

Paweł Romaniuk

doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Wydział Prawa i Administracji UWM
ORCID: 0000-0002-7217-956X

Administracyjno-prawne warunki realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska (wybrane zagadnienia)

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, środowisko, ochrona środowiska, administracja publiczna

1. Wprowadzenie

Państwo polskie posiada bogaty katalog zadań realizowanych przez organy władzy publicznej. W art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ wyodrębniono wachlarz działań, wśród których ustawodawca wyodrębnia m.in. działania w zakresie ochrony środowiska. W oparciu o obowiązujące przepisy prawne ochrona środowiska jest traktowana jako obowiązek skierowany zarówno do samej administracji publicznej, jak i do obywateli. Podmioty te powinny postępować zgodnie z prawem, w taki sposób, aby zapewnić naturalne podstawy bytu ludzi oraz tworzyć warunki rozwoju, bez widocznej szkody dla środowiska naturalnego. Przedmiotowa ochrona środowiska jest jednym z kluczowych elementów bezpieczeństwa państwowego. Jedną z postaci władzy publicznej, funkcjonującej w ramach władztwa zdecentralizowanego, jest samorząd terytorialny. Rola administracji samorządowej związana z ochroną środowiska wraz z odpowiedzialnym wykorzystaniem jego zasobów jest niezwykle ważna i zapewnia realizację zasady zrównoważonego rozwoju².

Nadrzędnym celem artykułu, z uwagi jednak na ograniczenia organizacyjne i specyfikę kompetencji jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.), jest analiza wybranych administracyjno-prawnych warunków wdrażania zadań z zakresu ochrony środowiska. Główną metodą badawczą wykorzystaną w pracy jest metoda opisowa. W obszarze wskazania analiz

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

² Por. A. Barczak, E. Kowalewska, *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Warszawa 2015, s. 13.

i wniosków zastosowano również metodę dogmatyczno-prawną, której rolą była ocena obowiązujących przepisów prawa, a także przegląd literatury.

2. Ochrona środowiska jako zasada konstytucyjna i reguła dobra wspólnego

Obok wskazanego już art. 5 Konstytucji RP w zakresie działań poświęconych ochronie środowiska należy przywołać art. 74 ust. 1–2 Konstytucji RP, który odwołuje się do bezpieczeństwa środowiskowego wraz z jego ochroną. Zadaniem i wręcz obowiązkiem władzy publicznej jest ochrona środowiska, a także prowadzenie polityki gwarantującej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu pokoleniu i przyszłym pokoleniom. Przy czym każdy obywatel ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska, a władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska³.

Powyższe konstytucyjne uwarunkowania znalazły uzasadnienie w ustawie o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁴. W odniesieniu do przepisu zawartego w art. 8 ust. 1–2 tej ustawy władze publiczne są obowiązane do udostępniania każdemu informacji o środowisku i jego ochronie, które są informacjami znajdującymi się w posiadaniu władz publicznych lub informacjami przeznaczonymi dla władz publicznych. Dlatego został wyodrębniony szczegółowy katalog informacji poświęconych sprawom z zakresu ochrony środowiska⁵.

Kluczowe zasady poświęcone ochronie środowiska, a także główne zasady korzystania z jego zasobów reguluje ustawa – Prawo ochrony środowiska⁶. Przywołuje ona definicję ochrony środowiska, w myśl której jest to podjęcie lub zaniechanie działań umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Ponadto ochrona ta polega na szerokim spektrum działań⁷, w szczególności na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, a także przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego⁸.

Dla wdrożenia zasady dobra wspólnego stworzone zostało roszczenie o zaprzestanie bezprawnej działalności, której skutki mogłyby spowodować zagrożenie naruszenia środowiska. Jeżeli zagrożenie lub naruszenie obejmuje środowisko jako dobro wspólne, z roszczeniem wskazanym w art. 323 ust. 1 p.o.ś. mogą wystąpić: Skarb Państwa, jednostki samorządu

³ Art. 74 ust. 3–4 Konstytucji RP.

⁴ Ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowiska (Dz.U. z 2026 r. poz. 670 ze zm.).

⁵ W oparciu o art. 9 ust. 1 ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie ustawodawca szczegółowo wyodrębnił rodzaje informacji, które mają charakter informacji o środowisku.

⁶ Ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.), dalej: p.o.ś.

⁷ H. Izdebski, E. Mreńca, P. Zientarski, *Wstęp* [w:] *Zadania jednostek samorządu terytorialnego z zakresu ochrony środowiska. Wybrane zagadnienia*, red. H. Izdebski, E. Mreńca, P. Zientarski, Warszawa 2020, s. 3.

⁸ Art. 3 pkt. 13 p.o.ś.

terytorialnego, a także organizacja ekologiczna, której głównym zadaniem statutowym jest ochrona środowiska⁹. Przywołane roszczenia wskazane w przepisie art. 323 p.o.ś. nie przysługują w sytuacji, w której oddziaływanie na środowisko nie przyjmuje znamion bezprawności. Dotyczy to szczególnie działań zgodnych z decyzjami administracyjnymi, które precyzyjnie wyznaczają prawidłowy zakres korzystania ze środowiska¹⁰. Przy czym środowisko będące ważną częścią architektury państwowej, traktowanej jako dobro wspólne, może być różnorodnie traktowane¹¹. Ciekawe stanowisko prezentuje w tej kwestii Wojciech Radecki, który twierdzi, że przy rozstrzyganiu szkody związanej ze środowiskiem, za dobro wspólne można uznać teren czy fragment środowiska, który stanowi faktyczną własność podmiotu prywatnego¹².

3. Umiejscowienie zadań z zakresu ochrony środowiska w sferze obowiązków administracji publicznej

Odnosząc się do zadań z zakresu ochrony środowiska, prowadzonych przez administrację publiczną, należy odwołać się do samego terminu „zadanie”. W języku prawniczym oznacza to, że pojęcie to jest podporządkowane celowi i silnie z nim powiązane. Jest to spowodowane faktem, że jeżeli stawia się do wykonania określone zadanie, to wyznacza się równoległe postępowanie zmierzające właśnie do osiągnięcia zaplanowanego celu¹³. Realizacja zadania może polegać również na tym, że nakazuje się komuś zrealizowanie pewnego instrumentalnego celu w odniesieniu do celu głównego, będącego jednocześnie celem zasadniczym¹⁴. Kompetencje w sferze ochrony środowiska stają się swoistym zestawem upoważnień do podejmowania czynności konwencjonalnej. To daje możliwość wyznaczenia listy adresatów wdrażających normy kompetencyjne w zakresie ochrony środowiska¹⁵.

Zadania związane z omawianym zakresem, realizowane zarówno przez wszystkie organy administracji publicznej, jak również przez wyszczególnione j.s.t., mają charakter publiczny. Obecnie termin publiczny w sposób naturalny stał się terminem dominującym – nie tylko w zapisach norm prawnych, lecz także w doktrynie naukowej. Udaną próbę oceny zadań publicznych podjął Trybunał Konstytucyjny. Zauważył – zresztą słusznie – że wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że

⁹ Art. 323 ust. 2 p.o.ś.

¹⁰ Zob. A. Jaworowicz-Rudolf, *Środowisko jako dobro chronione* [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014, s. 172.

¹¹ Szerzej A. Jaworowicz-Rudolf, *Odpowiedzialność administracji publicznej za stan środowiska* [w:] *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2013, s. 582–584.

¹² Więcej W. Radecki [w:] M. Górski [i in.], *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 1118–1119.

¹³ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001, s. 28.

¹⁴ Stanowisko takie prezentuje Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo” 1987/12, s. 15–25.

¹⁵ Por. K. Podgórski, *Zadania samorządu terytorialnego (część ogólna)*, Katowice 1990, s. 7–9.

służą zaspokajaniu potrzeb zbiorowych nie tylko społeczności lokalnych czy regionalnych, ale również tych ogólnopaństwowych¹⁶. Podobne stanowisko prezentuje Sąd Najwyższy, który zaznacza, że wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym rozumieniu, że służą zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczności¹⁷.

Ustawy ustrojowe normujące samorząd terytorialny w zakresie zdolności do realizacji i wykonywania zadań, precyzyjnie wskazują przymiotnik „publiczny”¹⁸. Taki zamysł ustawodawcy dowodzi, że samorządy gmin, powiatów i województw, posiadające zestawy zadań własnych i zleconych, zostały wyposażone w warunki do budowania autonomizacji podejmowanych przez siebie działań. Na podwalinach ustawodawstwa zwykłego środowisko jest chronione różnymi rozwiązaniami prawnymi, znajdującymi się w wielu różnych gałęziach prawa, jednak szczególną rolę w prawnej jego ochronie pełnią instrumenty administracyjno-prawne¹⁹. Dla państwa ochrona środowiska musi nie tylko stanowić obszar konkretnych zadań do realizacji, ale również powinna być pewną wykładnią wszelkich prowadzonych działań²⁰.

Administracja publiczna, kierująca swoje działania w ochronę środowiska, powinna także prowadzić wiele innych inicjatyw, które są wyrazem realizacji polityki ekologicznej państwa. Przykładem może być Polityka Ekologiczna Państwa 2030 (PEP 2030)²¹, która wskazuje na rolę zastosowania elektronicznych baz danych umożliwiających bezpośredni dostęp do najnowszych informacji z obszaru środowiska za pośrednictwem sieci Internet. Ich zadaniem jest automatyczna wymiana informacji gromadzonych przez organizacje publiczne zainteresowane ich dalszym wykorzystaniem²².

4. Wybrane reguły realizacji zadań samorządowych w obszarze ochrony środowiska

Z uwagi na podkreśloną w Konstytucji RP zasadę pomocniczości należy zaznaczyć, że przyporządkowane w samorządowych ustawach ustrojowych zadania publiczne, mają bardzo szeroki zakres²³. Na podstawie ustawy o samorządzie gminnym gmina nie tylko

¹⁶ Zob. uchwała TK z 27.09.1994 r., W 10/93, OTK 1994/2, poz. 46.

¹⁷ Wyrok SN z 8.02.1996 r., III ARN 64/95, OSNP 1996/16, poz. 218.

¹⁸ Zob. art. 4 ust. 3 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2026 r. poz. 662 ze zm.), dalej: u.s.g.; art. 3 ust. 3 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1684 ze zm.), dalej: u.s.p.; art. 2 ust. 2 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2026 r. poz. 720 ze zm.), dalej: u.s.w.

¹⁹ Por. W. Radecki, *Odpowiedzialność za wykroczenia jako środek prawny ochrony środowiska* [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, red. M. Pchałek, B. Rakoczy, Warszawa 2010, s. 298–310.

²⁰ Więcej: A. Barczak, *Zadania organów administracji w zakresie ochrony środowiska* [w:] *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska. Zarys encyklopedyczny*, red. P. Korzeniowski, Warszawa 2010, s. 65–70.

²¹ <https://www.gov.pl/web/ia/polityka-ekologiczna-panstwa-2030-pep2030> (dostęp: 16.09.2026 r.).

²² Por. M. Niedźwiedz, *Wybrane aspekty współczesnej polityki ekologicznej Rzeczypospolitej Polskiej*, „Facta Simonidis” 2020/1(13), s. 108.

²³ Zob. szczegółowa lista zadań: art. 7 ust. 1 u.s.g.; art. 4 ust. 1 u.s.p.; art. 14 ust. 1 u.s.w.

korzysta z wynikającej z zasady domniemania zadań uniwersalnej klauzuli kompetencyjnej, ale również realizuje zadania ściśle powiązane ze sferą środowiskową. Zadania te obejmują w szczególności zapewnienie ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej (art. 7 pkt 1 u.s.g.) czy spełnienie obowiązków związanych z wodociągami i zaopatrzeniem w wodę, kanalizacją, usuwaniem i oczyszczaniem ścieków komunalnych, wysypiskami, a także unieszkodliwianiem odpadów komunalnych²⁴.

Samorząd powiatowy, realizując zadania publiczne przyjmujące charakter ponadgminny, także odwołuje się do przypisanych mu kompetencji w zakresie szeroko rozumianej ochrony środowiska. Są to zadania wprawdzie nie tak mocno wyartykułowane, jak te wdrażane przez samorząd gminy, jednak dotyczą one gospodarki wodnej (art. 4 pkt 12 u.s.p.), ochrony środowiska i przyrody (art. 4 pkt 13 u.s.p.), jak również ochrony przeciwpowodziowej i przeciwpożarowej oraz zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska²⁵.

Odnosząc się do ustawy o samorządzie województwa, można zauważyć, że ustawodawca nałożył na województwo w trybie określonym w art. 11 ust. 1 u.s.w. obowiązek przyjęcia i realizacji strategii rozwoju województwa oraz zobowiązał do podejmowania działań zmierzających do podnoszenia konkurencyjności regionu i jakości życia jego mieszkańców²⁶. Formułując, a później ewaluując i monitorując strategię województwa, samorządy muszą pamiętać o zachowaniu wartości środowiska przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń (art. 11 ust. 1 pkt 4 u.s.w.). Są one również zobligowane do prowadzenia polityki rozwoju województwa, na którą składa się m.in. racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju²⁷. W art. 14 ust. 1 pkt 8 u.s.w. ustawodawca wprowadził formułę odpowiadającą tej zastosowanej w przepisach ustawy o samorządzie powiatowym, gdzie wyodrębniono zadania z zakresu ochrony środowiska.

Ochrona środowiska w przestrzeni lokalnej i regionalnej polega na racjonalnym kształtowaniu stanu środowiska i gospodarowaniu jego zasobami oraz przeciwdziałaniu naruszaniu elementów stanu przyrodniczego. Polityka ekologiczna prowadzona jest za pomocą samorządowych programów ochrony środowiska. Obejmuje również kwestie wydawania decyzji dotyczących środowiska naturalnego²⁸. Organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa w celu realizacji skutecznej polityki ochrony środowiska²⁹ sporządza odpowiednie programy ochrony środowiska. Muszą to być polityki uwzględniające cele, zawarte w dokumentach

²⁴ Zob. art. 7 pkt 3 u.s.g.

²⁵ Art. 4 pkt 16 u.s.p.

²⁶ Por. D. Miłek, *Spójność strategii rozwoju województwa świętokrzyskiego z dokumentami zewnętrznymi*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2013/289, s. 51.

²⁷ Art. 11 ust. 2 pkt 5 u.s.w.

²⁸ G. Gadomska, *Wybrane zadania samorządu gminnego w Polsce w zakresie ochrony środowiska w kontekście integracji europejskiej*, „Acta Politica Polonica” 2020/1 (49), s. 35.

²⁹ Polityka ochrony środowiska w jednostkach samorządu terytorialnego jest prowadzona na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych, o których mowa w ustawie z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2025 r. poz. 198 ze zm.).

programowych³⁰. Przy czym programy te uchwała odpowiednio rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa. Z wykonania programów organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa sporządza co 2 lata raporty, które przedstawia się odpowiednio organowi stanowiącemu j.s.t. Po przedstawieniu takich raportów są one przekazywane przez właściwe organy wykonawcze odpowiednio do ministra właściwego do spraw klimatu, organu wykonawczego województwa i organu wykonawczego powiatu³¹.

Jeżeli sfera związana z ochroną środowiska wymaga *multi-level governance*, zadania takie powinny być skonstruowane w taki sposób, aby móc skutecznie zagwarantować współpracę różnych struktur administracyjnych. Działania takie powinny być wówczas oparte na dialogu oraz konsensualności. Zapewnienie takich właśnie warunków do prawidłowej współpracy, a nie delegowanie kompetencji, może przyczyniać się do rozwiązania problemów środowiska³², w tym ostatecznie do realizacji prawa głównego do odpowiedniego i prawidłowo administrowanego środowiska³³.

5. Podsumowanie i konstatacje

Zagadnienia poświęcone ochronie środowiska można traktować jako dobry przykład ważnego zadania prowadzonego w różnym trybie i zakresie przez j.s.t. Jest to sfera, która nabiera szczególnego znaczenia w okresie widocznego kryzysu klimatycznego. Należy pamiętać o konieczności współpracy różnych organów administracji publicznej – tych państwowych, jak i samorządowych w sferze ochrony środowiska.

Aktywność j.s.t. na rzecz ochrony środowiska i jego poprawy powinna w widocznym zakresie przyczyniać się do budowania właściwego poziomu poczucia bezpieczeństwa w aspekcie zarówno społecznym, gospodarczym, jak i przyrodniczym. Jednak aby te zasady mogły być w pełni realizowane, należy nieustannie zwiększać poziom świadomości społecznej na temat wszelkich aspektów związanych z ochroną środowiska, a także wzmacniać w sposób prawny i rzeczywisty podmioty samorządowe co do prawidłowej diagnozy i eliminacji potencjalnych zagrożeń związanych ze stanem środowiska. Muszą one otrzymać także więcej realnych narzędzi dotyczących ochrony środowiska oraz sposobów gospodarowania i zarządzania jego zasobami.

³⁰ Art. 17 ust. 1 p.o.ś.

³¹ Zob. szczegółowo art. 18 ust. 1–3 p.o.ś.

³² H. Izdebski, *Zadania jednostek samorządu terytorialnego i mechanizmy ich wykonywania ze szczególnym uwzględnieniem obszaru ochrony środowiska* [w:] *Zadania jednostek samorządu terytorialnego z zakresu ochrony*, red. H. Izdebski, E. Mreńca, P. Zientarski, Warszawa 2020, s. 42–43.

³³ Zob. J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 46–49.

Abstract***Administrative and legal conditions for the implementation of tasks of local government units in the field of environmental protection (selected issues)***

Dr Hab. Paweł Romaniuk, professor of the University of Warmia and Mazury in Olsztyn –
Faculty of Law and Administration, University of Warmia and Mazury in Olsztyn
ORCID: 0000-0002-7217-956X

The responsibilities of local government units, identified with the actual mechanisms for their implementation, are a subject widely discussed in the legal literature due to the role of local governments in the public authority system, as emphasized in the Constitution of the Republic of Poland and stemming from the principle of subsidiarity. Locating local government units in close proximity to citizens guarantees the establishment and maintenance of cooperation with society in the sphere of environmental protection and the implementation of the principle of sustainable development. The definition of the scope of local government environmental responsibilities and the form of such tasks (own or outsourced) depends largely on the degree of their localization, as well as on the effectiveness and cost-effectiveness of the task being carried out.

Keywords: local government, environment, environmental protection, public administration

Bibliografia / References

- Barczak A., *Zadania organów administracji w zakresie ochrony środowiska* [w:] *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska. Zarys encyklopedyczny*, red. P. Korzeniowski, Warszawa 2010
- Barczak A., Kowalewska E., *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Warszawa 2015
- Gadomska G., *Wybrane zadania samorządu gminnego w Polsce w zakresie ochrony środowiska w kontekście integracji europejskiej*, „Acta Politica Polonica” 2020/1(49)
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008
- Izdebski H., *Zadania jednostek samorządu terytorialnego i mechanizmy ich wykonywania ze szczególnym uwzględnieniem obszaru ochrony środowiska* [w:] *Zadania jednostek samorządu terytorialnego z zakresu ochrony*, red. H. Izdebski, E. Mreńca, P. Zientarski, Warszawa 2020
- Izdebski H., Mreńca E., Zientarski P., *Wstęp* [w:] *Zadania jednostek samorządu terytorialnego z zakresu ochrony środowiska. Wybrane zagadnienia*, red. H. Izdebski, E. Mreńca, P. Zientarski, Warszawa 2020
- Jaworowicz-Rudolf A., *Odpowiedzialność administracji publicznej za stan środowiska* [w:] *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2013
- Jaworowicz-Rudolf A., *Środowisko jako dobro chronione* [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001

- Milek D., *Spójność strategii rozwoju województwa świętokrzyskiego z dokumentami zewnętrznymi*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2013/289
- Niedźwiedz M., *Wybrane aspekty współczesnej polityki ekologicznej Rzeczypospolitej Polskiej*, „Facta Simo-
nidis” 2020/1(13)
- Podgórski K., *Zadania samorządu terytorialnego (część ogólna)*, Katowice 1990
- Radecki W., *Odpowiedzialność za wykroczenia jako środek prawny ochrony środowiska* [w:] *Wybrane problemy
prawa ochrony środowiska*, red. M. Pchałek, B. Rakoczy, Warszawa 2010
- Radecki W. [w:] M. Górski [i in.], *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011
- Ziemiński Z., *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo” 1987/12