

Tomasz BOJAR-FIJAŁKOWSKI*

Zadania gminy w zakresie zarządzania środowiskiem – kierunki zmian

Wprowadzenie

Administracja publiczna jako struktura ma współcześnie wiele postaci – nie tylko administruje, ale i zarządza. Należałoby się przyjrzeć, na ile realizuje obie te funkcje oraz które czynności administracji publicznej zaliczyć do administrowania, a które do zarządzania i co to współcześnie znaczy, szczególnie w zakresie ochrony środowiska, oddziaływania na nie i jego kształtowania. Zadania te niezwykle często podejmowane są przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym tę podstawową, czyli gminę. Warte zastanowienia jest więc, jakie zadania gmina ma w zakresie środowiska, jak je realizuje oraz w jakim kierunku zmierzają aktualnie obserwowane zmiany w tym zakresie.

Celowi temu służy niniejsze opracowanie. Jego pierwsza część skupia się na wyjaśnieniu różnic między ochroną środowiska a zarządzaniem środowiskiem oraz – co z tego wynika – prawem ochrony środowiska i prawem zarządzania środowiskiem. Część druga, skoncentrowana już na zarządzaniu środowiskiem realizowanym przez gminę, dokonuje analizy wybranych obszarów jej aktywności, w tym m.in.: zadań, kompetencji, instrumentów i metod finansowania. Całość kończą wnioski. Tekst został oparty na literaturze przedmiotu oraz aktach prawnych aktualnych na dzień 30 listopada 2017 r.

* Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Wydział Prawa i Administracji, e-mail: tbojar@ukw.edu.pl.

Ochrona środowiska a zarządzanie środowiskiem

W doktrynie polskiej, wedle autora nieszczęśliwie, przyjęła się nazwa ustawy i dziedziny nauki „prawo ochrony środowiska”, kiedy to w większości państw europejskich mowa jest o „prawie środowiska” czy „prawie środowiskowym”. Pojęcia „prawo ochrony środowiska” czy „prawo ekologiczne” występują raczej w doktrynach słabiej rozwiniętych, w państwach byłego bloku wschodniego. Nazewnictwo to weszło do użycia w Polsce wraz z przyjęciem w 2001 r. ustawy Prawo ochrony środowiska¹, mimo że wcześniejsza nomenklatura z ustawy „o kształtowaniu i ochronie środowiska”² była znacznie trafniejsza. Wbrew pozorom różnica w pojmowaniu prawa środowiska a prawa ochrony środowiska jest duża.

Prawo środowiska powinno być rozumiane jako reguły dotyczące środowiska i różnej aktywności z nim związanej czy też na nim prowadzonej. W tym pojęciu środowisko jest przedmiotem regulacji. Tak rozumianym prawem środowiska są: prawo geologiczne, prawo wodne, prawo łowieckie, prawo ochrony przyrody, prawo ochrony klimatu jak również krajobrazu, prawo ochrony zwierząt – gdyż wszystkie te obiekty stanowią elementy środowiska. W prawie środowiska ma swoje miejsce idea zrównoważonego rozwoju.

Prawo środowiskowe powinno być rozumiane jako regulacje próśrodkowe które są adresowane do użytkowników środowiska oraz tych, których działalność ma wpływ na środowisko, którzy na nie oddziałują. Czynimy to wszyscy jako użytkownicy środowiska, m.in. jako producenci dwutlenku węgla i wytwórcy odpadów. Prawo środowiskowe ma zdecydowanie szerszy zasięg niż prawo środowiska, gdyż obejmuje także regulacje dotyczące opakowań, odpadów, budownictwa, projektowania itd. W nim mieści się idea sprawiedliwości ekologicznej³ oraz idea gospodarki o obiegu zamkniętym⁴.

Dopiero w ramach prawa środowiska można rozróżnić prawo ochrony środowiska i prawo zarządzania środowiskiem. Ochrona środowiska, która ma postać pasywną, opiera się na działaniach konserwatorskich, a jej celem jest utrzymanie i niepogarszanie stanu objętych ochroną elemen-

¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2017 r., poz. 519.

² Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, Dz.U. z 1980 r. Nr 3, poz. 6 z późn. zm.

³ Szerzej zob. *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, red. T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2016.

⁴ Szerzej zob. Z. Bukowski, *Gospodarka o obiegu zamkniętym a prawo ochrony środowiska*, [w:] *Sprawiedliwość ekologiczna...*, s. 45–54.

tów środowiska. Stąd prawo ochrony środowiska reguluje taką właśnie ochronę, jej zasady, formy, warunki i sankcje. Tak rozumianym prawem ochrony środowiska jest w pierwszej kolejności prawo ochrony przyrody oraz prawo ochrony zwierząt.

Natomiast zarządzanie środowiskiem to zarządzanie użytkowaniem i kształtowaniem środowiska poprzez sterowanie jego procesami oraz monitorowanie czy też kontrolowanie wpływu innych organizmów i organizacji na środowisko. Jest ono aktywnym, twórczym procesem obejmującym: planowanie, proces decyzyjny, wybór najlepszych instrumentów oddziaływania, realizację działań dokonywanych na elementach środowiska czy też przy ich użyciu.

Zarządzanie środowiskiem to sfera przynależna władzy publicznej. W pogład taki wpisuje się S. Wrzosek, pisząc o administracji publicznej jako o organie wykonującym zadania zarządzania środowiskiem⁵. Zarządzanie środowiskiem, jako proces inicjowany przez organy administracji publicznej, w tym jednostki samorządu terytorialnego, sprowadza się najczęściej do tworzenia reguł oddziaływania jednostek na środowisko⁶. Zarządzający środowiskiem wyznaczają za pomocą regulacji prawnych granice tego wpływu oraz jego warunki, także o charakterze ekonomicznym. Na gruncie literatury europejskiej i amerykańskiej niewiele pozycji opisuje ten proces, włączając go do ogólnego pojęcia administrowania⁷. Właściwe byłoby przypisanie zarządzania środowiskiem szerszemu pojęciu zarządzania publicznego⁸. Zarządzania środowiskiem dokonują upoważnione organy administracji publicznej, których działania mają charakter władczy, a wyniki tych działań są obligatoryjne dla ich adresatów, kiedy są one realizowane nierynkowymi instrumentami prawa ochrony środowiska, takimi jak decyzje administracyjne. Jednocześnie współcześnie wzrasta wykorzystanie w procesie zarządzania środowi-

⁵ Zob. S. Wrzosek, *Zarządzanie środowiskiem przez administrację publiczną w Polsce*, Białystok 1999.

⁶ T. Bojar-Fijałkowski, *Nauka o zarządzaniu w gospodarczym prawie środowiska – analiza wybranych pojęć*, [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, red. B. Rakoczy, K. Karpus, M. Szalewska, M. Walas, Toruń 2015, s. 203.

⁷ Uwzględniają go m.in.: R.S. Axelrod, S.D. Vandeveer, N.J. Vig, *Introduction: Governing the international environment*, [w:] *The global environment. Institutions, law and policy*, eds. R.S. Axelrod, S.D. Vandeveer, D.L. Downie, Washington 2010, s. 1–26; M.A. Eisner, *Governing the environment: the transformation of environmental regulation*, Boulder 2007; *Governing the environment. Persistent challenges, uncertain innovations*, ed. E.A. Parson, Toronto 2001; *Research to protect, restore and manage the environment*, ed. N. Grossblatt, Washington 1993, s. 23–86.

⁸ B. Kozuch, *Istota zarządzania publicznego*, „Problemy Zarządzania” 2005, nr 4, s. 40–50; J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 18–28.

skiem instrumentów ekonomicznych, jak pozwolenia zbywalne, systemy zarządzania środowiskowego, i prywatnoprawnych, jak umowy cywilne zawierane przez organy administracji publicznej, szczególnie kiedy zarządzanie środowiskiem powierzane jest innym niż organy administracji publicznej podmiotom.

Z tego powodu prawem zarządzania środowiskiem powinny być określone te regulacje, które wskazują zadania i kompetencje jednostek w zakresie ingerencji w środowisko, w tym planowanie działań na środowisku i z wykorzystaniem jego elementów, m.in. eksploatację, oraz metody i narzędzia takich działań. Prawo zarządzania środowiskiem to reguły wykorzystywania środowiska oraz jego kształtowania, zmiany czy też ulepszania. O realizacji przez gminę tak rozumianego prawa zarządzania środowiskiem traktować będzie dalsza część niniejszej pracy.

Wybrane zadania gminy w sferze zarządzania środowiskiem

J. Ciechanowicz-McLean zauważa, iż współcześnie lokalne działania potrafią wywołać bardzo szeroki efekt lub przynajmniej go wzmocnić. Dzieje się to zarówno w przypadku awarii czy szkód w środowisku o charakterze transgranicznym, jak i w przypadku lokalnie wytwarzanych zanieczyszczeń powietrza wpływających na globalne problemy klimatyczne⁹. Stąd należy się zgodzić z jej uwagą porządkującą o trzech poziomach problemów środowiskowych¹⁰ i trzech płaszczyznach prawa na nie reagujących¹¹. W literaturze przedmiotu¹² dominuje, nie kwestionujący, a wpisujący się w powyższą propozycję, podział zadań jednostek samorządu terytorialnego w sferze środowiska na te o charakterze: organizatorskim¹³, bezpo-

⁹ J. Ciechanowicz-McLean, *Zadania i kompetencje gminy w zakresie ochrony środowiska – kierunki zmian*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. 34, s. 169.

¹⁰ Lokalnym, regionalnym i globalnym.

¹¹ Krajowym i regionalnym, którym w naszym przypadku jest prawo Unii Europejskiej, oraz międzynarodowym.

¹² A. Barczak, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006, s. 54–56; E. Kowalewska, A. Barczak, *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Warszawa 2015.

¹³ W tym tworzenie planów, programów, funkcje zagospodarowania przestrzennego oraz zarządzania krajobrazem.

średnio wykonawczym¹⁴, zobowiązująco-reglamentacyjnym¹⁵, kontrolno-nadzorczym¹⁶.

Pierwszą z wymienionych funkcji jest organizatorsko-planistyczna. Należy zauważyć, że rola gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie wzrasta. Ostatni dokument ustanawiający politykę ekologiczną państwa obejmował bowiem lata 2009–2012 z perspektywą do roku 2016¹⁷. Po zmianach legislacyjnych z roku 2014¹⁸ przekształcono podstawy planowania ochrony środowiska, łącząc te zagadnienia z polityką rozwoju i planowaniem strategicznym. Ustawodawca przekazał zadania planowania ochrony środowiska jednostkom samorządu terytorialnego, aby te na swoich obszarach kompetencji w formie uchwał przyjęły odpowiednie plany. O ile decentralizacja w ocenie autora jest korzystnym modelem rozwoju administracji publicznej, o tyle rozwiązanie to nie jest adekwatne dla zagadnienia takiego jak planowanie ochrony środowiska. Planowanie to bowiem powinno być, przynajmniej częściowo, scentralizowane, aby uwzględniać szerszą perspektywę relacji transgranicznych oraz wymagań globalnych. Trudno jest jeszcze, co podkreśla Z. Bukowski¹⁹, jednoznacznie ocenić efektywność tych radykalnych zmian systemowych dla efektywności zarządzania środowiskiem, ale widać już tendencję, w jaką się wpisują. Niezasadne wydaje się obarczanie gmin obowiązkiem przygotowywania planów ochrony środowiska, kiedy to większość z nich nie uporała się z planami zagospodarowania przestrzennego, nie mniej istotnymi dla zarządzania publicznego, w tym zarządzania środowiskiem.

Gdy mowa o funkcji wykonawczej gminy w sferze oddziaływania na środowisko, na pierwszy plan, przy braku możliwości oceny realizacji gos-

¹⁴ W tym dostarczanie wody i odbiór odpadów, realizacja szeregu zadań w postaci gospodarki komunalnej.

¹⁵ W tym wydawanie decyzji administracyjnych będących pozwoleniami, koncesjami, zezwoleniami itd. Widoczny jest tu także proces zastępowania typowych, publicznoprawnych, form działania administracji publicznej formami wywodzącymi się z prawa prywatnego, jak umowy cywilnoprawne czy instrumenty finansowe. Zagadnienie to, obecne także w dorobku J. Bocia, jest nie tylko aktualne, ale i zdecydowanie rozwojowe w polskim prawie publicznym. Szerzej zob. J. Boć, A. Błaś, *Umowy publicznoprawne*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2000 i n.

¹⁶ W tym monitoring stanu środowiska.

¹⁷ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 maja 2009 r. w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka ekologiczna Państwa na lata 2009–2012 z perspektywą do roku 2016”, „Monitor Polski” 2009, nr 34, poz. 501.

¹⁸ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2014 r., poz. 1101.

¹⁹ Por. Z. Bukowski, *Polityka ochrony środowiska a planowanie ochrony środowiska w Polsce*, [w:] *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, red. A. Barczak, A. Ogórnowska, Szczecin 2016, s. 245–253.

podarki wodno-ściekowej w nowych ramach prawnych²⁰ z uwagi na wciąż krótki okres funkcjonowania regulacji, wysuwa się gospodarka odpadami komunalnymi. Tak zwana rewolucja śmieciowa²¹ przeniosła na gminy niełatwe zadanie organizacji publicznego systemu odbioru, transportu i utylizacji odpadów komunalnych i okazała się tak nieskuteczna, że resort środowiska ujednolicił w całym kraju metody segregacji odpadów komunalnych²². Wciąż wiele gmin nie uporało się ze zbudowaniem sprawnego modelu zarządzania odpadami. Stabilizację w tym względzie utrudnia sam ustawodawca, regularnie nowelizując nie tylko przepisy odpadowe, ale także prawo zamówień publicznych, które dla organizacji tych usług jest kluczowe.

Gospodarka komunalna w polskich realiach jest bardzo często realizowana z pomocą spółek komunalnych. Te, z uwagi na swój charakter i skład właścicielski, mogą korzystać z zamówień typu *in-house*²³ udzielanych bezprzetargowo, w formie powierzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego będącą jej właścicielem. Po wielu staraniach samorządu terytorialnego, aby polskie przepisy wyraźnie umożliwiały wykorzystanie dla zakupu usług związanych z gospodarką odpadami komunalnymi metody *in-house*, co było zakazane, choć ogólne zasady prawa zamówień publicznych taką możliwość dawały, ustawodawca *in-house* wprowadził także do regulacji czystości i porządku w gminie. Jednakże nowelizacja prawa zamówień publicznych²⁴ wprowadziła w tym zakresie warunki²⁵, po których spełnieniu możliwe jest zastosowanie tej, korzystnej z punktu widzenia gminy i jej spółki, metody. W praktyce spółki komunalne nie spełniają aktualnych, wyśrubowanych kryteriów.

²⁰ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, Dz.U. z 2017 r., poz. 1566 z późn. zm.

²¹ Szerzej zob. T. Bojar-Fijałkowski, *Gospodarka odpadami komunalnymi jako ekologiczny instrument estetyki w gminie – uwagi prawne*, „Przestrzeń – Ekonomia – Społeczeństwo” 2012, nr 2, s. 31–40.

²² Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, Dz.U. z 2017 r., poz. 19.

²³ T. Bojar-Fijałkowski, *Realizacja zadań własnych gminy przez spółkę kapitałową na przykładzie Abruko Sp. z o.o. we Władysławowie*, [w:] *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, red. A. Kołomycew, B. Kotarba, Rzeszów 2012, s. 429–443.

²⁴ Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2016 r., poz. 1020.

²⁵ Zamawiający (jednostka sektora finansów publicznych) sprawuje nad spółką komunalną kontrolę; ponad 90% działalności tej spółki dotyczy wykonywania zadań powierzonych jej przez zamawiającego; w kontrolowanej spółce nie ma bezpośredniego udziału kapitału prywatnego.

Tym samym zadania gminy powierzane są w otwartym trybie prawa zamówień publicznych²⁶, często przedsiębiorcom prywatnym²⁷.

Szczególnie aktualnym problemem środowiskowym w Polsce jest zanieczyszczenie powietrza w dużych miastach²⁸. Działania w tym względzie podejmują zarówno gminy, w zakresie współfinansowania wymiany pieców, jak i samorząd województwa, w zakresie uchwał wprowadzających limity i reguły emisji. Ponownie na gminie spoczywają więc zadania bardziej organizacyjne, podejmowane za pomocą instrumentów ekonomicznych, a nie regulacyjne i typowo legislacyjne.

W sferze ochrony przyrody ustawa o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach²⁹ w jej funkcji reglamentacyjnej wyraźnie wyłączyła gminy z procesu kształtowania uprawnień właściciela nieruchomości gruntowej w zakresie wycinki drzew oraz monitorowania takich działań. Co więcej, w praktyce po wejściu w życie wspomnianej ustawy mogliśmy zaobserwować duże zainteresowanie korzystaniem z jej zapisów przez właścicieli nieruchomości gruntowych. W tym czasie i w tych przypadkach jakże potrzebną funkcję monitorowania takich działań częściej podejmowały organizacje pozarządowe, a nie organy administracji publicznej odpowiedzialne za ochronę środowiska. Stąd też ustawodawca planuje podjęcie działań legislacyjnych przywracających efektywną funkcję zobowiązująco-reglamentacyjną gmin. Nieco tylko lepiej prezentują się uprawnienia gmin w zakresie kształtowania krajobrazu. Pozytywnie odbierane z początku uprawnienia polegające na możliwości przyjęcia powszechnie obowiązujących przepisów reklamowych³⁰ w praktyce natrafiły na negatywne oceny sądów administracyjnych, co

²⁶ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 z późn. zm.

²⁷ Ocena własna autora nie pozwala mu się zgodzić z poglądem o pozytywnym aspekcie obniżania kosztów realizacji zadań publicznych dzięki wykorzystywaniu do ich realizacji podmiotów prywatnych. Podkreślić tu należy szczególnie ryzyko obniżenia jakości realizacji takich usług, a czasem wręcz problemy z ich dostarczeniem. Szerzej zob. T. Bojar-Fijałkowski, G. Cern, *Ograniczenia działalności gospodarczej spółki komunalnej – uwagi krytyczne*, [w:] *Współczesna problematyka wybranych zagadnień prawnych i ekonomicznych*, red. M. Geryk, A. Pławska, Gdańsk 2016, s. 19–32.

²⁸ Prawna ochrona powietrza była także istotnym przedmiotem badań J. Bocia. Zob. J. Boć, J. Rotko, *Organizacja i instrumenty prawnej ochrony powietrza w Polsce*, [w:] *Prawna ochrona powietrza i handel uprawnieniami emisyjnymi w Polsce i Niemczech*, red. J. Boć, K. Nowacki, Wrocław 2006.

²⁹ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach, Dz.U. z 2016 r., poz. 2249.

³⁰ Szerzej zob. T. Bojar-Fijałkowski, *Nowe instrumenty prawne zarządzania krajobrazem przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Przestrzeń – Ekonomia – Społeczeństwo” 2015, nr 8/II, s. 183–196.

znacznie ograniczyło zainteresowanie gmin tym czasochłonnym, kosztowym i konfliktogennym przecież instrumentem.

Monitorowanie środowiska i zmian w nim zachodzących, czyli funkcja kontrolna użytkowników środowiska, jest istotną rolą gminy. Zadania w tym względzie są wprawdzie przypisane do organów ochrony środowiska³¹, jednakże liczba organów je realizujących, na różnych szczeblach i w różnym zakresie, jest znacznie większa i obejmuje także organy rządowej administracji centralnej, terenowej, tak zespolonej, jak i niezespolonej. Przy czym struktura ta jest daleka od transparentności i efektywności³². Dlatego tak aktywne w zakresie monitorowania środowiska w miejsce m.in. gmin, są organizacje pozarządowe, którym ustawodawca przyznał szczególne uprawnienia w zakresie dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie, udziału w ochronie środowiska oraz aktywnej roli na prawach strony w postępowaniach administracyjnych z zakresu ochrony środowiska³³.

Wnioski

Pytanie o efektywność i zasadność realizowania poszczególnych zadań z zakresu zarządzania środowiskiem przez jednostki samorządu terytorialnego, szczególnie gminy, podnoszone jest w doktrynie nie od dziś³⁴. Odpowiadając na nie, nie sposób podzielić optymizmu J. Ciechanowicz-McLean prezentowanego w różnych opracowaniach na przestrzeni lat³⁵, że „przydzielone gminom zadania i kompetencje w zakresie ochrony środowiska będą sprzyjać rozwiązywaniu problemów środowiskowych”³⁶.

Doświadczenie, szczególnie ostatniej dekady, pokazuje, że ustawodawca przekazuje gminom zadania trudne, kapitałochłonne, a dowolność ich wykonywania, która w innych sferach publicznych może być atutem,

³¹ Szerzej zob. D. Trzcińska, N. Tucholska, M. Żurawik-Paszkowska, *Organy ochrony środowiska w Polsce i Unii Europejskiej*, Gdańsk 2016.

³² T. Bojar-Fijałkowski, *Instytucjonalna organizacja ochrony środowiska w Polsce. Postulaty de lege ferenda oparte na analizie rozwiązań wybranych państw europejskich*, [w:] *Prawo i polityka ochrony środowiska...*, s. 186–187.

³³ Na mocy 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, Dz.U. z 2016 r., poz. 353 z późn. zm. oraz art. 31 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1257.

³⁴ J. Boć, *Problemy wydolności samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, [w:] *Polityka lokalna w zakresie ochrony środowiska*, red. P. Buczkowski, Poznań 1995.

³⁵ J. Ciechanowicz, *Kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie ochrony i kształtowania środowiska*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, R. LIII, z. 2, s. 105–106.

³⁶ J. Ciechanowicz-McLean, *op. cit.*, s. 177.

w tym przypadku uniemożliwia ich skuteczną realizację. Ustawodawca, utożsamiany z administracją rządową, systematycznie wycofuje się z aktywności w sferze publicznej, w tym w obszarze kształtowania środowiska. Opuszczone przezeń miejsce zajmują przedsiębiorcy, na których nakładane są nowe obowiązki wobec środowiska, w tym finansowe, oraz organizacje pozarządowe i właśnie jednostki samorządu terytorialnego. Co więcej, ustawodawca, ustępując miejsca w kształtowaniu środowiska gminom, wykazuje się niespotykaną kapryśnością i zmiennością regulacyjną, co utrudnia podejmowane przez gminy działania.

Należy podkreślić też, iż efekty przenoszonych na gminy obowiązków, szczególnie w zakresie gospodarki odpadami, będą w niedalekiej przyszłości kluczowe dla wywiązania się Polski ze zobowiązań nałożonych na kraje członkowskie przez Unię Europejską. Aktualny model prawa zarządzania środowiskiem w Polsce nie napawa optymizmem co do możliwości realizacji tych oraz wielu innych zadań.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1257.
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, Dz.U. z 1980 r. Nr 3, poz. 6 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2017 r., poz. 519.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 z późn. zm.
- Ustawa 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. z 2016 r., poz. 353 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2014 r., poz. 1101.
- Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2016 r., poz. 1020.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach, Dz.U. z 2016 r., poz. 2249.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, Dz.U. z 2017 r., poz. 1566 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, Dz.U. z 2017 r., poz. 19.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 maja 2009 r. w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka ekologiczna Państwa na lata 2009–2012 z perspektywą do roku 2016”, „Monitor Polski” 2009, nr 34, poz. 501.

Opracowania

- Axelrod R.S., Vandever S.D., Vig N.J., *Introduction: Governing the international environment*, [w:] *The global environment. Institutions, law and policy*, eds. R.S. Axelrod, S.D. Vandever, D.L. Downie, Washington 2010.
- Barczak A., *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006.
- Boć J., *Problemy wydolności samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, [w:] *Polityka lokalna w zakresie ochrony środowiska*, red. P. Buczkowski, Poznań 1995.
- Boć J., Błaś A., *Umowy publicznoprawne*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Jan Boć, Wrocław 2000.
- Boć J., Rotko J., *Organizacja i instrumenty prawnej ochrony powietrza w Polsce*, [w:] *Prawna ochrona powietrza i handel uprawnieniami emisyjnymi w Polsce i Niemczech*, red. J. Boć, K. Nowacki, Wrocław 2006.
- Bojar-Fijałkowski T., *Gospodarka odpadami komunalnymi jako ekologiczny instrument estetyki w gminie – uwagi prawne*, „Przestrzeń – Ekonomia – Społeczeństwo” 2012, nr 2/II.
- Bojar-Fijałkowski T., *Instytucjonalna organizacja ochrony środowiska w Polsce. Postulaty de lege ferenda oparte na analizie rozwiązań wybranych państw europejskich*, [w:] *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, red. A. Barczak, A. Ogonowska, Szczecin 2016.
- Bojar-Fijałkowski T., *Nauka o zarządzaniu w gospodarczym prawie środowiska – analiza wybranych pojęć*, [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, red. B. Rakoczy, K. Karpus, M. Szalewska, M. Walas, Toruń 2015.
- Bojar-Fijałkowski T., *Nowe instrumenty prawne zarządzania krajobrazem przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Przestrzeń – Ekonomia – Społeczeństwo” 2015, nr 8/II.
- Bojar-Fijałkowski T., *Realizacja zadań własnych gminy przez spółkę kapitałową na przykładzie Abruko Sp. z o.o. we Władysławowie*, [w:] *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, red. A. Kołomycew, B. Kotarba, Rzeszów 2012.
- Bojar-Fijałkowski T., Cern G., *Ograniczenia działalności gospodarczej spółki komunalnej – uwagi krytyczne*, [w:] *Współczesna problematyka wybranych zagadnień prawnych i ekonomicznych*, red. M. Geryk, A. Pławska, Gdańsk 2016.
- Bukowski Z., *Gospodarka o obiegu zamkniętym a prawo ochrony środowiska*, [w:] *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, red. Tomasz Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2016.
- Bukowski Z., *Polityka ochrony środowiska a planowanie ochrony środowiska w Polsce*, [w:] *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, red. A. Barczak, A. Ogonowska, Szczecin 2016.
- Ciechanowicz J., *Kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie ochrony i kształtowania środowiska*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, R. LIII, z. 2.
- Ciechanowicz-McLean J., *Zadania i kompetencje gminy w zakresie ochrony środowiska – kierunki zmian*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. 34.
- Eisner M.A., *Governing the environment: the transformation of environmental regulation*, Boulder 2007.
- Governing the environment. Persistent challenges, uncertain innovations*, ed. E.A. Parson, Toronto 2001.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.
- Kowalewska E., Barczak A., *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Warszawa 2015.
- Koźuch B., *Istota zarządzania publicznego*, „Problemy Zarządzania” 2005, nr 4.
- Research to protect, restore and manage the environment*, ed. N. Grossblatt, Washington 1993.
- Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, red. T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2016.

Trzcńska D., Tucholska N., Żurawik-Paszkowska M., *Organy ochrony środowiska w Polsce i Unii Europejskiej*, Gdańsk 2016.

Wrzosek S., *Zarządzanie środowiskiem przez administrację publiczną w Polsce*, Białystok 1999.

TASKS OF THE MUNICIPALITY IN THE FIELD
OF ENVIRONMENT MANAGEMENT – DIRECTIONS OF CHANGES

Abstract: The article treats about duties of local community, as regards managing environment and relevant directions of its changes. At the beginning, the difference between protection of environment and management of environment is explained. In the second part, there is a review of selected duties of local community in terms of managing environment. The final part contains conclusions and a reference list of literature and legal acts.

Keywords: ENVIRONMENT, LAW, MANAGEMENT, COMMUNITY

