

Realizacja konstytucyjnych obowiązków ochrony środowiska przez samorząd terytorialny w Polsce

1. Wstęp

Środowisko i jego ochrona od kilkunastu lat są przedmiotem nieustannego zainteresowania polskiego ustawodawcy. Przyczyn tego stanu rzeczy należy upatrywać zarówno w zobowiązaniach międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej, jak i konieczności realizacji wyartykułowanych przez Konstytucję RP z 1997 r. obowiązków władz publicznych w zakresie ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego. Nie bez znaczenia pozostaje także działalność międzynarodowych i lokalnych organizacji proekologicznych, które podejmując różnego rodzaju aktywność, wywierają na władzę ustawodawczą swoistego rodzaju nacisk.

W poniższym artykule, ze względu na ograniczoną jego długość, autorka pragnie przybliżyć pokrótce czytelnikowi konstytucyjne obowiązki związane z ochroną środowiska i zasygnalizować jedynie problemy, z jakimi może spotkać się samorząd terytorialny na wszystkich jego szczeblach, podejmując się próby ich realizacji. W części pierwszej zostaną wymienione i scharakteryzowane obowiązki związane z ochroną środowiska nałożone na samorząd terytorialny przez Konstytucję RP. W części drugiej natomiast autorka wymieni niektóre ustawowe obowiązki gminy, powiatu i województwa w zakresie ochrony środowiska i postara się je skorelować z obowiązkami konstytucyjnymi.

2. Konstytucyjne obowiązki władz publicznych w zakresie ochrony środowiska

Charakteryzując konstytucyjne obowiązki władz publicznych w zakresie ochrony środowiska, należy odpowiedzieć sobie na pytanie, dlaczego pojęcie władz publicznych jest właściwe także w odniesieniu do samorządu terytorialnego. W tym celu należy przybliżyć czytelnikowi pojęcie samorządu terytorialnego. Instytucja samorządu terytorialnego może być rozpatrywana na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, może być ona pojmowana jako wspólnota mieszkańców, tj. grupa społeczna zamieszkująca poszczególne jednostki administracyjne w ramach podziału terytorialnego państwa. Po drugie, jako

reprezentacja wspólnoty mieszkańców wybranych w demokratycznych wyborach w celu sprawowania funkcji władczych administracji publicznej w formach zdecentralizowanych wraz z podległym im aparatem administracyjnym¹. W drugim podanym znaczeniu samorząd terytorialny jest rozumiany jako władza i administracja, a jedną z najważniejszych zasad tak pojmowanego samorządu terytorialnego jest zasada decentralizacji władzy publicznej realizowanej w postaci samorządu terytorialnego, która opiera się na art. 15 i 16 w zw. z art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji RP². W konsekwencji powyższego wszystkie określone przez Konstytucję RP obowiązki władz publicznych w zakresie ochrony środowiska będą dotyczyły także samorządu terytorialnego pojmowanego w drugim przedstawionym znaczeniu.

Ochrona środowiska jest konstytucyjnym obowiązkiem władz publicznych, które zobowiązane są do zapewniania społeczeństwu właściwych pod względem ekologicznym warunków rozwoju poprzez działania zmierzające do utrzymania naturalnych podstaw bytu człowieka wraz z opieką nad wszystkimi elementami tych podstaw. Nałożenie na władze publiczne obowiązków z zakresu ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego oznacza, że na władze publiczne, w tym także na samorząd terytorialny, Konstytucja RP nakłada określone obowiązki prawne. Konstytucyjny obowiązek prawny to wyrażony w konstytucyjnej normie prawnej nakaz lub zakaz określonego zachowania się w danej sytuacji³.

W oparciu o przepisy konstytucyjne wyróżnia się trzy sposoby regulacji zagadnień związanych z ochroną środowiska. Pierwszym z nich jest określanie zadań państwa w tej dziedzinie. Drugim – określanie praw powszechnych lub obywatelskich w tej materii. Trzecim – określanie obowiązków⁴. Polska ustawa zasadnicza zawiera wszystkie wyżej wymienione rodzaje norm. Konstytucyjne obowiązki państwa w zakresie ochrony środowiska należą do najliczniejszej grupy regulacji konstytucyjnych spośród ogółu wyartykułowanych obowiązków władz publicznych, co dodatkowo podkreśla znaczenie wartości, jaką jest środowisko naturalne dla polskiego ustrojodawcy.

Konstytucja RP określa następujące obowiązki władz publicznych w zakresie ochrony środowiska:

- 1) obowiązek zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4),

¹ Szerzej na temat pojęcia samorządu terytorialnego – zob. K. Łokucijewski, *Samorząd terytorialny*, [w:] A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego*, Warszawa 2010, s. 496–503.

² Zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 745.

³ *Ibidem*, s. 508.

⁴ Zob. W. Radecki, *Konstytucyjny obowiązek dbałości o stan środowiska i odpowiedzialność za jego pogorszenie*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2000, nr 1, s. 2.

- 2) obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1),
- 3) obowiązek ochrony środowiska (art. 74 ust. 2),
- 4) obowiązek wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska (art. 74 ust. 4).

Podkreślenia wymaga fakt, że wszystkie spośród wyżej wymienionych obowiązków powinny być realizowane przez samorząd terytorialny na każdym jego szczeblu. Uzasadnieniem wprowadzenia do ustawy zasadniczej RP obowiązków z zakresu ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego jest art. 1 Konstytucji RP określający, że Rzeczypospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Na podstawie tego przepisu uznano ochronę środowiska za dobro wspólne, na którego straży ma stać władza publiczna⁵. Wymienione wyżej obowiązki państwa mają zróżnicowany charakter. Również ich realizacja przez władze publiczne nie jest jednorodna⁶. Jednakże wspólnym mianownikiem łączącym je jest ochrona wartości, jaką przedstawia środowisko dla dobra obecnych i przyszłych pokoleń.

Konstytucja RP nakłada na władze publiczne obowiązki o zróżnicowanym charakterze, zarówno co do ich znaczenia, jak i treści. Można je podzielić na dwie grupy, a mianowicie:

- 1) obowiązki ustanowione ze względu na konieczność ochrony środowiska.
- 2) obowiązki, które zostały wprowadzone w celu ochrony innej wartości, ale wiążą się z ochroną środowiska.

Pierwszy spośród wymienionych wyżej obowiązków to obowiązek określony w art. 68 ust. 4 Konstytucji RP, który został ustanowiony w celu ochrony innej wartości. Cały art. 68 Konstytucji RP reguluje konstytucyjne podstawy ochrony zdrowia i jego także dotyczy ustęp 4. Obowiązki władz publicznych zostały więc ustanowione w tym przepisie z uwagi na zagwarantowanie prawa do ochrony zdrowia i umożliwienie praktycznego korzystania z tego prawa. Będą one dotyczyły władz na wszystkich szczeblach administracyjnych, organów władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej. „Ustęp 1 tego artykułu wprowadza powszechne prawo do ochrony zdrowia, co w kontekście ustępu 4 można rozumieć także jako prawo do zapewnienia takiego stanu środowiska, który nie powoduje negatywnych następstw dla zdrowia ludzkiego”⁷. Konstytucja RP w art. 68 ust. 4 stanowi, że władze publiczne są zobowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Przepis powyższy nakłada na władze publiczne dwa obowiązki. Pierwszym

⁵ Zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 20–21.

⁶ Szerzej na temat zróżnicowania obowiązków dotyczących ochrony środowiska w punkcie następnym.

⁷ Zob. Z. Bukowski, *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 4, s. 68.

z nich jest zwalczanie chorób epidemicznych, drugim zapobieganie negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska.

Drugi z wymienionych obowiązków to obowiązek zapewnienia przez władze publiczne bezpieczeństwa ekologicznego. Jest on obowiązkiem bezpośrednio związanym z wartością, jaką jest środowisko naturalne, i został ustanowiony w celu ochrony tej właśnie wartości. Art. 74 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, iż „władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom”. Obowiązek prowadzenia polityki proekologicznej jest adresowany przez ustrojodawcę konstytucyjnego do wszelkich władz publicznych, w tym samorządu terytorialnego. Władze publiczne, aby zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne, są zobowiązane do prowadzenia wszystkich dostępnych polityk.

Obowiązek wyrażony w art. 74 ust. 1 Konstytucji RP nie został w żaden sposób sprecyzowany. Właściwe pojmowanie znaczenia i zakresu omawianego obowiązku będzie determinowane przez rozumienie pojęcia „bezpieczeństwo ekologiczne”. Do chwili obecnej ustawa zasadnicza Rzeczypospolitej Polskiej jest jedynym polskim aktem prawnym, w którym zawarto to pojęcie⁸. Jednocześnie Konstytucja RP nie zawiera żadnej definicji tego terminu. W związku z tym, podejmując się rekonstrukcji znaczenia „bezpieczeństwa ekologicznego”, konieczne jest odwołanie się do regulacji konstytucyjnych związanych z ochroną środowiska, w szczególności do art. 5 oraz pozostałych ustępów art. 74 Konstytucji RP⁹.

W ślad za B. Banaszakiem uznać należy, iż „z obowiązków określonych w art. 74 ust. 1 (Konstytucji RP – przyp. aut.) nie da się wyprowadzić żadnych praw podmiotowych”¹⁰. Jednakże na podstawie obowiązku wyrażonego w art. 74 ust. 1 Konstytucji RP władze publiczne, w tym samorząd terytorialny, zostały zobowiązane do dbałości o jakość środowiska z uwzględnieniem przyszłych pokoleń. Dbałość o zapewnienie jakości środowiska również dla następnych generacji ludzi powinna obejmować nie tylko ochronę opartą na środkach technicznych lub instrumentach ekonomicznych, ale także prowadzenie odpowiedniej polityki edukacyjnej przyczyniającej się do wzrostu wiedzy społeczeństwa w sprawach związanych z bezpieczeństwem ekologicznym. Art. 74 ust. 1 Konstytucji RP obowiązuje władze publiczne do takiego gospodarowania zasobami naturalnymi kraju, by szanse kolejnych pokoleń na zaspokajanie swoich potrzeb nie tylko się

⁸ Pojęcie „bezpieczeństwa ekologicznego” występuje także w dokumentach dotyczących Polityki Ekologicznej Państwa, jednakże dokumentów tych nie zalicza się do kategorii aktów prawnych.

⁹ Szerzej na temat pojęcia bezpieczeństwa ekologicznego – zob. N. Leśniak, *Obowiązki państwa w zakresie ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 743–744.

¹⁰ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 438.

nie zmniejszyły, ale nawet wzrosły, skoro zrównoważony rozwój zakłada nie stagnację, tylko postęp¹¹.

Trzecim spośród omawianych obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska jest obowiązek określony w art. 74 ust. 2 Konstytucji RP. Ochrona środowiska jest jedną z form zagwarantowania bezpieczeństwa ekologicznego. W treści art. 74 ust. 2 Konstytucji RP formułuje się obowiązek władz publicznych do ochrony środowiska. Powyższy obowiązek jest oczywiście obowiązkiem bezpośrednio związanym z wartością, jaką jest środowisko naturalne. „Ustrojodawca używając w art. 74 ust. 2 pojęcia środowiska wiąże je z koniecznością zapewniania przez władze publiczne bezpieczeństwa ekologicznego, [...]”¹². Obowiązek ten jest pochodną określenia ochrony środowiska jako jednej z podstawowych funkcji państwa w art. 5 Konstytucji RP. Zdaniem L. Garlickiego obowiązek wyrażony w art. 74 ust. 2 Konstytucji RP wskazuje, że „ochrona środowiska oznacza całokształt działań i instrumentów przeciwdziałających pogarszaniu się stanu środowiska, szczególnie istotne (art. 68 ust. 4) jest w tym zakresie przeciwdziałanie negatywnym skutkom degradacji środowiska”¹³. W związku z tym zobowiązanie wynikające z art. 74 ust. 2 Konstytucji RP dotyczy wszystkich szczebli administracji państwowej i jednocześnie obejmuje wszystkie sfery działań władz publicznych.

Zadania środowiskowe podejmowane przez organy administracji publicznej, zarówno rządowej, jak i samorządowej, mają zróżnicowany charakter. W celu sprawniejszego ich systematyzowania w doktrynie proponuje się ujęcie obowiązków państwa w kilku płaszczyznach. M. Górski dzieli zadania administracji publicznej w zakresie ochrony środowiska na cztery zasadnicze grupy: zadania o charakterze organizatorskim, zadania o charakterze bezpośrednio-wykonawczym, zadania o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym, zadania o charakterze kontrolno-nadzorczym¹⁴. Z kolei B. Rakoczy proponuje podział na obowiązki organizacyjne, legislacyjne i finansowe¹⁵. Z punktu widzenia obowiązków władz publicznych określonych w Konstytucji RP do podziału przedstawionego przez B. Rakoczego, z uwagi na konieczność podnoszenia świadomości ekologicznej w społeczeństwie polskim, zasadne wydaje się dodanie jeszcze płaszczyzny edukacyjnej.

¹¹ Zob. G. Kowalski, *Zrównoważony rozwój jako naczelna zasada ustrojowa Rzeczypospolitej Polskiej*, „Prawo i Środowisko” 2010, nr 1, s. 73.

¹² B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 438.

¹³ Zob. L. Garlicki, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2010, s. 3.

¹⁴ Zob. M. Górski, *Zadania samorządu terytorialnego w dziedzinie ochrony środowiska a nowy podział kompetencji terenowych organów administracji publicznej*, Warszawa 1998, s. 15 i n.

¹⁵ Zob. B. Rakoczy, *Ograniczenia praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska*, Toruń 2010, s. 251–262.

Czwartym i ostatnim spośród wymienionych wyżej obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego jest obowiązek władz publicznych wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska. Art. 74 ust. 4 Konstytucji RP zobowiązuje władze publiczne do wspierania działań obywateli zmierzających do ochrony i poprawy stanu środowiska. Innymi słowy państwo ma obowiązek materialnego wspierania działalności obywateli, która zmierza do realizacji obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska przy zachowaniu zasady efektywności, celowości i oszczędności wydawania funduszy publicznych¹⁶. Obowiązek „wspierania” oznacza, że inicjatorem działań o charakterze proekologicznym powinien być podmiot niepubliczny i to on powinien przyjąć główny ciężar realizacji danego przedsięwzięcia. Państwo ma natomiast pomóc w wykonaniu tego zadania. Realizacja tego obowiązku będzie dotyczyć także, a może przede wszystkim, samorządu terytorialnego jako instytucji, która generalnie ma za zadanie sprzyjać wzrostowi aktywności społecznej i lepszej samoorganizacji obywateli, a w konsekwencji wzmacnia mechanizmy społeczeństwa obywatelskiego.

Z art. 74 ust.4 Konstytucji RP nie można wyprowadzić żadnych praw podmiotowych. W literaturze podkreśla się, że obowiązek wyrażony w tym przepisie ma charakter najbardziej deklaracyjny spośród wszystkich konstytucyjnych obowiązków dotyczących ochrony środowiska¹⁷ i spełnia jedynie funkcję wychowawczą. W doktrynie postuluje się, żeby ustawodawca doprecyzował ten obowiązek w taki sposób, aby z przepisu tego wynikała konstytucyjna gwarancja dla aktywnego udziału społeczeństwa w sprawach ochrony środowiska. Konkretyzacja tego obowiązku powinna nastąpić zgodnie z art. 81 Konstytucji RP w ustawach. Brak w tym zakresie konkretnych norm prawa materialnego i ustrojowego. Zgodnie z treścią art. 45 pkt 3 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 środowisko¹⁸ – organy administracji mogą udzielać pomocy organizacjom ekologicznym w ich działalności w dziedzinie ochrony środowiska. Dotychczasowe ustawodawstwo w tym zakresie dopuszcza możliwość wspierania różnych działań podejmowanych przez obywateli i inne podmioty na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska, jednakże przepis ten nie ma charakteru zobowiązującego.

¹⁶ Zob. J. Sommer, *Podstawy traktatowe i konstytucyjne zintegrowanej ochrony prawnej środowiska*, [w:] W. Radecki (red.), *Podstawy teoretyczne zintegrowanej ochrony prawnej środowiska*, Wrocław 2010, s. 90.

¹⁷ Z. Bukowski, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 70.

¹⁸ 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. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

3. Obowiązki związane z ochroną środowiska jako element funkcjonowania samorządu terytorialnego

Kompetencje poszczególnych organów samorządu terytorialnego w sprawach dotyczących ochrony środowiska są bardzo rozbudowane. Właściwość poszczególnych organów samorządowych w tych kwestiach była niejednokrotnie przedmiotem spraw rozpatrywanych przez sądy administracyjne i wojewodów przy okazji podejmowanych przez nich rozstrzygnięć nadzorczych, jednakże zauważyć trzeba, iż stosunkowo rzadko w uzasadnieniu zapadłych decyzji czy orzeczeń powoływano się na normy konstytucyjne z zakresu ochrony środowiska.

Podstawową jednostką administracji publicznej, która wykonuje zadania z zakresu ochrony środowiska, jest gmina. Zgodnie z treścią art. 163 Konstytucji RP samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję RP lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Ustawa zasadnicza RP stanowi ponadto, iż podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, która wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. W podstawowym zakresie ustrój jednostek samorządu terytorialnego określają ustawy o samorządzie gminnym¹⁹, o samorządzie powiatowym²⁰ i o samorządzie województwa²¹. W celu zobrazowania, jakie zadania o charakterze obowiązkowym i nieobowiązkowym zostały nałożone na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, należy odwołać się do w/w ustaw.

Art. 7 ustawy o samorządzie gminnym przedstawia otwarty katalog zadań własnych gminy, wśród których spora ich część wiąże się z szeroko pojętą ochroną środowiska. Należy do nich zaliczyć m.in. zadania z zakresu ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska (*sensu stricto*) i przyrody oraz gospodarki wodnej, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; ochrony zdrowia; edukacji publicznej; zieleni gminnej i zadrzewień; cmentarzy gminnych; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego.

Wymienione zadania dotyczą w sposób pośredni i bezpośredni ochrony środowiska. Z przedstawionego katalogu wynika, że spektrum zadań nałożonych na gminę jest bardzo duże, co niejednokrotnie prowadzi do problemu jakości i przyjętego sposobu

¹⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 ze zm.

²⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578 ze zm.

²¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576 ze zm.

wykonania zleconych zadań. W konsekwencji prowadzi to do nakładania na gminy kar pieniężnych za niezrealizowanie bądź nieprawidłowe zrealizowanie obowiązków ustawowych²². Dodatkowo, konkretne dalsze zadania wynikają też z wielu odrębnych ustaw zawierających przepisy wprowadzające i kompetencyjne oraz w szczególności z aktów prawa materialnego²³. Realizacja tych wszystkich zadań powinna się opierać na normach konstytucyjnych z zakresu ochrony środowiska i być z nimi skorelowana. Spośród łączących działania samorządu terytorialnego powinna być zasada zrównoważonego rozwoju wyrażona w art. 5 Konstytucji RP.

Realizacja przez gminę nałożonych na nią obowiązków w zakresie szeroko rozumianej ochrony środowiska może w praktyce polegać na wprowadzaniu zakazów i nakazów dotyczących sposobu użytkowania powierzchni, przestrzeni i zasobów naturalnych oraz inspirowaniu – organizacyjnym i finansowym – budowy komunalnych urządzeń sanitarnych, inspirowaniu, opracowaniu i wdrażaniu jednostkowych proekologicznych programów rozwojowych, np. budowy obwodnicy czy propagowaniu niskiej emisji spalin.

Powiat jako element realizowania standardów ochrony środowiska na poziomie samorządu terytorialnego wykonuje zadania określone w ustawie o samorządzie powiatowym. Do zadań związanych z ochroną środowiska należą zadania określone w art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym, są to m.in. zadania z zakresu edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, transportu zbiorowego i dróg publicznych; geodezji, kartografii i katastru; gospodarki nieruchomościami; administracji architektoniczno-budowlanej; gospodarki wodnej; ochrony środowiska i przyrody (*sensu stricto*); rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego; ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpowodziowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska. Należy pamiętać, że właściwość powiatu do realizacji zadań własnych dotyczyć będzie jedynie lokalnych zadań o charakterze ponadgminnym i zadania te muszą wyraźnie wynikać z przepisów prawa materialnego. Powiat zajmuje się realizacją zadań wynikających z zakresu prawa wodnego, geologicznego, ochrony środowiska, ochrony przyrody, rybactwa śródlądowego, prawa łowieckiego, gospodarki odpadami i gospodarki leśnej oraz gruntów rolnych i leśnych. Zauważyć należy, że wymieniony katalog zadań własnych powiatu ma charakter *numerus clausus*, jednakże z uwagi na przyjętą praktykę należy rozumieć go w sposób szeroki.

²² Przykładem może być kara pieniężna nakładana na gminę przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska za brak realizacji obowiązku sprawozdawczości – art. 9z ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

²³ Przykładowo – ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. z 1996 r. Nr 132, poz. 622 ze zm.

Zgodnie z ustawą o samorządzie województwa mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową. Ustawa stanowi w art. 11 ust. 1, iż samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa, uwzględniającą w szczególności następujące cele: pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej; pobudzanie aktywności gospodarczej; podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa; zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń; kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego. Spośród wymienionych strategii najważniejsze z punktu widzenia ochrony środowiska wydaje się zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń, które bezpośrednio nawiązuje w swej treści do zasady zrównoważonego rozwoju. Z zakresem działania samorządu i jego strategią pozostaje w sposób ścisły skorelowana polityka władz samorządu województwa, na które składa się m.in. racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju²⁴.

4. Zakończenie

Środowisko jako dobro wspólne powinno być płaszczyzną współdziałania władz publicznych i jednostek w celu podejmowania działań ochronnych. W związku z tym warty podkreślenia jest fakt, że oprócz obowiązków nałożonych na władze publiczne Konstytucja RP w art. 86 nakłada na każdego powszechny obowiązek dbałości o stan środowiska. Jednakże główny ciężar odpowiedzialności za zachowanie czystego środowiska i realizowanie zasady zrównoważonego rozwoju spoczywa na władzach publicznych, które powinny realizować na wszystkich szczeblach administracyjnych obowiązki nałożone przez Konstytucję RP. Rola samorządów jest o tyle istotna, że polityki, strategię, plany lub programy dotyczące w szczególności przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, gospodarki przestrzennej, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i określonego wykorzystywania terenu powinny uwzględniać zasady ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju. Prawidłowo funkcjonujący samorząd terytorialny, który realizuje w pełni nałożone na niego obowiązki z zakresu ochrony środowiska, daje solidną podstawę do rozwoju społeczności lokalnej w sferze środowiskowej, ale także w sferze gospodarczej i społecznej.

²⁴ Zob. M. Jabłoński, *Ochrona środowiska jako istotny element funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2012, s. 81.

