

*Zabezpieczenie interesu ogólnego w prawie ochrony środowiska
jako wyraz skuteczności działań administracji publicznej***SKUTECZNOŚĆ DZIAŁAŃ
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

dr Jacek Dziobek-Romański

Wprowadzenie

Skuteczność działań organów administracji publicznej można postrzegać w wielu różnych aspektach. Dla jednych będzie ona tożsama z niezawodnością organów tejże administracji w wypełnianiu zadań publicznych, dla innych oznaczać będzie ona ich sprawność w załatwianiu spraw indywidualnych, dla jeszcze innych miernikiem skuteczności będzie prawidłowe stosowanie obowiązujących norm lub też ich efektywność.

Dla niniejszych, krótkich rozważań istotną będzie ocena skuteczności działań organów administracji publicznej w zakresie ochrony indywidualnych uprawnień na przykładzie prawa ochrony środowiska.¹ Zawężenie to wynika z ogromu obszarów działań administracji publicznej związanych z wykonywaniem zadań publicznych w świetle norm administracyjnego prawa materialnego, a jednocześnie wynika z przyjętego założenia, że normy prawa ochrony środowiska odnoszą się do całokształtu otoczenia człowieka i to nie tylko rozumianego w ujęciu jednostkowym; otoczenie to analizowane jest w płaszczyźnie horyzontalnej (jako zespół wielu czynników je kształtujących), jak i wertykalnej (jako analiza stanu obecnego i przyszłego w dziedzinie stanu środowiska naturalnego).

Zatem tutaj skuteczność działań administracji publicznej nie będzie rozumiana w kontekście swobodnego wykorzystania właściwego jej władztwa, ale oznaczać będzie skuteczność interpretowaną dwoiście: z jed-

nej strony oznaczać ona będzie skuteczność w dalekosiężnej ochronie konstytucyjnego prawa jednostki do zapewnienia jej bezpieczeństwa ekologicznego,² z drugiej strony skuteczność w wykorzystaniu środków prawnych zapewniających użytkowanie środowiska zgodnie z interesem ogólnym (zbiorczy).³

Niniejsze krótkie opracowanie ma charakter teoretyczno-prawny.

**1. Interes ogólny w prawie
ochrony środowiska gwarantem
zachowania interesu indywidualnego**

Już na wstępie należy poszukać odpowiedzi na pytanie, czy istotnie w interesie ogólnym leży ochrona jednostki przed skutkami jej indywidualnych działań, które mogłyby naruszyć jej bezpieczeństwo ekologiczne teraz i w przyszłości. Na pozór mogłoby się wydawać, że istota interesu ogólnego w prawie ochrony środowiska leży poza interesem jednostki, czyniąc interes indywidualny pozornie sprzecznym z interesem ogólnym. Ową pozorną sprzeczność należy zakwestionować, w istocie w świetle norm prawa ochrony środowiska interes ogólny jest niczym innym, jak dopełnieniem gwarancji realizacji indywidualnych interesów jednostek, postrzeganym jednak w dłuższej perspektywie i to niekoniecznie interesów uświadomionych.⁴ I choć wyraźnie zauważyć tu należy ograniczenie uprawnień jednostki do swobodnego kształtowania środowiska, to ograniczenie w

gruncie rzeczy ma na celu realizację interesu jednostki, jakim jest jej uprawnienie do korzystania z niepogorszonego środowiska naturalnego.

Ustawowa gwarancja przestrzegania uprawnienia jednostki do korzystania ze środowiska naturalnego w istocie, zgodnie z wolą ustawodawcy, polega na skonstruowaniu ograniczeń. Ograniczenia te jednak należy mierzyć swoiście: szczególnego tutaj znaczenia nabierają gwarancje ochrony praw osób trzecich, gdyż ewentualne naruszenie stanu środowiska naturalnego człowieka rzadko będzie określone w przestrzeni i czasie. Powstaje tu zatem taka sytuacja, w której podmiot „pokrzywdzony” rzadko będzie mógł być zidentyfikowany z dwóch zasadniczych powodów: ewentualne pogorszenie stanu środowiska naturalnego, o którym tu mowa, odbić się może nie tylko na bezpośrednich sąsiadach, ale i tych dalszych (niewykluczono, że również osób zamieszkających poza granicami kraju); z drugiej zaś strony z pewnością uszczerbek w tej sytuacji poniosą te osoby, które urodzą się w przyszłości. Z naszego punktu widzenia nie będą więc one w ogóle określone.

Przysługujące jednostce prawo do korzystania ze środowiska naturalnego określić należy jako prawo służące naturalnym potrzebom człowieka, bez których zaspokojenia nie może on istnieć na sposób w pełni ludzki. I należy mieć tutaj na uwadze prawo o zasięgu najszerszym – prawo pełne, naturalne i powszechne.

Prawo do korzystania ze środowiska naturalnego nie może być tutaj przeciwstawiane innym uprawnieniom, choćby wynikającym z prawa własności, czy też prawa do swobodnego kształtowania środowiska. W istocie bowiem ograniczenie prawa własności (tak jak i innych praw) nie narusza istoty tego prawa (praw). Uprawnienia jednostki w dziedzinie korzystania ze środowiska naturalne-

go muszą być tutaj postrzegane wraz z innymi prawami czyniąc z nich kompleks uprawnień przyporządkowanych jednostce. W istocie zatem prawo do korzystania ze środowiska naturalnego stanowić będzie uzupełnienie innych uprawnień jednostki o charakterze podmiotowym, gdzie podmiotem uprzywilejowanym będzie tutaj pojedynczy człowiek z tej racji, że jest on człowiekiem. Prawo to nie służy bowiem środowisku jako takiemu, które z naszego punktu widzenia jest przedmiotem prawa, służy ono człowiekowi jako jego podmiotowi. I chociaż tenże człowiek uznany jest przez ustawodawcę za jeden z elementów środowiska, to jednak zabezpieczenie niezmienności środowiska nie służy nikomu innemu, jak właśnie człowiekowi (i to rozumianemu tak indywidualnie, jak i zbiorowo, dzisiaj i w przyszłości). Przy czym nie można także tutaj prawa do korzystania ze środowiska naturalnego przeciwstawić prawu do swobodnego jego kształtowania. Oba te prawa są zespolone ze sobą i trudno byłoby przyjmować, które z nich ma charakter uprzedni. I choć granica między tymi oboma prawami ma charakter płynny, to jednak korzystanie z jednego z nich nie może naruszać istoty drugiego.

Prawo do korzystania ze środowiska naturalnego staje się tutaj prawem podmiotowym i sprowadza się ono do należącej podmiotowi tego prawa, a więc człowiekowi (tak w sensie indywidualnym, jak społecznym), możliwości niezależnego podejmowania decyzji w zakresie korzystania ze środowiska, czyli dokonywania pewnych czynności i właściwych temu prawu, a ponadto domagania się od innych podmiotów tego prawa odpowiednich zachowań.⁵ Podmiot prawa, któremu takie uprawnienie przysługuje określimy więc jako podmiot uprawniony, ci zaś, od których ów podmiot uprawniony może domagać się odpowiednich zachowań dla zaspokojenia swoich roszczeń, jako że po ich stronie ist-

nieje obowiązek prawny nazwiemy podmiotami zobowiązanymi lub zobligowanymi.⁶

Uprawnienia istniejące po stronie podmiotów uprzywilejowanych, zwłaszcza te o charakterze publicznoprawnym przeciwstawiane są państwu, na którego barkach spoczywają odpowiadające tym uprawnieniom obowiązki. Obowiązek państwa respektowania tych uprawnień wynika z faktu, iż podstawę normatywną prawa do bezpieczeństwa ekologicznego i niezakłócania jego stanu stanowi prawo naturalne (*ius naturale*), a więc normy daleko „wcześniejsze” od państwa i stojące „ponad” państwem.⁷ Co zaś odnosi się do uprawnień o charakterze prywatnoprawnym, przeciwstawiać je należy innym jednostkom, które zobligowane są do respektowania praw konkretnego człowieka w zakresie wykonywania jego prawa do kształtowania środowiska i korzystania z tego środowiska. Analogicznie jak w przypadku jednostki, podmiotem zobligowanym będzie również każdy inny podmiot funkcjonujący w państwie: osoba fizyczna, prawna, związek publicznoprawny i jednostka nieposiadająca osobowości prawnej itd.

Ścisła korelacja pomiędzy uprawnieniami a obowiązkami wynikającymi z tych uprawnień wydaje się być oczywista. Korzystanie ze środowiska naturalnego i korzystanie z prawa do jego kształtowania nie może naruszać analogicznych uprawnień innych osób.⁸ Problem ten jednak wykracza dalej – państwo będąc zobligowanym do równego traktowania praw wszystkich jednostek musi jednocześnie stać na straży tych uprawnień. Takie właśnie ujęcie problemu dotyczy strefy prywatnoprawnej, gdzie ta korelatywność uprawnień i obowiązków jest najbardziej widoczna. W sposób oczywisty pojawia się tutaj obowiązek wstrzymania się jednostki od tych wszystkich działań, które naruszają prawa innych. Dotyczy to tak jednostki działającej prywatnie, jak i publicznie, indywidu-

alnie oraz zbiorowo. Konkretna osoba nie funkcjonuje bowiem w sposób wyizolowany. Działa ona w społeczeństwie, obok innych osób, którym przysługują takie same uprawnienia w ramach wolności kształtowania i korzystania ze środowiska naturalnego. Korzystanie ze swoich uprawnień w sposób nieograniczony mogłoby osłabić prawa innych. Zatem działanie państwa mające na celu powołanie norm nie dopuszczających do aż tak nieograniczonego korzystania z uprawnień przez podmiot uprzywilejowany jest uzasadnione – o ile jednak zmierza to do ochrony osób trzecich (także przyszłych pokoleń), a w przypadku prawa ochrony środowiska stwierdzić można z pewnością, że zmierza również do ochrony interesów tej jednostki i to bez znaczenia, czy są one przez nią samą uświadomione.

Korelatywność ową w sferze publicznoprawnej wyznaczają interesy państwa działającego poprzez reprezentujące je instytucje. W szczególności dotyczą one problemu zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego.

Od korelacji pomiędzy uprawnieniami a obowiązkami mającymi swoje źródło w prawie do zachowania środowiska naturalnego w niepogorszonym stanie odróżnić należy bezwzględne obowiązki podmiotów na rzecz dobra wspólnego, czyli te obowiązki, które ciążyą na jednostce jako elemencie wspólnoty.

Zastrzec tutaj należy, że tak rozumiany interes indywidualny wynikający z uprawnień do swobodnego kształtowania środowiska i jego zachowania będzie dla nas tożsamy z interesem państwa (zbiorowości).

2. Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego i użytkowanie środowiska zgodnie z interesem ogólnym

Jak już zostało powyżej zaznaczone, zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego i

ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych.⁹ Obowiązki te zostały określone w obowiązującej Konstytucji. Normy konstytucyjne są jednak w tej kwestii wyjątkowo lakoniczne, zaś konkretyzacją tych uregulowań są przepisy ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.¹⁰

Bezpieczeństwo ekologiczne – choć pojęcie to nie znajduje bliższego rozwinięcia w prawie ochrony środowiska – należałoby definiować poprzez zasadę zrównoważonego rozwoju. W myśl definicji ustawowej pod pojęciem zrównoważonego rozwoju rozumie się taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.¹¹ Tak więc każda działalność dotycząca środowiska naturalnego – otoczenia człowieka, bez względu na to, czy dokonuje się poprzez indywidualne oddziaływanie, czy zbiorowe musi mieć na celu zachowanie równowagi warunków kształtujących to otoczenie. Skoro zatem środowisko służyć ma i jednostce, i ogółowi, to poprzez powiązanie tego faktu z konstytucyjnie określonym obowiązkiem władz publicznych do jego ochrony, niezmiennosc stanu tego środowiska leży w interesie ogólnym.¹²

Oczywistym jest jednak, iż we współczesnym świecie nie sposób zachować bezwzględnej niezmienności środowiska, co wynika z rozwoju gospodarczo-społecznego, trudno też zakładać, by realizacji prawa do bezpiecznego środowiska podporządkować inne uprawnienia przysługujące jednostkom, choćby prawo własności, czy też swobodę działalności gospodarczej. W sposób oczywisty zatem pojawia się konieczność ustalenia

granicy pomiędzy tymi uprawnieniami lub też, mówiąc inaczej, skorelowanie różnych uprawnień.

Rozwój cywilizacyjny, wzrost populacji, a przez to wzrost konsumpcji ciągną za sobą konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego. Rozwój gospodarczy natomiast nie odbywa się w oderwaniu od środowiska, ściśle na nie wpływając, co trzeba uwzględnić ustalając granice korzystania ze środowiska z jednej strony, z drugiej natomiast należy mieć na względzie realizację uprawnień wynikających z innych praw podmiotowych. Uwzględnić tutaj należy także drugą przesłankę, że dalszy rozwój ekonomiczny i cywilizacyjny nie jest możliwy bez jednoczesnego uwzględniania problemów środowiska i nie może odbywać się przy wyeksploatowanych bogactwach naturalnych.¹³

Oczywistym zatem staje się fakt, że to państwo będąc podmiotem zobligowanym do określenia granic wolności do korzystania ze środowiska musi jednocześnie określić granice tej wolności. Najogólniej mówiąc ustawodawca granice te określił dość jasno, pozostawiając jednostce (człowiekowi) swobodę korzystania ze środowiska w zakresie powszechnego i zwykłego korzystania z tego środowiska. Pozostałe formy korzystania ze środowiska określone przez ustawodawcę jako wykraczające poza ramy powszechnego korzystania ze środowiska mają już charakter względny i mogą być obwarowane obowiązkiem uzyskania zezwolenia, nałożonym w drodze ustawy. Tak więc każdemu człowiekowi przysługuje prawo powszechnego korzystania ze środowiska, o ile obejmuje ono korzystanie ze środowiska bez użycia instalacji w celu zaspokojenia osobistych potrzeb oraz potrzeb gospodarstwa domowego, w tym także wypoczynku i uprawiania sportu.¹⁴ Prawo to ma charakter bezwzględny i nie jest ograniczone. Tak samo ustawodawca potraktował uprawnienie do zwykłego korzystania

ze środowiska, choć określone ono zostało jako korzystanie wykraczające poza ramy korzystania powszechnego, co do którego ustawa nie wprowadza obowiązku uzyskania zezwolenia.¹⁵ Pozostała aktywność jednostki w zakresie korzystania ze środowiska może być w drodze ustawy obwarowana obowiązkiem uzyskania zezwolenia, określającego zakres i warunki tego korzystania.¹⁶ Co prawda obowiązek ten jako taki nakłada na jednostkę ustawa, to jednak samo zezwolenie jest już aktem administracyjnym, którego wydanie należy do gestii właściwych organów administracji publicznej.¹⁷

W świetle tego, co powiedziano powyżej wyraźnie wynika, iż ustawodawca polski w aktualnym stanie prawnym wziął na siebie odpowiedzialność za zachowanie ograniczonej niezmienności środowiska naturalnego i zachowanie bezpieczeństwa ekologicznego i odpowiedzialność ta nie ma charakteru abstrakcyjnego. Wyraźnie bowiem wynika, że celem tych zabezpieczeń jest zachowanie środowiska oraz jego bezpieczeństwa dla człowieka. Państwo ma tutaj charakter służebny w stosunku do jednostki, tak interpretowanej indywidualnie, jak zbiorczo. Interes ogólny tutaj – polegający na zachowaniu bezpieczeństwa ekologicznego i kontroli przejawów wykraczającego poza ramy powszechnego korzystania ze środowiska jest, co oczywiste, zbieżny z interesem indywidualnym (powtórzyć tu należy, że ów indywidualny interes niekoniecznie musi być interesem uświadomionym).

3. Administracja publiczna jako gwarant realizacji interesu ogólnego w prawie ochrony środowiska

Państwo wykonuje swoje funkcje przy pomocy swych konstytucyjnych władz.¹⁸ Władze te zostały przez obowiązujące ustawodawstwo jasno zdefiniowane. Realizacja

interesów państwa jednak następuje za pośrednictwem władzy wykonawczej, której funkcje w tej materii scedowano na administrację publiczną.¹⁹ Ponieważ jednak administrację publiczną cechuje zasada praworządności, czyli stan, w którym to norma prawna powołuje do życia i określa ustrój tej administracji, norma także definiuje zadania tej administracji oraz norma określa procedury wykonywania tych zadań,²⁰ to oczywistym jest, iż ustawodawca zmuszony był do zabezpieczenia realizacji swych interesów w dziedzinie zarządzania środowiskiem i scedował funkcje wynikające z realizacji tego interesu na kompetentne organy administracji publicznej. Konstrukcja polegająca na wydawaniu w tej materii zezwoleń jest oczywista, gdyż wydawane zezwolenie będąc aktem administracyjnym podlega pod odpowiednie unormowania Kodeksu postępowania administracyjnego.²¹ W związku z tym, właściwy organ administracji publicznej władny będzie ocenić zachowania oddziałujące na środowisko w każdym konkretnym przypadku. Trudno tu nie docenić funkcjonalności takich regulacji. Interes ogólny jest tutaj więc identyfikowany i oczywista jest występująca w każdym konkretnym przypadku jednostkowa ocena, czy podmiot korzystający ze środowiska uwzględni w swych działaniach interes ogólny.

Ochrona interesu ogólnego w prawie ochrony środowiska nie jest skoncentrowana wyłącznie na wzmocnieniu uprawnień organów administracji publicznej w ich funkcji polegającej na wydawaniu zezwoleń. Prawodawca wyposażył tę administrację także w inne instrumenty, które przyjmują postać środków finansowo-prawnych, takich jak: opłata za korzystanie ze środowiska, administracyjna kara pieniężna oraz zróżnicowanie stawek podatków i innych danin publicznych, służące celom ochrony środowiska.

Uzupełnieniem tych instrumentów o charakterze administracyjnym są inne rodzaje sankcji odniesione do każdej osoby, która oddziałuje na środowisko z naruszeniem interesu ogólnego, a więc wywołuje szkody w tym środowisku. Wyróżnić tutaj należy odpowiedzialność cywilną, karną i administracyjną. Odpowiedzialność cywilna polega na przyznaniu poszkodowanemu lub organowi ochrony środowiska roszczenia o przywrócenie stanu zgodnego z prawem, podjęcie środków zapobiegawczych, roszczenie o zaprzestanie szkodliwej działalności, a także zwrot nakładów związanych z naprawą szkody.²² Odpowiedzialność karna osoby naruszającej stan środowiska może przyjąć formę kary grzywny, aresztu, a nawet ograniczenia wolności w trybie przepisów prawa wykroczeń.²³ Odpowiedzialność administracyjna z kolei to uprawnienie organu ochrony środowiska nałożenia obowiązków ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia, przywrócenia środowiska do stanu właściwego, a w przypadku pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrożenia życiu lub zdrowiu ludzi, obowiązek wstrzymania działalności oraz oddania w użytkowanie instalacji (w zakresie niezbędnym dla zapobieżenia pogarszania stanu środowiska). Odpowiedzialność administracyjna w dwóch ostatnich przypadkach nakładana jest w drodze decyzji administracyjnej i może mieć rygor natychmiastowej wykonalności.²⁴

Podkreślić tutaj należy, iż unormowania powoływanej ustawy nie kształtują uprawnień organu administracji publicznej będącego organem ochrony środowiska w sposób dowolny. Wprowadzanie systemu wydawania zezwoleń, stosowania środków finansowo-prawnych, odpowiedzialność cywilna, karna, czy wreszcie administracyjna nie narusza istoty prawa jednostki do korzystania ze środowiska naturalnego. Jakkolwiek ustawa ta system ochrony środowiska sprowadza

w przeważającej części do racjonowania wielkości zachowań jednostek, to jednak racjonowanie należy interpretować w kontekście ustalenia granic swobody jednostki. Jak już wielokrotnie zauważono, granice uprawnień nie mogą mieć charakteru bezwzględne.

W celu zabezpieczenia interesu ogólnego polegającego na zagwarantowaniu zapewnienia każdemu obywatelowi bezpieczeństwa ekologicznego oraz ustalenia granic powszechnego korzystania ze środowiska, ustawodawca strażnikiem tego interesu uczynił właściwe w tych sprawach organy administracji publicznej, które przez stosowanie przysługujących im norm prawnych każdorazowo, wręcz indywidualnie, władne są ocenić, czy tak rozumiany interes ogólny został naruszony. I stosowanie do stanu tego naruszenia – przeciwdziałać niepożądanym z punktu widzenia ochrony tego interesu zachowaniom.

Ostatnią wreszcie sprawą jaką pozostało tutaj poruszyć jest odniesienie rozważań do skuteczności działania administracji publicznej. A więc należy odpowiedzieć na pytanie, czy w istocie wyrazem skuteczności działań tej administracji jest ochrona interesu ogólnego. Odpowiedź wydaje się być oczywista. W tym sensie skuteczność administracji rozumiana jest jako posiadanie przez nią wystarczających kompetencji zapewniających dalekosiężną ochronę prawa jednostki do zapewnienia jej bezpieczeństwa ekologicznego oraz skuteczność w możliwości zastosowania środków prawnych zapewniających użytkowanie środowiska zgodnie z interesem ogólnym. Podkreślić tutaj należy, iż posiadane przez administrację kompetencje w zakresie zastosowania środków prawnych są wystarczające dla ochrony bezpieczeństwa ekologicznego i nie naruszają istoty wolności w zakresie korzystania ze środowiska, a co już powiedziano na wstępie niniejszych rozważań, w istocie interes ogólny nie tyle jest sprzeczny z interesem indywidualnym (choć

często przy rozpatrywaniu indywidualnych przypadków można by odnieść takie wrażenie), to jednak stanowi jego dopełnienie koncentrując się na gwarancjach przestrzegania interesów indywidualnych.

Podsumowanie

Reasumując powyższe stwierdzić należy, iż organy administracji publicznej właściwe w sprawach ochrony środowiska wyposażone zostały w wystarczające środki prawne dla skutecznej ochrony interesu ogólnego. Ustawodawca bowiem konstruując normy Prawa ochrony środowiska przyjął założenie, że celem tych uregulowań jest wypełnienie obowiązku państwa do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego jednostek, tak żyjących i działających współcześnie, jak też przyszłych pokoleń. Takie założenie uzasadniałoby ograniczenia prawa do korzystania ze środowiska, bowiem następować może ono jedynie w przypadkach, kiedy bezpieczeństwo ekologiczne lub prawny interes jednostki ulec może zagrożeniu. Tak więc działanie organu administracji publicznej, które ogranicza to prawo będzie uzasadnione, tak z punktu widzenia państwa, jak również dalekosiężnych interesów jednostek.

O skuteczności działania organów administracji publicznej nie można w ogóle rozstrzygać, gdy nie ma na gruncie prawa instrumentów, których używałyby organy administracji publicznej realizując swe ustawowe obowiązki. Zatem ustawodawca realizując, poprzez prawo ochrony środowiska, obowiązek państwa zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego jednostki, musiał w taki sposób określić narzędzia ochrony tego bezpieczeństwa, aby stosująca je administracja publiczna – rzeczywiście czyniła to w sposób skuteczny. Konstruując więc system organów ochrony środowiska oraz instrumenty władztwa, kontroli i nadzoru, ustawodawca wzmoc-

nił pozycję administracji. Pamiętać należy, iż uczynione to zostało nie tyle dla sankcyjności tych unormowań, co dla zabezpieczenia interesu ogólnego.

dr Jacek Dziobek-Romański Wyższa Szkoła Nauk Społecznych i Technicznych w Radomiu

- 1 Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.
- 2 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, art. 74, ust. 1.
- 3 Ustawa z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, t.j.: Dz.U. Nr 49 z 1994 r., poz. 196 z późn. zm, preambuła.
- 4 Zob. J. Boć, *Interes jednostki w prawie ochrony środowiska naturalnego*, „Kraakowskie Studia Prawnicze”, nr. 16(1983), s. 55.
- 5 Zob. H. Waśkiewicz, *Prawa człowieka, pojęcie, historia*, „Chrześcijańin w Świecie. Zeszyty ODiSS”, 1978, nr 63–64, s. 18.
- 6 Tamże, s. 14–15.
- 7 Tamże, s. 30.
- 8 Zob. H. Waśkiewicz, *Prawa człowieka – problemy otwarte*, „Chrześcijańin w Świecie. Zeszyty ODiSS”, 1983, nr 123, s. 24–27.
- 9 Dz.U. Nr 78 z 1997 r., poz. 483, art. 74, ust. 1–2.
- 10 Dz.U. Nr 62 z 2001 r., poz. 627 z późn. zm
- 11 Tamże, art. 3, pkt. 50.
- 12 Szerzej na ten temat piszą: B. Piontek, F. Piontek, W. Piontek, *Ekorozwój i narzędzia jego realizacji*, Białystok 1997, s. 9 oraz S. Wrzosek, *Zarządzanie środowiskiem przez administrację publiczną w Polsce*, Białystok 1999, s. 21–22.
- 13 A. Starzewska-Sikorska, *Ocena oddziaływania na środowisko jako narzędzie planowania przestrzennego ekorozwoju*, Białystok 1994, s. 21; S. Wrzosek, dz. cyt., s. 23 oraz *Nasza wspólna przyszłość. Raport Światowej Komisji do Spraw Środowiska i Rozwoju*, Warszawa 1991, s. 67.
- 14 Dz.U. Nr 62 z 2001 r., poz. 627, art. 4, ust. 1 oraz Dz. U. Nr 115 z 2001 r., poz. 1229, art. 34.
- 15 Dz.U. Nr 62 z 2001 r., poz. 627, art. 4, ust. 3. Nieco inaczej uprawnienie to określa ustawa z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, Dz.U. Nr 115, poz. 1229, art. 36: (1) Właścicielowi gruntu przysługuje prawo do zwykłego korzystania z wód stanowiących jego własność oraz z wody podziemnej znajdującej się w jego gruncie; prawo to nie stanowi prawa do wykonywania urządzeń wodnych bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego. (2) Zwykłe korzystanie z wód służy zaspokojeniu potrzeb własnego gospodarstwa domowego oraz gospodarstwa rolnego [...]. (3) Nie stanowi zwykłego korzystania z wód: 1) nawadnianie gruntów lub upraw wodą podziemną za pomocą deszczownicy, 2) korzystanie z wody podziemnej, jeżeli urządzenia do poboru wody umożliwiają pobór w ilości większej niż 5 m³ na dobę, 3) korzystanie z wód na potrzeby działalności gospodarczej, 4) wprowadzanie do wód lub do ziemi oczyszczonych ścieków, jeżeli ich ilość jest większa niż 5 m³ na dobę.
- 16 Dz.U. Nr 62 z 2001, poz. 627, art. 4, ust. 2.
- 17 J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 294 n.; Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1996, s. 187–188; J. Lang, J. Służewski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1995, s. 195; E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1999, s. 86 i inni.
- 18 Wniosek taki bezpośrednio wynika ze struktury państwa, które działa za pośrednictwem swych konstytucyjnych władz. Wła-

dze te składają także oświadczenia woli w imieniu państwa.

19 Administracja publiczna została stworzona w celu realizacji zadań publicznych. Stąd też ma ona na celu zagwarantowanie realizacji interesu publicznego. Należy jednak tutaj zastrzec, że ustawodawca używając pojęcia interes publiczny w pewnym zakresie ciężar odpowiedzialności za jego ustalenie przenosi na organy stosujące prawo (a organami tymi są także organy administracji publicznej). Nie oznacza to bynajmniej, że tenże ustawodawca pozostawia tym organom swobodę w interpretowaniu tego interesu, zob. m. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991, s. 217. Dodać tutaj także należy, że administrację publiczną postrzegamy tutaj w oparciu o rozumienie funkcji tejże administracji, mające swoje źródło w nauce prawa administracyjnego. Są to takie funkcje, które administracja ma obowiązek wypełniać w celu realizacji interesu publicznego, zob. H. Izdeb-

ski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 99.

- 20 Zob. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 15; Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, dz. cyt., s. 13–15; J. Lang, J. Służewski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, dz. cyt., s. 11–13; E. Ura, E. Ura, dz. cyt., s. 64–66 i inni.
- 21 Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j: Dz.U. Nr 98 z 2000 r., poz. 1071 z późn. zm.
- 22 Dz.U. Nr 62 z 2001 r., poz. 627, art. 323–326.
- 23 Tamże, art. 329–361. Tryb postępowania w tej kwestii reguluje ustawa z 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz.U. Nr 106 z 2001 r., poz. 1148.
- 24 Dz.U. Nr 62 z 2001 r., poz. 627, art. 362–366.