

JANINA CIECHANOWICZ

KOMPETENCJE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ZAKRESIE OCHRONY I KSZTAŁTOWANIA ŚRODOWISKA

Problematykę ochrony środowiska pod względem jej zasięgu podzielić można na trzy kategorie: na problematykę lokalną, regionalną i globalną. Problematyka lokalna związana jest głównie z funkcjonowaniem osiedli ludzkich. Zaś problematyka regionalna, zwana niekiedy terytorialną obejmuje obszary lądowe wraz z wodami morskimi podlegającymi jurysdykcji państwa nadbrzeżnego. Problematyka globalna dotyczy spraw o zasięgu światowym¹.

Problematyka lokalna i regionalna obejmująca generalnie: wody, ziemię, przyrodę żywą i nieożywioną rozwiązywana jest przez poszczególne państwa i ich ustawodawstwa wewnętrzne. Natomiast problematyka globalna leży w gestii prawa międzynarodowego i jest rozwiązywana w drodze międzynarodowych umów, konwencji, układów, a także uchwał organizacji międzynarodowych². Powyższy podział, jakkolwiek klarowny z punktu widzenia kryterium regulacji prawnej, w rzeczywistości nie jest jednak taki oczywisty. Jak pokazała to katastrofa w Czarnobylu problemy lokalne w innym państwie mogą bowiem, w związku z różnorodnymi interakcjami środowiskowymi, łatwo przeistoczyć się w problemy globalne. Powstające wydawałoby się jednostkowo i w sposób ograniczony szkody ekologiczne takie jak spalanie, emisja gazów, po pewnym czasie kumulują się prowadząc do globalnych skutków typu efektu cieplarnianego³. Okazuje się bowiem, że działania jednego państwa prowadzone nawet w całości w obrębie jego jurysdykcji krajowej mogą wywoływać szkodliwe następstwa na terytoriach innych państw lub w obszarach międzynarodowych. Na przykład rzeki odprowadzające ścieki do morza zanieczyszczają nie tylko wody tery-

¹ L. Jastrzębski, *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1990, s. 23.

² J. Menkes, *Środowisko naturalne w świetle prawa międzynarodowego — aspekty teoretyczne*, w: *Prawnomiędzynarodowa ochrona środowiska naturalnego*, pod red. J. Gilasa, Warszawa 1991, s. 48 - 77,

³ S. Michałowski, *Współpraca ekologiczna w Europie*, Warszawa 1990, s. 5, 16- 24; M. G. Renner, *Współpraca w dziedzinie ochrony środowiska*, Ameryka 1990, nr 236, s. 82-88.

torialne państwa nadbrzeżnego, ale również wody terytorialne innych państw i obszar morza otwartego. Szkody wywołane zanieczyszczeniem morza z lądu są jednym z przykładów licznie dziś występujących szkód transgranicznych⁴.

Przedstawiona pokrótce charakterystyka problematyki ochrony środowiska pod względem jej zasięgu i kryterium regulacji wskazuje na to, że właściwe realizowanie kompetencji i zadań samorządu terytorialnego w tej dziedzinie może wywierać pożądany wpływ na ochronę i kształtowanie środowiska nie tylko w ujęciu lokalnym, ale także regionalnym. Wobec powyższego powstaje pytanie, czy dokonany na gruncie ustawodawstwa samorządowego podział kompetencji i zadań pomiędzy organy samorządu terytorialnego a organy administracji rządowej, będzie sprzyjał rozwiązywaniu problemów ochrony środowiska? Rodzi się też inne pytanie: czy w świetle obowiązującego ustawodawstwa istnieją podstawy prawne ku temu, aby samorząd terytorialny mógł odegrać istotną rolę w zapobieganiu zanieczyszczeniom i ochronie środowiska⁵?

W dniu 8 III 1990 r. Sejm uchwalił trzy ustawy o podstawowym znaczeniu ustrojowym: ustawę o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę — ordynacja wyborcza do rad gmin⁶. Istota prawna samorządu terytorialnego polega na tym, że gmina ma osobowość prawną i wykonuje zadania publiczne samodzielnie, tj. w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, korzystając przy tym z ochrony sądowej. Zakres działania gminy jest bardzo rozległy, gdyż obejmuje wszystkie sprawy publiczne, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Są to przede wszystkim sprawy związane z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb lokalnej społeczności. Należą one do zadań własnych gminy. Zadania te zostały szczegółowo wymienione w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym. Można je podzielić na cztery rodzaje⁷, związane z:

⁴ J. Ciechanowicz, *Prawne problemy zanieczyszczenia morza z lądu*, w: *Prawnomiedzynarodowa ochrona*, s. 97 i n.

⁵ E. Borkowska, J. Warakowski, *Ochrona środowiska jako zadanie samorządu terytorialnego. Zarys problemów do rozwiązania*, Warszawa 1990, s. 19: „Kończąc rozważania na temat problemów związanych z koniecznością podjęcia decyzji co do roli, jaką powinny spełniać władze lokalne w realizacji zadań w dziedzinie ochrony środowiska, należy zwrócić uwagę, iż problemów tych nie da się rozwiązać bez znajomości: stanu świadomości ekologicznej społeczeństwa, rodzaju problemów ekologicznych istniejących na szczeblu lokalnym i regionalnym, istoty samorządu terytorialnego i jego powiązań z administracją rządową, zakresu projektowanych zmian administracji rządowej”.

⁶ Dz.U. 1990, nr 16, poz. 94 - 96.

⁷ Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*, Warszawa 1990, s. 12.

- 1) infrastrukturą techniczną (drogi, wodociągi, komunikacja publiczna),
- 2) infrastrukturą społeczną (szkoły, ochrona zdrowia, pomoc społeczna),
- 3) porządkiem i bezpieczeństwem publicznym (ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarno-epidemiologiczne),
- 4) ładem przestrzennym i ekologicznym (gospodarka terenami, ochrona środowiska).

Egzemplifikacja zadań własnych gminy poczyniona we wspomnianym artykule wskazuje na to, czym gminy mogą się zajmować, lecz nie stanowi wyrażnie o czym gminy mogą decydować. Wynika to dopiero z przepisów materialnego prawa administracyjnego. Przepisy te ostatecznie określają szczegółowo treść i przedmiot kompetencji gminy. Aktem, który precyzuje podmiotowość publiczną gminy jest ustawa z 17 V 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, zwana dalej ustawą kompetencyjną⁸. Jak pisze B. Zawadzka, w ustawodawstwie polskim po raz pierwszy dokonano takiej kodyfikacji. Z przepisów ustawy kompetencyjnej wyłania się dopiero pewien model uprawnień samorządu terytorialnego organów administracji ogólnej⁹.

Sprawy z zakresu ochrony i kształtowania środowiska należą bądź to do wyłącznej kompetencji gminy bądź też, a jest takich wiele, należą do administracji rządowej. Decydują o tym przepisy prawa materialnego m.in. ustawy z 31 I 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska¹⁰. Dla przykładu do zadań własnych organów samorządu terytorialnego należy wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów z terenów nieruchomości. Jednak w przypadku gdy nieruchomość wpisana jest do rejestru zabytków można to uczynić za zgodą wojewody¹¹. Do zadań własnych gminy należy wymierzanie kar pieniężnych za samowolne usuwanie drzew lub krzewów¹², a także ustalanie i pobieranie opłat za usuwanie tychże¹³.

⁸ Dz.U. 1990, nr 34, poz. 198; zob. także: *Ustawowy podział kompetencji i zadań pomiędzy organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej (stan prawny z 6 XII 1990 r.)*, Katowice, grudzień 1990; A. Piekara, *Wartości i funkcje społeczne samorządu terytorialnego*, Państwo i Prawo 1990, nr 8, s. 8.

⁹ B. Zawadzka, *Samorząd terytorialny w świetle regulacji ustawowych*, Państwo i Prawo 1990, nr 8, s. 20.

¹⁰ Dz.U. 1980, nr 3, poz. 6 z późn. zm.

¹¹ Art. 45 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.

¹² Art. 110 ust. 1 b ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.

¹³ § 8 rozp. RM z 25 VI 1990 r. w sprawie opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian; Dz.U. 1990, nr 42, poz. 245.

Do katalogu zadań własnych gminy ustawodawca włącza jeszcze takie sprawy, jak: ustanawianie ograniczeń co do czasu pracy i korzystania z urządzeń technicznych oraz środków transportu stwarzających dla środowiska uciążliwości w zakresie hałasu i wibracji, zapewnienie warunków niezbędnych do ochrony przed opadami oraz dbanie o utrzymanie porządku i czystości oraz nakazywanie użytkownikowi maszyn lub urządzeń technicznych do wykonania czynności ograniczających uciążliwości dla środowiska, a w przypadku niezastosowania się użytkownika do tego nakazu, zobowiązanie go do unieruchomienia maszyny lub innego urządzenia technicznego¹⁴.

Jako ważne zadanie własne gminy uznać należy wydawanie w nagłych przypadkach tymczasowego zarządzenia o wprowadzaniu ograniczeń wymienionych w art. 18 ustawy z 7 IV 1949 r. o ochronie przyrody¹⁵. Zarządzenia tego rodzaju są natychmiast wykonalne i tracą swoją moc po upływie trzech miesięcy, o ile nie były wydane na okres krótszy. Dotyczą one poddanych pod ochronę tworów przyrody uznanych za pomniki przyrody, za rezerваты przyrody lub też utworzonych parków narodowych czy też wprowadzonej ochrony gatunkowej roślin lub zwierząt. Jednak już wydawanie zarządzeń dotyczących potrzeby wykonania niektórych prac ochronnych na rzecz pomników przyrody (art. 19 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody) czy też występowanie z wnioskami o ściganie za wykroczenia określone w tej ustawie (art. 31 list. 2) należy do kompetencji kierownika urzędu rejonowego¹⁶.

Wyżej podane przykłady świadczą o tym, że nie wszystkie sprawy z zakresu ochrony środowiska o charakterze lokalnym należą wyłącznie do właściwości samorządu. Są też takie, które obciążają administrację rządową o czym jednak decydują, jak zaznaczono, przepisy prawa materialnego. Przepisy te wskazują nam również, które z zadań własnych samorządu należy uznać za obligatoryjne, a które za fakultatywne. Obligatoryjny charakter zadań własnych określają ustawy. Jeżeli zatem ustawodawca określa konkretne zadania jako obowiązkowe i tu najczęściej podawanym przykładem jest realizacja obowiązku szkolnego, to wówczas na gminie ciąży obowiązek ich wykonania na poziomie minimum, zaś obywatelowi przysługuje z tego tytułu określone roszczenie. Przyjęcie takiego rozwiązania nie oznacza oczywiście, że gmina, radni lub cała społeczność muszą te obowiązki osobiście wykonać. Na gminie spoczywa obowiązek zorganizowania tych usług czy świadczeń¹⁷ -

¹⁴ Art 1 ustawy kompetencyjnej.

¹⁵ Dz.U. 1949, nr 25, poz. 180; Dz.U. 1987, nr 33, poz. 180.

¹⁶ Art. 5 pkt 4 a, b ustawy kompetencyjnej.

¹⁷ J. Pater. *Postępowanie administracyjne w nowym układzie władz terenowych*, Państwo i Prawo 1990, nr 10, poz. 55.

Wymieniony podział na zadania obligatoryjne i fakultatywne można przeprowadzić w stosunku do wszystkich dziedzin należących do zakresu działania gminy, za każdym razem posługując się odpowiednią ustawą szczegółową. Chcąc zatem dowiedzieć się, czy określone zadanie należy do zakresu działania gminy, należy sprawdzić w przepisach prawa materialnego czy nie zostało ono przypisane innemu organowi. Jeżeli nie zostało, a dotyczy spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, to tym samym zadanie to należy do gminy. Jest to domniemanie kompetencji na rzecz gminy.

W sprawach związanych z ochroną środowiska jako ważne zadania własne gminy uznane zostały również inne zadania nie wynikające tylko z ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, ale również z przepisów innych ustaw dotyczących szeroko pojętej problematyki ekologicznej up. ustawy z 26 III 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (np. zatwierdzanie projektu planu zagospodarowania gruntami rolnymi w strefach ochronnych), z ustawy z 12 VII 1984 r. o planowaniu przestrzennym (np. uzgadnianie z właściwymi organami wskazań lokalizacyjnych inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi) czy też z ustawy z 10 X 1987 r. o nasiennictwie (np. nakazywanie posiadaczom gruntu rolnego zniszczenia zasiewów lub nasadzeń o nieodpowiedniej zdrowotności).

Odrębną kategorią zadań należącą do gminy są zadania zlecone¹⁸. Są to określone w ustawach, zadania i kompetencje należące dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej bądź do wojewódzkich rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego. Z ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska do zadań zleconych należą: ustanawianie parku Miejskiego, określanie jego granic oraz sposobu wykonywania ochrony (art. 42 ust. 2 pkt 1), możliwość uznania za park wiejski terenów na których znajduje się starodrzew (art. 47 ust. 2 pkt 2). Zadania te nałożone na gminę przez art. 4 ustawy kompetencyjnej mają charakter zadań obligatoryjnych. Nadzór nad ich realizacją sprawowany jest na podstawie nie tylko legalności, ale również celowości¹⁹.

Zadania zlecone gmina może podejmować także dobrowolnie opierając się na porozumieniu z organami administracji rządowej. Może to być Porozumienie administracyjnoprawne, jak również umowa cywilnoprawna. Tryb powierzania prowadzenia spraw należących do właściwości administracji rządowej określają przepisy ustawy z 22 III 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej²⁰. Na realizację za-

¹⁸ Art. 3 i 4 ustawy kompetencyjnej.

¹⁹ Z. Niewiadomski, K. Grzelczak, Ustawa o samorządzie, s. 13.

²⁰ Dz.U. 1990, nr 21, poz. 123.

dań zleconych gmina musi otrzymać środki finansowe przekazane jej przez administrację rządową.

Ustawa kompetencyjna (art. 26) wprowadziła pewne zmiany do ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Generalnie sprowadzają się one do tego, że wiele przepisów adresowanych dotąd do organów administracji państwowej i rad narodowych, jest obecnie adresowanych do organów administracji rządowej i organów gminy. I tak np. rozstrzygnięcia wydawane przez te organy nie mogą naruszać wymagań ochrony środowiska, a w szczególności ustaleń planów zagospodarowania przestrzennego dotyczących ochrony środowiska. Decyzja administracyjna, a więc najpowszechniejsza z form rozstrzygnięć, naruszająca te wymagania, wynikające z przepisów ustawowych, łącznie z przepisami wykonawczymi do ustaw lub z ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego, jest nieważna. Stwierdzenie nieważności takiej decyzji następuje zgodnie z przepisami art. 156 - 160 kodeksu postępowania administracyjnego ²¹.

W myśl art. 42 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska organy gminy winny zapewnić mieszkańcom miast korzystanie z przyrody żywej, przede wszystkim przez tworzenie terenów zieleni miejskiej, a w szczególności parków, zieleńców czy pracowniczych ogrodów działkowych. W odniesieniu do ogrodów działkowych na mocy ustawy kompetencyjnej art. 1 pkt 17 a-e, większość zadań w tym zakresie uznana została za zadania własne organów samorządu terytorialnego.

Zarówno organy administracji rządowej jak i organy gminy winny zapewnić warunki niezbędne do realizacji przepisów o ochronie środowiska na terenie objętym właściwością tych organów oraz przez podległe i nadzorowane jednostki organizacyjne. Gmina może być podzielona na sołectwa oraz dzielnice miejskie (osiedla), ale wszystkie te jednostki nie mają charakteru wyodrębnionych terytorialnie związków samorządowych. Nie stanowią odrębnych korporacji i nie mają osobowości prawnej. Mają status jednostek pomocniczych. Są wyłącznie jednostkami podziału terytorialnego ²².

Ustawa o samorządzie terytorialnym przewiduje dwa organy gminy, radę i zarząd. Rada gminy może powoływać wewnętrzne organy kolegialne, takie jak komisje stałe i doraźne, np. związane z ochroną środowiska. Komisje te działają w imieniu rady i w zakresie przez nią ustalonym. Do wyłącznej właściwości rady gminy należą sprawy wy-

²¹ E. Radziszewski, *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Warszawa 1987, s. 43 - 45.

²² M. Błażejczyk, A. Jurcewicz, B. Kozłowska, K. Strużczyk, *Samorząd mieszkańców wsi w systemie samorządu terytorialnego*, Państwo i Prawo 1990, nr 8 s. 28-39.

mienione w art. 18 ust. 2, w tym m.in. uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska uznaje planowanie przestrzenne za podstawowy instrument prawny ochrony środowiska. Oznacza to, że określone decyzje administracyjne, mające szczególne znaczenie dla ochrony środowiska, wydawane na podstawie prawa administracyjnego materialnego muszą być oparte na dwóch podstawach prawnych: tj. na odnośnych ustawach chroniących poszczególne elementy przyrodnicze, czy chroniące człowieka przed uciążliwościami środowiska oraz na przepisach prawa lokalnego w zakresie planów zagospodarowania przestrzennego²³. Ustawodawca przyjął, jak się wydaje, zbyt optymistyczne założenie, że plan zagospodarowania przestrzennego będzie zawsze zgodny z materialnoprawnymi przepisami o ochronie środowiska, gdy tymczasem wcale tak nie musi być²⁴. Dlatego należałoby postulować wprowadzenie do ustawy o planowaniu przestrzennym prawnej możliwości zaskarżenia planu, którego ustalenia naruszają przepisy o ochronie środowiska, a nie dopiero decyzji wydawanych na podstawie takiego planu.

Wychodząc z założenia, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ze względu na swe znaczenie wywiera istotny wpływ na losy całej lokalnej społeczności, nie dziwi pozostawienie jego uchwalenia do wyłącznej właściwości rady. W określeniu programów ochrony środowiska winny także współuczestniczyć organy gminy. Tymczasem ustawodawca scedował to wyłącznie na terenowe organy administracji rządowej (art. 90 ust. 2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska).

Organy administracji rządowej i organy gminy, w tym przypadku zarząd, sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska na terenie objętym ich właściwością. Organy te zostały również upoważnione do udzielania pomocy organizacjom społecznym w ich działalności na rzecz ochrony środowiska. Organy gminy mogą samodzielnie powierzać osobom fizycznym i jednostkom organizacyjnym, na ich wniosek lub za ich zgodą, funkcje społecznych opiekunów środowiska, określając każdorazowo przedmiot i zakres powierzonych im zadań.

W przypadku nadzwyczajnych zagrożeń środowiska wojewoda jest najbardziej kompetentnym organem podejmującym działania i środki mające usunąć zagrożenie i jego skutki. On też określa związane z tym między innymi obowiązki organów gminy. Organy gminy mogą wprowadzać obowiązki świadczeń osobistych i rzeczowych dla celów zorga-

²³ L. Jastrzębski, *Prawo ochrony środowiska*, s. 88.

²⁴ *Skuteczność prawa ochrony środowiska w warunkach reformy gospodarczej*, pod red. J. Sommera, Wrocław 1990, s. 123.

nizowanej akcji społecznej w celu zwalczania nadzwyczajnego zagrożenia środowiska²⁵. Wydaje się, że obecnie obowiązujące unormowanie jest wysoce niewystarczające wobec możliwości wystąpienia różnego rodzaju nadzwyczajnych zagrożeń środowiska takich jak katastrofy czy szczególnie poważne awarie.

Jakkolwiek by nie analizować kompetencji gminy w zakresie ochrony środowiska, to należy stwierdzić, że ograniczają się one do zadań o charakterze wybitnie lokalnym. Jednocześnie jednak należy być świadomym tego, że zdecydowana większość problemów związana z ochroną środowiska ma zasięg i charakter ponadlokalny, a więc regionalny, krajowy, a nawet międzynarodowy. Z tych też powodów zapewne przyjęto taki a nie inny podział kompetencji i zadań pomiędzy organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej. Źródłem obecnego podziału kompetencji nie należy, w odczuciu autorki, wiązać z niskim poziomem edukacji i świadomości ekologicznej, o jakim się niekiedy mówi, w odniesieniu do społeczności lokalnych. Dzięki środkom masowego przekazu wzrasta świadomość ekologiczna całego społeczeństwa. Rozpowszechnia się też wraz z modelem socjalnej gospodarki rynkowej do którego dążymy, także moda i zapotrzebowanie na produkty i technologie ekologicznie czyste. Jest oczywistym, że społeczności lokalne znają bardziej zagrożenia i stan środowiska na swoim terenie, niż organy naczelne państwa. Jednak niemożliwość przeciwstawienia się im, bądź też ich likwidacji wynika z braku środków finansowych. Fatalna kondycja finansowa gmin ogranicza realizację wielu zadań najczęściej kosztem zadań z zakresu ochrony środowiska. Stąd dla funkcjonowania gmin priorytetowe znaczenie może mieć prowadzona przez nie działalność gospodarcza. Gmina mając osobowość prawną może być podmiotem w obrocie cywilnoprawnym, a zatem może wchodzić w spółki, być podmiotem różnego rodzaju darowizn i zapisów, czy też dysponować własnym majątkiem, a więc mieniem komunalnym. Zresztą gmina ma nawet obowiązek prowadzenia działalności gospodarczej związanej z realizacją zadań o charakterze użyteczności publicznej. Gmina występuje wówczas jako podmiot gospodarczy, który w swojej działalności winien przestrzegać wymogów ochrony środowiska.

Znacznie większe perspektywy w zakresie efektywnego rozwiązywania problemów ochrony środowiska stwarza przepis art. 10 ustawy o samorządzie terytorialnym. Wykonywanie zadań publicznych przekraczających możliwości gminy następuje w drodze współdziałania między-

²⁵ Art. 104 i 105 ustawy o ochronie środowiska oraz przepisy dekretu z 23 IV 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (Dz.U. 1953, nr 23, poz. 93 z późn. zm.).

komunalnego. Ustawodawca nie ogranicza zakresu przedmiotowego tego współdziałania ani też jego form prawnych, a zatem może mieć ono charakter cywilnoprawny czy też publicznoprawny. Procedura tworzenia związków i porozumień komunalnych unormowana jest w wymienionej ustawie w rozdziale 7 (art. 65 - 75). Ustawodawca przewiduje możliwość tworzenia związków obligatoryjnych, w których uczestnictwo gminy jest obowiązkowe. Związki tego rodzaju tworzone mogą być wyłącznie w drodze ustawy. Przykładem takiego związku jest miasto stołeczne Warszawa, będące z mocy prawa związkiem dzielnic — gmin²⁶. Do zakresu działania i zadań tego właśnie związku należą między innymi sprawy publiczne o znaczeniu ogólnomiejskim spośród zadań określonych w art. 7 ustawy o samorządzie terytorialnym. Chodzi tu szczególnie o zadania, których wykonanie przekracza możliwości dzielnic i wymaga współdziałania międzykomunalnego. Przykładem takich zadań w odniesieniu do ochrony środowiska może być walka z zanieczyszczeniem wód Odry lub Wisły, a także powietrza atmosferycznego na Śląsku. Dla ich rozwiązania winny być utworzone związki komunalne. Szczególnie pożądane byłoby utworzenie związków komunalnych na obszarach ekologicznego zagrożenia, dla zlikwidowania których w zasadzie niewiele się robi poza informowaniem społeczeństwa o ich istnieniu. Obszary ekologicznego zagrożenia to te, na których nastąpiło załamanie stanu równowagi przyrodniczej przejawiające się w degeneracji układów biologicznych, utracie odporności i zaniku zdolności do ich samooczyszczania się. Obecnie²⁷ jest ich w Polsce 29. Samorządy i ich związki mogłyby opracowywać programy gospodarowania na tych obszarach, programy ochrony środowiska oraz stworzyć wspólną straż ekologiczną.

Na pytania postawione na wstępie, czy przydzielone samorządowi kompetencje w zakresie ochrony i kształtowania środowiska będą sprzyjać rozwiązywaniu problemów z tego zakresu, należy, zdaniem autorki, odpowiedzieć twierdząco. W gestii samorządu pozostawono pewną niewielką zresztą ilość zadań o znaczeniu *stricte* lokalnym. Stwierdzenie, że degradacja i zanieczyszczenie środowiska nie uznają administracyjnych granic nie jest oczywiście odkrywcze. Niemniej jednak wskazuje ono na konieczność rozwiązywania zagrożeń ekologicznych przede wszystkim przez organy rządowej administracji ogólnej i naczelne organy państwa. Ich zadaniem jest tworzenie warunków insty-

²⁶ Art. ustawy z 18 V 1990 r. o ustroju samorządu miasta st. Warszawy (Uz.U. 1990, nr 34, poz. 200).

²⁷ *Ochrona środowiska 1989*. Materiały statystyczne 68, GUS, Warszawa 1989, s. 192.

tucjonalnych oraz ekonomicznych wymuszających osiągnięcie określonych standardów jakości środowiska. Taki przydział zadań wynika z czysto publicznego charakteru dóbr środowiskowych, takich jak np.: woda i powietrze atmosferyczne²⁸. Dobra tego rodzaju cechuje „zbiorowa użyteczność” zwana też „zbiorową konsumowalnością”. Cechę tę rozumieć należy w ten sposób, że niekoniecznie chodzi o faktyczne wspólne użytkowanie pewnego dobra, lecz o możliwość takiego użytkowania. Łączność konsumpcji jest więc zatem głównym kryterium podziału dóbr na publiczne i indywidualne. Stąd też zasadne wydaje się powierzenie takich a nie innych kompetencji z zakresu ochrony środowiska samorządowi terytorialnemu. Trudno obecnie mówić o tym, by same gminy mogły odegrać istotną rolę w tym zakresie.

Ujawniające się coraz częściej regionalne i międzynarodowe aspekty zanieczyszczeń w postaci transgranicznych szkód ekologicznych, wymuszają wręcz interwencjonizm państwowy w rozwiązywaniu tych problemów. Państwo musi stworzyć przy pomocy odpowiednich instrumentów prawnych, zabezpieczenia finansowego i przedsięwzięć techniczno-organizacyjnych swoistą infrastrukturę prewencyjną i „egzekucyjną” skierowaną na walkę z zanieczyszczeniami i ochronę środowiska. Bez spełnienia tych warunków kompetencje samorządu terytorialnego w dziedzinie ochrony środowiska mogą okazać się w realizacji sumą przypadkowych i jednostkowych działań.

THE POWERS OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT IN THE SPHERE OF NATURAL ENVIRONMENT PROTECTION AND DEVELOPMENT

S u m m a r y

The issues of natural environment protection may be divided into three groups: local, regional and international ones. The powers of communal authorities extend to all public aspects, including the environment protection, connected with the satisfaction of collective needs of the local population. Such tasks belong to the category of so-called commune's own tasks. The provisions of substantive administrative law determine the scope and subject-matter of commune's powers. A separate category of tasks from so-called delegated tasks, belonging until recently to the competence of national councils and the organs of state administration. A commune may also carry out other delegated tasks, if a necessary agreement with the organs of government administration has been reached.

Recent amendments of the Act on Environmental Protection have vested many powers in the organs of government administration and the organs of a commune. It should be stressed that now a commune has exclusive powers to adopt zoning

²⁸ B. Fiedor, *Przyczynek do ekonomicznej teorii zanieczyszczenia i ochrony środowiska*, Wrocław 1990, s. 39, 40, 49 i n.

plans. Such plans are the basic legal instrument of environmental protection. Great prospects for the efficient approach to the problems of environmental protection offers the possibility of inter-communal cooperation of communes. Inter-communal unions and agreements established to fight water pollution of the Vistula and the Odra rivers, or to reduce air pollution would be the optimum way of exploiting the powers of self-government.