

**Urszula Szymańska, Adam
Poszewiecki, Anna Burchart**

**Rola samorządu gminnego i jego
obywateli w zapewnieniu
bezpieczeństwa ekologicznego
zasobów wodnych**

Civitas et Lex nr 1, 61-72

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

VARIA

URSZULA SZYMAŃSKA

ADAM POSZEWIECKI

ANNA BURCHART

ROLA SAMORZĄDU GMINNEGO I JEGO OBYWATELI W ZAPEWNIENIU BEZPIECZEŃSTWA EKOLOGICZNEGO ZASOBÓW WODNYCH

1. Wstęp

Jednym z największych problemów współczesnego świata jest kwestia dostępności zasobów naturalnych, spośród których kluczowe znaczenie mają zasoby wody słodkiej. Od ich ilości i jakości zależy prawidłowe funkcjonowanie środowiska naturalnego. Woda oprócz zaspokajania biologicznych potrzeb człowieka należy obecnie do jednych z najważniejszych czynników w procesach produkcyjnych, począwszy od rolnictwa i leśnictwa, a na przemyśle chemicznym i elektronicznym skończywszy. Zużycie wody powoduje powstawanie ścieków, a te z kolei przyczyniają się do degradacji środowiska naturalnego, prowadząc do uszczuplania zasobów wodnych zarówno o znaczeniu przyrodniczym, jak i cywilizacyjnym. Skutkiem tego jest zagrożenie deficytem wody pitnej, dostęp do której jest jednym z podstawowych i najważniejszych praw człowieka¹. Brak możliwości realizacji tego prawa może w przyszłości wywołać w społeczeństwie poczucie braku bezpieczeństwa w tym zakresie.

URSZULA SZYMAŃSKA, dr prawa, adiunkt w Katedrze Kryminalistyki i Medycyny Sądowej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie;
e-mail: urszula.szymanska@uwm.edu.pl

ADAM POSZEWIECKI, mgr prawa, asystent w Katedrze Teorii Bezpieczeństwa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie;
e-mail: adam.poszewiecki@gmail.com

ANNA BURCHART, mgr prawa, absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie w Olsztynie.

¹ U. Szymańska, M. Adameczuk, *Prawo do czystej wody w świetle prawodawstwa polskiego i europejskiego*, w: *Prawo do życia a jakość życia w wielokulturowej Europie. Materiały V Międzynarodowej Konferencji Praw Człowieka, Olsztyn, 30–31 maja 2007*, pod red. B. Sitka, G. Dammacco, M. Sitek, J.J. Szczerbowski, Olsztyn 2007, s. 596–602.

2. Bezpieczeństwo ekologiczne zasobów wodnych

Zasoby wodne Polski są jednymi z najmniejszych w Europie. Na jednego mieszkańca przypada zaledwie nieco ponad 1600 tys. m³, co lokuje Polskę na czwartym od końca miejscu w Unii Europejskiej².

Nowa Ramowa Dyrektywa Wodna (2000/60/WE)³ w artykule 1 określa, że państwa członkowskie UE, w tym Polska, mają obowiązek zapewnienia odpowiedniego zaopatrzenia ludności w dobrej jakości wodę powierzchniową i podziemną. Wskazuje, że jest to niezbędne dla zrównoważonego i sprawiedliwego korzystania z wód. Zatem polityka w zakresie gospodarowania wodą powinna być prowadzona w taki sposób, aby zapewniała bezpieczeństwo korzystania z zasobów społeczeństwu i gospodarce.

Bezpieczeństwo to stan, w którym nie istnieje żadne zagrożenie⁴. W zapewnieniu bezpieczeństwa w odniesieniu do korzystania z zasobów wodnych ważny jest wymiar przestrzenny, pozwala bowiem wyodrębnić obszary jego występowania bądź zagrożenia. Można wyróżnić zatem bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe, a w ramach bezpieczeństwa narodowego regionalne oraz lokalne. Bezpieczeństwo międzynarodowe może być postrzegane w szerszym zakresie, tzn. kontynentalnym i globalnym⁵.

Bezpieczeństwo ekologiczne to nie tylko ochrona ekosystemów, ale także likwidacja zagrożeń dla człowieka i zwierząt⁶. Zbigniew Hull określa bezpieczeństwo ekologiczne jako „stan środowiska przyrodniczego, gdy nie istnieją zagrożenia naruszające równowagę ekosystemów i biosfery”⁷. Ważne jest zatem zabezpieczenie ekosystemów wodnych, bo tylko w ten sposób można zapewnić bezpieczny dostęp i korzystanie z zasobów wodnych, uwzględniając ich ilość i jakość.

Bezpieczeństwo ekologiczne populacji ludzkiej wynika bezpośrednio z kondycji ekosystemu, w którym żyje człowiek. Relacje pomiędzy środowiskiem i człowiekiem są prawidłowe wówczas, kiedy panuje między nimi równowaga dynamiczna, tzn. zdążanie do osiągnięcia równowagi po zakłóceniach, do których doszło w ekosystemie. Ta zdolność do samoregulacji to homeostaza, która działa na zasadzie sprzężenia zwrotnego⁸. Oznacza to, że człowiek wpływa na środowisko, wybierając z niego takie elementy, jak woda, powietrze, gleba, rośliny, zwierzęta, surowce i dodając elementy w postaci ścieków, zanieczyszczeń powietrza, odpadów, organizmów modyfikowanych genetycznie itd. Z dru-

² „Rocznik Statystyczny Ochrona Środowiska 2012”, Warszawa 2012, s. 592.

³ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz.U. UE L327/1.

⁴ *Inny słownik języka polskiego*, pod red. M. Bańki, Warszawa 2007, s. 106.

⁵ M. Domagała, *Bezpieczeństwo energetyczne. Aspekty administracyjno-prawne*, Lublin 2008, s. 13.

⁶ W. Pokruszyński, *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, Józefów 2010, s. 52.

⁷ Z. Hull, *Bezpieczeństwo ekologiczne*, w: *Słownik bioetyki, biopolityki i ekofilozofii*, pod red. M. Ciszka, Warszawa 2008, s. 28.

⁸ E. P. Odum, *Podstawy ekologii*, Warszawa 1982, s. 51–53.

giej strony środowisko kształtuje możliwości rozwoju i przetrwania populacji ludzkiej, dostarczając jej składników niezbędnych do życia. Jednakże niektóre z nich mogą występować w niewystarczającej ilości na skutek zbyt szybkiego ich zużycia bądź też może ich zabraknąć, jeśli są nieodnawialne. Wówczas środowisko ogranicza możliwości rozwoju populacji do momentu ustabilizowania się i odnowienia zdegradowanych elementów⁹. Mechanizm ten działa dopóty, dopóki nie zostanie przekroczona pojemność środowiska naturalnego¹⁰ i właśnie wtedy zagrożone jest bezpieczeństwo ekologiczne zasobów wodnych. Należy podkreślić, że woda jest zasobem niezastępowalnym, co oznacza, że nie istnieją substytuty, którymi wodę można byłoby zastąpić.

Na kondycję ekosystemów wodnych, a w konsekwencji zasobów wodnych, mają wpływ dwie grupy czynników: naturalne i antropogeniczne. Czynniki naturalne, które we współczesnym świecie stanowią zagrożenie zasobów wodnych dostępnych dla człowieka, to przede wszystkim zjawiska atmosferyczne, których następstwem są susze i powodzie. Czynniki antropogeniczne to zmiany ilościowe (pobór na potrzeby gospodarki komunalnej, przemysłu, rolnictwa itd.) i jakościowe (zanieczyszczenia wskutek emisji ścieków). Brak bezpieczeństwa ekologicznego zasobów wodnych może wywołać konflikty na szczeblu lokalnym, regionalnym, a wreszcie międzynarodowym i globalnym. Jako kluczowy i ważny zasób woda może być także obiektem ataków terrorystycznych¹¹. Zachowanie bezpieczeństwa ekologicznego zasobów wodnych wpływa zarówno na bezpieczeństwo lokalne, jak i globalne, a w konsekwencji jest ważne także dla zachowania bezpieczeństwa militarnego (Rys. 1).

W dokumencie *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*¹² jako jedno z najważniejszych zadań w zakresie bezpieczeństwa ekologicznego wskazana została poprawa czystości wód. Określono też działania, jakie muszą być podjęte w celu zachowania bezpieczeństwa ekologicznego, a wśród nich wymienione zostały:

- wdrożenie standardów europejskich w sferze polityki ekologicznej,
- kompletność i stabilność regulacji prawnych,
- monitoring i kontrola,
- działania edukacyjne,
- opracowywanie i realizacja przez grupy i organizacje pozarządowe projektów na rzecz ochrony środowiska,

⁹ U. Szymańska, E. Zębek, *Prawo i ochrona środowiska – prawne, ekonomiczne, ekologiczne i techniczne aspekty ochrony środowiska naturalnego. Przewodnik do ćwiczeń dla studentów kierunków prawa i administracji*, Olsztyn 2008, s. 16–20.

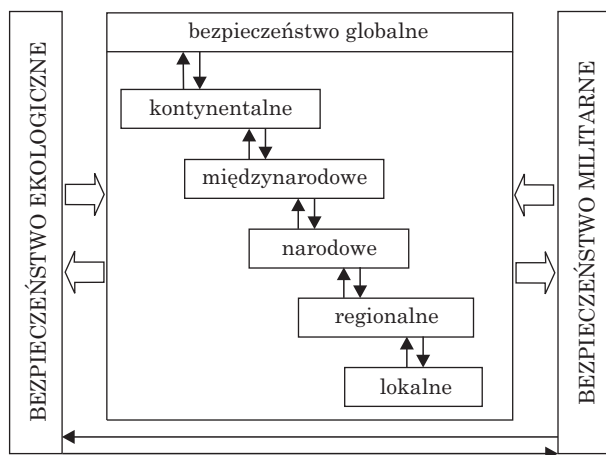
¹⁰ Tamże, s. 17. Szerzej na ten temat w: W. Lampert, U. Sommer, *Ekologia wód śródlądowych*, Warszawa 2001, s. 384.

¹¹ U. Szymańska, E. Zębek, K. Krassowski, *Application of criminalistics to the environmental protection*, w: *Criminalistics and forensic examination: science, studies, practice*, pod red. H. Mallevski, G. Juodkaite-Granskiene, Vilnius 2009, s. 251–261.

¹² *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 19, <www.mon.gov.pl/pliki/File/zalaczniki_do_stron/SBN_RP.pdf>, dostęp: 20.04.2013.

- kształtowanie wskaźników makroekonomicznych pod kątem modelu zrównoważonego rozwoju,
- zapewnienie źródeł i mechanizmów finansowania działań w zakresie ochrony środowiska w „Polityce Ekologicznej Państwa”.

Założono także stworzenie na bazie istniejących aktów prawnych czytelnego, prostszego w stosowaniu prawa środowiskowego¹³. Ostatni z przytoczonych postulatów jest niezmiernie istotny, gdyż w wyniku stowarzyszenia Polski z Unią Europejską system prawa ochrony środowiska został gruntownie przebudowany, ale także rozbudowany. Ponadto akty prawne w zakresie ochrony środowiska w rezultacie coraz większej wiedzy o zasadach funkcjonowania środowiska oraz odkrywania lepszych i skuteczniejszych technologii służących ochronie środowiska wymagają częstych nowelizacji.



Rys. 1. Hierarchia bezpieczeństwa ze względu na obszar jego oddziaływania
Źródło: Opracowanie własne

3. Prawne determinanty pozycji gminy w zapewnieniu bezpieczeństwa ekologicznego zasobów wodnych

Jedną z podstawowych zasad funkcjonowania demokratycznego państwa prawa jest decentralizacja władztwa publicznego¹⁴. Twierdzeniu temu odpowiada brzmienie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵, zgodnie z jej art. 15 ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Przez pojęcie decentralizacji należy rozumieć proces przekazywania przez organy centralne zadań i kompetencji jednostkom administracji publicz-

¹³ Tamże, s. 36.

¹⁴ M. Jesenko, *Ústavné východiská samosprávy obce a právo na samosprávu*, w: *Obec ako základ územnej samosprávy*, pod red. I. Palúš, Koszyce 2010, s. 9nn.

¹⁵ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

nej niższego stopnia, łącznie z rozszerzeniem zakresu ich uprawnień do samodzielnego podejmowania rozstrzygnięć, głównie w dziedzinie ekonomicznej, społecznej i administracyjnej¹⁶. Skuteczne przeprowadzenie procesu decentralizacji nie jest możliwe bez istnienia samorządności na poziomie lokalnym¹⁷. Z powyższym koresponduje brzmienie art. 16 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.

Konstytucja w art. 16 ust. 2 określa samorząd terytorialny jako element władzy publicznej. Celem istnienia samorządu terytorialnego jest sprawowanie władztwa publicznego na szczeblu lokalnym. W związku z tym samorząd wyposażono w kompetencję do wykonywania zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Do jednych z podstawowych obowiązków państwa należy, zgodnie z art. 5 Konstytucji, ochrona środowiska. Konstytucja doprecyzowuje obowiązek w art. 74, w którym wskazuje, że władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Użycie w przepisach Konstytucji zwrotu „władze publiczne” sugeruje, że obowiązek dbania o bezpieczeństwo ekologiczne ciąży nie tylko na władzach centralnych, w takim samym stopniu dotyczy on wspólnot samorządowych.

Polski system samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 164 Konstytucji, opiera się na gminie jako podstawowej jednostce podziału terytorialnego. Mając na uwadze postulat decentralizacji, ustawodawca zdecydował się na powierzenie gminom jako jednostkom najbliższym obywatelom wykonywanie wszystkich zadań samorządu terytorialnego niezastrzeżonych dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto należy mieć na uwadze dyrektywę określoną w art. 163 Konstytucji, zgodnie z którą samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

Pozycję prawnoustrojową gminy w polskim systemie prawnym szczegółowo określa ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁸. Ustawa ta w art. 6 i 7 określa zakres kompetencji gmin. Zgodnie ze stanowiskiem Andrzeja Szewca, sprawy należące do zakresu działania i kompetencji gminy odznaczają się dwiema cechami – publicznym charakterem i lokalnym znaczeniem¹⁹. Idąc za rozumowaniem Szewca, charakter publiczny mają te działania, które są skierowane nie na dobro indywidualne, lecz na dobro o charakterze zbiorowym, zaspokajające potrzeby mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego. Aby wskazać znaczenie terminu „lokalne znaczenie”, należy rozumować *a contrario*, nie będą miały znaczenia lokalnego kwestie światowe, kontynental-

¹⁶ <<http://biznes.pwn.pl/haslo/3891216/decentralizacja.html>>, dostęp: 01.05.2013.

¹⁷ I. Palúš, *Územná samospráva ako princíp slovenského konštitucionalizmu*, w: *Územná samospráva v procese decentralizácie verejnej spravy*, pod red. I. Palúša, Koszyce 2010, s. 6nn.

¹⁸ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.

¹⁹ G. Jyž, Z. Pławewski, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. IV, LEX 2012.

ne, międzynarodowe, narodowe i regionalne. Przyjmując pewne uproszczenie, można stwierdzić, że zwrot „znaczenie lokalne” oznacza w rozumieniu przepisów ustawy o samorządzie gminnym kwestię istotną dla zamieszkujących geograficzny obszar gminy²⁰.

Trywialne może się wydawać stwierdzenie, że funkcjonowanie człowieka jako jednostki oraz jakiegokolwiek grup społecznych nie jest możliwe bez zapewnienia dostępu do wody. Potrzeba dostępu do wody została zakwalifikowana przez amerykańskiego psychologa Abrahama Maslowa do tzw. potrzeb fizjologicznych. Potrzeby te mają charakter podstawowy i ich zabezpieczenie warunkuje istnienie jednostek i społeczeństw, a także ich dalszy rozwój²¹.

Nie ma więc żadnych wątpliwości co do tego, że podstawowa wspólnota samorządowa, jaką jest gmina, powinna mieć możliwości prawne działania w zakresie zapewnienia dostępu do wody oraz jej należytej jakości dla swoich mieszkańców. W sukurs temu twierdzeniu idzie brzmienie art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, który wskazuje zakres zadań własnych gminy. Zadaniami własnymi, tj. tymi, które gmina wykonuje w swoim imieniu i na swoją odpowiedzialność, są takie rodzaje działalności, które służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Ustawa nie określa enumeratywnie zakresu takich zadań, wskazuje jednak przykładowo, że do zadań własnych gminy zalicza się sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej (art. 7 ust. 1 pt 1 ustawy o samorządzie gminnym), wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz (art. 7 ust. 1 pt 3 ustawy o samorządzie gminnym). Ustawa wskazuje również, że do zadań gminy należy utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa, w tym wyposażenie i utrzymanie gminnego magazynu przeciwpowodziowego (art. 7 ust. 1 pt 14 ustawy o samorządzie gminnym).

Kwestie wskazane powyżej regulowane są szczegółowo w ustawach: Prawo wodne²², Prawo ochrony środowiska²³, ustawie o ochronie przyrody²⁴, ustawie o zarządzaniu kryzysowym²⁵.

Gmina wyposażona jest w szeroki wachlarz środków oddziaływania na gospodarkę wodną. Są to środki zarówno o naturze administracyjnej, jak i gospodarczej. Do środków o charakterze administracyjnym należy zaliczyć

²⁰ Tamże.

²¹ E. Żywucka-Kozłowska, M. Kowalczyk-Ludzia, *Uniwersalizm bezpieczeństwa*, w: *Nauka o bezpieczeństwie. Istota, przedmiot badań i kierunki rozwoju. Studia i materiały*, pod red. L. Grochowskiego, A. Letkiewicza, A. Misiuka, Szczytno 2011, s. 225nn.

²² Ustawa z 18 lipca 2001 r., Prawo wodne, Dz.U. z 2012 r., poz. 145, z późn. zm.

²³ Ustawa z 27 kwietnia 2001 r., Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150, z późn. zm.

²⁴ Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. z 2009 r., Nr 151, poz. 1220, z późn. zm.

²⁵ Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2007 r., Nr 89, poz. 590 z późn. zm.

przeze wszystkim uprawnienia określone w ustawie Prawo wodne. Jej przepisy stanowią, że do zadań wójta należy: 1) wydawanie decyzji: a) wyznaczających części nieruchomości przyległej do wód objętych powszechnym korzystaniem umożliwiającym dostęp do wody (art. 28 ust. 2), b) nakazujących właścicielowi gruntu przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom, jeżeli spowodowane przez niego zmiany stanu wody na gruncie szkodliwie wpływają na grunty sąsiednie (art. 29 ust. 3), c) zatwierdzających umowy zawierane przez właścicieli gruntów w sprawie zmiany stanu wody na gruntach (art. 30 ust. 2); 2) przedkładanie wojewodzie corocznie, nie później niż do 28 lutego, informacji za rok ubiegły, potrzebnych wojewodzie do sporządzenia dla ministra środowiska sprawozdania z realizacji krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych w województwie (art. 43 ust. 3c)²⁶.

Z kolei odnosząc się do możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, zgodnie z brzmieniem art. 9 ustawy o samorządzie gminnym, gmina ma prawo do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie użyteczności publicznej w sposób i formie określonych przepisami ustawowymi. Niniejszy zapis uzupełniany jest przez regulacje ustawy o gospodarce komunalnej²⁷. Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 1. ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej). Formami prawnymi prowadzenia działalności gospodarczej przez gminy są zakład budżetowy lub spółki prawa handlowego (art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej).

W zakresie gospodarki wodnej aktem normatywnym regulującym szczegółowe zasady jej prowadzenia jest ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków²⁸. Artykuł 3 ust. 1 cytowanej ustawy wskazuje, że zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy. Gmina może więc prowadzić działalność gospodarczą polegającą na dostarczaniu wody i odprowadzaniu ścieków. Podmiotem mogącym taką działalność prowadzić jest przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. W praktyce najczęściej spotykaną formą prowadzenia takiego przedsiębiorstwa jest gminna spółka z ograniczoną odpowiedzialnością.

Należy zauważyć, że z jednej strony gmina ma obowiązek prowadzenia racjonalnej gospodarki wodnej z poszanowaniem środowiska naturalnego i uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju, z drugiej zaś obowiązkiem gmin jest zrealizowanie zapotrzebowania mieszkańców na wodę. Realizacja tych pozornie zgodnych ze sobą celów w praktyce może prowadzić do zaistnienia wielu sytuacji, kiedy konieczne będzie wyważenie interesów ochrony środowiska naturalnego, wspólnoty samorządowej traktowanej jako całość oraz poszczególnych jej członków. Dlatego też niezwykle istotne jest kształtowanie właściwych postaw wśród członków wspólnoty samorządowej.

²⁶ A. Szewc, T. Szewc, *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Warszawa 2006, s. 226.

²⁷ Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43 z późn. zm.

²⁸ Ustawa z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, Dz.U. z 2001 r., Nr 72, poz. 747 z późn. zm.

4. Bezpieczeństwo ekologiczne zasobów wodnych i rola samorządu gminnego w jego utrzymaniu na przykładzie gminy Orneta

Badania przeprowadzono w 2011 r. na terenie miejsko-wiejskiej gminy Orneta, wchodzącej w skład powiatu lidzbarskiego w województwie warmińsko-mazurskim²⁹. Orneta to niewielka gmina licząca 18 sołectw, jej zaludnienie wynosi 15 osób na km². Badaniami objęto 70 osób zamieszkujących w gminie Orneta (tab. 1). Ankietowani wybierani byli w sposób losowy w przypadkowo napotkanych miejscach, takich jak szkoły, urzędy i sklepy. Dodatkowo ankiety rozdawane były podczas szkoleń osób uczestniczących w projekcie systemowym „Szansa na lepszą przyszłość” organizowanym przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Lidzbarku Warmińskim z siedzibą w Orniecie, mieszczących się w przedziale wiekowym 18–26 lat.

Tabela 1. Charakterystyka badanej populacji gminy Orneta

Ogółem	Liczba respondentów	%
	70	100,0
Wiek		
18–26	23	32,9
27–40	23	32,9
41–60	13	18,5
powyżej 60 lat	11	15,7
Wykształcenie		
podstawowe	11	15,7
zawodowe	13	18,6
średnie	21	30,0
wyższe	25	35,7
Płeć		
kobieta	41	58,6
mężczyzna	29	41,4

Źródło: Opracowanie własne.

Spośród ankietowanych 95,7% potwierdziło, że wie, co oznacza pojęcie „świadomość ekologiczna”. Znajomość pojęcia „świadomość ekologiczna” deklarowały najczęściej osoby z dwóch najmłodszych grup wiekowych, kobiety i osoby z wykształceniem wyższym i średnim (tab. 2).

Kolejne pytanie dotyczyło oszczędzania wody w gospodarstwach domowych. Większość badanych – 75% – odpowiedziała twierdząco (tab. 3). Respondenci wśród najczęściej podejmowanych przez siebie działań w celu oszczędzania wody wskazywali używanie zmywarki do mycia naczyń, prysznic zamiast kąpieli w wannie oraz kontrolę strumienia wody podczas codziennych czynności. Osoby,

²⁹ Uchwała Rady Gminy Lidzbark Warmiński nr XXVI/133/05 z 4 marca 2005 r., w sprawie uchwalenia Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Lidzbark Warmiński.

Tabela 2. Znajomość pojęcia „świadomość ekologiczna” wśród mieszkańców Ornety (w %)

Czy Pan/Pani wie, co oznacza pojęcie „świadomość ekologiczna”?	Tak	Nie
Ogółem	95,7	4,3
Wiek		
18–26	30,0	2,9
27–40	32,8	–
41–60	18,6	–
powyżej 60 lat	14,3	1,4
Płeć		
kobieta	57,1	1,4
mężczyzna	38,6	2,9
Wykształcenie		
podstawowe	15,7	–
zawodowe	15,7	2,9
średnie	30,0	–
wyższe	34,3	1,4

Źródło: Opracowanie własne.

które nie posiadały zmywarki, odpowiadały, że nie myją naczyń pod bieżącą wodą. Najbardziej świadome potrzeby oszczędzania wody okazały się osoby od 27 do powyżej 60 lat. Natomiast najliczniejszą grupą wiekową odpowiadającą negatywnie były osoby w wieku od 18 do 26 lat (co siódma osoba z tej grupy) (tab. 3). Osoby młode zwykle nie mają jeszcze ustabilizowanej sytuacji majątkowej, mieszkaniowej i rodzinnej i z reguły utrzymywane są przez rodziców, w związku z tym nie ponoszą bezpośrednio żadnych opłat. Dlatego osoby z tej grupy wiekowej najczęściej odpowiadały, że nie czują potrzeby oszczędzania wody, co pośrednio wskazuje, że w oszczędzaniu zasobów wodnych większe znaczenie mają instrumenty ekonomiczne w postaci opłat niż edukacja. Zarówno płeć męska, jak i żeńska w podobny sposób oszczędza wodę (używanie zmywarki do mycia naczyń czy prysznicza zamiast wanny). Odpowiedzi negatywnych było stosunkowo niewiele; 12,8% kobiet (co ósma kobieta) i 11,4% mężczyzn (co dziesięć mężczyzn) stwierdziło, że nie oszczędza wody (tab. 3).

Respondenci przy odpowiedzi negatywnej najczęściej podawali, że nie czują potrzeby oszczędzania wody, posiadają środki finansowe, by móc za nią zapłacić, bądź nie ponoszą opłat z tym związanych (korzystanie zwykle, np. studnia, lub opłaty uiszcza inny członek gospodarstwa domowego). Osoby z wykształceniem wyższym i średnim mają największą świadomość potrzeby oszczędzania wody. Co trzecia osoba z wykształceniem wyższym i co czwarta z wykształceniem średnim deklarowała oszczędzanie wody (tab. 3).

W kwestii odpowiedzialności za stan środowiska, bez względu na wiek, płeć i wykształcenie, większość mieszkańców gminy Orneta zdaje sobie sprawę z własnego wpływu na stan otoczenia i jakość środowiska (tab. 4). Zaskakujący jest fakt, że mieszkańcy gminy stosunkowo rzadko wskazują samorząd gminny, który zgodnie z obowiązującym prawem realizuje całą gamę zadań w zakresie ochrony środowiska.

Tabela 3. Podejmowanie działań w zakresie oszczędzania wody przez mieszkańców Ornety (w %)

Czy oszczędza Pan/Pani wodę we własnym domu?	Tak	Nie
Ogółem	75,7	24,3
Wiek		
18–26	18,6	14,2
27–40	30,0	2,9
41–60	14,2	4,3
powyżej 60 lat	12,9	2,9
Płeć		
kobieta	45,8	12,8
mężczyzna	30,0	11,4
Wykształcenie		
podstawowe	7,1	8,6
zawodowe	11,4	7,1
średnie	24,3	5,7
wyższe	32,9	2,9

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 4. Odpowiedzialność za stan środowiska w ocenie mieszkańców Ornety (w %)

Kto Pana/Pani zdaniem jest odpowiedzialny za stan środowiska w gminie?	Wszyscy mieszkańcy	Rada gminy	Inne
Ogółem	85,6	8,6	5,8
Wiek			
18–26	25,7	4,3	2,9
27–40	32,8	–	–
41–60	17,1	1,4	–
powyżej 60 lat	10,0	2,9	2,9
Płeć			
kobieta	52,8	2,9	2,9
mężczyzna	32,8	5,7	2,9
Wykształcenie			
podstawowe	8,6	5,7	1,4
zawodowe	12,9	2,9	2,9
średnie	28,5	–	1,4
wyższe	35,7	–	–

Źródło: Opracowanie własne.

Na pytanie otwarte dotyczące znajomości zagrożeń bezpieczeństwa ekologicznego respondenci odpowiadali, że do najczęstszych zagrożeń bezpieczeństwa ekologicznego można zaliczyć zanieczyszczanie wód, powietrza oraz gleby przez odpady (34,3%), emisję spalin do atmosfery (17,1%) i dziurę ozonową (tab. 5). Najbardziej świadome tych zagrożeń były osoby z wyższym wykształceniem i kobiety (tab. 5).

Tabela 5. Zagrożenia bezpieczeństwa ekologicznego wskazywane przez mieszkańców Ornety (w %)

Jakie Pan/Pani może wskazać zagrożenia bezpieczeństwa ekologicznego?	Zanieczyszczenie wód, powietrza oraz gleby przez odpady	Emisja spalin samochodowych do atmosfery	Dziura ozonowa	Inne	Brak odpowiedzi
Ogółem	34,3	17,1	7,2	20,0	21,4
Wiek					
18–26	8,6	2,8	–	4,2	17,1
27–40	15,7	4,3	2,9	10,0	–
41–60	5,7	5,7	4,3	2,9	–
powyżej 60 lat	4,3	4,3	–	2,9	4,3
Płeć					
kobieta	21,4	7,1	4,3	14,3	11,4
mężczyzna	12,9	10,0	2,9	5,7	10,0
Wykształcenie					
podstawowe	2,9	1,3	–	5,8	5,7
zawodowe	2,9	2,9	–	7,1	5,7
średnie	7,1	4,3	4,3	7,1	7,1
wyższe	21,4	8,6	2,9	–	2,9

Źródło: Opracowanie własne.

5. Podsumowanie i wnioski

Bezpieczeństwo ekologiczne, zwłaszcza zaś kwestie odnoszące się do zagadnień związanych z szeroko rozumianą sferą gospodarki wodnej, nie znalazło do tej pory należynej tej problematyce uwagi zarówno w obszarze nauk o bezpieczeństwie, jak i w obszarze nauk prawnych. Kwestią szczególnie istotną dla zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego jest aktywność podstawowych jednostek samorządu terytorialnego – gmin. Ustawodawca zdaje się dostrzegać doniosłość problematyki omawianej w niniejszym artykule. Nie da się ukryć, że większość aktywności życiowej ludzi koncentruje się właśnie na terenie gminy miejsca zamieszkania. Dlatego też konieczne jest zwiększenie efektywności działań edukacyjnych w zakresie poszerzania ekologicznej świadomości obywatelskiej.

THE MEANING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AND ITS CITIZENS IN PROVIDING OF ECOLOGICAL SECURITY OF WATER RESOURCES

SUMMARY

Water resources are basic condition for survival and development of mankind on certain territory. The quantity of water resources in community depends on geographical location and certain hydro-geological, hydro-logic and hydro-biologic conditions on certain area. It means, that water resources are measurable and strictly defined. Due to consumption of water to different purposes (municipal entrepreneurship, industry, agriculture), the quantity of water resources

may be depleted both quantitatively and qualitatively. The local self-government, according to provisions of law has possibility and obligation to pursue a policy of providing ecological security for its citizens. Creation of civic consciousness among the citizens of communities is also an important factor for providing the ecological security.

KEY WORDS: water resources, local self- government, law, security