
ZESZYTY NAUKOWE WYŻSZEJ SZKOŁY PEDAGOGICZNEJ
W BYDGOSZCZY

Administracja Publiczna z. 1

RYSZARD PACZUSKI

WSP w Bydgoszczy

ROLA SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH W OCHRONIE ŚRODOWISKA

1. Rola i zadania władz lokalnych w dziedzinie ochrony środowiska, wynikające z celów i założeń polityki ochrony środowiska ONZ

Minęło już 25 lat od uchwalenia na XXIII Sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych rezolucji w sprawie ochrony środowiska (3.12.1968 r.) i od wydania - w wykonaniu tej rezolucji - Raportu Sekretarza Generalnego NZ U Thanta (26.05.1969 r.) nt. Człowiek i jego środowisko.

Obydwa te dokumenty ONZ przyczyniły się do upowszechnienia idei ochrony środowiska na całym świecie wraz z terminologią "środowisko" i "ochrona środowiska", o nowej nie znanej przedtem treści znaczeniowej tych terminów. Ponadto dokumenty te zapoczątkowały zarówno w skali globalnej ONZ, jak i w skali poszczególnych państw członkowskich NZ proces kształtowania podstaw polityki ochrony środowiska, co znajduje dziś wyraz w rozwiązaniach prawnych (prawnomiędzynarodowych i krajowych), strukturalnoorganizacyjnych i konkretnych efektach w osiągnięciu niektórych celów i zadań tej polityki.

Filarami polityki ochrony środowiska ONZ są z jednej strony liczne już dziś dokumenty NZ podjęte w sprawach ochrony środowiska i nawiązujące do tych dokumentów umowy oraz konwencje międzynarodowe, tworzące prawnomiędzynarodowe podstawy ochrony środowiska, a z drugiej strony podstawy strukturalnoorganizacyjne - Program Ochrony Środowiska Narodów Zjednoczonych (UNEP), Rada Zarządzająca UNEP, Sekretariat Rady Zarządzającej UNEP z siedzibą w Nairobi i liczne agencje ONZ współdziałające z UNEP.

Wiele problemów i rozwiązań ochrony środowiska wymienionych w dokumentach ONZ ma swe źródło w działaniach lokalnych.

Władze lokalne mają do odegrania kluczową rolę w ich rozwiązywaniu. Zwrócona została na to uwaga już w Raporcie U`Thanta z 1969 roku. Natomiast w najnowszym dokumencie - w Globalnym Programie Działań Szczytu Ziemi przyjętym na Konferencji ONZ w Rio de Janerio zakłada się, że działalność wszystkich władz lokalnych przybierze do roku 1996 w dziedzinie ochrony środowiska charakter, planowego, zorganizowanego działania, szczególnie w procesie wdrażania zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego z wymogami ochrony środowiska, zwanego "ekorozwojem".

We wspomnianym raporcie Sekretarza Generalnego U`Thanta podkreślono, że problemów ochrony środowiska jest już tak dużo, że ich rozwiązywanie wymaga ustalenia hierarchii ich ważności i rozważnych działań według ustalonych programów. Nie są to problemy, dla których alternatywą mogłyby być rozwiązania dokonywane tylko na szczeblu centralnym albo tylko na szczeblu terenowym. Winny być, jak podkreślono w raporcie, rozwiązywane w różnej skali. Są **problemy lokalne**, które mogą i powinny być rozwiązywane w skali lokalnej lub regionalnej, ale są i takie, które mają charakter **ogólnopństwowy, międzynarodowy** lub nawet **globalny** - o zasięgu ogólnosiwiatowym.

Spośród spraw lokalnych w ramach przygotowań do konferencji sztokholmskiej ONZ (1972 r.), jak również podczas samej konferencji sztokholmskiej, stosunkowo najwięcej uwagi poświęcono w dokumentach ONZ sprawom osiedli ludzkich ze względu na fakt, że właśnie na terenach osiedli najsilniej się uwydatnił kryzys środowiska w wyniku nie kontrolowanego rozwoju techniki (problemy zaopatrzenia w wodę, odprowadzania ścieków, utylizacji lub likwidacji odpadów, hałasu i wibracji, ochrony życia lub zdrowia ludzkiego itp.). Obszerny materiał na ten temat (dotyczący kompleksowego programowania rozwoju osiedli miejskich i wiejskich) przygotowany został przez Ośrodek Mieszkalnictwa, Budownictwa i Planowania Sekretariatu ONZ. Niestety materiał ten nie został spopularyzowany w Polsce w społecznościach lokalnych.

Tematyka ta jest nadal aktualna również w Globalnym Programie Działań (por. pkt 28 - Władze lokalne), uchwalonym w Rio de Janerio. **Podkreślono w tym dokumencie, że władze lokalne mają do odegrania kluczową rolę podczas procesu wprowadzania zrównoważonego rozwoju z wymogami ochrony środowiska, gdyż zajmują się realizacją i utrzymywaniem podstawowych obiektów**

infrastruktury technicznej, jak: wodociągi, kanalizacja, komunikacja, budownictwo komunalne. **Za pomocą własnych lokalnych programów ochrony środowiska (lokalnej polityki ochrony środowiska) pomagają w osiągnięciu celów i zadań krajowej polityki ochrony środowiska.** "Jako najbliższy ludziom szczebel władzy, odgrywają one istotną rolę w edukowaniu i motywowaniu społeczeństwa w kierunku zrównoważonego rozwoju" (cyt. dosł.).

Do 1996 roku **wszystkie władze lokalne powinny - w myśl zaleceń Globalnego Programu Działań - przeprowadzić konsultacje ze swoimi obywatelami i sporządzić lokalne programy ochrony środowiska.** Planowane jest rozpoczęcie konsolidacji wymiany doświadczeń działań lokalnych z działaniami podejmowanymi w skali międzynarodowej. Ośrodek ONZ ds. Osiedli Ludzkich (United Nations Centre for Human Settlements) zobowiązany został do zbierania informacji na temat rozwoju lokalnych strategii ochrony środowiska, a inne agencje ONZ zajmujące się ochroną środowiska, rozwojem lub problemami miast (UNEP, UNDP, World United Towns Organization i in.) do udzielania odpowiedniego wsparcia i pomocy.

Szereg dokumentów ONZ wskazuje na potrzebę tworzenia wsparcia dla ochrony środowiska poprzez edukację środowiskową, obejmując swym zasięgiem m.in. pracowników najniższych ogniw aparatu administracji publicznej. Edukacja środowiskowa - podkreśla dokument "Światowa strategia ochrony przyrody" - jest potrzebą nieustającą, ponieważ każde kolejne pokolenie musi się uczyć rozumienia ważności ochrony" (10. s. 105) i wskazuje także na potrzeby znajomości przepisów prawa i właściwego ich stosowania (tamże, s. 88-94).

2. Prawne podstawy działania organów samorządów terytorialnych (władz lokalnych) w dziedzinie ochrony środowiska w świetle obowiązującego w RP ustawodawstwa

Rola i zadania władz lokalnych, o których mowa w dokumentach ONZ, znajdują w Polsce swe oparcie w stosunkowo szeroko już dziś rozwiniętych prawnych podstawach ochrony środowiska. Podstawy te nie ograniczają się do ustawy z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska i ustawy o ochronie przyrody z 1991 r. Ukształtowały się one w długim procesie rozwojowym, poczynając od pierwszej kompleksowej regulacji prawnej Zasadniczej Ustawy Sanitarnej z 1919 r., która nakładała na

organy zdrowia publicznego i na władze lokalne obowiązek m.in. ochrony powietrza, wody i gleby, usuwania nieczystości w miastach i osiedlach, prowadzenie spraw uzdrowisk, hodowli i ochrony roślin leczniczych i in. Niektóre akty prawne z tego okresu, tzn. z lat dwudziestych i trzydziestych bieżącego stulecia, obowiązują do dziś. Są to przede wszystkim następujące akty prawne:

- rozporządzenie Prezydenta RP z 22 sierpnia 1927 r. o zwalczaniu zaraźliwych chorób zwierzęcych, będące do dziś podstawą prawną do sprawowania nadzoru sanitarno-weterynaryjnego i zwalczania epizootii. Główne założenia i podstawowe zasady tej ustawy, zwłaszcza z zakresu, jak to dziś określamy "weterynaryjnej ochrony środowiska", wyprzedziły rozwiązania zawarte w konwencji międzynarodowej o zwalczaniu zaraźliwych chorób zwierzęcych podpisanej w Genewie w 1935 r. i ratyfikowanej przez Polskę w 1938 r.;
- rozporządzenie z dnia 22 marca 1928 r. o ochronie zwierząt regulujące tzw. humanitarną ochronę zwierząt. Ten akt prawny, choć **obecnie wymaga pilnej nowelizacji**, był w czasie w którym go ustanowiono bardzo postępowy, gdyż w swych głównych założeniach wyprzedził o 50 lat dokument o znaczeniu ogólnościatowym - Deklarację Praw Zwierzęcia, zatwierdzoną przez UNESCO w 1978 r.;
- ustawa z dnia 13 lipca 1939 r. o nadzorze nad niektórymi środkami żywienia zwierząt.

Są to oczywiście tylko wybrane przykłady. Do źródeł prawa, pochodzących z czasów Drugiej Rzeczypospolitej należy zaliczyć także ratyfikowane przez Polskę liczne konwencje międzynarodowe, poczynając od najstarszej z obowiązujących, a mianowicie od konwencji paryskiej z 19 marca 1902 r. o ochronie ptaków pożytecznych dla rolnictwa. (Bliżej na temat całości kształtu prawnych podstaw ochrony środowiska, będących wynikiem procesu rozwojowego od pierwszej w Polsce kompleksowej regulacji prawnej z 1919 r. do uchwalenia w 1980 r. ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska: 6. s. 35-40; z uwzględnieniem obowiązującego - w poszczególnych dziedzinach ochrony środowiska według stanu prawnego na dzień 30 czerwca 1994 r. tamże, s. 5-423; uwag na temat koncepcji kodeksu ochrony środowiska, jako docelowego modelu uporządkowania polskiego ustawodawstwa zoologicznego, tamże, s. 40-44; na temat konwencji paryskiej 3. s. 32-33).

Oczywiście o szeroko rozwiniętych podstawach prawnych do konkretnych działań organów samorządu terytorialnego w dziedzinie ochrony środowiska możemy mówić, opierając się na pełnej, a nie cząstkowej znajomości obowiązującego stanu prawnego, przy przyjęciu za podstawę:

po pierwsze - treści znaczeniowej podstawowych pojęć prawnie zdefiniowanych w uoś ("uoś" skrót dalej używany na oznaczenie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska), a zwłaszcza takich pojęć, jak "środowisko", "ochrona środowiska", "uciążliwości", "zagrożenia",

po drugie - **wszystkich kierunków polityki ochrony środowiska, wynikających z obowiązującego ustawodawstwa, określonych ustawą uoś jako podstawowe kierunki działania**, a nie tylko dowolnie wybranych wycinków niektórych kierunków tej polityki, co czyni się często w praktyce lub opracowaniach typu komentatorskiego (na przykład: "OCHRONA ŚRODOWISKA" - PORADNIK PRACOWNIKA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO, B. Gorczyńska i Z. Nowaczyk, Poznań 1992 r.). Autorzy tego poradnika ochronę środowiska ograniczyli w dziedzinie racjonalnego gospodarowania zasobami środowiska przyrodniczego tylko do gospodarki wodnej 2, s. 9-40 (z pominięciem np. gospodarki rybackiej i ochrony środowiska morskiego wymagającej odpowiedniego współdziałania organów gmin z organami administracji morskiej) i do gospodarowania zasobami zieleni w miastach i wsiach, s. 41-49, pomijając całe obszary regulacji prawnej, jak racjonalne gospodarowanie przestrzenią, ochrona gruntów rolnych i leśnych, zagadnienia z zakresu prawa łowieckiego (np. ustalanie szkód wyrządzanych przez zwierzęta łowne) racjonalne gospodarowanie zasobami środowiska w gminach uzdrowiskowych i in. Jako dziedzinę ochrony środowiska wymieniono gałąź wiedzy przyrodniczej - Geologię (tytuł rozdziału VI, s. 67-70), a nie racjonalne gospodarowanie zasobami kopalin z obowiązkiem np. ustanawiania filarów ochronnych. Wycinkowo potraktowane zostały też uciążliwości i zagrożenia,

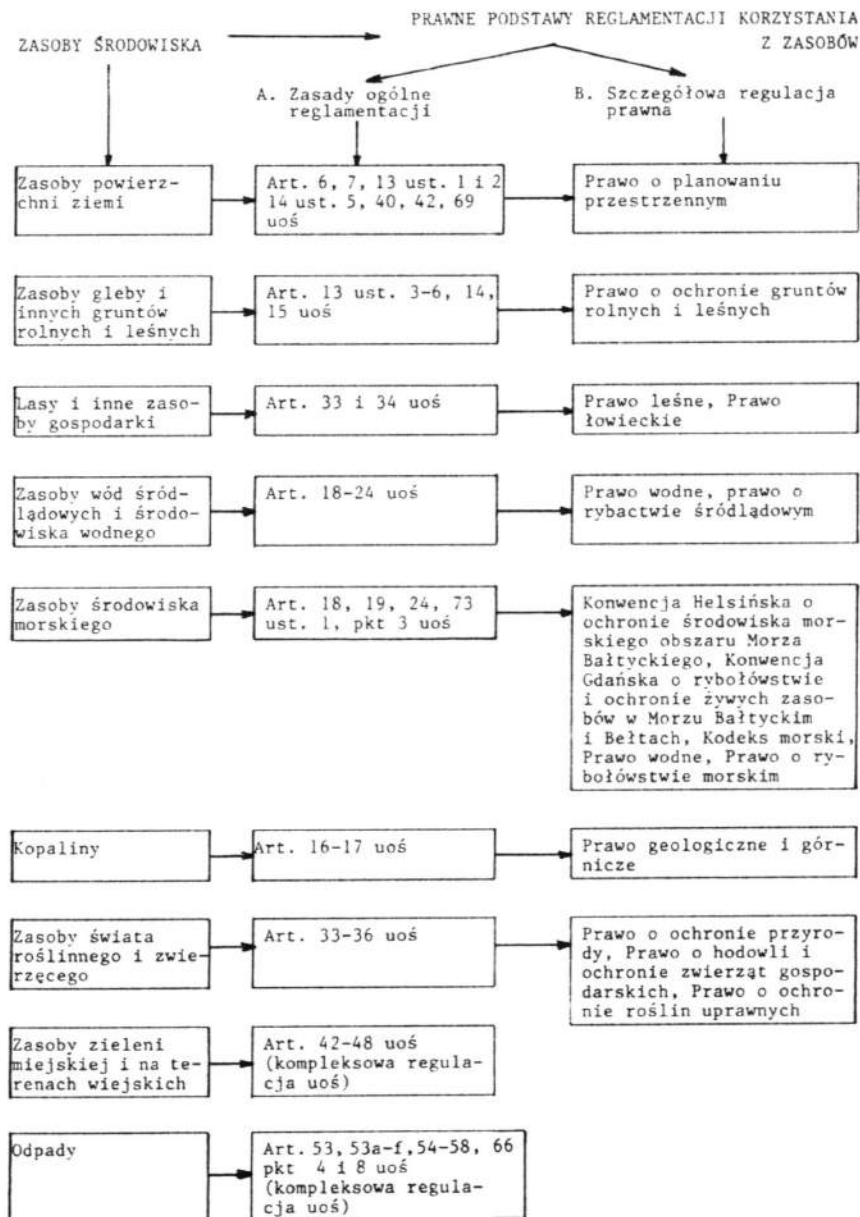
po trzecie - prawnych podstaw dotyczących wszystkich dziedzin ochrony środowiska, prawem regulowanych, o których mowa w uoś, poczynając od racjonalnej gospodarki przestrzenią (art. 6-8 i 13-17 uoś oraz przepisy szczególne ustaw, do których odsyła uoś), poprzez ochronę wód i środowiska morskiego (art. 18-24 uoś i przepisy szczególne ustaw, do których odsyła uoś), ochronę świata roślinnego i zwierzęcego, z uwzględnien-

niem zwalczania zaraźliwych chorób zwierzęcych występujących zarówno u zwierząt dzikich, jak i udomowionych (art. 33-37 uoś i liczne ustawy, do których odsyła uoś) oraz ochrony środowiska lub zdrowia i życia ludzkiego przed różnego rodzaju zagrożeniami (art. 49-63 i 104-105 uoś oraz liczne ustawy, do których odsyła uoś) a na ochronie środowiska w działalności inwestycyjnej i egzekwowaniu obowiązków sozologicznych od inwestorów, projektantów i wykonawców robót kończąc (art. 68-69 uoś i przepisy szczególne ustaw, do których odsyła uoś), z uwzględnieniem także obowiązków konstruktorów, projektantów i producentów maszyn i innych urządzeń technicznych (art. 74-77, 79 ust. 1 uoś oraz przepisy szczególne, do których odsyła uoś).

Źródła obowiązującego w Polsce prawa ochrony środowiska obejmują obecnie kilkadziesiąt aktów normatywnych rangi ustawowej. Strukturę przedmiotową obowiązującego w RP prawa ochrony środowiska odnoszącą się do racjonalnego gospodarowania zasobami przyrodniczymi tego środowiska przedstawiono na s. 39 (bliższe objaśnienia, dotyczące poszczególnych dziedzin ochrony środowiska z uwzględnieniem podziału kompetencji organów administracji publicznej: w pracy autora 6. s. 67-422).

Najszerszy zakres kompetencji organów samorządu terytorialnego odnoszących się do ochrony środowiska występuje w dziedzinie racjonalnego gospodarowania przestrzenią opartej na przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415), które zaczną obowiązywać od 1 stycznia 1995 r. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego ustalane i uchwalane przez organy samorządu terytorialnego stanowią bowiem podstawowy instrument prawny kompleksowej ochrony środowiska. Stanowią one bowiem nie tylko podstawę do ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (z uwzględnieniem m.in. zapotrzebowania na wodę, sposobu odprowadzania ścieków i zagospodarowania odpadów, ochrony zieleni w miastach i osiedlach oraz innych potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej). Służą także celom ochrony gruntów rolnych i leśnych, obiektów przyrody prawem chronionych, ochrony walorów wypoczynkowych lub krajobrazowych środowiska, ochrony obiektów, zasobów lub walorów środowiska przyrodniczego przed ujemnymi oddziaływaniami zakładów górniczych (drogą ustanowienia w ramach planu zagospodarowania przestrzennego filarów ochronnych), ochrony dziedzictwa kulturalnego i naturalnego. Do należytego wykorzystania tego instrumentu dla po-

Schemat 1. Struktura polskiego prawa ochrony środowiska w ujęciu przedmiotowym dotyczącym racjonalnego gospodarowania zasobami środowiska przyrodniczego



trzeb zrównoważonego rozwoju z wymogami ochrony środowiska niezbędna jest jednak dobra znajomość podstaw materialnoprawnych ochrony środowiska, o których była wzmianka wyżej. W każdej bowiem dziedzinie ochrony środowiska objętej działalnością reglamentacyjno-ochronną organy samorządu terytorialnego mają w systemie prawnym określoną rolę do spełniania. Nie w każdej natomiast dziedzinie jest to rola dominująca, przejawiająca się w działaniach władczych, z możliwością zastosowania przymusu administracyjnego.

3. Prawne formy działania organów samorządu terytorialnego służące celom ochrony środowiska

W każdej dziedzinie ochrony środowiska zadania i kompetencje organów administracji publicznej łączą się ze stosowaniem określonej prawem formy działania administracji, tzn. ze stosowaniem środka prawnego służącego osiągnięciu określonych celów. Organ administracji publicznej nie ma swobody wyboru prawnej formy działania, obowiązany jest stosować tylko taką formę, która przypisana jest dla danego rodzaju zadania.

W klasycznym ujęciu nauki prawa administracyjnego wyróżnia się następujące rodzaje form działania administracji:

- **akt normatywny** polegający na ustanowieniu m.in. przepisów powszechnie obowiązujących na danym terenie. Przykładowo w tej formie dokonywane są uchwałą rady gminy ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określające (w zależności od potrzeb) m.in.: szczególne warunki zagospodarowania terenów, w tym również zakazy zabudowy, wynikające z potrzeb ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego, prawidłowego gospodarowania zasobami przyrody; sposoby zagospodarowania, urządzania oraz użytkowania terenu; tereny, na których przewiduje się stosowanie systemów indywidualnych lub grupowych oczyszczania ścieków, bądź zbiorników bezodpływowych; granice obszarów zdegradowanych; zasady i warunki podziału terenu na działki budowlane. Integralną częścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w formie załącznika) winna być prognoza skutków wpływu ustaleń planu na środowisko (mając na uwadze w szczególności inwestycje szczególnie szkodliwe dla środowiska i zdrowia ludzi oraz mogące pogorszyć stan środowiska). Ponadto gminy winny ustanawiać przepisy porządkowe (np. zatwierdzające strefy ciszy), bądź wydawać przepisy prawa miej-

scowego, ustalające określone nakazy lub zakazy postępowania w sytuacjach szczególnych zagrożeń (np. dla życia lub zdrowia ludzi albo świata roślinnego lub zwierzęcego),

- **akt administracyjny**, będący wyrazem konkretnych rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach z zakresu administracji w formie decyzji administracyjnej lub postanowienia, wydanego w trybie i na zasadach określonych przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. Jest to podstawowa forma prawna w działaniach administracji samorządowej. Przykładowo w formie decyzji organu gminy rozstrzygane są sprawy: o udzielenie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów (art. 48 ust. 1 uoś), o ustalenie linii brzegu (art. 38 ust. 1 pr.wod.), o przyznanie odszkodowania za trwałe zajęcie gruntu przez wodę płynącą stanowiącą własność Państwa (art. 9 pr.wod.), nakazywanie użytkownikowi maszyny lub innego urządzenia technicznego wykonania w określonym czasie czynności zmierzających do ograniczenia uciążliwości dla środowiska (art. 76 ust. 1 uoś). W formie decyzji administracyjnej organ gminy wyraża zgodę na przejęcie gruntu rolnego lub leśnego na cele nierolnicze lub nieleśne. Akty administracyjne, podobnie jak akty normatywne są prawnymi formami działania o charakterze władczym: do ich wykonania mogą być stosowane środki przymusu administracyjnego, niezależnie od skierowania sprawy do właściwych organów ochrony prawnej w celu pociągnięcia winnych wykroczeń lub przestępstw do odpowiedzialności karnej (por. art. 109 ust. 2 uoś). Na przykład karze pozbawienia wolności podlega ten, kto przejmując bez wymaganej zgody organu gminy grunt rolny lub leśny na cele nierolnicze lub nieleśne.

- **ugoda**, której istotą jest porozumienie między stronami o sprzecznych interesach w toczącym się postępowaniu administracyjnym, wyłączające rozstrzygnięcie tej sprawy przez organ w formie decyzji, lecz wymagające (dla nabrania mocy prawnej) zatwierdzenia przez organ administracji publicznej. Zatwierdzona ugoda przez organ prowadzący postępowanie zastępuje akt administracyjny kończący to postępowanie,

- **uzgodnienie lub opinia**, oznaczające wyrażenie stanowiska organu administracji w określonej prawem sprawie publicznoprawnej. Przykładowo przy wydawaniu przez Ministra Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (albo, w niektórych przypadkach przez wojewodę) koncesji na wydobywanie kopalin ze

złóż lub na poszukiwanie i wydobywanie surowców mineralnych znajdujących się w odpadach górniczych wymagane jest uzgodnienie z właściwym organem samorządu terytorialnego, wydane w formie postanowienia, na które służy zażalenie (por. art. 15 i 16 ust. 5 pr. geol. i górn.). Sporządzany przez wojewodę program wojewódzki zadań rządowych, służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych (w zakresie kształtowania i realizacji polityki przestrzennej państwa) podlega zaopiniowaniu przez sejmik samorządowy (por. art. 59 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym),

- **porozumienie administracyjne.** Jest to dwustronna lub wielostronna czynność z zakresu prawa administracyjnego, dokonywana przez podmioty wykonujące administrację, a dochodząca do skutku na podstawie zgodnych oświadczeń woli tych podmiotów (np. porozumienie wojewody i gminy albo kilku gmin). Porozumienia są podobne do umów będących czynnościami cywilnoprawnymi, ponieważ opierają się na zasadzie równości stron. Od czynności cywilnoprawnych porozumienie odróżnia przede wszystkim jego przedmiot, który leży zawsze w sferze prawa administracyjnego, a nie cywilnego. Porozumienia przewidują bądź wspólne wykonywanie zadań (np. utworzenie spółki wodnej dla budowy i utrzymania wspólnej dla kilku gmin grupowej oczyszczalni ścieków, albo utworzenie parku wiejskiego itp.), bądź przeniesienia pewnych zadań z jednego podmiotu na drugi,

- **umowy i inne czynności cywilnoprawne,** oparte na przepisach prawa cywilnego. Dotyczą przede wszystkim tej sfery, w której administracja samorządowa zajmuje się sprawami gospodarczymi, dokonując zwłaszcza pewnych świadczeń na rzecz społeczeństwa dla zaspokojenia jego potrzeb jak np. dostarczanie energii, wody, usuwanie nieczystości, budowa i utrzymywanie dróg, tworzenie zakładów świadczących usługi, np. zakładu zieleni, zakładu utylizacyjnego, lecznicy zwierząt itp. Oprócz tego organy administracji publicznej muszą same korzystać z różnych usług, niezbędnych dla ich sprawnego funkcjonowania jak np. zakupywanie mebli, materiałów biurowych, ogrzewanie i oświetlanie pomieszczeń itp.

- **czynności faktyczne.** Wyróżnia się dwa rodzaje tych działań:

- a) **działania społeczno-organizacyjne,**
- b) **czynności materialno-techniczne,**

- **działania społeczno-organizacyjne administracji** mają najczęściej charakter subsydiarny; stosowane są obok działalności podejmowanej w innych formach dla uzyskania większej skuteczności działań, bez stosowania przymusu administracyjnego. Przykład: w przypadku stwierdzenia pojawienia się u zwierząt wścieklizny gmina wydała przepisy porządkowe nakazujące gospodarzom i instytucjom określony sposób postępowania. Prócz tego podjęta została akcja plakatowa i zorganizowane zostały otwarte zebrania dla wyjaśnienia zasadności takiego postępowania. Przy pomocy tego rodzaju działań społeczno-organizacyjnych organ stara się wesprzeć i wzmocnić skuteczność działania aktu normatywnego.

Niekiedy działania społeczno-organizacyjne przybierają postać samoistną, gdy np. przepisy nakładają na organ administracji obowiązek realizacji pewnych zadań czy celów, nie przyznając mu jednak żadnych konkretnych środków działania.

Wspólną cechą wszelkiego rodzaju działań społeczno-organizacyjnych jest to, że nie mogą być one podejmowane przez organy administracji publicznej w sposób całkowicie dowolny. Ich cele muszą się mieścić w grupie celów, do których realizacji powołany został dany organ. Po drugie, nie jest dopuszczalne stosowanie jakichkolwiek środków przymusu za niepodporządkowanie się działaniom społeczno-organizacyjnym, np. apełom w sprawie dokonania wpłat na określony fundusz społeczny. Natomiast dopuszczalne jest stosowanie nagród za podporządkowanie się apełom i zaleceniom.

Mianem **czynności materialno-technicznych** określa się te działania organów administracji publicznej, które będąc czynnościami faktycznymi, oparte są na wyraźnej podstawie prawnej i wywołują konkretne skutki prawne. Przykładem takich czynności jest prowadzenie akt stanu cywilnego, prowadzenie księgi wodnej ze zbiorem dokumentów, zajęcie rzeczy ruchomej przez poborcę skarbowego, sporządzenie protokołu z dokonania czynności, doręczenie zawiadomienia o rozprawie administracyjnej, dokonanie rozbiórki budynku grożącego zawaleniem, postawienie tablicy ostrzegawczej w miejscu publicznym, zatrzymanie obywatela popełniającego wykroczenie drogowe itp.

Ponadto niektórzy autorzy podręczników prawa administracyjnego (np. J. Boć) do kategorii działań faktycznych zaliczają **działania informacyjne administracji**, które także znajdują

swoje oparcie w przepisach prawnych i wyrażają się bądź w prawie żądania przez organ administracji publicznej określonych informacji od działających na danym obszarze jednostek organizacyjnych, bądź w obowiązku dostarczania określonym ustawą organom pewnych ściśle określonych informacji. Przykładowo, zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. ustawy o terenowych organach administracji ogólnej, wojewoda ma obowiązek przedstawiać sejmikowi samorządowemu - nie rzadziej niż dwa razy do roku - informację o swojej działalności: stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy z 20 lipca 1991 r. ustawy o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska. Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska obowiązana jest do zapewnienia informowania społeczeństwa o stanie środowiska, a w myśl art. 28 ust. 2 tej ustawy organy Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska winny udostępniać organom administracji publicznej (w tym również gminom) wyniki badań i obserwacji oraz oceny stanu środowiska uzyskane w ramach państwowego monitoringu ochrony środowiska, jako systemu pomiarów, ocen i prognoz stanu środowiska.

W obowiązującym systemie prawa ochrony środowiska, każda z tych form wyżej wymienionych i objaśnionych, znajduje zastosowanie jako prawna forma działania organów samorządu terytorialnego w dziedzinie ochrony środowiska. O tym natomiast, w jakim przypadku i w jakim zakresie dana forma może mieć zastosowanie decyduje konkretna norma prawna, tzn. konkretna podstawa materialnoprawna obowiązującego w RP porządku prawnego w dziedzinie ochrony środowiska. W przypadku zaś stosowania władczych form działania (dotyczy aktów normatywnych i aktów administracyjnych) dla zapewnienia skuteczności tych działań niezbędna jest ponadto dobra znajomość u pracowników administracji przepisów o postępowaniu przymusowym w administracji.

Stosunkowo najsłabszym ogniwem w systemie prawnoustrojowym ochrony środowiska RP zarówno w zakresie prawnomaterialnych, jak i prawnoustrojowych podstaw organizacji i funkcjonowania organów samorządu terytorialnego jest **stan prawny dotyczący polskich uzdrowisk**. Od momentu uchylecia w 1966 r. ustawy o uzdrowiskach z 1922 r., jednej z najbardziej postępowych aktów prawnych w skali ogólnoeuropejskiej z czasów Drugiej Rzeczypospolitej (umiejętnie łączącej podstawy gospodarki wolnorynkowej z interesem publicznym dot. racjonalnego gospodarowania zasobami leczniczymi środowiska przyrodniczego) na-

stąpiło uwłaszczenie polskich uzdrowisk. Zlikwidowane zostały samorzady uzdrowiskowe (komisje zdrojowe jako organy o kompetencjach władczych) i fundusze specjalne zapewniające uzdrowiskom samodzielność finansową. Do dziś nie wiadomo co to jest uzdrowisko, gdyż w przeciwieństwie do dawnej ustawy z 1922 r. ustawa z 1966 r. nie definiuje tego pojęcia. Jest zatem rzeczą niezmiernie pilną uporządkowanie tego stanu prawnego. Dawny bowiem system centralistycznego zarządzania uzdrowiskami, nie znajdujący zresztą w ogóle swego odbicia w ustawie o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym z 1966 r. (podstawy tego systemu określały tylko akty normatywne byłej Rady Ministrów i Min. Zdrowia nie publikowane!), został zlikwidowany, a nowych warunków prawnoustrojowych sprzyjających rozwojowi polskich uzdrowisk nie stworzono. Podnosiłem ten problem w wielu swoich publikacjach (bliżej: 5).

4. Funkcje zlecone administracji publicznej z zakresu ochrony środowiska realizowane przez samorzady gospodarcze w dziedzinie gospodarki wodnej

Chodzi o organizację spółek wodnych, jedną z najstarszych organizacji samorządowych związanych z gospodarką wodną, o dawnych i bogatych tradycjach w kulturze europejskiej (m.in. w Hiszpanii, Holandii, Szkocji, Anglii, Austrii, w Niemczech, na Węgrzech i w Polsce).

Nazwa "spółka" jest myląca, na co zwracało uwagę wielu profesorów zarówno przed wojną (np. S. Kasznica), jak i po wojnie (np. M. Zimmerman). W istocie jest to instytucja prawa publicznego (a nie prywatnego jak np. spółki prawa handlowego). Ma bowiem na celu zawsze interes publiczny, a nie korzyść materialną (co zresztą wyraźnie podkreślała ustawa wodna z 1922 r., obowiązująca przez ponad 40 lat w Polsce). Spółka wodna może wydawać wiążące członków akty normatywne i korzystać z uprawnień o charakterze władczym (stosowanie środków egzekucyjnych, opartych na postępowaniu przymusowym w administracji). Dlatego też S. Kutrzeba, zaliczając spółki wodne do kategorii samorządów gospodarczych, używał określenia "spółka" zawsze w cudzysłowie.

Osobliwością polskich spółek wodnych jest to, że była to jedyna forma organizacji samorządowej, która przetrwała w Polsce od przed wojny. W innych państwach tzw. bloku socjalistycznego

czego zostały one zlikwidowane: na Ukrainie już w latach dwudziestych, a w pozostałych krajach, m.in. na Węgrzech, w Bułgarii, w Czechosłowacji i w NRD, w latach czterdziestych. Niemniej do połowy lat pięćdziesiątych była to organizacja w Polsce zaledwie tolerowana, gdyż, jak stwierdzono w niektórych dokumentach politycznych, organizacja ta "opóźnia marsz wsi polskiej do socjalizmu", co nie pozostało, to rzecz oczywista, bez ujemnego wpływu na pozycję prawną tych organizacji samorządowych. Przede wszystkim zlikwidowane zostały melioracyjne spółki wodne działające przed wojną i przez kilka lat po wojnie na dużych obszarach zmeliorowanych (np. założona w 1856 r. Spółka Melioracyjna Łabiszyńsko-Bydgoskich Łąk Nadnoteckich, działająca na obszarze kilku powiatów). W oderwaniu od systemów wodnoprzyrodniczych narzucono sztuczne struktury organizacyjno-przestrzenne tzw. gminnych spółek wodnych, pozbawiając ich dawnej siły witalnej. Ponadto w kolejnych wersjach prawa wodnego z 1962 r. i 1974 r. nadwątlone zostały prawne podstawy organizacji i funkcjonowania spółek wodnych. Wprowadzono do praktyki wiele fikcji i działań pozorowanych. I tak np. według dawnego prawa wodnego (ustawy wodnej z 1922 r. kojarzącej umiejętnie reguły gospodarki wolnorynkowej z wymogami interesu publicznego) podstawą merytoryczną założenia spółki wodnej dla udowodnienia, że ma ona na celu interes publiczny, wymagana była z mocy ustawy odpowiednia dokumentacja przygotowana przez władzę prowadzącą postępowanie (zwana projektem). Dokumentacja ta precyzowała konkretny program działania, oparty na rozpoznaniu techniczno-przyrodniczym (np. poprawę stanu czystości wód danego cieku, rolnicze wykorzystanie ścieków, odwodnienie i nawodnienie itp.). Zawierała starannie przygotowany wykaz członków i proporcjonalne ustalenie korzyści i ciężarów na rzecz spółki wodnej w formie opłat z możliwością zastosowania przymusu egzekucyjnego (w stosunku do członków i nieczłonków odnoszących korzyści z urzędzeń spółki wodnej). Projekt musiał być: dopuszczalny, technicznie wykonalny i gospodarczo uzasadniony. Z dokumentacji tej, odpowiednio w postępowaniu administracyjnym skorygowanej, wynikały konkretne zadania, funkcje, procedury i czynności samorządnej i samofinansującej się organizacji spółki wodnej (bliżej: 4). Na tych zasadach tworzy się nadal i opiera się cała organizacja spółek wodnych w RFN i innych krajach zachodnioeuropejskich, mających na celu m.in. utrzymanie wód w czystości i działających na obszarach zlewni.

W Niemczech prawne podstawy tworzenia, organizacji i funkcjonowania spółek wodnych zostały tak rozwinięte, że po ostatniej nowelizacji prawa wodnego RFN uzyskały formę i rangę odrębnej ustawy (por.: WVG - Wasserverbandgesetz Vom 12 Februar 1991).

Natomiast zmiany polskiego ustawodawstwa poszły w niewłaściwym kierunku. Elementy przymusu administracyjnego zostały zachowane, natomiast wymóg ustawy podstaw materialno-technicznych upoważniających do zastosowania takiego przymusu (w postaci projektu, który powinien być **"dopuszczalny"** - służyć dobru publicznemu, **"technicznie wykonalny"** i **"gospodarczo uzasadniony"**) został całkowicie usunięty. Ten stan prawny, utrzymujący się do dziś, nie sprzyja sanacji spółek wodnych w Polsce jako organizacji samorządowej, o dawnych i bogatych tradycjach w dziedzinie gospodarki wodnej. Dotychczas przygotowane projekty prawa wodnego nie uwzględniają należycie tych potrzeb.

Innym mankamentem prawa wodnego jest wadliwa konstrukcja podziału własności wód na prywatne i państwowe. Celowe byłoby przywrócić, znany ustawie wodnej z 1922 r. podział własności wód na wody publiczne (własność państwowa + własność komunalna) i wody prywatne, dostosowany do istniejących już realiów prawnoustrojowych samorządu terytorialnego (w związku z tzw. komunalizacją jezior).

5. Stopień świadomości potrzeb ochrony środowiska wśród działaczy i pracowników organów samorządów terytorialnych

Nie ma materiałów źródłowych, które by upoważniały do dokonywania teoretycznych uogólnień. Swoje poglądy opieram tylko na bezpośrednich kontaktach z radnymi, uczestnicząc w pracach i posiedzeniach Komisji Ekologicznej Sejmiku Samorządowego w Bydgoszczy, jako stały jej członek (w charakterze eksperta) przez cały okres minionej kadencji. Ponadto kontakty z radnymi miałem podczas uczestnictwa w posiedzeniach Rady Nadzorczej Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska w Bydgoszczy, w posiedzeniach Wojewódzkiej Komisji Ochrony Przyrody i wreszcie z pracownikami administracji samorządowej, będącymi studentami zaocznych studiów prawa lub administracji. Otóż te kontakty utwierdziły mnie w przekonaniu, że w ciągu ostatnich dziesięciu lat zaszły korzystne zmiany wśród szerokich warstw działaczy samorządowych, gdy chodzi o rozumienie i docenianie

potrzeb ochrony środowiska oraz zaangażowanie ideowe w jego ochronę. Najlepszym tego przykładem jest fakt, że gdy jeszcze nie tak dawno, bo przed kilkunastu laty, trzeba było namawiać niejednego naczelnika gminy, by podjął się zrealizowania inwestycji np. oczyszczalni ścieków (przy przyznaniu mu środków finansowych) to dziś wójtowie, burmistrzowie i prezydenci nie szczędzą trudu w zabiegach uzyskania kredytu, by możliwie jak najszybciej zrealizować inwestycję na swoim terenie, służącą celom ochrony środowiska, używając rzeczowo rozwiniętej argumentacji. Niektóre rady (np. miasta Bydgoszczy) podjęły działania zmierzające do opracowania lokalnego programu ochrony środowiska służącego celom długofalowej polityki ekologicznej miasta, ogłaszając publiczny przetarg na przyjęcie tej oferty.

Słabą stroną natomiast w działalności administracji samorządowej jest pewien niedowład organizacyjny administracji samorządowej w sferze działalności władczej, gdy chodzi o wykonywanie i egzekwowanie obowiązków sozologicznych od poszczególnych podmiotów gospodarczych, korzystających z zasobów środowiska, lub wywierających wpływ na stan tego środowiska. Wytwarza się w związku z tym pewien **dystans między formalną treścią uprawnień organów administracji samorządowej a faktycznym ich wykorzystaniem w praktyce**. Na przykład na terenach wiejskich można zauważyć w administracji samorządowej objawy pewnego asekuranctwa; unikanie władczych form działania dotyczących wprowadzania pewnych nakazów lub zakazów, niezbędnych dla ochrony środowiska, przeważnie z przyczyn czysto subiektywnych (podyktowanych zależnościami układów koleżeńskich, sąsiedzkich, politycznych lub innych).

Rzecz znamieną, że przy nagminnym łamaniu przepisów obowiązującego prawa ochrony środowiska (o znamionach wykroczeń lub nawet przestępstw sozologicznych) do rzadkości należą przypadki występowania w tych sprawach o ukaranie winnych do kolegiów do spraw wykroczeń. Tego rodzaju przypadki bierności lub asekuranctwa lub stronnictwa (dostrzegane są łatwo przez otoczenie społeczne) nawet jeśli występują sporadycznie, wyrządzają dużą szkodę samorządom terytorialnym, obniżając autorytet władzy lokalnej.

Wnioski

1. Rola i zadania organów samorządu terytorialnego w ochronie środowiska wynikają z istoty współczesnych problemów ochrony środowiska. Muszą być one dziś rozwiązywane równolegle - co podkreślają od dawna dokumenty ONZ - w różnych skalach: **lokalnej, regionalnej, ogólnokrajowej, międzynarodowej i globalnej (ogólnoświatowej)**.

Nie ma dziedziny ochrony środowiska, której problemy mogłyby być rozwiązywane tylko przez administrację centralną albo tylko przez władze lokalne. I tak np. w dziedzinie zachowawczej ochrony środowiska (konserwatorskiej ochrony przyrody) w innej skali muszą być rozpatrywane problemy zachowania dla potomności narodowego dziedzictwa naturalnego lub kulturowego w postaci np. parku narodowego albo pomnika historii niż np. ochrona zieleni o znaczeniu lokalnym np. w postaci parku wiejskiego albo tzw. indywidualnej ochrony przyrody w postaci pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego czy zespołu przyrodniczo-krajobrazowego. Podobnie w przypadku ochrony środowiska przed odpadami; inny charakter mają zadania gminy przy zapewnianiu organizacyjnych i technicznych warunków usuwania lub składowania odpadów pospolitych, związanych z utrzymywaniem porządku i czystości na terenie miasta, a jeszcze inny w przypadku składowania odpadów promieniotwórczych albo tranzytu odpadów niebezpiecznych przez terytorium RP.

Spojrzenia "lokalne" i "centralne" (ogólnopństwowe) na zjawiska i fakty oraz na wynikające z nich problemy socjologiczne muszą być w procesie formułowania celów i założeń polityki ochrony środowiska państwa traktowane metodologicznie jako spójna całość. Przy każdym spojrzeniu - lokalnym i ogólnopństwowym - różne są bowiem kryteria wartościowania, różne skale ocen i różne wynikające z tych ocen problemy socjologiczne. Dopiero umiejętne kojarzenie obu tych punktów widzenia - lokalnego i ogólnopństwowego może doprowadzić do właściwego kompromisu między tym co chciałoby się osiągnąć a tym na co pozwala rzeczywistość.

2. Wzrastająca rola organów samorządu terytorialnego, podkreślana w wielu dokumentach ONZ, znajduje już dziś w Polsce oparcie w stosunkowo dobrze rozwiniętych podstawach prawnych ochrony środowiska. Np. postulat sformułowany pod adresem po-

szczególnych państw członkowskich w materiałach przygotowanych na konferencję ONZ w Sztokholmie przez Ośrodek Mieszkalnictwa, Budownictwa i Planowania Sekretariatu ONZ uzasadniający potrzebę regulacji prawnej rangi ustawodawczej, która by tworzyła podstawy do planowania przestrzennego i określała jego rolę na szczeblu ogólnopaństwowym, regionalnym i lokalnym (postulat zaakcentowany ponownie w materiałach z tzw. Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro) w warunkach polskich odnosi się od dawna nie do tworzenia, lecz do procesu udoskonalania istniejących instrumentów prawnych planowania przestrzennego i do właściwego posługiwania się tymi instrumentami w praktyce. Przykładem tego są dwie nowe ustawy, tworzące organiczną całość z lipca 1994 r.: **ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym i ustawa prawo budowlane** (Dz.U. Nr 89), które wejdą w życie z dniem 1 stycznia 1995 r. Poważną przeszkodą w osiągnięciu celów **ekorozwoju, który ma być w myśl art. 1 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym - podstawą do działań** planistyczno-przestrzennych jest słabe przygotowanie pracowników administracji samorządowej do tych nowych jakościowo zadań, szczególnie gdy chodzi o znajomość przepisów obowiązującego prawa ochrony środowiska i umiejętności ich stosowania w planowaniu przestrzennym.

3. Niepokojący jest fakt, że prawie półroczny okres vacatio legis przewidziany ustawami z 7 lipca 1994 r. tworzącymi od 1 stycznia 1995 r. nowy porządek prawny w dziedzinie prawa budowlanego i prawa o planowaniu przestrzennym z 1994 r. nie został dotychczas wykorzystany do przeszkolenia odpowiednich służb administracji terenowej w celu ich przygotowania do tych nowych jakościowo zadań, dotyczących ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym. Organizowane okazjonalnie dotychczas przez różne ośrodki spotkania konsultacyjne z administracją samorządową na temat ochrony środowiska tej problematyki nie uwzględniają. Inicjatywy procesu doksztalcania pracowników administracji samorządowej winny być podjęte w trybie pilnym przez służby do spraw planowania przestrzennego urzędów wojewódzkich, przy współpracy z organami sejmików samorządowych, organami Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska oraz organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Doksztalcanie w dziedzinie ochrony środowiska winno być procesem ciągłym.

4. Poważnym mankamentem w działalności organów administracji samorządowej jest także brak tekstów aktów prawnych, szcze-

gólnie tych, które są najstarszymi źródłami obowiązującego prawa i odnoszą się do agrarnych problemów ochrony środowiska, nieraz o podstawowym dla gminy znaczeniu, np. określających zasady przeciwdziałania szerszeniu się zaraźliwych chorób zwierzęcych lub ich zwalczania. Pod tym względem sytuacja gmin jest dziś gorsza niż w pierwszych latach po wojnie, kiedy to było Ministerstwo Administracji Publicznej wydawało zeszyty pn. *Przepisy z zakresu prawa administracyjnego w kolejności według działów*, zawierające teksty ustaw z aktami wykonawczymi i tezami orzecznictwa sądowego (por. np. Zeszyt 13 zawierający teksty prawa wodnego, Warszawa 1947 r.). Słabą stroną dotychczasowej praktyki wydawniczej jest wybiórcze publikowanie zbiorów tekstów aktów normatywnych z mylącymi nazwami, sugerującymi w tytułach całościowe ujęcie problematyki (np. *Ochrona środowiska - zbiór tekstów prawnych* albo *Prawo ochrony środowiska - zbiór przepisów*).

5. Gdy chodzi o potrzeby nowych rozwiązań prawnych, to do najbardziej pilnych spraw, z punktu widzenia sprawnego wykonywania zadań ochrony środowiska przez organy samorządu terytorialnego, zaliczam przede wszystkim:

a) uporządkowanie stanu prawnego uzdrowisk polskich zarówno w dziedzinie prawnomaterialnych, jak i w zakresie prawnoustrojowych podstaw organizacji i funkcjonowania uzdrowisk. Pomocną dla podjęcia prac legislacyjnych i doprowadzenia do uchwalenia odpowiedniej ustawy może być wykonana już krytyczna analiza stanu prawnego obowiązującego dotychczas. Należy również sformułować wnioski do potrzeb i kierunków możliwych w tej dziedzinie rozwiązań. Moim zdaniem opracowanie to powinno być udostępnione senatorom i posłom odpowiednich komisji oraz wszystkim gminom działającym na terenach uzdrowisk. Materiałem tym dysponuje Izba Gospodarcza "Uzdrowiska Polskie", Warszawa, ul. Rolna 179/181 tel. 43-34-60, fax. 42-21-71. Konsultacji może w tych sprawach udzielić prof. dr inż. Andrzej Madeyski, wybitny znawca problematyki uzdrowiskowej (nie tylko polskiej, ale i zagranicznej), Prezes Izby Gospodarczej "Uzdrowiska Polskie",

b) nowelizację prawa wodnego z uwzględnieniem nowej regulacji stosunków własnościowych i nowych, bardziej rozwiniętych podstaw prawnych dotyczących tworzenia oraz organizacji i funkcjonowania samorządów gospodarczych w dziedzinie gospodar-

ki wodnej w postaci spółek wodnych. Celowe wydaje się skorzystanie z dobrych doświadczeń niemieckich spółek wodnych oraz najnowszych rozwiązań prawnych RFN w tej dziedzinie. W pozostałych dziedzinach ochrony środowiska porządkowanie stanu prawnego winno przebiegać, moim zdaniem, według pewnej jasno określonej koncepcji, mając na uwadze przede wszystkim - kodeks ochrony środowiska, jako docelowy model rozwiązań prawnych ochrony środowiska w Polsce. Konieczne jest w związku z tym określenie głównych założeń dotyczących kodeksu ochrony środowiska, program rozpoczęcia i zakończenia prac nad tym kodeksem oraz cele i założenia programowe prac legislacyjnych, obejmujących etapowe działania, mające na uwadze całościowe uporządkowanie obowiązującego stanu prawnego w dziedzinie ochrony środowiska.

Zróżła wykorzystane

1. *Człowiek i jego środowisko*. Raport Sekretarza Generalnego ONZ U Thanta z dnia 26 V 1969 r., Biuletyn Polskiego Komitetu do Spraw UNESCO Numer Specjalny.
2. Gorczyńska Barbara, Nowaczyk Zofia: *Ochrona środowiska. Poradnik pracownika samorządu Terytorialnego*. Poznań 1992.
3. Paczuski R.: *Konwencja Paryska po 80 latach*. Przyroda Polska Nr 7/1983, s. 32-33.
4. Paczuski R.: *Spółki wodne - historia. Prawne podstawy działania, nowe tendencje*. Warszawa PWRiL 1989.
5. Paczuski R.: *Ochrona zasobów leczniczych środowiska przyrodniczego Rzeczypospolitej Polskiej. Zagadnienia administracyjno-prawne*. Warszawa SGGW-Ar 1990.
6. Paczuski R.: *Edukacja ekologiczna w świetle dokumentów międzynarodowych i obowiązującego w Polsce ustawodawstwa*. W: Zeszyty Naukowe Seria Ochrona Środowiska, z. 4, Bydgoszcz 1992, s. 17-17.
7. Paczuski R.: *Dylematy organizacyjne kształcenia i doskonalenia w dziedzinie ochrony środowiska w świetle wyników badań naukowych i doświadczeń praktyki*. W: p. poz. 6, s. 18-31.
8. Paczuski R.: *Prawo ochrony środowiska*. Bydgoszcz Oficyna Wydawnicza Branta 1994.

9. Paczuski R.: *Rola samorządów terytorialnych w ochronie środowiska*. Ekspertyza opracowana dla potrzeb Senackiej Komisji Ochrony Środowiska wykonana na zlecenie Biura Studiów i Analiz Komisji Senackich Senatu RP, Warszawa 1994, 10.20.
10. *Szczyt Ziemi. Globalny Program Działań*. Napisana potocznym językiem wersja dokumentu Agenda 21 i innych porozumień przyjętych w Rio. Publikacja The Centre for Our Future, The Polish edition 1994.
11. *Światowa strategia ochrony przyrody. Ochrona żywych zasobów dla trwałego rozwoju*, IUCN, UNEP, WWF, FAO i UNESCO, tł. z j.ang. LOP, Warszawa.

Summary

The article consists of the five parts. In the first is described the main tasks of the self-governments which are connected with the realisation of UN environment policy goals, especially those which are based on the Global Programme for Sustainable Development established in Rio de Janeiro (1992).

In the parts two, three and four the author characterizes the self - governments tasks and the formes of their activities in the domain of the environment protection which are based on the Polish environment protection law. The author ascertains that the widest environmental protection competences of the local athorities are in the domain of space planning.

In conclusion the author indicates the urgent need of the realization of some taks of environmental education for persones actively engaged in self - governments and for self - government's office workers.