

Artur Januskiewicz*

DZIAŁANIA I INICJATYWY W ZAKRESIE OCHRONY ŚRODOWISKA NA PRZYKŁADZIE DZIELNICY OCHOTA I GMINY BRWINÓW

Środowisko jest pojęciem bardzo szerokim. Obejmuje ono wiele dziedzin będących przedmiotem zainteresowania oraz bezpośredniej ingerencji człowieka z wynikającymi z niej określonymi skutkami.

Środowisko w ujęciu prawnym¹ jest to ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. W środowisku człowiek odgrywa rolę szczególną, gdyż korzystając z dóbr naturalnych może przyczynić się do jego degradacji, lecz jednocześnie ma możliwość stosowania środków zaradczych niwelujących skutki szkodliwych działań.

Środowisko oraz jego ochrona powinna odgrywać znaczącą rolę w życiu każdego człowieka. Konflikt interesów, brak wiedzy oraz niska świadomość w zakresie wagi problemu związanego z jego ochroną jest bezpośrednią przyczyną stopniowego stałego jego wyniszczania niejednokrotnie z nieodwracalnymi skutkami.

Problem ochrony środowiska można analizować wyróżniając zasięg globalny, krajowy, lokalny lub jednostkowy². Zasięg globalny obejmuje działa-

* Mgr Artur Januskiewicz – specjalista w Ministerstwie Sprawiedliwości; uczestnik Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji.

¹ Ustawa z 27.4.2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. Nr 62 poz. 627 ze zm., art. 3 pkt 39.

² Opracowano na podstawie www.gios.gov.pl.

nia lub ich zaniechanie oraz inicjatywy, których skutki powodują zmiany dotyczące wszystkich mieszkańców Ziemi. Przykładem negatywnej ingerencji w środowisko naturalne o charakterze globalnym jest problem nadmiernej eksploatacji lasów w Ameryce Południowej. Według obiegowych opinii ingerencja ta może odnieść skutek między innymi w postaci nieodwracalnych zmian klimatycznych. Zasięg krajowy obejmuje działania lub ich zaniechanie, których skutki mogą być odczuwalne na obszarze kraju. Natomiast zasięg lokalny obejmuje działania lub ich zaniechanie, których skutki wpływają bezpośrednio na środowisko lokalne. Zakres jednostkowy lub indywidualny obejmuje działanie lub ich zaniechanie oraz inicjatywy podejmowane przez poszczególne osoby. Skutki tych działań wpływają na ogólny stan środowiska naturalnego. Środowisko podlega ochronie prawnej. Wszystkie działania muszą być podejmowane w oparciu o obowiązujące prawo będące w zgodności z ustaleniami międzynarodowymi oraz wynikającymi z nich dyrektywami.

Ochrona środowiska – zgodnie z art. 3 pkt 13 P.o.ś. – jest to podjęcie lub zaniechanie działań umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Ochrona ta polega w szczególności na:

- racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu jego zasobami, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju;
- przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom;
- przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego.

Prawo ochrony środowiska określa zasady jego ochrony oraz warunki korzystania z jego zasobów z uwzględnieniem zrównoważonego rozwoju. Ochrona środowiska obejmuje kontrolę emisji szkodliwych substancji, spalin, ścieków oraz emisji energii, do których zalicza się ciepło, hałas, wibracje lub pole elektromagnetyczne.

Na ochronę środowiska o zasięgu globalnym jednostkowe działania poszczególnych osób mają wpływ marginalny. Jednak negatywne skumulowane działania mogą stanowić poważny problem o charakterze regionalnym lub lokalnym natomiast zorganizowane działania jednostkowe, których celem jest ochrona środowiska mogą osiągnąć pożądane rezultaty. Działania dotyczące ochrony środowiska w tym zakresie wynikają z porozumień oraz umów międzynarodowych, do których poszczególne państwa przystępują deklarując przestrzeganie zawartych w nich ustaleń. Ochrona środowiska w zasięgu krajowym realizowana jest przez państwo. Wartość dóbr naturalnych będących składowymi środowiska nie zawsze była właściwie oceniana i podlegała odpowiedniej ochronie, czego konsekwencją było zaniechanie badań naukowych w tym zakresie, a także opracowań opartych na nich przepisów skutecznie chroniących środowisko. Wdrażanie w życie rozwiązań

architektonicznych w postaci blokowisk spowodowało powstanie problemu dehumanizacji zabudowy³. Po transformacji polityczno ustrojowej w 1989 r. problem ochrony środowiska został dostrzeżony i potraktowany poważnie zarówno na szczeblu krajowym, jak i lokalnym. Obecnie ochrona i kształtowanie środowiska realizowana jest w oparciu o przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska⁴ (dalej: P.o.ś.) oraz inne akty prawne związane z jego ochroną na przykład Kodeks wykroczeń⁵, jak również ustawy normujące działania dotyczące omawianego problemu. Polityka ekologiczna państwa jest ukierunkowana na wypracowanie optymalnych warunków służących do realizacji ochrony środowiska.

Na podstawie jego aktualnego stanu określone są:

- cele ekologiczne;
- priorytety ekologiczne;
- poziomy celów długoterminowych;
- rodzaj i harmonogram działań proekologicznych;
- środki niezbędne do osiągnięcia celów, w tym mechanizmy prawno-ekonomiczne i środki finansowe.

Politykę ekologiczną państwa opracowuje się na okres czterech lat przewidując perspektywiczny zasięg jej działania przez kolejne cztery lata (art. 14 pkt 2 P.o.ś.). Politykę ekologiczną państwa uchwała Sejm RP na wniosek Rady Ministrów (art. 15 pkt 1 P.o.ś.). Zasadniczym źródłem informacji o środowisku jest państwowy monitoring środowiska. Stały monitoring środowiska jest bazą danych, która pozwala na zapobieganie ewentualnym zagrożeniom oraz szybkie podejmowanie działań interwencyjnych. Jednocześnie stan bezpieczeństwa środowiska jest czytelny oraz jawny zarówno dla organów administracji jak i społeczeństwa.

Informacje uzyskiwane na podstawie badań monitoringowych obejmują dane w zakresie:

- jakości powietrza;
- jakości wód śródlądowych, powierzchniowych i podziemnych oraz morskich i wód morza terytorialnego;
- jakości gleb i ziemi;

³ Szerzej – J. Gorgoń, *Przestrzenne uwarunkowania zdrowia środowiskowego*, [w:] *Środowisko a zdrowie. Informacje, oceny, strategie, zastosowania*, red. R. Janikowski i A. Starzewska-Sikorska, Białystok 2005, s. 82.

⁴ Ustawa z 27.4.2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. Nr 62, poz. 627, ze zm.

⁵ Ustawa z 20.5.1970 r. Kodeks wykroczeń, Dz.U. z 1971 r., Nr 12, poz. 114 ze zm.

- hałasu;
- promieniowania jonizującego i pól elektromagnetycznych;
- stanu zasobów środowiska w tym również lasów;
- rodzajów ilości substancji lub energii wprowadzanych do powietrza, wód, gleby i ziemi;
- wytwarzania i gospodarowania odpadami.

W politykę ekologiczną państwa wpisana jest edukacja ekologiczna oraz badania z zakresu ochrony środowiska. Ponadto polityka ekologiczna ukierunkowana jest na ochronę środowiska przed negatywnymi treściami sprzecznymi z przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Unormowania prawne (zawarte w art. 77–80 P.o.ś.) dotyczące edukacji zakładają uwzględnienie w podstawach programowych dla wszystkich typów szkół problematyki ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, jak również wymieniają instytucje oraz ich obowiązki w zakresie działalności dotyczącej zagadnień ochrony środowiska. W celu ukształtowania właściwej postawy społeczeństwa do problemu ochrony środowiska ustawodawca nałożył na środki masowego przekazu obowiązek popularyzowania zasad tej ochrony w publikacjach oraz audycjach. Jednocześnie w drodze unormowań prawnych zabezpieczone zostały wartości przyrodnicze, a w szczególności obrazy dzikiej przyrody, które nie mogą być wykorzystywane do promowania produktów i usług negatywnie wpływających na środowisko przyrodnicze. Polityka ekologiczna zabezpiecza prawnie edukację, informację oraz inne działania ukierunkowane na ukształtowanie właściwego stosunku społeczeństwa do ochrony środowiska.

Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej problem ochrony środowiska przestał być wyłącznie wewnętrzną sprawą kraju (na przykład niektóre tereny te na podstawie dyrektyw Unii Europejskiej⁶ zostały wpisane w program ochronny „Natura 2000”). Podejmowanie działań ingerujących w środowisko zostało zatem uzależnione nie tylko od zgodności z wewnętrznymi aktami prawnymi lecz również z aktami prawnymi Unii Europejskiej. Nie bez znaczenia, na podejmowanie działań ingerujących w środowisko, jest także obecność międzynarodowych organizacji ekologicznych, które podejmują skuteczne inicjatywy na rzecz ochrony środowiska oraz nagłaśniają powstające problemy związane z jego zagrożeniem.

⁶ Dyrektywa Rady 92/43EWG z 21.5.1992 r. w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory, O.J. L 206 z 22.7.1992 r., s. 7.

⁷ Ustawa z 16.4.2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. Nr 92, poz. 880.

Działania oraz inicjatywy w zakresie ochrony środowiska na szczeblu województw, gmin i powiatów realizowane są w zgodności z polityką ekologiczną państwa. Organy wykonawcze województwa, powiatu lub gminy sporządzają programy ochrony środowiska. Programy te uchwalane są odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy (art. 18 pkt 1 P.o.ś.). Wykonywanie programów dokumentowane jest przez regularnie przygotowanie stosownego raportu sporządzanego co dwa lata. Skuteczna ochrona środowiska wymaga działań zarówno ze strony samorządów jak i społeczności lokalnych. Zakres działań koniecznych do realizacji tego celu jest bardzo szeroki. Zadania i cele stawiane przed samorządami dużych aglomeracji miejskich, są inne niż stawiane przed samorządami znajdującymi się poza nimi, szczególnie gdzie przeważa budownictwo jednorodzinne.

W ramach realizacji ustawowego⁸ obowiązku, na szczeblu gminy, Wydział Ochrony Środowiska sporządza plan zadań, który rozróżnia zadania stałe oraz zadania o charakterze inwestycyjnym. Posługując się przykładem Wydziału Ochrony Środowiska dzielnicy Ochota, wchodzącej w skład miasta stołecznego Warszawy, gdzie został opracowany plan zadań na 2007 rok, można poznać zakres zaplanowanych działań. Plan zadań każdorazowo przedkładaany jest do akceptacji burmistrza dzielnicy i prezentowany radnym działającym w Komisji Planowania Przestrzennego Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska.

Do zadań stałych zaliczono między innymi utrzymanie parków, skwerów i akwenów oraz utrzymanie terenów niezagospodarowanych polegające na zachowaniu czystości oraz pielęgnacji zieleni, a także drzew na terenach osiedlowych. Ponadto zadania obejmują konserwację studni oligoceńskich, urządzeń na placach zabaw oraz akcję „Czysta Warszawa” realizowaną w kooperacji z Zarządem Oczyszczania Miasta jak również opiekę nad bezdomnymi zwierzętami.

WOS⁹, w ramach obsługi finansowania realizowanych zadań, opracowuje projekty budżetu zawierające roczne, kwartalne i miesięczne plany wydatków. Ponadto przygotowuje sprawozdania finansowe oraz comiesięczne wykazy zaangażowania i zapotrzebowania w odniesieniu do realizowanych zadań. Do zadań WOS, w ramach pełnomocnictw udzielonych pracow-

⁸ Zob. art. 7 pkt 1 ustawy z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym, t.j.: Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm. (dalej: u.o.s.g.)

⁹ Wydział Ochrony Środowiska.

nikom samorządowym przez prezydenta m. st. Warszawy na mocy określonych aktów prawnych¹⁰, należy prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie udzielanych upoważnień, do których w szczególności zalicza się rozpatrywanie wniosków o wydanie zezwolenia na wycinkę drzew, wniosków o wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych, zgody na realizację przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz sprawy dotyczące natężenia hałasu, sprawy związane z wykonaniem zastępczym odbioru odpadów i opróżniania zbiorników bezodpływowych. Działalność uzupełniająca polega na rozpatrywaniu skarg, wniosków i interwencji mieszkańców w zakresie zieleni, czystości i porządku, a także opiniowanie projektów w zakresie gospodarki zielenią, przygotowanie sprawozdań i informacji dla Rady i Zarządu Dzielnicy, zespołu prasowego jak również przygotowywanie projektów odpowiedzi na interpelacje oraz projektów uchwał Rady Dzielnicy. Niezależnie od zadań stałych, do planu włączone są zadania o charakterze inwestycyjnym w ramach długofalowych działań przewidzianych na okres wieloletni.

Przytoczony plan zadań stałych pozwala pozytywnie ocenić zaangażowanie gminy w ochronę środowiska. Plan ten nie uwzględnia jednak działań promocyjnych i edukacyjno – informacyjnych skierowanych do mieszkańców gminy, a w szczególności do dzieci i młodzieży.

Akcje edukacyjno-informacyjne mogłyby być przeprowadzane w kilku zakresach tematycznych takich jak segregacja odpadów, która według ekspertów krajów zachodnich pozwala na zmniejszenie ich strumienia o 30%, a w przypadku odpadów organicznych nawet o 50–60%¹¹. Rozpowszechnienia wymaga także informacja o obowiązku usuwania zwierzęcych nieczystości organicznych z miejsc zieleni publicznej. Wskazane są apele dotyczące ograniczania zużycia toreb plastikowych i zastępowania ich torbami wielokrotnego użytku, połączone z akcjami informacyjnymi o długotrwałych procesach i trudnościach związanych z utylizacją niektórych opakowań towarów wykonanych z plastiku lub tektury powlekannej. Na podstawie uzyskanych informacji konsument może przy zakupie dokonać odpowiedniego wyboru opakowania. Do działań edukacyjnych mogłaby być włączona akcja informująca o zagrożeniach płynących z niewłaściwej utylizacji zużytego sprzę-

¹⁰ Zob. art. 268a ustawy z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j.: Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071, ze zm.); art. 39 ust. 2 u.o.s.g.; art. 1 ust. 1 ustawa z 15.3.2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. Nr 41, poz. 361, ze zm.

¹¹ Szerzej zob. Cz. Rosik-Dulewska, *Podstawy gospodarki odpadami*, Warszawa 2002, s. 62.

tu elektronicznego i elektrycznego (AGD i RTV) oraz baterii. Zasady postępowania z wyeksploatowanym sprzętem w sposób zapewniający właściwą ochronę zdrowia i życia ludzi oraz ochronę środowiska określone są w ustawie¹². Obowiązki użytkownika sprzętu zawarte są w przepisach tejże ustawy, które jednoznacznie nakazują oddanie zużytego sprzętu zbierającemu zużyty sprzęt. Jednocześnie przepisy ustawy zakazują umieszczania zużytego sprzętu łącznie z innymi odpadami. Brak dostatecznej informacji o miejscach przeznaczonych do odbioru zużytego sprzętu AGD i RTV powoduje zagrożenie dla środowiska wynikające z niewłaściwej jego utylizacji. Akcja edukacyjna powinna być zatem połączona z rozpowszechnieniem informacji o miejscach odbioru tego sprzętu.

Niska świadomość społeczeństwa w zakresie troski o środowisko, jak również brak odpowiedniej informacji, a także niedopracowanie niektórych przepisów jest przyczyną powstawania dzikich wysypisk na terenach leśnych i parkowych. Sytuacja ta w konsekwencji zwiększa ryzyko degradacji środowiska oraz powoduje konieczność kosztownego usuwania skutków tych działań.

Wymienione wyżej zagadnienia stanowią niebagatelny problem nie tylko dla dzielnicy Ochota, lecz mają one zasięg miejski, a nawet krajowy. Ochrona środowiska poza aglomeracjami miejskimi, gdzie przeważa budownictwo jednorodzinne, realizowana jest również na podstawie planu zadań, których charakter jest zbieżny z zadaniami realizowanymi w ramach planów gminnych znajdujących się w aglomeracjach miejskich. Posługując się przykładem podmiejskiej gminy Brwinów, zauważalne jest wprowadzenie do planu wielu zadań dodatkowych charakterystycznych dla obszarów podmiejskich. Dodatkowymi zadaniami jest egzekwowanie przepisów ustawy¹³ na podstawie, których zobowiązuje się mieszkańców¹⁴ gminy do okazywania podpisanej umowy na wywóz nieczystości stałych z uprawnioną firmą, a także przedstawiania rachunków za usuwanie nieczystości płynnych wystawionych przez koncesjonowaną firmę. Ponadto Urząd Gminy Brwinów przeprowadza okresowe akcje dające możliwość nieodpłatnego usunięcia niebezpiecznych odpadów takich jak przeterminowane leki, zużyte świetlówki i żarówki, zużyte opony, baterie, a także odpady wielkogabarytowe takie jak lodówki, pralki, telewizo-

¹² Ustawa z 29.7.2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, Dz.U. Nr 180, poz. 1495.

¹³ Ustawa z 13.9.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, t.j.: Dz.U. z 2006 r., Nr 144, poz. 1042.

¹⁴ Uchwała nr XXVI/230/2004 z 31.5.2004 r. Rady Miejskiej w Brwinowie.

ry i inny sprzęt AGD i RTV. O terminach przeprowadzania akcji mieszkańcy informowani są za pomocą ulotek informacyjnych dostarczanych do każdego gospodarstwa domowego. Akcje te są szczególnie istotne dla ochrony środowiska gdyż zabezpieczają one okoliczne lasy przed zaśmiecaniem, a w konsekwencji powstawaniem nielegalnych wysypisk. Jednocześnie w oparciu o przepisy ustawy o samorządzie gminnym i ustawy z 29.7.2005 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych innych ustaw¹⁵, po zasięgnięciu opinii Powiatowego Inspektora Sanitarnego, podjęto uchwałę¹⁶ w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Brwinów. Regulamin określa wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, a w szczególności precyzuje sposób i częstotliwość usuwania odpadów komunalnych i nieczystości. Określa także obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, jak również wymagania w zakresie utrzymania zwierząt gospodarskich i inwentarza oraz inne obowiązki właścicieli nieruchomości związane z utrzymaniem czystości. W ramach przeprowadzanych akcji informacyjno-edukacyjnych powyższy regulamin dostarczony został wszystkim mieszkańcom gminy. Jednocześnie Urząd Gminy Brwinów jest wydawcą miesięcznika¹⁷ o zasięgu lokalnym zawierającego istotne informacje z zakresu działalności Rady Miejskiej. Z zawartości kolejnych numerów można uzyskać informacje dotyczące prowadzonych zadań bieżących jak zakładanie nowych obiektów zielonych wraz z nasadzeniami drzew oraz krzewów, a także zadań inwestycyjnych takich jak budowa kanalizacji sanitarnej i deszczowej oraz prac modernizacyjnych i projektowych. Powyższe inicjatywy świadczą o dużym zaangażowaniu Rady Miejskiej w problem ochrony środowiska i bezpośrednio przekładają się na redukcję kosztów wynikających z zaniedbań w tym zakresie. Akcja informacyjna dotycząca źródeł zagrożeń odnosi odpowiednie skutki w postaci ograniczania lub zaniechania niepożądanych działań negatywnie wpływających na środowisko. Informacje dotyczące szkodliwości wypalania traw znacznie ograniczają to zjawisko. Niewłaściwe spalanie odpadów organicznych takich jak liście i gałęzie powstałe w wyniku przycinania drzew jest problemem typowym dla gmin podmiejskich. Pomoc gminy w usuwaniu tych odpadów przyczynia się do eliminacji problemu zanieczyszczania środowiska. Działania oraz inicjatywy na szczeblu lokalnym,

¹⁵ Dz.U. Nr 175, poz. 1558.

¹⁶ Uchwała nr LI/532/2006 z 3.2.2006 r. Rady Miejskiej w Brwinowie.

¹⁷ Brwinowskie ABC ISSN 1427-5333.

a także działania oraz inicjatywy indywidualne pozwalają osiągnąć zamierzone cele w zakresie ochrony środowiska.

Dokonując porównania działań gmin w aglomeracjach miejskich oraz gmin znajdujących się poza tymi aglomeracjami można zaobserwować część działań zbieżnych. Niektóre problemy dotyczą wyłącznie gmin pozamiejskich gdzie przeważa budownictwo jednorodzinne lub budownictwo o charakterze małych gospodarstw. Na rozwiązaniu tych problemów skupia się plan działań WOŚ gminy Brwinów, natomiast plan przygotowywany przez WOŚ dzielnicy Ochota przewiduje zadania o znacznie szerszym zakresie, których efekty dotyczą większej ilości mieszkańców. W obydwu przypadkach konieczne jest przygotowanie i przeprowadzenie akcji informacyjno-edukacyjnych tematycznie związanych z utrzymaniem porządku, ochroną środowiska, a także skutkami zaniedbań w tym zakresie. Przepisy dotyczące ochrony środowiska, utrzymania porządku, usuwania odpadów opracowane są jednoznacznie jednak niedopracowane pod kątem informacyjnym w zakresie możliwości usuwania niektórych odpadów. Odpowiednia informacja oraz edukacja mają niezmiernie duży wpływ na przestrzeganie przepisów zawartych w stosownych aktach prawnych. Duże znaczenie ma także współpraca urzędu gminy z mieszkańcami oraz organizacjami ekologicznymi.

Najbardziej precyzyjnie opracowane przepisy prawne nie zastąpią jednak wiedzy i świadomości w zakresie wartości dóbr naturalnych składających się na środowisko. Dlatego działania na szczebli lokalnym oraz działania indywidualne mają tak ogromne znaczenie w zakresie ochrony środowiska i stanowią, chociaż częściową, przeciwwagę dla działań wpływających na jego degradację.