the environment. Reception of selected issues of the Aarhus Convention into the EU and Polish law*, „Journal of Modern Science” 2019, nr 42(3), s. 181–194.
- Stępień-Załużcka B., *Ochrona środowiska jako obowiązek władz publicznych na tle wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-441/17 dotyczącego wycinki drzew w Puszczy Białowieskiej*, [w:] F. Parente, B. Sitek, I. Florek (red.), *Prawa człowieka w funkcjonowaniu administracji publicznej*, Wydawnictwo WSGE, Józefów 2018, s. 141–156.
- Wiktorowski K., *Rola i zadania samorządu terytorialnego w zarządzaniu ochroną środowiska w regionie zachodniopomorskim*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2008, nr 2.

AKTY PRAWNE

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.).

ORZECZNICTWO

Wyrok TK z dnia 10 lipca 2014 r., P 19/13, OTK-A 2014, Nr 7, poz. 71.

Wyrok TK z dnia 7 czerwca 2001 r., K 20/00, OTK 2001, Nr 5, poz. 119.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 marca 2009 r., II SA/GO 825/08, Legalis.