

Mapa kluczowych problemów w zarządzaniu środowiskowym w samorządach terytorialnych

1. Wprowadzenie

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku „Prawo ochrony środowiska” (Dz.U. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.) obowiązująca (w głównej części) od dnia 1 października 2001 roku stanowi akt wiodący i porządkujący przepisy ochrony środowiska. Programy samorządowe (wojewódzkie, powiatowe, gminne) stały się instrumentem realizacji ekologicznej polityki państwa. Występują jednak trudności w synchronizacji poszczególnych programów ochrony środowiska (różne czasookresy realizacji, różna struktura programów działania). Decydenci samorządowi prolongują terminy realizacji poszczególnych programów. Pojawia się problem braku środków finansowych na realizację poszczególnych programów. W samorządach nierzadko występuje sprzeczność między celami strategicznymi i operacyjnymi, sprzeczność decyzji wydawanych przez urząd. Brak pracy zespołowej lub jej wąski zakres to kolejny problem zarządzania jednostką samorządową. Pojawiają się także niezgodności systemów informacyjnych, np. system REMAS nie śledzi działań przedsiębiorstw zlokalizowanych na terenie gminy. Opinia publiczna ciągle zgłasza kolejne problemy nieracjonalnego gospodarowania majątkiem lokalnym. Te i inne problemy w aspekcie zarządzania środowiskowego w samorządach terytorialnych są przedmiotem niniejszego artykułu.

2. Różnice w zarządzaniu przedsiębiorstwem a jednostką samorządową

Tym co różni jednostkę samorządową od przedsiębiorstwa jest to, że samorząd ma ustawowo przypisaną funkcję organu służebnego, działającego w sferze użyteczności publicznej, w stosunku do mieszkańców i przynależnego jej terenu.

W prywatnej firmie menadżer zadając sobie pytanie: Co chce robić? posiada dużą swobodę wyboru i działania na rynku. W samorządnej jednostce terytorialnej pytanie to stawia sobie władza lokalna reprezentowana przez Zarząd i Radę, a odpowiedź nie może wykraczać poza ramy zasad i reguł działania, ustalone w ustawie o samorządzie wojewódzkim, powiatowym, gminnym. Działania rynkowe jednostek terytorialnych i ich instytucji nie mogą być sprzeczne z szeroko pojętym interesem społeczności lokalnej, a zatem powinny być pochodną przypisanych podmiotom gospodarczym statutowych celów działania.

Inne są również motywy działania przedsiębiorstwa i samorzą-

dów. Właściciele przedsiębiorstw kierują się przede wszystkim chęcią zysku, natomiast władza lokalna w procesie decyzyjnym stara się skutecznie omijać pojawiające się przeszkody i trudności. Miarą skuteczności menadżera przedsiębiorcy jest poziom zysku, zaś władzy lokalnej - poziom zadowolenia mieszkańców i poprawa szeroko rozumianej jakości życia [1]. Jakość życia ujmuje się przede wszystkim w kategoriach celów społecznych, na które składają się warunki zamieszkiwania, pracy i obsługi [1,2].

Samorząd lokalny jako podmiot gospodarczy reprezentuje przede wszystkim interesy społeczności lokalnej - podejmuje działania zgodne z potrzebami i odczuciem społeczności lokalnej - gospodarując gminnymi środkami finansowymi i majątkiem gminnym. Społeczność lokalna uczestniczy w procesie decyzyjnym, zgłaszając swoje uwagi, projekty, koncepcje dotyczące funkcjonowania jednostki samorządowej, w tym również w zakresie przedmiotowego zarządzania - zarządzania środowiskowego. Mieszkańcy jednostek terytorialnych mają bowiem prawo do czynnego uczestnictwa w sesjach rady, bezpośredniego zgłaszania problemów członkom zarządu i radnym, którzy reprezentują interesy wyborców, tj. społeczności lokalnej lub w inny sposób (listy, skargi, petycje). Zgłaszanie uwag do decyzji władzy lokalnej jest zatem podstawowym prawem społeczności lokalnej, a decydenci powinni reagować na składane zażalenia. Ranga interesu społecznego powoduje, że władza lokalna, podejmując kluczowe decyzje dotyczące danej jednostki terytorialnej konsultuje je ze społecznością lokalną, umożliwiając jej wypowiedzenie się na dany temat - badania opinii/sondaże.

Działalność podmiotów gospodarczych samorządu lokalnego podlega kontroli społecznej. Organami kontrolnymi są między innymi: komisje rewizyjne, komisje kontroli wewnętrznej, inspektorzy nadzoru zewnętrznego, organizacje społeczne. Występują zatem komórki kontroli wewnętrznej, jak i zewnętrznej.

Kluczowym weryfikatorem działań jednostki samorządowej jest opinia publiczna. Nacisk wywierany z jej strony na decyzje władzy lokalnej jest nierzadko silniejszy, niż występujące racjonalne przesłanki ekonomiczne, społeczne i ekologiczne, co rodzi dylematy decyzyjne. Przykład takiej sytuacji: gmina podejmuje decyzję dotyczącą budowy oczyszczalni ścieków, wskazuje miejsce lokalizacji, teren którego ukształtowanie ułatwia realizację inwestycji (niższe koszty inwestycji) lecz silny opór ze strony okolicznych mieszkańców, powoduje że decyzja władzy lokalnej zostaje zablokowana. Uniknięcie „chaosu decyzyjnego”

Dr inż. B. Gajdzik – Politechnika Śląska, Katedra Zarządzania Procesami Technologicznymi

Dr inż. J. Pałasz – Politechnika Śląska, Katedra Zarządzania Środowiskiem i Bezpieczeństwem

jest możliwe poprzez podejmowanie szeroko zakrojonych działań informacyjnych skierowanych do społeczności lokalnej, wyjaśniających istotę i przesłanki decyzji władzy lokalnej. Może zdarzyć się również sytuacja, że opinia publiczna ma rację do sprzeciwu wobec konkretnej decyzji władzy lokalnej. W strategiach wielu małych gmin przyjęto cele turystyczne jako priorytetowe dla rozwoju jednostki samorządowej, gdy tymczasem wydaje się pozwolenia na budowę ubojni zwierząt, kurników, zakładów utylizacji odpadów, zakładów chemicznych itp. Występuje zatem sprzeczność między celami strategicznymi a wydawanymi decyzjami. Brak konsekwencji w realizacji przyjętych strategii rozwoju lokalnego może rodzić lokalne konflikty.

Kolejną cechą, która różni zarządzanie przedsiębiorstwem od zarządzania jednostką samorządową jest kwestia sprawności i skuteczności. Pod pojęciem sprawności rozumie się „wykorzystywanie zasobów w sposób mądry bez niepotrzebnego marnotrawstwa”. W wypadku skuteczności nacisk jest kładziony na „uzyskiwanie powodzenia w działaniach” [3]. Egzystencja przedsiębiorstw od dawna zależy od sprawności i skuteczności. W jednostkach samorządowych nietrafność decyzji jest coraz częściej przedmiotem zainteresowań mediów i opinii publicznej. R. Gryffin podaje przykład takiego nieskutecznego i niesprawnego zarządzania w szkołach stanów Kalifornia i Massachusetts: „W wyniku buntu podatników nastąpiły drastyczne cięcia środków pochodzących z podatków a przeznaczonych na oświatę, co zmusiło administratorów do twardych decyzji rozdziału pozostałych środków”. Zatem sprawne wykorzystywanie zasobów i skuteczność działania ma również istotne znaczenie w organizacjach niekomercyjnych [3]. Ostatnio w naszym kraju powstaje coraz więcej rankingów skutecznego zarządzania w samorządach. Czasopismo „Wspólnota” [4] opublikowało ranking polskich powiatów i gmin, które wydają najmniej i najwięcej na administrację. Najdroższą administrację ma powiat sochaczewski ponad 72 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca, a najtańszą rzeszowski –36,85 zł na mieszkańca. [...] Gminy wiejskie znacznie więcej wydają na administrację niż powiaty. Gmina Świerklaniec (powiat tarnogórski) wydaje 444,15 zł na mieszkańca, Krupski Młyn (powiat tarnogórski) ponad 450 zł na 1 mieszkańca. Na łamach czasopisma wydający najmniej na administrację podzielili się swoimi doświadczeniami. I tak starosta miński wprowadził „wspólna obsługa administracyjną i finansową kilku jednostek powiatowych”, z kolei burmistrz Wyszkowa zastosował outsourcing - powierzył podmiotom zewnętrznym usługi dozoru, konserwacji i sprzątnięcia, w urzędzie gminy ograniczono także liczbę stanowisk kierowniczych [4]. Z jednej strony samorządy terytorialne borykają się z problemami finansowymi, a z drugiej cechuje je rozrzutność. Przytoczone przykłady świadczą o tym, że można skutecznie i sprawnie zarządzać jednostką samorządową. Należy także podkreślić, że samorządy terytorialne oczekują pomocy finansowej ze strony państwa, instytucji UE, instytucji finansowych, nie koncentrując dostatecznej uwagi na kwestiach oszczędności, efektywności i racjonalności w działaniu. Efekty wielu decyzji ujawniają się w długim czasie, nierzadko po okresie kadencji władzy lokalnej, która podjęła decyzje. Pojawia się zatem problem rozliczenia i odpowiedzialności decydentów. Kompetencje menedżerskie nie są podstawowym kryterium wyboru kandydatów do władzy lokalnej w demokratycznych wyborach samorządowych.

3. Mapa kluczowych problemów zarządzania środowiskowego w samorządach lokalnych

Zarządzanie tworzy „tło” decyzyjne dla zarządzania środowiskowego. Zarządzanie może obejść się bez zarządzania środowiskowego, ale nie odwrotnie. Zarządzanie środowiskowe jest częścią ogólnego zarządzania i administrowania jednostką samorządową. Na rysunku 1 wskazano „mapę kluczowych problemów” w obszarze zarządzania środowiskowego w aspekcie funkcjonowania jednostek samorządowych.

3.1. Planowanie

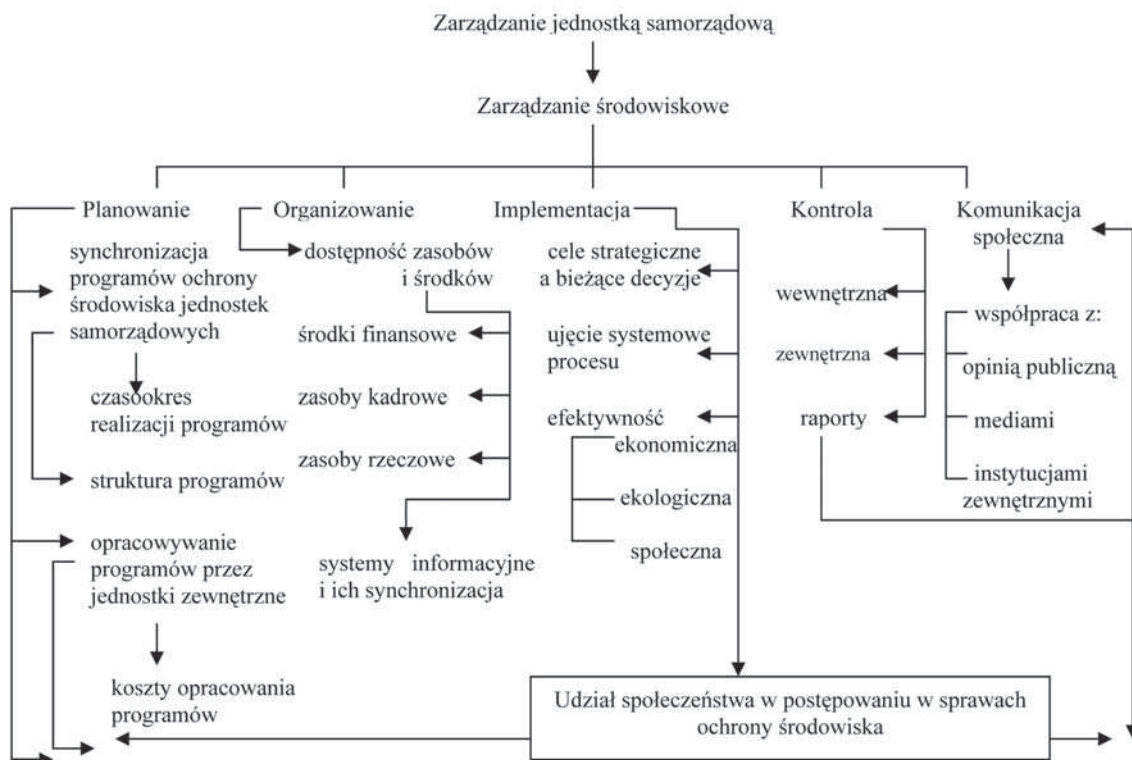
Na etapie planowania, czyli ustalania celów i programów działania, w procesie zarządzania środowiskowego w aspekcie funkcjonowania samorządów pojawia się problem synchronizacji poszczególnych Lokalnych Programów Ochrony Środowiska, stanowiących strategiczny dokument w realizacji polityki ekologicznej państwa. Za podstawowy dokument w ochronie środowiska uznaje się politykę ekologiczną państwa opracowaną przez ministra właściwego do spraw środowiska, a następnie przyjmowaną przez Radę Ministrów i uchwalaną przez Sejm. Politykę ekologiczną opracowuje się na 4 lata, z tym, że przewidziane w niej działania obejmują kolejne okresy 4-letnie. Lokalne programy ochrony środowiska powinny również być opracowane na okres 4 lat (zgodnie z ustawą Prawo ochrony środowiska). Prawodawca nie ustalił jednak daty obligującej dla wszystkich samorządów, jako terminu rozpoczęcia prac nad opracowaniem przedmiotowych programów.

Lokalne programy ochrony środowiska – z chwilą przyjęcia uchwałą w kwietniu 2002 r. wojewódzkiego programu ochrony środowiska oraz po uprawomocnieniu się uchwały organu wykonawczego gminy i powiatu, zaczęły najczęściej obowiązywać od 2003 roku. Realizację niektórych programów rozpoczęły w znacznym opóźnieniu w odniesieniu do innych. Podstawową przyczyną tych opóźnień jest niestaranność wykonania niektórych programów, długi okres nanoszenia poprawek i weryfikacji dokumentu przez komórki organizacyjne samorządu i ciągłe „doskonalenie” wersji roboczych programów, brak oraz nieaktualność i niestaranność przygotowania niektórych materiałów źródłowych przez komórki organizacyjne gmin i powiatów, zlecenie opracowania programu przypadkowym wykonawcom [5]

Nie przesądzamy potrzeby wyznaczania określonych interwałów czasowych, w których powinno się kończyć ostateczne zatwierdzenie programów, jednak „dowolność” wykonania, tak ważnego dla rozwoju zrównoważonego gminy dokumentu, może utrudnić jego koordynację z programami gmin ościennych i programami wyższego szczebla zwłaszcza w zakresie planowania przedsięwzięć, przygotowania montażu finansowego i realizacji tzw. zadań koordynowanych.

„Program Ochrony Środowiska”, powinien wskazywać sposób rozwiązywania problemów środowiskowych, szczególnie zaś [5,6]:

Kolumna dofinansowana ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach



Rys.1. Mapa problemowa zarządzania środowiskowego w samorządach lokalnych. (Oprac. B. Gajdzik)

- określać cele bezpośredniej i pośredniej ochrony środowiska w kontekście wszystkich oddziaływań powodowanych przez gminę oraz zasady podejmowania działań zapobiegawczych,
- deklorować spełnienie obowiązujących wymogów prawnych w zakresie użytkowania, ochrony i kształtowania środowiska,
- deklorować wdrażanie ciągłych usprawnień w systemie zarządzania gminą skierowanych na redukcję negatywnego oddziaływania na środowisko,
- sprzyjać, a nawet promować wdrażanie najlepszej osiągalnej techniki,
- wskazywać priorytety i narzędzia zarządzania,
- gwarantować dostępność i być zrozumiałą dla lokalnej społeczności,
- być zatwierdzony przez gminę.

Cele realizacji lokalnej polityki ekologicznej, według procedur EMAS, powinny wyrażać zaangażowanie gminy na rzecz [5,6]:

- zmniejszenia zużycia energii, wody i surowców,
- usprawnienia gospodarki odpadami,
- usprawnienia systemu komunikacji i transportu,
- ograniczenia zanieczyszczenia powietrza, wody i gleby oraz emisji hałasu,
- ekologizacji budownictwa,
- usprawnienia systemu ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i poprawy jakości produktów spożywczych,
- zapewnienia należytej ochrony przyrody,
- organizacji gminnych systemów informacji i edukacji ekologicznej,

– prowadzenia racjonalnej gospodarki przestrzennej. W świetle powyższych danych i uzasadnień układ treści lokalnego (regionalnego) programu ochrony środowiska mógłby przykładowo posiadać następującą strukturę (tab.1).

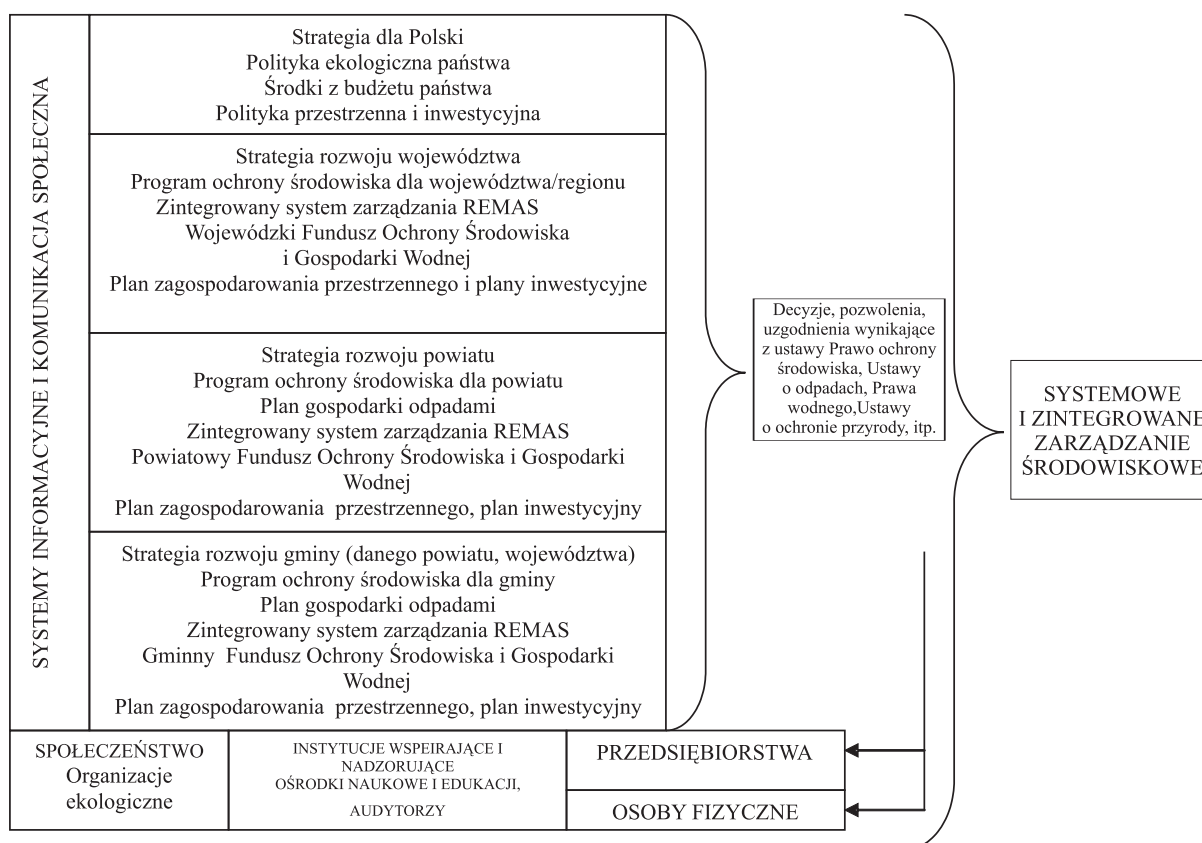
Na szczególną uwagę zasługuje opracowanie rozdziałów, w których omawia się kierunki ochrony środowiska. Każdy z nich wymaga przedstawienia[5]:

- krótkiej charakterystyki problemu wraz z oceną stanu istniejącego.
- stanu docelowego, z omówieniem niezbędnych działań potrzebnych do jego osiągnięcia.
- celów i kierunków działań w odniesieniu do przyjętych polityk i strategii w regionie.
- mechanizmów prawnych i ekonomicznych będących podstawą działań w danym obszarze.
- matrycy logicznej uzasadniającej wybór celów i kierunków działań oraz ich hierarchię, oczekiwane rezultaty, źródła i sposoby weryfikacji celów,
- harmonogramu realizacji programu z podziałem na zadania własne i koordynowane.
- wniosków wynikających z omówionej problematyki.

3.2. Organizowanie działań i implementacja programów

Podstawowy problem występujący na etapie organizowania działań i wykonania planowanych przedsięwzięć dotyczy

Kolumna dofinansowana ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach



Rys.2. Synchronizacja w zarządzaniu środowiskowym (oprac. B.Gajdzik)

alokacji zasobów w odniesieniu do celów. Znaczny brak środków finansowych w stosunku do potrzeb to kluczowa bariera w realizacji strategii i programów środowiskowych. Na podstawie analizy danych statystycznych, ustalono, że wydatki inwestycyjne na ochronę środowiska i gospodarkę wodną na terenie województwa śląskiego, systematycznie spadały do roku 2003 (spadek rzędu 15% w stosunku do roku poprzedniego). Dopiero w 2004 roku odnotowano wzrost wydatków na ochronę środowiska, ponad 50% ogółu wydatków stanowią środki uzyskane z zagranicy, funduszy ekologicznych, kredytów i pożyczek [8].

Problemem staje się także wybór priorytetów, a więc celów, zadań, które będą realizowane w pierwszej kolejności. Wybór – to, co prawda, swoboda decydenta nie mniej przyjęcie procedury ustalania priorytetów jest bardzo istotne, choćby z uwagi na zróżnicowany odbiór społeczny, co do potrzeby i kolejności ich realizacji w gminie. Najlepiej wykorzystać istniejące procedury ustalania priorytetów oparte na systemie punktowym i średniej ważonej.

Istotne znaczenie w zarządzaniu środowiskowym odgrywają także systemy informatyczne. Aby sprostać wymaganiom wynikającym z realizacji swego rozwoju gospodarczego zgodnego z zasadą rozwoju zrównoważonego, gminy porządkują sposób zarządzania środowiskiem na swym terenie, tworzą banki danych ekologicznych, wprowadzają zintegrowane systemy informatyczne zarządzania środowiskowego. Takim właśnie zintegrowanym systemem informacyjnym jest Regionalny System Zarządzania Środowiskowego SOZAT – REMAS – GMINA (w skrócie REMAS) wprowadzany w województwie śląskim.

Na etapie implementacji programów ochrony środowiska pojawia się także problem zgodności polityki ekologicznej z dokumentami

strategicznymi i ich konkretyzacją poprzez wydawane decyzje, pozwolenia i uzgodnienia wynikające z kompetencji i zadań samorządów lokalnych. Samorządy dokonują aktualizacji programów ochrony środowiska, weryfikując zawarte w nim zadania, dostosowując je z jednej strony do stanu faktycznego (obecnego), z drugiej strony w celu zapewnienia spójności z przyjętą polityką ekologiczną i celami strategicznymi. Zarządzanie środowiskowe wymaga znacznej ilości informacji oraz czasu (zintegrowane systemy informacyjne są dopiero tworzone). Dopiero po upływie pewnego czasu, w wyniku nałożenia się na siebie wszystkich informacji, samorząd uzyskuje obraz, który daje mu podstawy do podjęcia efektywnej decyzji. Ponieważ samorządy kierują się zasadą rozwoju zrównoważonego, zatem efektywność ekonomiczna musi być poparta efektywnością społeczną i ekologiczną. Pomiar efektów działalności wiąże się z analizą wielu wskaźników. Nie ma uniwersalnego wskaźnika oceny efektów działalności środowiskowej samorządów. Wspomniany informatyczny system REMAS wykorzystuje zestaw kilkunastu wskaźników (tab. 2). Jak wspomniano, wskaźniki umożliwiają, co prawda, ocenę działań proekologicznych w gminie/powiecie na tle innych gmin i powiatów w województwie, ale jest to ocena uproszczona. W pełnej ocenie należy bowiem również uwzględnić wielkości ekonomiczne np. strukturę kosztów (udział kosztów na ochronę środowiska w kosztach ogółem), koszty w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Brakującą kategorią wskaźników są wskaźniki społeczne dotyczące między innymi ochrony zdrowia i jakości życia. Ponadto samorządy powinny odnieść stan poszczególnych mierników do wyników osiągniętych przez inne

Kolumna dofinansowana ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach

Tab.a 1 Struktura lokalnych programów ochrony środowiska [5-7]

Struktura programu	Zawartość
Wstęp	<p>Wstęp powinien zawierać:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cel i zakres programu. 2. Opis przyjętej metodyki opracowania. 3. Opis lokalizacji Gminy (Miasta, Powiatu). 4. Rys historyczny omawianej Gminy (Miasta, Powiatu). 5. Omówienie sytuacji społecznej i zaludnienia. 6. Strukturę zatrudnienia. 7. Strategiczne założenia rozwoju Gminy (Miasta, Powiatu).
Rozdział I Kierunki ochrony środowiska	<p>Omówienie kierunków ochrony środowiska w odniesieniu do:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Gospodarki wodno-ściekowej, 2. Gospodarki odpadami, 3. Ochrony ziemi i gleb, 4. Ochrony powietrza, 5. Ochrony przed hałasem, 6. Ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym, 7. Ochrony przyrody, 8. Edukacji ekologicznej, 9. Innych, np. transgranicznego oddziaływania zanieczyszczeń
Rozdział III Finansowanie programu	<p>Uwarunkowania finansowe związane z realizacją programu:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) koszty realizacji programu, b) źródła finansowania (możliwości pozyskania środków z zewnątrz) c) wariantowość rozwiązań finansowych d) efektywność inwestycji (analiza ekonomiczno-finansowa)
Rozdział IV Priorytety inwestycyjne	<p>Kryteria umożliwiające określić priorytety inwestycyjne w przygotowywanych wieloletnich planach inwestycyjnych.:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) kryteria ekonomiczne b) inne kryteria c) studium wykonalności
Rozdział V System zarządzania środowiskowego	<ol style="list-style-type: none"> a) System zarządzania ochroną środowiska przy wdrażaniu i realizacji programu (np. informatyczny system zarządzania środowiskiem). b) Synchronizacja strategii, planów, programów, polityk sporządzanych na wszystkich szczeblach administracji publicznej od centralnego do gminnego. c) Synchronizacja celów strategicznych z bieżącą działalnością jednostki samorządowej, cele strategiczne, a decyzje branżowe, pozwolenia, itp.
Rozdział VI System oceny realizacji programu	<p>Opracowanie systemu oceny realizacji programu umożliwiającego monitorowanie działań i spodziewanych efektów ekologicznych.(monitoring, kontrole, inspekcje, przeglądy, audyty, nadzór)</p>
Załącznik	<p>Tabelaryczne (zbiornicze) zestawienie wszystkich przedsięwzięć priorytetowych z podaniem harmonogramu działań, jednostki odpowiedzialnej za realizację, planowanych efektów ekologicznych, planowanych kosztów realizacji, wskazania źródeł finansowania zadań.</p>

jednostki samorządowe. Takie porównywanie można określić mianem benchmarkingu środowiskowego. Podstawowym jednak warunkiem benchmarkingu środowiskowego jest ujednoczenie mierników realizacji celów środowiskowych.

3.3 Kontrola działań

W procesie zarządzania organizacjami, w tym w systemach zarządzania środowiskowego, jak i w całym procesie ich doskonalenia, szczególną wagę przywiązuje się do szeroko rozumianej kontroli przebiegu działań. Kontrola systemu zarządzania środowiskowego może odbywać się w formie: inspekcji, nadzoru, przeglądu, monitorowania, audytu, kontroli interwencyjnej, kontroli bieżącej, kontroli strategicznej itp. Różne

formy kontroli służą usunięciu „niedociągnięć” i są podstawą do doskonalenia procesu zarządzania i procedur administrowania.

Nadzorując realizację strategii i programów środowiskowych sporządza się tzw. raporty ekologiczne, zwane także raportami środowiskowym. Raportowanie uwidacznia zaangażowanie danej jednostki w odpowiedzialne zarządzanie środowiskiem i umożliwia przekazanie informacji na temat prowadzonych działań środowiskowych. Pomaga zyskać i utrzymać zaufanie adresatów raportów, czyli radnych, pracowników, społeczności lokalnych, instytucji finansowych, mediów. Raport ekologiczny jest zatem narzędziem komunikacji i dialogu z różnymi zainteresowanymi stronami. Pod pojęciem „raportowania ekologicznego” należy rozumieć, jako „ustawowe obowiązki podmiotów korzystających ze środowiska, organów administracji oraz innych jednostek organizacyjnych i osób fizycznych dotyczące zakresu i sposobu korzystania ze środowiska, stanu środowiska, wyników pomiarów emisji oraz wpływu na

Kolumna dofinansowana ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach

Tab. 2. Wskaźniki oceny efektów działalności środowiskowej w systemie REMAS [9]

Lp.	Kategoria ogólna wskaźnika	Wskaźniki szczegółowe
1.	Emisja gazów cieplarnianych do atmosfery	- emisja gazów/ ogółem ludność/rok
2.	Emisja pyłów do atmosfery	- emisja pyłów/ ogółem ludność/rok
3.	Zużycie energii elektrycznej w gospodarstwach domowych	- zużycie energii elektrycznej w gospodarstwach domowych/ ludność ogółem/ rok
4.	Produkcja energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych	- produkcja energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych/ produkcja energii ogółem
5.	Stopień oczyszczania ścieków	- ścieki oczyszczone/ścieki ogółem
6.	Ludność obsługiwana przez oczyszczalnie ścieków	- ludność obsługiwana przez oczyszczalnie ścieków/ ludność ogółem
7.	Ludność obsługiwana przez wodociągi	- ludność obsługiwana przez wodociągi/ ludność ogółem
8.	Zużycie wody	- zużycie wody ogółem/ ludność ogółem/rok
9.	Wytwarzanie odpadów komunalnych	- ilość wytworzonych odpadów komunalnych/ ludność ogółem/rok
10.	Wytwarzanie odpadów niebezpiecznych	- ilość wytworzonych odpadów niebezpiecznych/ ludność ogółem/rok
11.	Wykorzystanie odpadów komunalnych	- ilość odpadów wykorzystanych/ wytworzone
12.	Recykling odpadów komunalnych	- ilość odpadów poddanych recyklingowi/ wytworzone
13.	Grunty zdegradowane na terenie gminy/powiatu	- powierzchnia gruntów zdegradowanych/powierzchnia gruntów ogółem
14.	Lasy	- powierzchnia lasów/powierzchnia gminy, powiatu ogółem
15.	Obszary chronione	- powierzchnia obszarów/powierzchnia gminy, powiatu ogółem
16.	Wydatki na ochronę środowiska	- nakłady na ochronę środowiska/dochody budżetowe ogółem
17.	Rynek pracy a ochrona środowiska	- nakłady na ochronę środowiska/liczba pracujących

środowisko skutków realizacji planów, programów i planowanych przedsięwzięć” [10]. Z punktu widzenia rodzaju adresatów raportów wyróżnia się: raporty wewnętrzne – służące powszechnej informacji o działaniach w zakresie ochrony środowiska danej jednostki, przeznaczone głównie dla pracowników i kierownictwa organizacji oraz raporty zewnętrzne – służące prezentacji informacji o efektach działalności środowiskowej danej jednostki innym zainteresowanym stronom, stanowiące dla niej pewnego rodzaju „ekologiczną wizytówkę” mogącą poprawić wizerunek organizacji, wzmocnić pozycję konkurencyjną na rynku, przyczynić się do pozyskania funduszy i kredytów bankowych, uzyskania jak najkorzystniejszej stawki ubezpieczenia, itp.

Raporty z realizacji samorządowych programów ochrony środowiska należą do grupy raportów sporządzanych obowiązkowo. Sporządza się je co 2 lata i przedstawia Radzie Gminy, Radzie Powiatu. Samorządy zamieszczają raporty na swoich stronach www. w sieci Internetu zapewniając tym samym powszechny dostęp mieszkańcom do informacji z realizacji zadań w zakresie ochrony środowiska.

Raporty są elementem systemu komunikacji społecznej. Każdy zainteresowany ma do nich wgląd. Upublicznienie informacji o środowisku ma również niezwykle ważny wymiar edukacyjny – wzbudza zainteresowanie problemami ochrony środowiska, podnosi świadomość ekologiczną społeczeństwa.

Kolumna dofinansowana ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach

3.4. Komunikowanie

W gospodarce rynkowej jawność postępowań oraz powszechny dostęp do informacji i akt urzędowych jest nie tylko cechą demokratycznego państwa, ale umożliwia, przy dużej świadomości ekologicznej społeczeństwa, znaczne obniżenie kosztów działań proekologicznych. Decyzje i działania lokalizacyjne i inwestycyjne, jak również eksploatacja niektórych urządzeń i instalacji na terenie gminy wzbudza określone emocje. A przecież podejmowane decyzje i działania nie zawsze muszą prowadzić do szkodliwego oddziaływania na środowisko przyrodnicze. Brak informacji o przedsięwzięciu i niska wiedza ekologiczna społeczeństwa wywołuje wiele nieuzasadnionych protestów, których efektem są duże straty finansowe znacznie podrażające koszty inwestycji. Dlatego dostęp do informacji o środowisku jest jednym z najważniejszych elementów ustawodawstwa Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska (Dyrektywa Rady 90/313/EWG w sprawie swobodnego dostępu do informacji o środowisku z dnia 7 czerwca 1990 roku) [11].

Zgodnie z „Prawem ochrony środowiska” do obowiązków organów administracji należy [12]:

- udostępnianie każdemu informacji o środowisku (art.19 ust.1);
- prowadzenie publicznie dostępnych wykazów danych o dokumentach, które mogą udostępniać (art.19 ust.6);
- dokumenty zawarte w publicznie dostępnym wykazie muszą być udostępnione w dniu złożenia wniosku (art.21 ust.3);

- w razie bardziej skomplikowanych spraw organ jest zobowiązany udostępnić informacje bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania wniosku; termin może ulec przedłużeniu do 2 miesięcy ze względu na stopień skomplikowania sprawy (art.21 ust.1 i 2);
- nie wszystkie informacje mogą być udostępniane (art.20 ust.1);
- odmowa udostępnienia informacji następuje w drodze decyzji (art.20 ust.4);
- wyszukiwanie i przeglądanie dokumentów w siedzibie organu administracji jest bezpłatne (art.24 ust.1);
- za wyszukiwanie informacji, sporządzanie kopii dokumentów, przesyłanie danych i informacji pobiera się opłaty (art.24 ust.2).

Dokumenty i decyzje administracyjne, które podlegają udostępnieniu zawiera art. 19 ust. 2 ustawy „Prawo ochrony środowiska”. Przez pojęcie udostępnienia należy rozumieć ustne przekazanie informacji, wgląd do danego dokumentu, możliwość sporządzenia jego kopii, przesłanie przez organ kopii dokumentu. W art. 20 ust. 2 wśród dokumentów, których udostępnienia na uzasadniony wniosek przekazującego informacje organ może odmówić (może ale nie musi) znalazły się m.in. „dane o wartości handlowej, w tym zwłaszcza dane technologiczne, o ile ich ujawnienie mogłoby pogorszyć jego konkurencyjną pozycję” (pkt 2). Ponieważ określenie „dane o wartości handlowej ...” jest wieloznaczne i jego interpretacja mogłaby być wykorzystywana w różny sposób, nie zawsze zgodny z duchem ustawy, art. 20 ust. 3 wymienia, których informacji nie można w tym trybie wyłączyć. Dotyczy to danych o emisji substancji i energii uznanych za zanieczyszczenia szkodliwe dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska:

- ilości i rodzajów wprowadzanych do powietrza substancji zanieczyszczających oraz miejsca ich wprowadzania;
- stanu, składu i ilości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi oraz miejsca ich wprowadzania;
- rodzaju i ilości wytwarzanych odpadów oraz miejsca ich wytwarzania;
- poziomu emitowanego hałasu;
- poziomu emitowanych pól elektromagnetycznych.

Warto podkreślić, że wśród wymienionych emisji do powietrza atmosferycznego nie ma odorów, stanowiących wyjątkowo „wyczuwalne” zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego nie tylko w gminach. Jest jednak nadzieja, że w świetle coraz powszechniej dbałości o stan środowiska w tym również o „walory estetyczne środowiska” (art.3 pkt.49), kwestia „standardów zapachowej jakości powietrza” znajdzie swoje właściwe miejsce w przepisach ochrony środowiska.

Publicznie dostępnych wykazów danych nie należy mylić z bazą danych, o której mowa w art. 30 ust.1 ustawy. Ustawa wyraźnie określa wykazy danych, jako „publicznie dostępne”, z kolei w wypadku baz danych mowa jest jedynie o „dostępnych bazach danych”. Tworzenie baz danych regulują przepisy rozdziału 2 ustawy. Według W. Lenarta, M. Stoczkiewicza, E. Szcześniaka „główną motywacją tworzenia wykazów jest zapewnienie społeczeństwu informacji, natomiast w przypadku baz danych chodzi w równej mierze o zapewnienie efektywnego przechowywania i obiegu informacji dla celów urzędowych jak i rozpowszechnianie informacji w społeczeństwie” [13].

3.5. Udział społeczeństwa w postępowaniu w sprawach ochrony środowiska

Udział społeczeństwa w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska ma następujące umocowania w przepisach ustawy – Prawo ochrony środowiska :

- każdy ma prawo do składania uwag i wniosków w postępowaniu prowadzonym z udziałem społeczeństwa (art.31);
- przed wydaniem decyzji w postępowaniu właściwy organ administracji podaje do publicznej wiadomości informacje o danych do wniosku o wydanie decyzji, ewentualnie danych o decyzjach oraz możliwości składania uwag i wniosków w terminie 21 dni od daty podania do publicznej wiadomości, jak również informacje o miejscu, gdzie uwagi i wnioski można składać (art.32 ust1);
- podanie informacji powinno również nastąpić na stronie internetowej organu właściwego do wydania decyzji, jeżeli organ prowadzi taką stronę (art.32 ust.3);
- organizacje ekologiczne, które uzasadniając to miejscem swego działania, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu administracyjnym wymagającym udziału społeczeństwa i złożyły wnioski w ramach tego postępowania, uczestniczą w nim na prawach strony (art.33 ust.1).

Udział organizacji ekologicznych w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska wymaga szerszego omówienia z uwagi na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych w gminach. Nowelizacja ustawy - Prawo budowlane wyłączyła przepis art. 31 kpa o udziale w postępowaniu o pozwoleniu na budowę organizacji ekologicznych na prawach strony. Organizacje społeczne (ekologiczne) mogą uczestniczyć w postępowaniu na etapie ustalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a gdy tych planów nie ma - na etapie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W postępowaniu o pozwolenie na budowę stronami są więc wyłącznie: inwestor, właściciel, użytkownik wieczysty oraz zarządca, których nieruchomości znajdują się w obszarze oddziaływania obiektu objętego pozwoleniem. Z kolei w postępowaniu o wydanie pozwolenia na użytkowanie stroną będzie tylko inwestor.

W ustawie z dnia 18 maja 2005r o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, została dokonana zmiana zapisu art. 33 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska dotycząca uczestnictwa organizacji ekologicznych w postępowaniu na prawach strony. Dotychczasowy zapis: „Organizacje ekologiczne, które powołując się na miejsce swego działania, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony...”, zmieniono na cytowany powyżej w pkt.4 : „Organizacje ekologiczne, które uzasadniając to miejscem swego działania, i które złożyły wnioski i uwagi w ramach tego postępowania, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony[...]”. Wbrew pozorom nie występuje sprzeczność w zapisie ustawy Prawo budowlane i ustawy – Prawo ochrony środowiska. Należy przypomnieć art. 10 ustawy – Prawo ochrony środowiska : „Każdy w przypadkach

Kolumna dofinansowana ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach

określonych w ustawie ma prawo uczestniczenia w postępowaniu w sprawie decyzji z zakresu ochrony środowiska...” (jest to zapis unijnej „zasady uspołecznienia procesów decyzyjnych”), oraz art. 53 ustawy jw.: „Organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, w którego ramach sporządzany jest raport oddziaływania na środowisko”.

Organizacje ekologiczne, zgodnie z zapisem ustawy – Prawo ochrony środowiska, będą mogły uczestniczyć na prawach strony w postępowaniu inwestycyjnym, ale wyłącznie w takim, które wymaga sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko, pod warunkiem, że uzasadnią to miejscem swego działania i zgłoszą w ramach tego postępowania odpowiednie wnioski i uwagi. Jeżeli w postępowaniu nie ma obowiązku sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko, to w takim postępowaniu organizacje ekologiczne nie uczestniczą.

Organizacje ekologiczne uczestniczące w postępowaniu muszą uzasadnić, że:

- miejsce działania organizacji obejmuje teren na którym będzie realizowane przedsięwzięcie;
- organizacja, która zamierza być stroną w postępowaniu, już wcześniej interesowała się realizacją przedsięwzięcia.

Dotychczasowy zapis: „obszar działania: cała Polska” – często spotykany w statutach organizacji ekologicznych, nie będzie już stanowił wystarczającego uzasadnienia miejsca działania organizacji. Uniknie się więc sytuacji, które miały miejsce w przeszłości, kiedy organizacja zarejestrowana np. w Katowicach, nie będąc wcześniej zainteresowana sprawą, nagle stała się stroną w postępowaniu i skutecznie uniemożliwiała realizację przedsięwzięcia w Koszalinie. Na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału organizacji ekologicznych służy zażalenie (art.33 ust.2 ustawy).

Podsumowanie

Jak wynika z przeprowadzonych rozważań i zamieszczonych danych zarządzanie środowiskiem na szczeblu lokalnym musi być uporządkowanym układem działań zapewniającym realizację polityki ochrony środowiska gminy. Każda gmina powinna wyprzedzająco opracować odpowiednie dokumenty dotyczące polityk, programów, założeń do planów, planów, uwarunkowań i planów zagospodarowania przestrzennego oraz wcześniej przygotować towarzyszącą tym opracowaniom dokumentację uzupełniającą, jak: uzgodnienia, opinie, stanowiska, wnioski, itp., by w wyznaczonych terminach złożyć wniosek o dofinansowanie przedsięwzięcia wraz z kompletną dokumentacją. Tego rodzaju postępowanie jest możliwe poprzez właściwe zarządzanie: skuteczne i sprawne. Dlatego bardzo istotna jest kwestia utworzenia w Urzędzie Gminy (Powiatu) komórki organizacyjnej bezpośrednio podporządkowanej Burmistrzowi (Prezydentowi Miasta), której powierzy się sprawy zarządzania środowiskiem. System zarządzania środowiskowego ma umożliwić w gminie lokalny rozwój zrównoważony. Gminy muszą więc, zgodnie

z ustawowym obowiązkiem, realizować zintegrowane programy ochrony środowiska, w których zostały wyznaczone priorytety, cele i zadania środowiskowe wynikające nie tylko z ustawowych obowiązków gminy, lecz także ze zobowiązań i dokumentów planistycznych gminy oraz z potrzeb i nacisków społecznych. Zarządzanie środowiskiem i realizacja zadań środowiskowych wymaga opracowania harmonogramu ich realizacji oraz odpowiednich programów i planów operacyjnych realizacji tych zadań. W celu przygotowania dokumentów strategicznych Gminy oraz realizacji działań powinny być powoływane Zespoły Koordynacyjne złożone z przedstawicieli komórek organizacyjnych Urzędu Gminy, przedstawicieli jednostek organizacyjnych miasta, przedstawicieli Powiatu i Gmin ościennych, przedstawicieli społeczeństwa, które z upoważnienia Burmistrza (Prezydenta) Miasta i pod kierunkiem Pełnomocnika Burmistrza (Prezydenta Miasta) będą odpowiedzialne za właściwe przygotowanie projektów. Ważnym elementem zarządzania środowiskiem jest kontrola realizacji działań na każdym etapie realizacji przedsięwzięć i podejmowanie działań eliminujących negatywne oddziaływanie na środowisko i jakość życia społeczeństwa.

LITERATURA

- [1] Markowski T.: Zarządzanie rozwojem miast, s.16-17, 57 PWN, Warszawa 1999
- [2] Regulski I.: *Ekonomika miasta*, s.58 PWE, Warszawa 1982
- [3] Griffin R.: *Podstawy zarządzania organizacjami*, s 38,60 PWN, Warszawa 2000
- [4] Myśliwski J., Kochel A.: Nasi drodzy urzędnicy, *Gwarek* Nr 26/2006, s.1, 3, na podstawie miesięcznika *Wspólnota*, ranking z 24 czerwca 2006 roku, dane za rok 2005 i bieżące wydatki na administrację samorządową
- [5] Pałasz J.: Gminne i powiatowe programy ochrony środowiska – uwagi do ich formy, struktury, treści i wykonania, *Problemy Ekologii* s.199, nr 4/2006
- [6] Pałasz J.: Krytycznie o opracowaniach w województwie śląskim powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska, Materiały konferencyjne, V Konferencja Ekologiczna Regionu Tarnogórskiego, maj 2006
- [7] Gajdzik B. Zarządzanie środowiskowe w gminach-wybrane aspekty, s.80-85, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa, Katowice 2005
- [8] Rocznik statystyczny: Województwo śląskie 2005, Urząd Statystyczny Katowice 2005, s.75; Rocznik statystyczny województwa śląskiego 2005, s.204, Urząd Statystyczny Katowice, 2004
- [9] Sokół W.: Zarządzanie rewitalizacją terenów poprzemysłowych w ramach Regionalnego Systemu Zarządzania Środowiskowego REMAS, Materiały konferencyjne, s.35, V Konferencja Ekologiczna Regionu Tarnogórskiego, maj 2006
- [10] Ciesielska M., Nowak Z., Pałasz J.: Raportowanie ekologiczne – prawne obowiązki uczestników zarządzania środowiskiem w Polsce. *Czysta Produkcja i Eko-Zarządzanie* nr 3 (30). Publikacja Stowarzyszenia Polski Ruch Czystszej Produkcji. Katowice, wrzesień 2004
- [11] Pałasz J.: Zmiany w ustawie prawo ochrony środowiska – wybrane zagadnienia praktyczne. Materiały szkolenia seminaryjnego Katowickiego Oddziału PZITS. Gliwice, marzec 2006
- [12] Prawo ochrony środowiska, Dz. U. nr 62, z czerwca 2001 r., z późn. zm.
- [13] Lenart W., Stoczkiewicz M., Szcześniak E.: Merytoryczne i społeczne źródła procesów OOS – udział społeczeństwa w decyzjach ekologicznych. Wyd. EKO-KONSULT. Gdańsk 2002