

ZBIGNIEW BUKOWSKI

Kompetencje w zakresie oceny wpływu na zdrowie i życie ludzi w środowisku zewnętrznym zagrożeń aerosanitarnych (bakteriologicznych i mykologicznych)

Wstęp

Stopień skomplikowania spraw z zakresu ochrony środowiska powoduje, iż zdarzają się przypadki, w których działania prowadzone są na pograniczu bezpieczeństwa ekologicznego¹ i bezpieczeństwa sanitarnego. Coraz częstszym praktycznym problemem staje się kwestia dokonania urzędowej oceny wpływu na zdrowie i życie ludzi w środowisku zewnętrznym zagrożeń aerosanitarnych. Zagadnienie to jawi się jako będące na pograniczu kompetencji Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Inspekcji Ochrony Środowiska.

Pojęcie zagrożenia aerosanitarnego nie jest zdefiniowane w żadnym akcie prawnym. Jest ono niejednoznacznie rozumiane w nauce oraz w praktyce – czasem w znaczeniu szerokim jako wszelkie zagrożenia związane z powietrzem², czasem w znaczeniu wąskim jako zagrożenia sanitarne związane z powietrzem³. Stanowiskiem pośrednim jest ustalenie, iż zagrożenia aerosanitarnie mogą być związane zarówno z emisją do powietrza substancji lub energii, jak też mieć charakter biologiczny⁴. Elementem zagrożeń biologicznych są zagrożenia bakterio-

¹ Na temat tego pojęcia zob. P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja ochrony środowiska*, Łódź 2012.

² A. Wypych, *Indeks jakości powietrza jako wskaźnik oceny czystości powietrza w Polsce*, www.klimat.imgw.pl/wp-content/uploads/2011/10/streszczenia_konferencja_04102011.pdf

³ M.J. Chmiel, A. Tandyrak, W. Barabasz, *Stan aerosanitarny miejscowości wypoczynkowych nad Zalewem Solińskim*, [w:] *Przemiany środowiska naturalnego a rozwój zrównoważony*, red. M.J. Kotarba, Kraków 2008, str. 151–161. Badano tutaj występowania: bakterii, promieniowców, grzybów, fluoryzujących bakterii z gatunku *Pseudomonas fluorescens* oraz gronkowców określając je jako zanieczyszczenia mikrobiologiczne powietrza.

⁴ L. Zimny, *Leksykon przyrodniczy polsko-angielski*, Wrocław 2014: aerosanitarny (ang. *aerosanitary*), dotyczący jakości powietrza atmosf. Na warunki a. składają się zanieczyszczenia dwutlenkiem siarki, pyłami, sadzami, tlenkiem węgla, tlenkami azotu, metalami ciężkimi, węglowodorami, ozonem, patogenami, zarodnikami, diasporami. Warunki a. wpływają na stan zdrowia zwierząt w budynkach inwentarskich.

logiczne i mykologiczne⁵, przy czym zagrożenia mykologiczne są zagrożeniami związanymi z grzybami⁶.

Celem artykułu jest określenie podmiotu administracji publicznej, a w jego ramach – organu właściwego do dokonania oceny wpływu na zdrowie i życie ludzi zagrożeń aerosanitarnych, których źródłem są w szczególności procesy przetwarzania odpadów oraz inne procesy przemysłowe. W tym kontekście podjęta została analiza kompetencji Inspekcji Ochrony Środowiska oraz Państwowej Inspekcji Sanitarnej (w tym drugim przypadku jej zadań wynikających z ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej⁷).

Rozróżnienie między działami administracji rządowej środowisko i zdrowie

Punktem wyjścia dla rozważań organizacyjno-kompetencyjnych w zakresie oceny wpływu na zdrowie i życie ludzi w środowisku zewnętrznym zagrożeń aerosanitarnych musi być rozdzielenie zakresu działań poszczególnych resortów administracji rządowej. Uregulowane jest to w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁸. Zgodnie z przepisami tam zawartymi dział środowisko obejmuje sprawy:

- 1) ochrony i kształtowania środowiska oraz racjonalnego wykorzystywania jego zasobów;
- 2) ochrony przyrody, w tym w parkach narodowych i krajobrazowych, rezerwach przyrody, oraz ochrony gatunków roślin i zwierząt, prawem chronionych lasów, zwierzyny i innych tworów przyrody;
- 2a) (*uchylony*)
- 3) geologii;
- 4) gospodarki zasobami naturalnymi;
- 5) (*uchylony*)
- 6) kontroli przestrzegania wymagań ochrony środowiska i badania stanu środowiska;
- 7) leśnictwa;
- 8) ochrony lasów i gruntów leśnych;
- 9) łowiectwa;
- 10) mikroorganizmów genetycznie zmodyfikowanych oraz organizmów genetycznie zmodyfikowanych, z wyjątkiem spraw związanych z wydawa-

⁵ B. Gutarowska, *Mikroorganizmy w powietrzu*, [w:] *Mikrobiologia techniczna*, red. Z. Libudysz, K. Kowal, Z. Żakowski, Warszawa 2007, s. 224–240.

⁶ Patrz szerzej M. Rajczyk, *Zagrożenia mykologiczne w budownictwie*, Częstochowa 2009.

⁷ Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 1412.

⁸ Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 812 z późn. zm.

niem zezwoleń na wprowadzenie do obrotu żywności i środków farmaceutycznych oraz spraw organizmów genetycznie zmodyfikowanych przeznaczonych do użytku paszowego i pasz genetycznie zmodyfikowanych w zakresie niektórych zadań lub czynności określonych właściwymi przepisami (art. 28 ust. 1).

W kontekście organizacyjnym ministrowi właściwemu do spraw środowiska podlega Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (art. 28 ust. 2), sprawuje on nadzór nad Prezesem Państwowej Agencji Atomistyki, Prezesem Wyższego Urzędu Górniczego i Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska, a także nad działalnością Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe” (art. 28 ust. 3).

Pojęcie ochrony środowiska zdefiniowano w kluczowej dla systemu prawnego ochrony środowiska ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r.⁹ jako podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na:

- a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju;
- b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom;
- c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego.

Natomiast dział zdrowie obejmuje sprawy:

- 1) ochrony zdrowia i zasad organizacji opieki zdrowotnej;
- 2) nadzoru nad produktami leczniczymi, wyrobami medycznymi, wyrobami medycznymi do diagnostyki in vitro, wyposażeniem wyrobów medycznych, wyposażeniem wyrobów medycznych do diagnostyki in vitro, aktywnymi wyrobami medycznymi do implantacji i produktami biobójczymi oraz nad kosmetykami w zakresie bezpieczeństwa i zdrowia ludzi;
- 3) organizacji i nadzoru nad systemem Państwowe Ratownictwo Medyczne;
- 4) zawodów medycznych;
- 5) warunków sanitarnych i nadzoru sanitarnego, z wyłączeniem nadzoru nad żywnością objętego działem rolnictwo, koordynacji bezpieczeństwa żywności, a w szczególności nadzoru nad jakością zdrowotną żywności w procesie produkcji i w obrocie oraz materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością;
- 6) organizmów genetycznie zmodyfikowanych w zakresie wydawania decyzji zezwalających na wprowadzanie do obrotu nowej żywności oraz w zakresie wydawania zezwoleń na wprowadzanie do obrotu produktów leczniczych;
- 7) lecznictwa uzdrowiskowego;
- 8) koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie rzeczowych świadczeń leczniczych (art. 33 ust. 1).

⁹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.

Minister właściwy do spraw zdrowia sprawuje nadzór nad Głównym Inspektorem Farmaceutycznym oraz Głównym Inspektorem Sanitarnym, a także Prezesem Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych (art. 33 ust. 2) oraz podlega mu Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (art. 33 ust. 3).

Podsumowując, regulacje zawarte w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, dotyczące działów środowisko i zdrowie, nie dają jednoznacznej wskazówki, do którego z tych działów zakwalifikować problematykę zagrożeń aerosanitarnych w środowisku zewnętrznym.

Zakres kontroli nad zagrożeniami aerosanitarnymi Inspekcji Ochrony Środowiska

Zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska¹⁰ Inspekcja Ochrony Środowiska jest powołana do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska (art. 1). Do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska należy:

- 1) kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska w zakresie:
 - a) przestrzegania przepisów o ochronie środowiska;
 - b) przestrzegania decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska oraz przestrzegania zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji i jej wpływu na stan środowiska;
- 2) prowadzenie państwowego monitoringu środowiska, w szczególności:
 - a) opracowywanie programów państwowego monitoringu środowiska;
 - b) koordynacja realizacji zadań państwowego monitoringu środowiska;
 - c) gromadzenie informacji o środowisku w zakresie ujętym w programach państwowego monitoringu środowiska;
 - d) przetwarzanie zgromadzonych informacji o środowisku i dokonywanie ocen stanu środowiska;
 - e) opracowywanie raportów o stanie środowiska;
 - f) udział w międzynarodowej wymianie informacji o stanie środowiska, w tym koordynacja współpracy z Europejską Agencją Środowiska, o której mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 401/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie Europejskiej Agencji Środowiska oraz Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska (Dz. Urz. UE L 126 z 21.05.2009, str. 13);

¹⁰ Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 686 z późn. zm.

- 3) podejmowanie decyzji wstrzymujących działalność prowadzoną z naruszeniem wymagań związanych z ochroną środowiska lub naruszeniem warunków korzystania ze środowiska [...];
- 14) wykonywanie pomiarów wielkości emisji oraz poziomu substancji lub energii występujących w środowisku (wyciąg z art. 2 ust.1).

Kolejną kwestią jest zakres wynikających z przepisów o ochronie środowiska regulacji w zakresie ochrony powietrza. W tytule drugim ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska („Ochrona zasobów środowiska”) w dziale II „Ochrona powietrza” ustawodawca określił, że ochrona powietrza polega na zapewnieniu jak najlepszej jego jakości, w szczególności przez:

- 1) utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej dopuszczalnych dla nich poziomów lub co najmniej na tych poziomach;
- 2) zmniejszanie poziomów substancji w powietrzu co najmniej do dopuszczalnych, gdy nie są one dotrzymane;
- 3) zmniejszanie i utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej poziomów docelowych albo poziomów celów długoterminowych lub co najmniej na tych poziomach (art. 85). Kluczowe jest tutaj pojęcie substancji, przez które rozumie się pierwiastki chemiczne oraz ich związki, mieszaniny lub roztwory występujące w środowisku lub powstałe w wyniku działalności człowieka (art. 3 pkt 36 ustawy – Prawo ochrony środowiska). Korespondują z tym obowiązki wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w zakresie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu (art. 89 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska).

Problematyka emisji gazów lub pyłów do powietrza uregulowana jest w tytule III ustawy „Przeciwdziałanie zanieczyszczeniom”, szczególnie w kontekście pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza. Mając na względzie rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie przypadków, w których wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza z instalacji nie wymaga pozwolenia (Dz.U. Nr 130, poz. 881), należy utożsamiać gazy lub pyły z substancjami (patrz § 1 ust. 2 pkt 2).

Możliwości działania wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska uregulowane zostały w tytule VI ustawy „Odpowiedzialność w ochronie środowiska” dziale III „Odpowiedzialność administracyjna” i są one zasadniczo związane z naruszeniem wymagań ochrony środowiska.

Podsumowując, zadania Inspekcji Ochrony Środowiska są związane z problematyką substancji w powietrzu (gazami i/lub pyłami), a nie zagrożeniami biologicznymi.

Zakres kontroli nad zagrożeniami aerosanitarnymi Państwowej Inspekcji Sanitarnej

Realizacja zadań z zakresu zdrowia publicznego, w tym sprawowanie nadzoru nad warunkami higieny środowiska oraz higieny pracy w zakładach pracy, należy do Państwowej Inspekcji Sanitarnej (art. 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej). Zgodnie z jej art. 2 wykonywanie zadań z zakresu zdrowia publicznego polega na sprawowaniu zapobiegawczego i bieżącego nadzoru sanitarnego oraz prowadzeniu działalności zapobiegawczej i przeciwepidemicznej w zakresie chorób zakaźnych i innych chorób powodowanych warunkami środowiska, a także na prowadzeniu działalności oświatowo-zdrowotnej. W ustawie, w dalszych jej przepisach, w odniesieniu do wskazanego zakresu zadań używa się pojęcia bezpieczeństwa sanitarnego. Przyjąć więc trzeba, iż elementem bezpieczeństwa sanitarnego jest odpowiedni stan sanitarny środowiska i zakładów pracy (przez co rozumieć się będzie także odpowiedni stan bakteriologiczny i mykologiczny).

Przepisy uszczegóławiające wskazany, wynikający z art. 1, zakres działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej znajdują się w dalszej części ustawy. Zgodnie z nimi do zakresu działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej w dziedzinie bieżącego nadzoru sanitarnego należy kontrola przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne, w szczególności dotyczących:

- 1) higieny środowiska, a zwłaszcza wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, powietrza w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi, gleby, wód i innych elementów środowiska w zakresie ustalonym w odrębnych przepisach;
- 2) utrzymania należytego stanu higienicznego nieruchomości, zakładów pracy, instytucji, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, dróg, ulic oraz osobowego i towarowego transportu kolejowego, drogowego, lotniczego i morskiego;
- 3) warunków zdrowotnych produkcji i obrotu przedmiotami użytku, materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością, kosmetykami oraz innymi wyrobami mogącymi mieć wpływ na zdrowie ludzi;
- 4) warunków zdrowotnych środowiska pracy, a zwłaszcza zapobiegania powstawaniu chorób zawodowych i innych chorób związanych z warunkami pracy.

Kluczowym zagadnieniem jest zakres pojęcia higieny środowiska. Na tym tle pojawia się pytanie o znaczenie prawnego pojęcia „a zwłaszcza” – czy ma ono charakter zawężający do elementów wskazanych po nim, czy zawarty po nim jest jedynie przykładowy katalog (jak pojęcie „w szczególności”). Moim zdaniem należy je interpretować w ten drugi sposób – jako wskazanie przykładowych elementów środowiska, a nie ograniczenie tych elementów tylko do wskazanych.

Ten sposób rozumienia tego pojęcia wynika ze *Słownika języka polskiego PWN*, które słowo „zwłaszcza” określa jako „partykułę dołączaną do składnika zdania, aby zaznaczyć, że część wypowiedzi dotyczy tego składnika, np. Upał dokuczał nam zwłaszcza w południe”¹¹. Jako słowa bliskoznaczne podano w tym słowniku pojęcia „w szczególności, szczególnie, przede wszystkim, w pierwszym rzędzie, głównie, nade wszystko”.

We wcześniejszej wersji¹² ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej art. 4 ust. 1 pkt 1 miał treść „Do zakresu działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej w dziedzinie bieżącego nadzoru sanitarnego należy kontrola przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne, w szczególności dotyczących:

- 1) higieny środowiska, a zwłaszcza wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, *czystości powietrza atmosferycznego*, gleby, wód i innych elementów środowiska w zakresie ustalonym w odrębnych przepisach”.

Do aktualnego brzmienia został on zmieniony przez ustawę z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw¹³. Zmiana ta nie wniosła jednakże wyłączenia badania czystości powietrza atmosferycznego z punktu widzenia zagrożeń o charakterze sanitarnym (a więc także bakteriologicznych i mykologicznych). Podkreślono jedynie, że pierwszoplanowym zadaniem Państwowej Inspekcji Sanitarnej jest badanie powietrza w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi.

Mając powyższe na uwadze, nie ulega moim zdaniem wątpliwości, iż ocena w środowisku zewnętrznym zagrożeń aerosanitarnych spowodowanych przez czynniki biologiczne (w tym bakteriologiczne i mykologiczne), w tym w zakresie oceny ich wpływu na zdrowie i życie ludzi jest zadaniem Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

W kontekście wskazanych zadań Państwowej Inspekcji Sanitarnej w ustawie określono szczegółowe kompetencje w tym zakresie. W razie stwierdzenia naruszenia wymagań higienicznych i zdrowotnych państwowy inspektor sanitarny nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie w ustalonym terminie stwierdzonych uchybień (art. 27 ust. 1). Jeżeli naruszenie tych wymagań spowodowało bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, państwowy inspektor sanitarny nakazuje unieruchomienie zakładu pracy lub jego części (stanowiska pracy, maszyny lub innego urządzenia), zamknięcie obiektu użyteczności publicznej, wyłączenie z eksploatacji środka transportu, wycofanie z obrotu środka spożywczego, przedmiotu użytku, materiału i wyrobu przeznaczonego do kontaktu z żywnością, kosmetyku lub innego wyrobu mogącego mieć wpływ na zdrowie ludzi albo podjęcie lub za-

¹¹ Zob. *Słownik języka polskiego PWN*, www.sjp.pwn.pl/szukaj/zwłaszcza.html [dostęp 10.11.2015].

¹² Obowiązującej do 28 maja 2015 roku.

¹³ Dz.U. poz. 460.

przestanie innych działań; decyzje w tych sprawach podlegają natychmiastowemu wykonaniu (art. 27 ust. 2).

W kontekście organizacyjnym Państwowej Inspekcji Sanitarnej wskazać trzeba, iż zgodnie z art. 10 ust. 1 zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej określone w rozdziale 1 wykonują następujące organy:

- 1) Główny Inspektor Sanitarny;
- 2) państwowy wojewódzki inspektor sanitarny, jako organ rządowej administracji zespolonej w województwie;
- 3) państwowy powiatowy inspektor sanitarny, jako organ rządowej administracji zespolonej w powiecie;
- 4) państwowy graniczny inspektor sanitarny dla obszarów przejść granicznych drogowych, kolejowych, lotniczych, rzecznych i morskich, portów lotniczych i morskich oraz jednostek pływających na obszarze wód terytorialnych.

Organy te wykonują zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej zgodnie z kompetencjami określonymi w ustawie i w przepisach odrębnych (art. 10 ust. 2).

Analizując przepisy ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, wskazać trzeba, iż w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, w sprawach należących do zakresu zadań i kompetencji Państwowej Inspekcji Sanitarnej, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, organem właściwym jest państwowy powiatowy lub państwowy graniczny inspektor sanitarny, z zastrzeżeniem ust. 1a (art. 12 ust. 1). Zgodnie z ust. 1 a państwowy wojewódzki inspektor sanitarny jest:

- 1) organem właściwym w stosunku do podmiotów, dla których powiat jest organem założycielskim lub organem prowadzącym, lub w których powiat jest podmiotem dominującym;
- 2) organem właściwym w zakresie higieny radiacyjnej.

Ze wskazanego przepisu wynika, iż w sprawach indywidualnych, które mogą być przedmiotem decyzji administracyjnej, organem właściwym jest państwowy powiatowy lub państwowy graniczny inspektor sanitarny.

Zwrócić można też uwagę, iż w przypadkach bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa sanitarnego na terenie gminy, a w szczególności zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wystąpić do właściwego państwowego powiatowego inspektora sanitarnego z wnioskiem o podjęcie działań zmierzających do usunięcia tego zagrożenia (art. 12a ust. 3b).

Podsumowanie

Problematyka zadań publicznych w zakresie kontroli zagrożeń aerosanitarnych bakteriologicznych i mykologicznych w środowisku zewnętrznym (rozumianym jako inne niż pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi) nie jest wprost uregulowana w aktualnych regulacjach prawnych. Ustalenia w tym zakresie do-

konane mogą zostać wyłącznie przez interpretację ogólnych regulacji związanych z kompetencjami organów administracji publicznej realizujących zadania kontrolne. Na podstawie analizy określono, iż zadania w zakresie oceny wpływu na zdrowie i życie ludzi w środowisku zewnętrznym biologicznych zagrożeń aerosanitarnych (bakteriologicznych i mykologicznych) posiada Państwowa Inspekcja Sanitarna, a w jej ramach organem właściwym do podjęcia działań jest państwowy powiatowy inspektor sanitarny. Jednocześnie przesądza to o zaliczeniu tych zadań do działu administracji publicznej zdrowie, co zresztą jest jak najbardziej merytorycznie materialnie poprawne.

Streszczenie

Na podstawie analizy przepisów prawnych ustalono, iż zadania w zakresie oceny wpływu na zdrowie i życie ludzi w środowisku zewnętrznym zagrożeń aerosanitarnych (bakteriologicznych i mykologicznych) posiada Państwowa Inspekcja Sanitarna.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo ekologiczne, bezpieczeństwo sanitarne.

Competences to Assess the Impact of Aero-sanitary (Bacteriological and Mycological) Threats on Lives and Health of People in External Environment

Summary

Having examined the relevant legal provisions, the author has determined that the competences to assess the impact of aero-sanitary (bacteriological and mycological) threats on lives and health of people in the external environment are vested in the State Sanitary Inspection.

Key words: ecological safety, sanitary safety.