

Jan Nosko

ROLA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO, GMINNEGO I POWIATOWEGO W KSZTAŁTOWANIU WARUNKÓW ŚRODOWISKA NATURALNEGO SPRZYJAJĄCEGO ZDROWIU W ŚWIETLE USTAWODAWSTWA RP

THE ROLE OF REGIONAL AND LOCAL AUTHORITIES IN SHAPING HEALTH-CONDUCTIVE
ENVIRONMENTAL DETERMINANTS IN THE LIGHT OF THE POLISH LEGISLATION

Wyższa Szkoła Umiejętności im. Stanisława Staszica, Kielce
Wydział Nauk o Zdrowiu i Środowisku

STRESZCZENIE

Wstęp: Artykuł jest kontynuacją wcześniejszych badań poświęconych roli administracji publicznej (rządowej i samorządowej) w zakresie ochrony i promocji zdrowia. Celem badania było ustalenie funkcji założonej samorządów gminnych i powiatowych, na podstawie analizy źródeł prawa — ustawodawstwa RP — nakierowanej na identyfikację uregulowań, które odnoszą się do powinności tych podmiotów władzy lokalnej w zakresie kształtowania warunków środowiska naturalnego sprzyjających zdrowiu. **Materiał i metody:** Przedmiotem badań było ustawodawstwo RP obowiązujące na dzień 30 listopada 2009 r. Badanie polegało na analizie treści ustaw i identyfikowaniu tych zapisów ustawowych, które odnosiły się do zagrożeń biologicznych, chemicznych i fizycznych oraz do powinności samorządów gminnych i powiatowych w zakresie prozdrowotnego oddziaływania na te czynniki środowiska wpływające na zdrowie. **Wyniki i wnioski:** Spośród 41 aktów prawnych dotyczących ochrony środowiska wyselekcjonowano 24, istotne z punktu widzenia założonego celu badań. Ustalono m.in. że ustawy te jednoznacznie formułują związek środowiska ze zdrowiem, zadania władz lokalnych w prozdrowotnym oddziaływaniu na czynniki biologiczne, chemiczne i fizyczne oraz potrzebę partycypacji społeczności lokalnej w tej dziedzinie, a także wskazują na rolę i zadania administracji samorządowej w zakresie kontroli i monitoringu środowiska. Med. Pr. 2010;61(4):431–448

Słowa kluczowe: samorząd gminny, samorząd powiatowy, biologiczne, chemiczne, fizyczne zagrożenia zdrowia

ABSTRACT

Background: This study is a continuation of earlier research concerning the role of public health administration (governmental and self-governmental) in health protection and health promotion. The aim of the study was to specify the function of local self-governments (at county, community and district levels) in shaping health-conducive environmental determinants. **Material and Methods:** Polish legal acts concerning biological, chemical and physical hazards, binding up to November 30, 2009 were the subject of the study. All these acts were analyzed and the provisions referring to the control of the above mentioned hazards and obligations imposed on local self-governments to promote health-conducive environmental factors were identified. **Results and Conclusions:** Of the 41 environment protection legal acts, 24 were selected as the most important from the point of the aim of the analysis. It was found that these acts underline the significance of environmental health determinants and explicitly formulate the role and duties of local authorities in the area of environmental health promotion, as well as in controlling and monitoring harmful biological, chemical and physical factors. The participation of local societies in these activities is also emphasized. Med Pr 2010;61(4):431–448

Key words: community self-government, county self-government, biological, chemical and physical hazards

Adres autora: Kusocińskiego 4 m. 60, 94-004 Łódź, e-mail: jan.nosko@neostrada.pl

Nadesłano: 14 stycznia 2010

Zatwierdzono: 12 lutego 2010

WSTĘP

Podjęty w artykule temat jest kontynuacją wcześniejszych badań poświęconych roli administracji publicznej (rządowej i samorządowej) w zakresie ochrony i promocji zdrowia. W ostatniej publikacji wskazałem na jej kluczową rolę w tworzeniu rozwiązań determinujących

skuteczność tego ważnego sektora usług społecznych, a także na potrzebę przeprowadzenia odrębnych analiz dotyczących miejsca zagrożeń fizycznych, chemicznych i biologicznych w zestawie ustawowo określonych zadań samorządów lokalnych (1).

Celem badania było ustalenie funkcji założonej samorządów gminnych i powiatowych oraz ich organów

wykonawczych, wójtów i starostów, na podstawie analizy źródeł prawa — ustawodawstwa RP — nakierowanej na identyfikację uregulowań, które odnoszą się do powinności tych podmiotów władzy lokalnej w zakresie kształtowania warunków środowiska naturalnego sprzyjających zdrowiu.

Wybór gmin i powiatów jest nieprzypadkowy. Funkcjonują one na tym szczeblu środowiska społecznego, w którym rozstrzyga się kulturowe i społeczne nastawienia jednostek i grup do roli w oddziaływaniu na zdrowie czynników chemicznych, fizycznych, biologicznych i innych. Nastawienie to współdecyduje o efektywności całego systemu prewencji. W takim też kontekście w literaturze przedmiotu podkreśla się znaczenie uspołecznienia i integrowania wszystkich procesów związanych z zapobieganiem i promowaniem zdrowia uwzględniające szeroki kontekst środowiskowych uwarunkowań (2–5).

Warto przy tym zwrócić uwagę na najnowszą ustawowo określoną wersję pojęcia ‘promocja zdrowia’ zawartą w Ustawie z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (6). Przez promocję zdrowia rozumie się w niej „działania umożliwiające poszczególnym osobom i społeczności zwiększenie kontroli nad czynnikami warunkującymi stan zdrowia i przez to jego poprawę, promowanie zdrowego stylu życia oraz środowiskowych i indywidualnych czynników sprzyjających zdrowiu” (art. 18d). W odróżnieniu od pierwotnego ujęcia, akcentującego promowanie zdrowego stylu życia, w przytoczonym wyżej na pierwszym miejscu stawia się zadanie oddziaływanie na czynniki środowiskowe. Zgodnie z literaturą przedmiotu zalicza się do nich dwie główne grupy czynników — czynniki środowiska naturalnego i społeczne determinanty zdrowia (2). W badaniu uwzględniono tę pierwszą grupę.

MATERIAŁ I METODY

Przedmiotem badań było ustawodawstwo RP odnoszące się do szeroko rozumianego pojęcia ochrony i promocji zdrowia. Zgodnie z wcześniejszym ustaleniem do ochrony zdrowia zaliczam ochronę przed chorobami, zagrożeniami biologicznymi, fizycznymi i chemicznymi oraz zagrożeniami wynikającymi ze społecznych determinant zdrowia (m.in. ubóstwa, bezrobocia, bezdomności i wykluczenia społecznego) (7). Ponieważ jednak zdrowie nie tylko trzeba chronić, ale także umacniać i rozwijać, temu służą różne formy promocji zdrowia.

Spośród 41 aktów prawnych dotyczących ochrony środowiska wyselekcjonowałem 24 ustawy odnoszące

się do zagrożeń biologicznych, chemicznych i fizycznych oraz do powinności samorządów gminnych i powiatowych w zakresie prozdrowotnego oddziaływania na te czynniki środowiska wpływające na zdrowie. Ustawy te, pozyskane drogą internetową (8), odzwierciedlają stan prawny na dzień 30 listopada 2009 r. W oparciu o informacje zidentyfikowane w ustawodawstwie przyporządkowałem wynikające z nich powinności poszczególnym samorządom (gminnym i powiatowym) oraz ich strukturom wykonawczym — wójtom i starostom. Ze względu na silne zaakcentowanie przez ustawodawcę roli społeczeństwa w kształtowaniu środowiska zagadnieniu temu poświęciłem poniższy podrozdział.

Wyniki badań przedstawiłem na Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej pt. „Kształcenie i zatrudnianie profesjonalistów zdrowia publicznego — lekarzy i nielekarzy”, zorganizowanej w dniu 25 listopada 2009 r. w Łodzi w ramach 2nd European Public Health Conference „Human Ecology and Public Health” (Łódź, 25–28 listopada 2009 r.).

WYNIKI BADAŃ

Prawa społeczności lokalnej w kształtowaniu zdrowotnych warunków środowiska

Szczególne znaczenie dla analizy prezentowanej problematyki ma, moim zdaniem, Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (9). Jednoznacznie podkreśliła ona związek środowiska ze zdrowiem. W art. 3, ust. 2 czytamy: „Ilekoć w ustawie jest mowa o oddziaływaniu na środowisko rozumie się przez to również oddziaływanie na zdrowie ludzi”. Organy administracji samorządowej zostały zobowiązane do udostępniania każdemu informacji o środowisku i jego ochronie, które znajdują się w ich posiadaniu lub które są dla nich przeznaczone (art. 8). Zgodnie z art. 9 ww. ustawy udostępnieniu podlegają informacje dotyczące m.in.:

- stanu elementów środowiska, takich jak: powietrze, woda, powierzchnia ziemi, kopaliny, klimat, a także rośliny, zwierzęta i grzyby oraz inne elementy różnorodności biologicznej, w tym organizmy genetycznie zmodyfikowane oraz wzajemnych oddziaływań między tymi elementami;
- emisji, w tym odpadów promieniotwórczych, a także zanieczyszczeń, które wpływają lub mogą wpłynąć na elementy środowiska, o których mowa w pkt 1;

■ stanu zdrowia, bezpieczeństwa i warunków życia.

Dane o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie zamieszcza się w publicznie dostępnych wykazach (art. 21 Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie...). Są to m.in. następujące informacje (art. 21, ust. 2) z zakresu:

- Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska (10) — o projektach, przed ich skierowaniem do postępowania z udziałem społeczeństwa (pkt 23) dotyczące wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska, programów ochrony powietrza, programów ochrony środowiska przed hałasem, wewnętrznych i zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych, opracowań ekofizjograficznych, oraz o rejestrach substancji niebezpiecznych, o których mowa w art. 267, ust. 1 Ustawy Prawo ochrony środowiska;
- Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (11) — m.in. o projektach planów ochrony i planów zadań ochronnych tworzonych dla form ochrony przyrody, wnioskach o wydanie zezwolenia i o zezwoleniach na czynności podlegające zakazom lub ograniczeniom w stosunku do gatunków objętych ochroną¹, zezwoleniach na przewożenie przez granicę państwa roślin i zwierząt należących do gatunków, podlegających ograniczeniom na podstawie przepisów prawa Unii Europejskiej, o świadectwach fitosanitarnych na wywóz żywych roślin należących do gatunków pochodzących z uprawy; o wnioskach o wydanie zezwolenia i o zezwoleniach na usunięcie drzew lub krzewów;
- Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (12) — m.in. o (pkt 25): a) wnioskach o wydanie decyzji o zatwierdzeniu programu gospodarki odpadami niebezpiecznymi i o decyzjach zatwierdzających ten program, a także o wytwarzanych odpadach oraz o sposobach gospodarowania wytworzonymi odpadami, b) wnioskach o wydanie zezwolenia oraz o zezwoleniach na prowadzenie działalności w zakresie zbierania, transportu, odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, c) dokumentach sporządzanych na potrzeby ewidencji odpadów.

W wykazach tych powinny znaleźć się także informacje:

¹ Warto wskazać na art. 56 Ustawy o ochronie przyrody pozwalający na pozyskiwanie roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną ścisłą i częściową, jeżeli leży to w interesie zdrowia i bezpieczeństwa lub jest to niezbędne dla badań naukowych i programów edukacyjnych (ust. 4, pkt 3 i 5).

- o sprawozdaniach, o których mowa w art. 24, ust. 1, pkt 26 Ustawy z dnia 11 maja 2001 r. — o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (13);
- z zakresu Ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (14) — o wnioskach o wydanie zezwolenia i o zezwoleniach na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (pkt 27);
- z zakresu Ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. — Prawo wodne (15) — o wnioskach o wydanie pozwolenia i o pozwoleniach wodno-prawnych na pobór wód, a także o decyzjach nakazujących usunięcie drzew i krzewów (pkt 28);
- z zakresu Ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (16) — o rejestrach poważnych awarii oraz o rejestrze bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku (pkt 29);
- o rejestrach, o których mowa w art. 34, 40, 50 i 56 Ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych (17);
- o decyzjach określających szczegółowe warunki wydobywania kopaliny, o których mowa w art. 10, ust. 2, pkt 31 Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy — Prawo geologiczne i górnicze (18);
- o deklaracjach środowiskowych, o których mowa w Ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o krajowym systemie ekzarządzania i audytu (EMAS) (19);
- z zakresu Ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji (20);
- z zakresu Ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. — Prawo geologiczne i górnicze (21);
- z zakresu Ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (22).

W publicznie dostępnych wykazach mogą być też zamieszczone dane o innych dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie (art. 21, ust. 3 Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie...). Publicznie dostępne wykazy prowadzi się w formie elektronicznej. Organ administracji obowiązany do prowadzenia wykazu udostępnia go w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 23, ust. 1 Ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie...). Nie wszystkie informacje i nie w każdym przypadku są udostępniane społeczeństwu. W cytowanej wyżej ustawie przewidziano okoliczności, w których organa administracji mają prawo

nie udostępniać do wiadomości publicznej informacji o środowisku i jego ochronie (rozdz. 2. Odmowa udzielenia informacji, art. 16–20).

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie stworzyła prawne narzędzia dialogu ze społeczeństwem o doniosłej wadze dla ochrony i promocji zdrowia. W art. 29 zapewnia ona każdemu prawo składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Organy administracji właściwe do wydawania decyzji lub opracowania projektów dokumentów zapewniają możliwość udziału społeczeństwa odpowiednio przed wydaniem tych decyzji lub ich zmianą (art. 30). Zgodnie z zapisami ustawy społeczeństwo bierze udział w podejmowaniu decyzji (okoliczności, które uznano jako podstawę tego udziału zawarte są w art. 33–38) oraz w opracowywaniu dokumentów (art. 39–43).

Ustawa zachęca do współdziałania organizacji ekologicznych, związków zawodowych i samorządów pracowniczych z organami administracji, zarówno na szczeblu gminy, jak i w miejscu pracy w zakresie ochrony środowiska (art. 45, ust. 1–3), w tym m.in. do powoływania zakładowych komisji ochrony środowiska oraz społecznych inspektorów ochrony środowiska w celu organizowania i przeprowadzania społecznej kontroli ochrony środowiska na terenie zakładu pracy (art. 45, ust. 2).

Zadania samorządu gminnego w zakresie środowiskowych uwarunkowań zdrowia

Ramowe ujęcie zadań

Zadania samorządu gminnego zostały określone w Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (23). Ustawa ta ceduje na szczebel gminy klasyczne zadania zdrowia publicznego, a ściślej zdrowia środowiskowego, takie jak wodociągownictwo i zaopatrzenie w zdrową wodę, kanalizację, usuwanie i oczyszczenie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku, urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych (art. 7, ust. 1, pkt 3); obejmują także sprawy cmentarzy gminnych (pkt 13). Z zapisów tych nie wynika, że zadania własne wymienione w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym dotyczą, *explicitie*, powinności na rzecz zdrowia środowiskowego. Te bowiem wynikają z innych ustaw odnoszących się do poszczególnych segmentów środowiska, m.in. wody, odpadów, czystości powietrza, hałasu. Poniżej przedstawiam przepisy prawne szczegółowo regulujące te zagadnienia.

Ład i zagospodarowanie przestrzenne

W tej mierze punktem wyjścia jest odpowiednie wykorzystanie prawa w zakresie tworzenia ładu przestrzennego i zagospodarowania terenu, które uwzględniają potrzeby w zakresie tworzenia korzystnych warunków dla zdrowia. Możliwości w tej dziedzinie daje Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (24), w której za podstawę przyjęto zasady ekorozwoju. W rozdz. 1, art. 1, ust 2, pkt 5 czytamy, że „w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także osób niepełnosprawnych”. Inny zapis tej ustawy mówi, że zobowiązane podmioty muszą sporządzać oceny wpływu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko. Zgodnie z tą ustawą gmina ma obowiązek opracowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Na podstawie art. 10, ust. 1 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (24), w studium uwzględnia się m.in. uwarunkowania wynikające w szczególności z warunków i jakości życia mieszkańców, w tym ochrony ich zdrowia (pkt 5) oraz zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia (pkt 6).

Istotne wskazania w powyższej mierze wynikają z art. 72 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, w którym czytamy: „W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska przez uwzględnianie innych potrzeb w zakresie ochrony powietrza, wód, gleby, ziemi, ochrony przed hałasem, wibracjami i polami elektromagnetycznymi” (10).

Zgodnie z art. 73, ust. 3 tej Ustawy w granicach administracyjnych miast oraz w obrębie zwartej zabudowy wsi zabroniona jest budowa zakładów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, a w szczególności zagrożenie wystąpienia poważnych awarii. Rozbudowa takich zakładów jest dopuszczalna pod warunkiem, że doprowadzi ona do ograniczenia zagrożenia dla zdrowia ludzi, w tym wystąpienia poważnych awarii. Ponadto, dla zapewnienia prozdrowotnych warunków otoczenia gmina ma obowiązek uzgadniania z Państwową Inspekcją Sanitarną:

- projektów planów zagospodarowania przestrzennego,
- studium uwarunkowań,
- kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,

- warunków zabudowy i zagospodarowania terenu pod względem wymagań higienicznych i zdrowotnych (art. 3, ust. 1 Ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (25)).

Dostarczanie zdrowej wody do spożycia oraz odprowadzanie ścieków

Jedną z najważniejszych determinant warunkujących zdrowie, szczególnie w odniesieniu do zabezpieczenia przed chorobami zakaźnymi, jest woda i jej jakość zdrowotna. Zadania gminy, która jest odpowiedzialna za dostarczanie mieszkańcom zdrowej wody do spożycia, powinnyści w tej mierze określa Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (26).

Ważne znaczenie mają zapisy zawarte w art. 3, ust. 1 tej Ustawy: „Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy” oraz w ust. 3: „Gmina ustala kierunki rozwoju sieci w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”.

Gmina nie prowadzi bezpośredniej kontroli jakości wody. To zadanie spoczywa na organach Państwowej Inspekcji Sanitarnej (art. 12, ust. 1 Ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym zaopatrzeniu ścieków) (26). W tej mierze ustawodawca określił (ust. 4), że badanie pobranych próbek wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi mogą wykonywać laboratoria Państwowej Inspekcji Sanitarnej lub inne laboratoria o udokumentowanym systemie jakości prowadzonych badań wody, zatwierdzonym przez Państwową Inspekcję Sanitarną.

Z kolei przedsiębiorstwo wodociągów i kanalizacji, którego organem założycielskim jest gmina, ma obowiązek prowadzenia regularnej kontroli ilości i jakości odprowadzanych ścieków bytowych i ścieków przemysłowych oraz kontroli przestrzegania warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych. (art. 9, ust. 3). W art. 12, ust 2 podkreśla się, że „każdy materiał i wyrób używany do uzdatniania wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi powinien posiadać pozytywną ocenę higieniczną państwowego powiatowego inspektora sanitarnego” oraz że „zastosowanie nowych technologii uzdatniania wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi wymaga zgody państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego” (ust. 3).

Powyższe nie oznacza, że władze gminy są całkowicie zwolnione z troski o zdrową wodę. Świadczy o tym treść ust. 5 w art. 12 wymienionej wyżej ustawy:

„Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest obowiązany do informowania mieszkańców o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi”. Co więcej, gmina ma obowiązek uchwalić plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych (art. 21, ust. 4.). Zgodnie bowiem z art. 21, ust. 1 przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne opracowuje wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w jego posiadaniu, zwany dalej „planem”. Plan powinien być zgodny z kierunkami rozwoju gminy określonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ustaleniami zezwolenia wydanego temu przedsiębiorstwu na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (art. 21, ust. 3). Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przedkłada plan wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), który sprawdza, czy spełnia on warunki określone w ust. 3 Ustawy.

Inną i, jak się wydaje, bardzo ważną formą oddziaływania, a ściślej nadzoru nad warunkami zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzania ścieków, jest prawo wójta do wydawania zezwoleń lub niewyrażania zgody na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków (art. 16, ust. 1). Zgodnie z art. 17b wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma prawo odmówić udzielenia zezwolenia lub może ograniczyć jego zakres w stosunku do wniosku o udzielenie zezwolenia:

- gdy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie spełnia warunków wykonywania działalności objętej zezwoleniem określonych w ustawie;
- ze względu na zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa;
- ze względu na zagrożenie „życia lub zdrowia ludzi” lub zagrożenie środowiska naturalnego.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest uprawniony do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzielonym zezwoleniem (art. 18e, ust. 1).

Rada gminy — po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne — uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Powinien on określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodo-

ciągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług. Regulamin jest aktem prawa miejscowego (art. 19, ust. 1). Wójt, burmistrz lub prezydent miasta przedkładają marszałkowi województwa corocznie, nie później niż do dnia 28 lutego, informacje za rok ubiegły zawierające dane pozwalające na ustalanie (art. 43, ust. 3b, 3c Ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (15)):

- stanu wyposażenia aglomeracji w systemy kanalizacji zbiorczej i oczyszczalnie ścieków komunalnych,
- postępu w zakresie realizacji przedsięwzięć określonych w krajowym programie oczyszczania ścieków komunalnych,
- ilości wytworzonych w ciągu roku Mg suchej masy osadów ściekowych w oczyszczalniach ścieków komunalnych aglomeracji,
- sposobu postępowania z tymi osadami.

Utrzymanie czystości i porządku w gminach

Powinności w powyższym zakresie określa Ustawa z dnia 13 września 1996 r. utrzymaniu czystości i porządku w gminach (27). Szczegółowy wykaz zadań gmin zawarty jest w rozdz. 2, art. 31. W ust. 1 czytamy: „Utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy”. Gminy zapewniają czystość i porządek (ust. 2) na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności:

- zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych;
- zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami:
 - stacji zlewnych, w przypadku gdy podłączenie wszystkich nieruchomości do sieci kanalizacyjnej jest niemożliwe lub powoduje nadmierne koszty,
 - instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych lub ich części,
 - szaletów publicznych;
- zapobiegają zanieczyszczeniu ulic, placów i terenów otwartych, w szczególności przez zbieranie i pozbywanie się błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń uprzągniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości oraz odpadów zgromadzonych w przeznaczonych do tego celu urządzeniach ustawionych na chodniku (ust. 3);
- określają wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych;
- organizują ochronę przed bezdomnymi zwierzę-

tami na zasadach określonych w odrębnych przepisach;

- udostępniają mieszkańcom na stronie internetowej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacje o znajdujących się na terenie gminy zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych;
 - zapewniają zbieranie, transport i unieszkodliwianie zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części oraz współdziałają z przedsiębiorcami podejmującymi działalność w tym zakresie;
 - znakują obszary dotknięte lub zagrożone chorobą zakaźną zwierząt.
- Gminy prowadzą ewidencję:
- zbiorników bezodpływowych w celu kontroli częstotliwości ich opróżniania oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej; przydomowych oczyszczalni ścieków w celu kontroli częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej;
 - umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z ustawy.

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

Zgodnie z art. 4, ust. 1 Ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy — po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego — uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Jest on aktem prawa miejscowego. Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące m.in.:

- a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych odpadów niebezpiecznych, odpadów wielkogabarytowych i odpadów z remontów,
- b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
- c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi,
- d) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu,
- e) nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego (pkt 3),

- f) maksymalnego poziomu odpadów komunalnych ulegających biodegradacji dopuszczonych do składowania na składowiskach odpadów (pkt 4),
- g) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (pkt 6),
- h) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach (pkt 7),
- i) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania (pkt 8).

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nałożyła szereg powinności na właścicieli nieruchomości, w tym m.in.:

- wyposażenie nieruchomości w urządzenia służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych urządzeń w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym (ust. 1);
- przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych (ust. 2);
- gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych;
- pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi;
- uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości (ust. 4).

Nadzór nad realizacją obowiązków określonych w ust. 1–4 Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach sprawuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta. W przypadku stwierdzenia niewykonania obowiązków, o których mowa w ust. 1–4 tej Ustawy, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzję nakazującą wykonanie obowiązku w trybie przepisów Ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (28).

Gmina, zgodnie z art. 3, ust. 6 Ustawy o czystości i porządku w gminie, jest obowiązana zorganizować odbieranie odpadów komunalnych oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów, o których mowa w ust. 1. Wójt, burmistrz, prezydent miasta wydaje decyzję z urzędu, w której ustala obowiązek uiszczenia opłat za odbieranie odpadów komunalnych lub opróżnianie zbiorników bezodpływowych (ust. 7).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (29) wprowadziła do powinności gmin (art. 107: zmiany w Ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) obowiązek prowadzenia we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych odpadów niebezpiecznych, odpadów wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużytych baterii i zużytych akumulatorów oraz odpadów z remontów (art. 107, pkt 1 ww. Ustawy). Obowiązek ten nałożono także na przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Jest on zobowiązany do odbierania wszystkich selektywnie zbieranych rodzajów odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych odpadów wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych oraz odpadów z remontów (art. 107, pkt 2 Ustawy).

Gromadzenie, usuwanie i unieszkodliwianie odpadów

W teorii i praktyce zdrowia publicznego ogromną rolę odgrywają przedsięwzięcia chroniące zdrowie ludzi przed zagrożeniami środowiska modyfikowanego działalnością człowieka. Pośród tych „modyfikacji” znaczącą rolę odgrywają różnorodne odpady — bytowe, komunalne i przemysłowe. Zadania w tej mierze określa Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (30). W art. 1, ust. 1 czytamy: „Ustawa określa zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności zasady zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także odzysku lub unieszkodliwiania odpadów”. Dla osiągnięcia celów założonych w polityce ekologicznej państwa, a także stworzenia w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania

odpadów — spełniających wymagania określone w przepisach o ochronie środowiska — opracowywane są plany gospodarki odpadami (art. 14, ust. 1 Ustawy o odpadach), które podlegają aktualizacji nie rzadziej niż co 4 lata (art. 14, ust. 14).

Zgodnie z art. 16a Ustawy o odpadach do obowiązkowych zadań własnych gmin w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi należy:

1. Zapewnianie objęcia wszystkich mieszkańców gminy zorganizowanym systemem odbierania wszystkich rodzajów odpadów komunalnych.
2. Zapewnianie warunków funkcjonowania systemu selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, aby było możliwe:
 - ograniczenie składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji,
 - wydzielanie odpadów niebezpiecznych z odpadów komunalnych,
 - osiągnięcie poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych.
3. Zapewnianie budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami lub przedsiębiorcami instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych albo zapewnienie warunków do budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji i urządzeń do odzysku oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych przez przedsiębiorców; w odniesieniu do odpadów niebezpiecznych wydzielanych z odpadów komunalnych — zapewnianie budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów spoczywa na samorządzie województwa (art. 16b).
4. Zapewnianie warunków ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania:
 - c) do dnia 31 grudnia 2010 r. — do nie więcej niż 75% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji,
 - d) do dnia 31 grudnia 2013 r. — do nie więcej niż 50% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji,
 - e) do dnia 31 grudnia 2020 r. — do nie więcej niż 35% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji — w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.
5. Inicjowanie i ułatwianie tworzenia punktów zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, wskazywanie lokalizacji, w których mogą być

prowadzone akcje odbierania zużytego sprzętu od mieszkańców gminy oraz podejmowanie działań informacyjnych i edukacyjnych w tym zakresie.

Dla tych celów założonych w polityce ekologicznej państwa, a także dla stworzenia zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji i urządzeń odzysku i unieszkodliwiania odpadów (spełniających wymagania określone w przepisach o ochronie środowiska) opracowywane są plany gospodarki odpadami (art. 14, ust. 1).

Gminny plan gospodarki odpadami obejmuje odpady komunalne powstające na obszarze danej gminy oraz przywożone na jej obszar z uwzględnieniem odpadów komunalnych ulegających biodegradacji oraz odpadów niebezpiecznych zawartych w odpadach komunalnych (art. 15, ust. 7a).

Projekt planu gminnego musi być zaopiniowany przez zarząd województwa oraz zarząd powiatu (art. 14, ust. 7, pkt 4.) Z kolei organy wykonawcze gmin z obszaru województwa opiniują projekt planu wojewódzkiego gospodarki odpadami (art. 14, ust. 7, pkt 2).

Wójt, burmistrz, prezydent mają obowiązek przedłożyć radzie gminy sprawozdanie z realizacji planu gospodarki odpadami, obejmujące okres 2 lat kalendarzowych, według stanu na dzień 31 grudnia roku kończącego ten okres (art. 14, ust. 12b).

Wydawanie zezwoleń

Organ wykonawczy samorządu gminnego — wójt, burmistrz i prezydent, chociaż w różnym stopniu — uczestniczy w podejmowaniu decyzji o zezwoleniu lub odmowie wydania zezwolenia dla wytwórców odpadów niebezpiecznych. Zgodnie bowiem z art. 17 Ustawy o odpadach wytwórca odpadów jest obowiązany do:

- uzyskania decyzji zatwierdzającej program gospodarki odpadami niebezpiecznymi, jeżeli wytwarza odpady niebezpieczne w ilości powyżej 0,1 Mg rocznie,
- przedłożenia informacji o wytwarzanych odpadach oraz o sposobach gospodarowania wytworzonymi odpadami, jeżeli wytwarza odpady niebezpieczne w ilości do 0,1 Mg rocznie albo powyżej 5 Mg rocznie odpadów innych niż niebezpieczne.

Wytwórca odpadów jest obowiązany do uzyskania pozwolenia na wytwarzanie odpadów, które powstają w związku z eksploatacją instalacji, jeżeli wytwarza powyżej 1 Mg odpadów niebezpiecznych rocznie lub powyżej 5 tysięcy Mg odpadów innych niż niebezpieczne rocznie. Właściwy organ odmawia wydania pozwolenia na wytwarzanie odpadów w przypadkach okre-

ślonych w przepisach o ochronie środowiska lub jeżeli zamierzony sposób gospodarki odpadami:

- mógłby powodować zagrożenia dla zdrowia, życia ludzi lub dla środowiska,
- jest niezgodny z planami gospodarki odpadami.

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta — właścivi ze względu na miejsce wytwarzania odpadów — otrzymują kopię wydanego przez wojewodę lub starostę pozwolenia na wytwarzanie odpadów. Kopie te otrzymują także marszałek województwa i wojewódzki inspektor ochrony środowiska (art. 18, ust. 4).

Kolejnym przykładem współuczestnictwa organu samorządu gminnego w podejmowaniu decyzji jest procedura zatwierdzania programów gospodarki odpadami niebezpiecznymi. Zgodnie z art. 19 Ustawy o odpadach organy te opiniują programy zatwierdzane zarówno przez marszałka województwa, jak i starostę (ust. 4 i 5), otrzymują również kopie tych decyzji (ust. 6). Podobną rolę odgrywają wójt, burmistrz i prezydent — właścivi ze względu na miejsce wytwarzania odpadów — w zakresie realizacji procedury wydawania zezwoleń dla posiadaczy odpadów, prowadzących działalność w zakresie odzysku lub ich unieszkodliwiania (art. 26). Opiniują oni projekty zezwoleń wydawanych przez marszałka województwa oraz starosty, otrzymują też kopie ich zezwoleń (ust. 5–7). Możliwość współuczestniczenia organu samorządu gminnego w podejmowaniu decyzji wynika także z procedury wydawania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów oraz prowadzenie działalności w zakresie transportu odpadów (art. 28, ust. 7).

Wójt, burmistrz i prezydent mają prawo do wydawania decyzji administracyjnych w jednym zakresie. Mowa o nim w art. 34, ust. 1 Ustawy o odpadach: „wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w drodze decyzji, nakazuje posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów z miejsc nie przeznaczonych do ich składowania lub magazynowania, wskazując sposób wykonania tej decyzji”. Decyzja, o której mowa w ust. 1, wydawana jest z urzędu (ust. 2).

Organ wykonawczy gminy ma prawo do bezpłatnego dostępu do wojewódzkiej bazy danych o odpadach opracowywanych przez wojewodę (art. 37, ust. 7 i 7a).

Wyposażając organy wykonawcze samorządu gminnego (wójta, burmistrza, prezydenta) w uprawnienia w zakresie kontroli przestrzegania przepisów oraz podejmowania decyzji władczych w odniesieniu do podmiotów, które na terenie gminy ich nie respektują, ustawodawca zadbał także o możliwość skutecznego oddziaływania na te jednostki organizacyjne gminy

i inne jednostki, które naruszają określone przepisy Ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zakresie ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji. Na podstawie art. 79a, ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach wojewódzki inspektor ochrony środowiska może nałożyć na podmiot do tego obowiązany, w drodze decyzji, opłatę sankcyjną w wysokości od 40 tysięcy do 200 tysięcy złotych, ustalając wysokość opłaty w zależności od stopnia niewykonania obowiązku. Ponadto, stwierdzając naruszenie przez podmiot, o którym mowa w ust. 1, obowiązku zorganizowania systemu selektywnego zbierania odpadów, wojewódzki inspektor ochrony środowiska nakłada na podmiot do tego obowiązany, w drodze decyzji, opłatę sankcyjną w wysokości od 10 tysięcy do 40 tysięcy złotych.

Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej (31) w art. 35, ust. 1, pkt 1 i 2 zobowiązała wójta (burmistrza, prezydenta miasta, zarząd związku gmin) do sporządzenia rocznego sprawozdania zawierającego informacje o:

- rodzaju i ilości odpadów opakowaniowych zebranych przez gminę (związek gmin) lub podmiot działający w ich imieniu,
- rodzaju i ilości odpadów opakowaniowych przekazanych przez gminę (związek gmin) lub podmiot działający w ich imieniu do odzysku i recyklingu,
- wydatkach poniesionych na działania określone w art. 35, ust. 1, pkt 1 i 2 Ustawy.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) (zarząd związku gmin) jest obowiązany przechowywać przez 5 lat dokumenty potwierdzające przekazanie odpadów opakowaniowych do odzysku i recyklingu (art. 35, ust. 2).

Sprawozdanie, o którym mowa w ust. 1, wójt (burmistrz, prezydent miasta, zarząd związku gmin) w terminie do dnia 15 lutego roku kalendarzowego następującego po roku, którego ono dotyczy, przekazuje marszałkowi województwa i wojewódzkiemu funduszowi, właściwemu ze względu na siedzibę gminy (związku gmin) (ust. 3).

Substancje chemiczne stwarzającymi szczególne zagrożenie dla środowiska

Jak wynika z ust. 1 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska substancjami stwarzającymi szczególne zagrożenie dla środowiska są w szczególności azbest i PCB (polichlorowane difenyle, polichlorowane trifenyle, monometylotetrachloro-difenylometan,

monometylodichlorodifenylometan, monometylodibromodifenylometan i mieszaniny zawierające jakąkolwiek z tych substancji w ilości powyżej 0,005% wagowo łącznie, art.72 ustawy o odpadach) (10).

Zgodnie z art. 162, ust. 4–6 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami przedkładają w formie uproszczonej informacje o rodzaju, ilości i miejscach występowania substancji stwarzających szczególnie zagrożenie dla środowiska wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta okresowo przedkłada marszałkowi województwa informacje o rodzaju, ilości i miejscach występowania substancji stwarzających szczególnie zagrożenie dla środowiska.

Rada gminy przynajmniej raz w roku rozpatruje informację wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o stanie środowiska na obszarze województwa. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska informuje wójta, burmistrza (prezydenta miasta), zarząd powiatu i zarząd województwa o wynikach kontroli obiektów o podstawowym znaczeniu dla danego terenu (art. 8a, ust. 2). Zawarte w nich dane mogą mieć także istotne znaczenie dla spraw ochrony zdrowia ze względu na to, że Inspekcja Ochrony Środowiska (IOŚ) ma obowiązek współpracowania z Państwową Inspekcją Sanitarną (PIS) (podobnie jak i z innymi organami kontrolnym — art. 2, ust. 1, ppkt 7 Ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska) (16). Powinnością PIS jest udostępnianie swoich danych. W przypadkach bezpośredniego zagrożenia środowiska wójt, burmistrz (prezydent miasta) może wydać właściwemu organowi IOŚ polecenie podjęcia działań zmierzających do usunięcia tego zagrożenia (art. 8a, ust. 4).

Pozostałe powinności i uprawnienia gminy w zakresie kształtowania prozdrowotnych warunków środowiska

Gmina, na podstawie Ustawy Prawo ochrony środowiska, bierze udział w pracach państwowego monitoringu środowiska (10). Zgodnie z art. 25 tej Ustawy organy administracji rządowej oraz samorządowej, prowadzące rejestry, wykazy, pomiary, analizy i obserwacje stanu środowiska, są obowiązane do nieodpłatnego udostępniania danych o stanie środowiska dla potrzeb państwowego monitoringu środowiska.

Zgodnie z Ustawą dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (32) wójt, burmistrz lub prezydent wydają zaświadczenia o ostatecznej decyzji w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku

braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 48). W przypadkach bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia ludzi związanych z budową, utrzymaniem lub rozbiórką obiektów budowlanych starosta, wójt, burmistrz i prezydent miasta mogą wydać właściwemu powiatowemu inspektorowi nadzoru budowlanego polecenie podjęcia działań zmierzających do usunięcia tego zagrożenia. Polecenie podlega niezwłocznemu wykonaniu (art. 89c).

Według art. 35 i 36 Ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych: „Gmina, która występuje o nadanie obszarowi statusu uzdrowiska albo statusu obszaru ochrony uzdrowiskowej, jest zobowiązana do uzyskania potwierdzenia właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu w formie świadectwa wydanego przez jednostkę uprawnioną do tego przez ministra zdrowia, na podstawie przeprowadzonych badań, wykluczające negatywne oddziaływanie na organizm ludzki” (33).

Artykuł 5, pkt 4 Ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych umożliwia gminie podejmowanie aktywnych działań w tym zakresie, m.in. ustalenie w drodze uchwały dla terenu gminy stref wolnych od dymu tytoniowego (34).

Z kolei według art. 47 Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje zezwolenie na uprawę maku lub konopi włóknistych (35). Może też odmówić wydania zezwolenia, jeżeli wnioskodawca nie daje rękojmi należytego zabezpieczenia zbioru z tych upraw przed wykorzystaniem do celów innych niż określone w ustawie. W przypadku stwierdzenia prowadzenia upraw maku lub konopi włóknistych w sposób niezgodny z art. 46 i 47 ww. Ustawy wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje nakaz zniszczenia tych upraw przez zaoranie lub przekopanie gruntu, na koszt prowadzącego uprawę. Nakazowi temu nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności (art. 51).

Do zadań własnych gminy, na podstawie art. 1 Ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, należy zakładanie i rozszerzanie, jak również zamykanie cmentarzy komunalnych (36). Wymaga to jednak uzyskanie zgody właściwego inspektora sanitarnego. Utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony.

W świetle przytoczonych wyżej przepisów gmina powinna opracowywać i uchylać następujące dokumenty:

- dokumentację ekofizjograficzną charakteryzującą poszczególne elementy przyrodnicze znajdujące na terenie gminy,
- studium uwarunkowań i kierunki zagospodarowania przestrzennego,
- plan zagospodarowania przestrzennego,
- plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych,
- regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków,
- regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy,
- plany gospodarki odpadami,
- sprawozdanie z realizacji planu gospodarki odpadami obejmujące 2 lata kalendarzowe,
- okresowo przedkładać marszałkowi województwa informacje o rodzaju, ilości i miejscach występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla zdrowia i środowiska.

Zadania samorządu powiatowego w zakresie środowiskowych uwarunkowań zdrowia

Ramowe ujęcie zadań

Zgodnie z art. 4, ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, m.in. w zakresie promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, wspierania osób niepełnosprawnych, kultury fizycznej i turystyki, ochrony środowiska i przyrody, zapobiegania nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi, oraz ochrony praw konsumenta (37).

Zadania samorządu powiatowego na rzecz zdrowia środowiskowego, podobnie jak powinności gmin, wynikają z innych ustaw odnoszących się do poszczególnych segmentów środowiska, m.in. wody, odpadów, czystości powietrza, hałasu, a także współdziałania z mieszkańcami powiatu.

Z art. 21, ust. 1 Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (9) wynika, że starosta ma obowiązek zamieszczania publicznie dostępnych wykazów i upowszechnianie informacji drogą elektroniczną:

- powiatowego programu ochrony środowiska oraz raportu z wykonania powiatowych programów

ochrony środowiska i programu ochrony środowiska przed hałasem — na podstawie Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (10),

- powiatowego planu gospodarki odpadami i sprawozdania z realizacji powiatowego planu gospodarki odpadami — na podstawie Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (30).

Wyszukiwanie i przeglądanie w siedzibie organu administracji dokumentów wyszczególnionych w publicznie dostępnym wykazie jest bezpłatne (art. 26, ust. 1 Ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie...). Opłatę za wyszukiwanie informacji, a także za przekształcanie informacji w formę wskazaną we wniosku, sporządzanie kopii dokumentów lub danych oraz ich przesłanie pod wskazany adres — w wysokości odzwierciedlającej związane z tym uzasadnione koszty — pobiera organ administracji.

Ochrona powietrza

Zgodnie z art. 85 Ustawy Prawo ochrony środowiska (10) ochrona powietrza polega na zapewnieniu jak najlepszej jego jakości, w szczególności przez:

- utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej dopuszczalnych dla nich poziomów lub co najmniej na tych poziomach,
- zmniejszanie poziomów substancji w powietrzu co najmniej do dopuszczalnych, gdy nie są one dotrzymane,
- zmniejszanie i utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej poziomów docelowych albo poziomów celów długoterminowych lub co najmniej na tych poziomach.

Starosta jest obowiązany do wydania i przekazania marszałkowi województwa opinii o projekcie uchwały sejmiku województwa w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały w sprawie programu ochrony powietrza, który ma na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu (art. 91, ust. 1 Ustawy Prawo ochrony środowiska). Dla stref, w których został przekroczony dopuszczalny albo docelowy poziom więcej niż jednej substancji w powietrzu, można sporządzić wspólny program ochrony powietrza dotyczący tych substancji (art. 91, ust. 7). W przypadku ryzyka występowania przekroczeń dopuszczalnych lub alarmowych poziomów substancji w powietrzu w danej strefie starosta jest obowiązany do wydania i przekazania wojewodzie opinii o projekcie rozporządzenia, planu działań krótkoterminowych, w którym ustala się działania mające na celu:

zmniejszenie ryzyka wystąpienia takich przekroczeń oraz ograniczenie skutków i czasu trwania zaistniałych przekroczeń (art. 92, ust. 1).

Ochrona przed hałasem

Ochrona przed hałasem polega na zapewnieniu jak najlepszego stanu akustycznego środowiska, w szczególności poprzez:

- utrzymanie poziomu hałasu poniżej dopuszczalnego lub co najmniej na tym poziomie,
- zmniejszanie poziomu hałasu co najmniej do dopuszczalnego, gdy nie jest on dotrzymany (art. 112 Ustawy Prawo ochrony środowiska).

Oceny stanu akustycznego środowiska i obserwacji zmian dokonuje się w ramach państwowego monitoringu środowiska na podstawie wyników pomiarów poziomów hałasu, z uwzględnieniem pozostałych danych, w szczególności demograficznych oraz dotyczących sposobu zagospodarowania i użytkowania terenu (art. 117, ust. 1 ww. Ustawy).

W art. 117, ust. 2 stwierdza się, że oceny stanu akustycznego środowiska dokonuje się obowiązkowo dla:

- aglomeracji o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy,
- terenów poza aglomeracjami, o których mowa w art. 179, ust. 1 (drogi, linie kolejowe lub lotniska).

Powiatowy program ochrony środowiska może określać inne niż wymienione w ust. 2 tereny, dla których dokonywana będzie ocena stanu akustycznego środowiska (art. 117, ust. 3 Ustawy Prawo ochrony środowiska). Rada powiatu w drodze uchwały (z zastrzeżeniem ust. 2 i 4 — śródlądowe wody żeglowne i dla potrzeb bezpieczeństwa) ograniczy lub zakáže używania jednostek pływających lub niektórych ich rodzajów na określonych zbiornikach powierzchniowych wód stojących oraz wodach płynących, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe (art. 116, ust. 1).

Na potrzeby oceny stanu akustycznego starosta co 5 lat sporządza mapy akustyczne (art. 118, ust. 1 Ustawy Prawo ochrony środowiska). Mapa powinna składać się z części opisowej i części graficznej. Część opisowa powinna zawierać w szczególności (art. 18, ust. 4):

- charakterystykę obszaru podlegającego ocenie,
- identyfikację i charakterystykę źródeł hałasu,
- uwarunkowania akustyczne wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- metody wykorzystane do dokonania oceny,
- zestawienie wyników badań,

- identyfikację terenów zagrożonych hałasem,
- liczbę ludności zagrożonej hałasem,
- analizę trendów zmian stanu akustycznego środowiska,
- wnioski dotyczące działań w zakresie ochrony przed hałasem.

Część graficzna powinna zawierać w szczególności (art. 18, ust. 5): mapę charakteryzującą hałas emitowany z poszczególnych źródeł mapę stanu akustycznego środowiska, z zaznaczeniem terenów, na których występuje przekroczenie dopuszczalnych poziomów hałasu, z odniesieniem do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Mapa akustyczna, opracowana na kopiach map wchodzących w skład państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, stanowi podstawowe źródło danych wykorzystywanych dla celów: 1) informowania społeczeństwa o zagrożeniach środowiska hałasem, 2) opracowania danych dla państwowego monitoringu środowiska, 3) tworzenia i aktualizacji programów ochrony środowiska przed hałasem (art. 118a, ust. 1 Ustawy Prawo ochrony środowiska).

Rada powiatu może, w drodze uchwały, wyznaczyć obszary ciche w aglomeracji lub obszary ciche poza aglomeracją, uwzględniając szczególne potrzeby ochrony przed hałasem tych obszarów i podając wymagania zapewniające utrzymanie poziomu hałasu co najmniej na istniejącym poziomie (art. 118b, ust. 1). Projekt takiej uchwały podlega uzgodnieniu z właściwym miejscowo wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta w terminie 30 dni. Niezajęcie przez organ stanowiska w tym terminie uznaje się za brak zastrzeżeń do projektu uchwały (art. 118b, ust. 2).

Obszary ograniczonego użytkowania

Jeżeli z przeglądu ekologicznego albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaganej przepisami Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (9), albo z analizy porealizacyjnej wynika, że mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu, to dla oczyszczalni ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostowni, trasy komunikacyjnej, lotniska, linii i stacji elektroenergetycznej oraz instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej i radiolokacyjnej tworzy się obszar ograniczonego

użytkowania (art. 135, ust. 1 Ustawy Prawo ochrony środowiska) (10).

Rada powiatu tworzy obszar ograniczonego użytkowania dla zakładów lub innych obiektów, które nie są przypisane prawem do kompetencji samorządów województw (art. 135, ust. 3 Ustawy Prawo ochrony środowiska).

Gospodarka odpadami

Zgodnie z Ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach władze powiatowe mają obowiązek opracowania planu gospodarki odpadami (30). Na podstawie jej art. 15, ust. 7 powiatowy plan gospodarki odpadami obejmuje wszystkie rodzaje odpadów powstających na obszarze danej jednostki administracyjnej oraz przywożonych na jej obszar, a w szczególności odpady komunalne z uwzględnieniem odpadów ulegających biodegradacji, odpady opakowaniowe, odpady z budowy, remontów i demontażu obiektów budowlanych oraz infrastruktury drogowej, opony oraz odpady niebezpieczne, w tym pojazdy wycofane z eksploatacji, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, PCB, azbest, odpady medyczne i weterynaryjne, oleje odpadowe, baterie i akumulatory.

Wojewódzki, powiatowy i gminny plan gospodarki odpadami stanowi część odpowiedniego programu ochrony środowiska i jest tworzony w trybie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie środowiska (art. 14, ust. 6 Ustawy o odpadach). Projekt powiatowego planu gospodarki odpadami musi być zaopiniowany przez zarząd województwa i organy wykonawcze gmin z terenu powiatu (art. 14, ust. 7, pkt 3).

Zgodnie z innymi zapisami Ustawy o odpadach starosta powiatu ma szereg prerogatyw. Zgodnie z art. 17a, ust. 1 tej Ustawy wytwórca odpadów powstałych w wyniku poważnej awarii lub poważnej awarii przemysłowej jest obowiązany do przedłożenia staroście właściwemu ze względu na miejsce powstania odpadów z tych awarii szczegółowej informacji o wytworzonych odpadach oraz o sposobach gospodarowania wytworzonymi odpadami, bez względu na ich ilość, w terminie 30 dni od dnia wystąpienia awarii.

Z kolei art. 17b, ust. 1 stwierdza, że: „jeżeli wymagają tego względy ochrony życia lub zdrowia ludzi lub względy ochrony środowiska, starosta właściwy ze względu na miejsce powstania odpadów z wypadków, w drodze decyzji wydanej z urzędu, może nałożyć na wytwórcę tych odpadów obowiązki dotyczące gospodarowania odpadami z wypadków, w tym obowiązek przekazania ich wskazanemu posiadaczowi odpadów, z tym że

za wytwórcę odpadów z wypadków uważa się sprawcę wypadku; w przypadku odpadów z wypadków powodujących zanieczyszczenie morza — wytwórcą odpadów jest armator statku, który spowodował powstanie odpadu, o ile statek jest znany”. Decyzji, o której mowa w ust. 1, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności (ust. 2).

Starosta, podobnie jak wojewoda, ma prawo do wydawania zezwoleń na wytwarzanie odpadów i w związku z tym kopię wydanego pozwolenia na wytwarzanie odpadów przekazuje właściwemu ze względu na miejsce wytwarzania odpadów marszałkowi województwa, wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska oraz wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta (art. 18, ust. 4 Ustawy o odpadach).

Starosta zatwierdza program gospodarki odpadami niebezpiecznymi po zasięgnięciu opinii wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, właściwych ze względu na miejsce wytwarzania odpadów niebezpiecznych. Wymóg zasięgnięcia opinii prezydenta miasta nie dotyczy prezydenta miasta na prawach powiatu (art. 19, ust. 5). Kopię wydanej decyzji starosta przekazuje właściwemu ze względu na miejsce wytwarzania odpadów niebezpiecznych — marszałkowi województwa, wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska oraz wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta (art. 19, ust. 6 Ustawy o odpadach).

Starosta ma ustawowe uprawnienia do reagowania w przypadkach naruszeń przepisów Ustawy o odpadach lub gdy wytwórca odpadów działa niezgodnie z decyzją zatwierdzającą program gospodarki odpadami niebezpiecznymi (art. 22 i 23). Może on wezwać do niezwłocznego zaniechania naruszeń (art. 23, ust. 1) lub wstrzymać, w drodze decyzji, działalność wytwórcy odpadów w zakresie objętym programem gospodarki odpadami niebezpiecznymi (art. 23, ust. 2). Decyzji, o której mowa w ust. 2, właściwy organ nadaje rygor natychmiastowej wykonalności (art. 23, ust. 3).

Starosta ma prawo samodzielnie, nie czekając na zgłoszenie, prowadzić ustalenia, czy wytwórcy nie produkują odpadów niebezpiecznych dla zdrowia i życia (art. 24, ust. 6) W przypadku stwierdzenia przez organ na podstawie złożonej informacji, lub własnych ustaleń, że odpady niebezpieczne wytworzone w ilości do 100 kg rocznie mogą powodować (ze względu na ich ilość lub rodzaj) zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi lub środowiska, starosta w terminie 30 dni od otrzymania informacji zobowiązuje, w drodze decyzji, wytwórcę odpadów do przedłożenia wniosku o zatwierdzenie programu gospodarki odpadami niebezpiecznymi.

Starosta ma także uprawnienia do wydawania określonych prawem decyzji o zezwoleniu do prowadzenia działalności w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów (art. 26, ust. 3). Musi on jednak zasięgnąć opinii wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, właściwych ze względu na miejsce prowadzenia działalności w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów. Nie dotyczy to prezydenta miasta na prawach powiatu (art. 26, ust. 6). Starosta ma też obowiązek przekazania kopii wydanej decyzji właściwemu ze względu na miejsce odzysku lub unieszkodliwiania odpadów marszałkowi województwa, wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska i wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta (art. 26, ust. 7).

Na podstawie art. 28 Ustawy o odpadach zbieranie odpadów oraz prowadzenie działalności w zakresie ich transportowania wymaga uzyskania zezwoleń wydawanych przez właściwego starostę. W pierwszym przypadku zezwolenie takie wydaje starosta powiatu, na terenie którego przewiduje się zbieranie odpadów (art. 28, ust. 3, pkt 1), natomiast zezwolenie na transport odpadów wydaje starosta powiatu właściwy ze względu na miejsce siedziby lub zamieszkania posiadacza odpadów (art. 28, ust. 3, pkt 2). Kopie tych decyzji starosta przekazuje marszałkowi województwa, wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska i właściwym wójtom, burmistrzom lub prezydentowi miasta (art. 28, ust. 7).

Starosta ma prawo odmówić wydania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odzysku, unieszkodliwiania, zbierania lub transportu odpadów, jeżeli zamierzony sposób gospodarki odpadami jest niezgodny z wymaganiami przepisów o odpadach, mógłby powodować zagrożenia dla życia, zdrowia ludzi lub dla środowiska oraz jest niezgodny z planami gospodarki odpadami (art. 29).

Podobnie w odniesieniu do prowadzenia działalności w zakresie termicznego przekształcenia odpadów lub składowania odpadów starosta może odmówić wydania zezwolenia (art. 29, ust. 2), a kopię decyzji przekazuje właściwemu wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta (art. 29, ust. 3).

Zgodnie z art. 30 Ustawy o odpadach starosta ma prawo do reagowania w przypadku naruszeń przepisów ustawy lub prowadzenia działalności niezgodnej z wydanym zezwoleniem. Wówczas wzywa do niezwłocznego zaniechania tych naruszeń lub — w przypadku nierespektowania wezwania — cofa zezwolenie w drodze decyzji bez odszkodowania (art. 30, ust. 2). W tym ostatnim przypadku starosta może nadać rygor natychmiastowej wykonalności (art. 30, ust. 4). Ko-

pię wydanej decyzji starosta przekazuje marszałkowi województwa, wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska i wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta właściwemu ze względu na miejsce zbierania, odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, a w przypadku transportu odpadów — właściwemu ze względu na miejsce siedziby lub zamieszkania prowadzącego działalność w zakresie transportu odpadów (art. 30, ust. 7).

Starosta został wyposażony także w uprawnienia wnikające z Ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (38). W art. 1, ust. 1 Ustawy określającym zasady postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji zaakcentowano, że działania w tej mierze powinny się odbywać w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska.

Obowiązki administracji publicznej, w tym starosty, zostały ujęte w rozdz. 7, art. 39. Starosta wydaje zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów przedsiębiorcy prowadzącemu punkt zbierania pojazdów po uzgodnieniu z marszałkiem województwa właściwym miejscowo do wydania pozwolenia zintegrowanego lub innej decyzji w zakresie gospodarki odpadami wymaganej w związku z prowadzeniem stacji demontażu przedsiębiorcy prowadzącemu stację demontażu, z którym przedsiębiorca prowadzący punkt zbierania pojazdów zawarł umowę. W zezwoleniu tym starosta określa przedsiębiorcę lub przedsiębiorców prowadzących stację demontażu, którym przedsiębiorca prowadzący punkt zbierania pojazdów jest obowiązany przekazywać zebrane pojazdy wycofane z eksploatacji. Jeżeli przedsiębiorca prowadzący punkt zbierania pojazdów poświadczają nieprawdę w zaświadczeniu o demontażu pojazdu lub zaświadczeniu o przyjęciu niekompletnego pojazdu, starosta cofa zezwolenie w drodze decyzji bez odszkodowania.

Inne powinności i uprawnienia samorządu powiatowego

Artykuł 1, pkt 3 Ustawy z dnia 12 lipca 1995 r. o ochronie roślin uprawnych reguluje zagadnienia z zakresu zapobiegania zagrożeniom dla zdrowia ludzi i zwierząt oraz skażeniu środowiska, które może powstać w wyniku obrotu i stosowania środków ochrony roślin (39). Zgodnie z art. 14, ust. 1 tej Ustawy do obrotu i stosowania mogą być dopuszczone tylko te środki ochrony roślin, które przy prawidłowym stosowaniu, zgodnie z ich przeznaczeniem, nie stanowią zagrożenia dla zdrowia ludzi, zwierząt oraz środowiska, a w szczególności środki ochrony roślin, które nie zawierają sub-

stancji biologicznie czynnych, których stosowanie jest zabronione ze względu na takie zagrożenie.

Rada powiatu przynajmniej raz na rok rozpatruje informację Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa o działalności inspekcji na obszarze powiatu; w przypadkach bezpośrednich zagrożeń fitosanitarnych starosta, prezydent, burmistrz miasta mogą wydać właściwemu organowi tej inspekcji polecenie podjęcia działań zmierzających do usunięcia tego zagrożenia (art. 49a).

Rada miasta na podstawie art. 1, ust 1 i 2 Ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych w miastach na prawach powiatu decyduje o założeniu lub rozszerzeniu cmentarza komunalnego po uzyskaniu zgody właściwego inspektora sanitarnego (36). Na sprowadzenie zwłok i szczątków z obcego państwa należy uzyskać zezwolenie starosty właściwego dla miejsca, w którym zwłoki i szczątki mają być pochowane (art. 14, ust. 3). W tym zakresie starosta działa w porozumieniu z właściwym inspektorem sanitarnym.

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Państwowej Inspekcji Handlowej (40) wprowadziła nowe ujęcie jej zadań. W świetle art. 12, ust. 1. Inspekcja współdziała z powiatowym (miejskim) rzecznikiem konsumentów, organami administracji rządowej i samorządowej, organami kontroli oraz organizacjami pozarządowymi reprezentującymi interesy konsumentów.

OMÓWIENIE

Celem przeprowadzonego badania było ustalenie funkcji założonej samorządów gminnych i powiatowych oraz ich organów wykonawczych (wójtów i starostów) na podstawie analizy źródeł prawa — ustawodawstwa RP. Nakierowana ona była na identyfikację uregulowań, które odnoszą się do powinności tych podmiotów władzy lokalnej w zakresie kształtowania warunków środowiska naturalnego sprzyjających zdrowiu.

W świetle przeprowadzonej analizy uzasadniona wydaje się ogólna opinia, że cechą charakterystyczną współczesnego ustawodawstwa polskiego odnoszącego się do środowiska jest jednoznaczne podkreślenie znaczenia poszczególnych jego elementów dla zachowania zdrowia i życia. Widoczne jest także zwiększenie praw społeczności lokalnej w kształtowaniu zdrowotnych warunków środowiska, w tym w zakresie ochrony przed niekorzystnym wpływem czynników biologicznych, fizycznych i chemicznych. Ustawodawstwo stwarza możliwość budowania lokalnej po-

lityki zdrowotnej opartej na nowoczesnej koncepcji zdrowia publicznego polegającej m.in. na integrowaniu wszystkich procesów związanych z działalnością prewencyjną dotyczącą z jednej strony zapobiegania chorobom i narażeniom środowiskowym (fizycznym i społecznym), a z drugiej — prowadzenia, w szerokim wymiarze, przedsięwzięć promujących zdrowy styl życia zdrowia.

Jak to przedstawiono wyżej szczególnie ważną rolę w prozdrowotnym oddziaływaniu na środowisko powinny odgrywać samorządy lokalne — gminne i powiatowe (w tym także miasta na prawach powiatu). Realizują one zadania m. in. w zakresie dostarczania zdrowej wody do picia, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, gromadzenia i usuwania odpadów, w tym odpadów niebezpiecznych, ochrony powietrza przed substancjami trującymi, ochrony przed wibracjami i polami elektromagnetycznymi oraz przed hałasem.

Warto także podkreślić występowanie ustawowych uregulowań pozwalających władzom gminnym i powiatowym na uczestniczenie w kontroli środowiskowych zagrożeń zdrowia. W odróżnieniu od kontroli laboratoryjnej prowadzonej przez Państwową Inspekcję Sanitarną oraz Inspekcję Ochrony Środowiska ma ona inny charakter. Jest to kontrola polegająca na badaniu i wydawaniu decyzji administracyjnych na podstawie wniosków wynikających z oceny przestrzegania przepisów w zakresie ochrony środowiska przez różne podmioty oraz stwierdzonych nieprawidłowości w tej mierze, a także na wydawaniu lub niewyrażaniu zgody na prowadzenie działalności inwestycyjnej lub gospodarczej, zarówno przed jej podjęciem, jak i w jej trakcie, jeśli mogą zaistnieć lub powstają zagrożenia dla zdrowia przez czynniki środowiskowe: biologiczne, chemiczne i fizyczne. Co więcej, samorządy gminne i powiatowe, na podstawie Ustawy Prawo ochrony środowiska, biorą udział w pracach państwowego monitoringu środowiska. Zgodnie z art. 25 tej Ustawy organy administracji samorządowej prowadzące rejestry, wykazy, pomiary, analizy i obserwacje stanu środowiska są obowiązane do nieodpłatnego udostępniania danych o stanie środowiska dla potrzeb państwowego monitoringu środowiska.

Na podstawie Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (41) oraz Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (9) samorządy

gminne i powiatowe mają obowiązek udostępniania informacji, ze szczególnym uwzględnieniem zagrożeń dla zdrowia czynników biologicznych, fizycznych i chemicznych występujących na terenie działania samorządu, wykorzystując dla tych potrzeb nowoczesne środki informacji elektronicznej. Obecne prawo zobowiązuje władze lokalne do informowania nie tylko o zagrożeniach występujących w poszczególnych segmentach środowiska, ale także o stanie zdrowia i bezpieczeństwa zdrowotnego mieszkańców terenu, na którym działają. Prawo tworzy narzędzia dialogu ze społeczeństwem o doniosłej wadze. Powstaje zatem ogromny kapitał możliwości w rozwiązywaniu problemów zdrowia przy szerokim współdziałaniu społeczności lokalnej.

Czy te możliwości są (będą) wykorzystane? Jak dotąd nie ma badań o rzeczywistym nastawieniu władz lokalnych i społeczności lokalnej w odniesieniu do środowiska naturalnego jako czynnika wpływającego na zdrowie. Ważna jest tu zwłaszcza odpowiedź na pytanie, jaka idea przeważa. Czy działania na rzecz ochrony środowiska są prowadzone tylko dla ochrony środowiska, jego zachowania w ramach zrównoważonego korzystania z jego możliwości? Czy też działania te są prowadzone już w jakimś stopniu także z myślą o zdrowiu?

Badania nad miejscem ochrony i promocji zdrowia w strukturach formalnych starostw i miast na prawach powiatu, przeprowadzone w 2008 r., pokazały strukturalne oddzielenie zdrowia i środowiska (1). Sprawy ochrony środowiska w powiecie — bardzo wyraziście ujęte w dokumentach, tak organizacyjnie, jak i programowo — występują jako odrębne zagadnienia, niepowiązane ze sprawami zdrowia. Co więcej, wiele wskazuje, że o ile w sprawach ochrony środowiska zarówno w powiecie, jak i w gminach można mówić o wprowadzanych zrębach lokalnej polityki, o tyle w odniesieniu do ochrony zdrowia, mimo wyraźnych, ustawowych wskazań i zaleceń (1), takiego podejścia nie ma.

WNIOSKI

Problematyka ochrony zdrowia i życia przed szkodliwymi czynnikami środowiska powinna być zawarta w następujących dokumentach określających szczegółowe zadania i sposoby ich realizacji:

a) w urzędach gminnych — m.in. w dokumentacji ekofizjograficznej charakteryzującej poszczególne elementy przyrodnicze znajdujące na terenie

gminy; w studium uwarunkowań i kierunkach zagospodarowania przestrzennego; planie zagospodarowania przestrzennego; warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu pod względem wymagań higienicznych i zdrowotnych; w planie rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych; regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków; regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy; gminnych programach ochrony środowiska; planach gospodarki odpadami, w sprawozdaniach z realizacji planu gospodarki odpadami oraz opracowywanych i przedkładanych marszałkowi województwa informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla zdrowia i środowiska;

b) w starostwach — m.in. w powiatowych programach ochrony środowiska, w tym w programach ochrony powietrza przed substancjami szkodliwymi dla zdrowia i środowiska, w powiatowych planach gospodarki odpadami, w programach gospodarki odpadami niebezpiecznymi w przedsiębiorstwach działających na terenie powiatu, posiadających zgodę na wytwarzanie takich odpadów, w opracowywanych i zatwierdzanych przez samorząd powiatowy mapach akustycznych na podstawie uprzednio przeprowadzonej oceny stanu akustycznego środowiska, w uchwalanych przez rady powiatu obszarach ograniczonego użytkowania dla zakładów lub innych obiektów — jeżeli z przeglądu ekologicznego albo z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika, że mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu (dotyczy to: oczyszczalni ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostowni, tras komunikacyjnych, lotnisk, linii i stacji elektroenergetycznych oraz instalacji radiokomunikacyjnych, radionawigacyjnych i radiolokacyjnych).

WNIOSEK KOŃCOWY

Konieczne jest podjęcie badań nad rzeczywistą rolą administracji samorządowej w zakresie ochrony i promocji zdrowia, w tym roli w kształtowaniu prozdrowotnych warunków środowiska naturalnego. Wiele bowiem wskazuje, że sprawy warunków środowiska zarówno w gminach, jak i powiatach nie

są powiązane ze sprawami zdrowia. Nie ma też badań pokazujących, jak wymienione wyżej liczne powinności gmin i samorządów w zakresie tworzenia prozdrowotnych warunków środowiska są rzeczywiście realizowane. Przeprowadzone badanie potwierdziło konieczność podjęcia działań ujednolicających rolę samorządu terytorialnego w systemie ochrony i promocji zdrowia (zdrowia publicznego), w tym w zakresie prozdrowotnego oddziaływania na środowisko.

PIŚMIENNICTWO

1. Nosko J., Marcinkiewicz A.: Ochrona i promocja zdrowia w strukturach formalnych starostw powiatowych i miast na prawach powiatu. *Med. Pr.* 2009;60(2):131–136
2. Siemiński M.: Środowiskowe zagrożenia zdrowia. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008
3. Tarkowski S.: Aspekty ekologii człowieka w zdrowiu publicznym. *Zdrow. Publiczne* 2008;118(4):453–458
4. Durasiewicz Z. [red.]: Służby zdrowia środowiskowego w Europie. Instytut Medycyny Pracy, Łódź 1999, s. 40
5. Miłaszewski R. [red.]: Strategia zarządzania środowiskowego w przedsiębiorstwie i gminie. *Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych*, Poznań — Białystok 1999, ss. 178–181
6. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej; DzU z 2007 r. nr 14, poz. 89
7. Nosko J.: Zachowania zdrowotne i zdrowie publiczne. *Aspekty historyczno-kulturowe [rozprawa na stopień doktora habilitowanego nauk humanistycznych]*. Instytut Medycyny Pracy, Łódź 2005, ss. 221–285
8. Internetowy system aktów prawnych [cytowany 30 listopada 2009]. Adres: <http://isap.sejm.gov.pl/>
9. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. DzU z 2008 r. nr 199, poz. 1227
10. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. DzU z 2008 r. nr 25, poz. 150
11. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. DzU z 2009 r. nr 151, poz. 1220
12. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach. DzU z 2007 r. nr 39, poz. 251
13. Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej. DzU z 2007 r. nr 90, poz. 607
14. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. DzU z 2005 r. nr 236, poz. 2008
15. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne. DzU z 2005 r. nr 239, poz. 2019
16. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska. DzU z 2007 r. nr 44, poz. 287
17. Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych. DzU z 2007 r. nr 36, poz. 233
18. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy — prawo geologiczne i górnicze. DzU z 2001 r. nr 110, poz. 1190
19. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o krajowym systemie ekouzarządzania i audytu (EMAS). DzU z 2004 r. nr 70, poz. 631
20. Ustawa z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji. DzU z 2004 r. nr 281, poz. 2784, pkt 33
21. Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. — Prawo geologiczne i górnicze. DzU z 2005 r. nr 228, poz. 1947, pkt 34
22. Ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. DzU z 2007 r. nr 75, poz. 493
23. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1591
24. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. DzU z 2003 r. nr 80, poz. 717
25. Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. DzU z 2006 r. nr 122, poz. 851
26. Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. DzU z 2006 r. nr 123, poz. 858
27. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. DzU z 2005 r. nr 236, poz. 2008
28. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. DzU z 2005 r. nr 229, poz. 1954
29. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach. DzU z 2009 r. nr 79, poz. 666
30. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach. DzU z 2007 r. nr 39, poz. 251
31. Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej. DzU z 2007 r. nr 90, poz. 607
32. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. DzU z 2006 r. nr 156, poz. 1118
33. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych. DzU z 2005 r. nr 167, poz. 1399
34. Ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych. DzU z 1996 r. nr 10, poz. 55
35. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii. DzU z 2005 r. nr 179, poz. 1485

-
36. Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych. DzU z 2000 r. nr 23, poz. 295
37. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1592
38. Ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji. DzU z 2005 r. nr 25, poz. 202
39. Ustawa z dnia 12 lipca 1995 r. o ochronie roślin uprawnych. DzU z 2002 r. nr 171, poz. 1398
40. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Państwowej Inspekcji Handlowej. DzU z 2009 r. nr 151, poz. 1219
41. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. DzU z 2001 r. nr 112, poz. 198