

MACIEJ JABŁOŃSKI

Instytut Ekologii i Bioetyki, UKSW, Warszawa

Ochrona środowiska jako istotny element funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce

Słowa kluczowe: ochrona środowiska, samorząd terytorialny, zadania własne, finanse publiczne

Keywords: environmental protection, local government, own tasks, public finances

Samorząd terytorialny w Polsce

Samorząd terytorialny w Polsce jest podstawą funkcjonowania struktur demokratycznych, gdzie gmina stanowi podstawową jednostkę podziału terytorialnego. Zgodnie z art. 163 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (A) samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Konstytucja stanowi ponadto, iż podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, która wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

Kompetencje gminy ze wskazaniem jej zadań o charakterze obowiązkowym i nieobowiązkowym wskazuje ustawa o samorządzie gminnym (B), gdzie art. 7. ust. 1. określa, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, a w szczególności zadania własne obejmują sprawy, które z pewnością obejmują zagadnienia związane z ochroną środowiska. Do tych ostatnich należy zaliczyć działania należące do:

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska (*sensu stricto*) i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- 2) ochrony zdrowia,
- 3) zieleni gminnej i zadrzewień,
- 4) cmentarzy gminnych,
- 5) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- 6) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej,
- 7) promocji gminy,
- 8) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych,
- 9) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Wskazane działania gmina realizuje obligatoryjnie, gdyż taki obowiązek nakłada ustawa o samorządzie gminnym. Wymienione spektrum działań można określić jako te, które w sposób bezpośredni i pośredni dotyczą ochrony środowiska. Istotną kwestią będzie tu sprawa finansowania działań prośrodowiskowych. I tak gminny fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie może korzystać z pomocy finansowej budżetu jednostki samorządu terytorialnego, ustawa bowiem tworząca ten fundusz takiej pomocy nie przewiduje. Zawarta w art. 22 ust. 5 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (C) ogólna zasada, że źródłem dochodów funduszu celowego mogą być m.in. dotacje z budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, wymaga potwierdzenia poprzez wskazanie tego źródła przychodów w ustawie szczególnej, jaką jest w każdym przypadku ustawa tworząca fundusz (D). Z drugiej strony, aby należyście dbać o środowisko w gminie, należy dbać o czystość i porządek, co należy do zadań gminy. Jednak z powodu trudności finansowych obowiązek ten gminy próbują scedować na inne podmioty. Utrzymanie czystości i porządku należy do zadań własnych gminy na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i rada gminy nie ma podstaw prawnych do scedowania tego obowiązku m.in. na sołectwo (E). Gmina kieruje się własnym interesem w oparciu o swoje środ-

ki finansowe, dotyczy to podejmowanych działań oraz przyjmowanych i realizowanych planów. Organ nie jest zobowiązany do uwzględnienia w planie gospodarki odpadami preferowanego przez danego inwestora (i mieszkańca danej gminy) sposobu zarządzania odpadami komunalnymi. Organy gminy kierują się co do zasady interesem całej społeczności lokalnej, a nie interesem jednostki, zwłaszcza, jeżeli w kontekście podejmowanych działań mogłyby one godzić w bezpieczeństwo ekologiczne gminy (F).

Kolejnym istotnym elementem realizowania standardów ochrony środowiska na poziomie samorządu terytorialnego są powiaty. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (G) stanowi, że mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową, a powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zakres przedmiotowy działań powiatu określa art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym. Do zadań związanych z ochroną środowiska należą zadania w zakresie:

- 1) edukacji publicznej,
- 2) promocji i ochrony zdrowia,
- 3) transportu zbiorowego i dróg publicznych,
- 4) geodezji, kartografii i katastru,
- 5) gospodarki nieruchomościami,
- 6) administracji architektoniczno-budowlanej,
- 7) gospodarki wodnej,
- 8) ochrony środowiska i przyrody (*sensu stricto*),
- 9) rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
- 10) ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska,
- 11) przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- 12) ochrony praw konsumenta,
- 13) utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,

- 14) promocji powiatu,
- 15) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych.

Jak widać zakres przedmiotowy działań związanych z ochroną środowiska jest znacznie szerszy i obejmuje już w zakresie zadań obowiązkowych zadania własne bardziej rozbudowane. W przeciwieństwie do gminy powiat może wykonywać tylko zadania wyraźnie przypisane mu przez ustawodawstwo. Właściwość powiatu do realizacji zadań własnych dotyczyć może tylko lokalnych zadań o charakterze ponadgminnym i zadania te muszą wyraźnie wynikać z przepisów ustaw prawa materialnego (H). Jednak orzecznictwo w tym zakresie jest dość liberalne i tak np. uznaje, że realizowany przez uniwersytet projekt naukowo-badawczy pod nazwą „Rewitalizacja rzeki” mieści się w zadaniach powiatu jako jednostki samorządowej (I). Praktyka zatem wskazuje, że katalog zadań własnych stanowi *numerus clausus*, ale pojmowanie go należy rozumieć w sposób szeroki i zgodny z interesami mieszkańców powiatu.

Całości zagadnień problematyki ochrony środowiska w zakresie działań samorządu terytorialnego dopełniają kompetencje przyznane na poziomie samorządu województwa. Zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (J) mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową. Samorząd województwa określa w zakresie swojego działania strategię rozwoju województwa, uwzględniającą w szczególności następujące cele:

- 1) pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej,
- 2) pobudzanie aktywności gospodarczej,
- 3) podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa,
- 4) zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń,
- 5) kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

Zatem nawet przy budowaniu strategii działań rozwoju województwa wydziela się okres niewykraczający poza okres objęty aktualnie

obowiązującą średniookresową strategią rozwoju kraju, uwzględniając zasadę zrównoważonego rozwoju. Dlatego to po zmianach ustawodawczych ostatecznie określono, że strategia rozwoju województwa zawiera:

- 1) diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej województwa,
- 2) określenie celów strategicznych polityki rozwoju województwa,
- 3) określenie kierunków działań podejmowanych przez samorząd województwa dla osiągnięcia celów strategicznych polityki rozwoju województwa,

Z zakresem działania samorządu i jego strategią pozostaje w sposób ścisły skorelowana polityka władz samorządu województwa, na którą składa się m.in.: racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. W związku z przedstawionymi złożeniami samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone prawem w dziedzinie ochrony środowiska, w szczególności w zakresie modernizacji terenów wiejskich, zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej, a w szczególności wyposażenia i utrzymania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych.

Wnioski de lege lata i de lege ferenda

Samorząd terytorialny w Polsce na podstawie przedstawionych przykładów ma istotne zadania w zakresie ochrony środowiska. Oczywiście determinantem wszystkich działań będą środki finansowe, ale powinny one się znaleźć na tak ważką sprawę, jaką jest ochrona środowiska. Dotyczy to kwestii realizowanych ze środków własnych oraz innych środków publicznych. Należy również pamiętać o możliwościach finansowania działań z programów operacyjnych w kolejnej perspektywie finansowej Unii Europejskiej 2014-2020. Dlatego też warto zadbać o możliwości sprawnego funkcjonowania administracji publicznej w pozyskiwaniu środków zewnętrznych, w tym tych pochodzących z UE.

Streszczenie

Aktualnie nie do przecenienia jest rola samorządu terytorialnego w dziedzinie ochrony środowiska. To właśnie na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego władze lokalne oraz ich sprawność działania decydują o wyznaczaniu standardów ochrony środowiska dla lokalnych społeczności. Sprawna realizacja regionalnych programów operacyjnych stanowi o możliwości powoływania się na realizowanie zasady zrównoważonego rozwoju.

Bibliografia

- (A) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).
- (B) Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 j.t.).
- (C) Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.).
- (D) Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r. 18/05.
- (E) Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 1 kwietnia 2010 r. PN.0911-59/1.
- (F) Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 grudnia 2009 r. II SAB/Po 55/09.
- (G) Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 j.t.).
- (H) Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 czerwca 2008 r. IV SA/Gl 66/08.
- (I) Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 10 listopada 2010 r. I SA/Ol 686/10.
- (J) Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 j.t.).

The protection of the environment as an important task of local government in Poland

SUMMARY

Currently, not to be underestimated is the role of local governments in the field of environmental protection. It is on their different levels that local authorities determine the efficiency of setting environmental standards for local communities. The efficient implementation of regional operational programs determines the possibility of implementing the principles of sustainable development.