



**You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Polityka ekologiczna w okresie transformacji : cele i priorytety

Author: Czesław Śleziak

Citation style: Czesław Śleziak. (2016). Polityka ekologiczna w okresie transformacji : cele i priorytety. W: W. Kubik (red.), „Przemiany czasu” (S. 16-53). Katowice : Towarzystwo Inicjatyw Naukowych



Uznanie autorstwa - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie pod warunkiem oznaczenia autorstwa.



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Czesław Śleziak
(Uniwersytet Śląski)

Polityka ekologiczna w okresie transformacji.

Cele i priorytety

Wprowadzenie

Degradacja środowiska i zasobów naturalnych jest jednym z najpoważniejszych problemów i zagrożeń współczesnego świata. „Rosnące znaczenie problemów środowiska i zasobów naturalnych i coraz częstsze postrzeganie aspektów ekologicznych w każdej niemal sferze ładu społecznego wymagają powszechnego zrozumienia podstaw polityki ochrony środowiska i zasobów” – piszą Henk Folmer, Landis Gabel, Hans Opschoor [1996: 13].

Trudno zrozumieć aktualną politykę ekologiczną państwa bez odniesienia jej do przeszłości. Dwadzieścia lat transformacji skłania do poszukiwania odpowiedzi na pytania: jak państwo kształtowało politykę ekologiczną, co decydowało o wyborze celów i priorytetów, jakie były jej główne etapy i cechy charakterystyczne, jakie były uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne? Tak sformułowany problem ma szczególne znaczenie dla autora tego opracowania, ze względu na to, że w latach 1991-2005, jako poseł czterech

kadencji Sejmu RP, przewodniczący Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, sekretarz stanu i minister środowiska, w jakiejś mierze współkształtował politykę ekologiczną państwa. Będąc w moim posiadaniu różne, niepublikowane materiały, pozwalają na rewizję niektórych poglądów oraz próbę odpowiedzi na sformułowane powyżej pytania, co jest celem tego artykułu.

Dla potrzeb opracowania przyjmuję, że polityka ekologiczna to „[...] świadoma i celowa działalność państwa, władz samorządowych i podmiotów gospodarczych w zakresie gospodarowania środowiskiem, czyli użytkowanie jego zasobów i walorów, ochrona i kształtowanie ekosystemów lub wybranych elementów biosfery” [Górka, Poskrobko, Radecki 2001: 64]. Ze względu na charakter tego opracowania interesuje mnie głównie polityka ekologiczna na szczeblu państwa.

Przyczyny degradacji środowiska

Gospodarka socjalistyczna, oparta na państwowej własności środków produkcji i centralnym planowaniu, mimo prób modyfikacji – szczególnie w latach osiemdziesiątych – okazała się niesprawna, również z punktu widzenia przeciwdziałania degradacji środowiska przyrodniczego, które w wielu regionach w Polsce przybrało charakter klęski ekologicznej. Do lat osiemdziesiątych XX wieku Polska należała do krajów o najwyższym stopniu degradacji środowiska naturalnego. Uzasadnione było nazwanie tego stanu „katastrofą ekologiczną” [Wójcik 1985; *Zagrożenia środowiska...* 1999; *Raporty ruchów...* 1992].

Jakie były przyczyny degradacji środowiska w Polsce w okresie tzw. realnego socjalizmu? Bogusław Fiedor wskazuje na dwie grupy przyczyn: 1) „związane ze specyfiką socjalistycznej gospodarki nakazowo-rozdzielczej oraz przyjętym w Polsce modelem rozwoju społeczno-gospodarczego,

2) wynikające z nieumiejętności przeciwdziałania przez politykę ochrony środowiska ekologicznie negatywnym następstwom rozwoju gospodarczego” [Fiedor, Czaja, Graczyk, Jakubczyk 2002: 426].

„Nadrzędną przyczyną systemową zanieczyszczenia i degradacji środowiska w Polsce (...) jest (...) miękkie ograniczenie pieniężno-budżetowe przedsiębiorstw państwowych. Spowodowało ono bowiem wysoką, około 2-4 razy wyższą w stosunku do przeciętnej dla krajów OECD, energo- i surowcochłonność gospodarki Polski, co z kolei w decydującym stopniu powodowało jej wysoką plutogenność i zasobochłonność” [Fiedor, Czaja, Graczyk, Jakubczyk 2002: 428].

Do najważniejszych przyczyn degradacji środowiska, spośród przyczyn drugiej grupy, można zliczyć:

- brak wyraźnie sformułowanych i odniesionych do różnych horyzontów czasowych priorytetów polityki ochrony środowiska;
- zły system zarządzania ochroną środowiska;
- słabość i małą skuteczność instrumentów ekonomicznych ochrony środowiska;
- złe prawo ochrony środowiska i jego małą skuteczność;
- brak powiązania polityki ochrony środowiska z politykami sektorowymi;

- niską świadomość ekologiczną rządzących i społeczeństwa, brak edukacji ekologicznej.

Zły, a w przypadku Polski krytyczny, stan środowiska zaczął niepokoić nie tylko środowiska naukowe, ale również polityków i społeczeństwo. Świat zaczął zdawać sobie sprawę z konsekwencji zagrożeń środowiska w latach sześćdziesiątych XX wieku. Problemy ochrony środowiska stały się przedmiotem zainteresowania na najwyższym forum Organizacji Narodów Zjednoczonych, w dniu 3 grudnia 1968 roku. Ten rok, rok rewolucji obyczajowej i buntu studentów, to również rok narodzin wyodrębnionej grupy zagadnień ochrony środowiska w stosunkach międzynarodowych. Szczególne znaczenie miał Raport Sekretarza Generalnego ONZ Sithu U Thanta „Człowiek i jego środowisko” z 1969 roku oraz Konferencja Sztokholmska ONZ na temat ochrony środowiska z 1972 roku [Paczuski 2008; Jendrośka, Bar 2005].

Pod wpływem tych wydarzeń zaczął utrwalać się, w wielu państwach, termin „środowisko” o nowej treści semantycznej, sygnalizującej nie tylko sferę potrzeb i zainteresowań społecznych, lecz również nowy kierunek aktywności państwowej, znajdujący wyraz w formułowaniu polityk, programów i planów, w legislacji, wreszcie w instytucjach i wyspecjalizowanych organach administracji publicznej. Na wspomnianej wyżej Konferencji Sztokholmskiej użyto po raz pierwszy terminu „polityka ochrony środowiska”, jako integralną część polityki państwowej [Paczuski 2008: 33].

Deklaratywna polityka ekologiczna

Pod wpływem zagrożeń jak również wyżej wspomnianych wydarzeń międzynarodowych, problemy ochrony środowiska znalazły się wśród zagadnień rozpatrywanych przez centralne władze PRL. W 1972 roku podjęto prace nad kompleksowym programem ochrony środowiska w Polsce do 1990 roku, zakończone w 1975 roku przyjęciem przez Radę Ministrów założeń do pierwszego programu ochrony środowiska [Korzeniowski 2001: 121]. Założenia stały się najważniejszym rządowym dokumentem ochrony środowiska w Polsce, w latach siedemdziesiątych. Za podstawowe kierunki działania uznano: kontynuowanie prac legislacyjnych w ochronie środowiska, uwzględnianie ochrony środowiska w inwestycjach przemysłowych, rozwijanie monitoringu środowiska, a także edukację ekologiczną [Podolak 2004: 29]. Ochrona środowiska powiązana została z planowaniem społeczno-gospodarczym, stała się elementem polityki społeczno-gospodarczej. W dokumencie nie sformułowano celu ochrony środowiska [Korzeniowski 2001: 122]. Jak pisze Bazyli Poskrobko [2001: 69], praktycznym efektem realizacji tego programu było: zinwentaryzowanie źródeł i przyczyn degradacji środowiska, stopniowa ekologizacja polskiego prawa.

W styczniu 1973 roku powołany został Instytut Ochrony Środowiska. Do jego zadań należało organizowanie i prowadzenie prac naukowo-badawczych, rozwojowych oraz wdrożeniowych w dziedzinie ochrony środowiska. W 1976 roku do Konstytucji PRL wprowadzono zapisy dotyczące ochrony środowiska.

Była to tzw. bierna polityka ekologiczna. Andrzej Delorme zdefiniował ówczesną politykę ekologiczną jako stanowisko władz państwowych wobec działań generujących zagrożenia ekologiczne [Stochlak, Podolak 2006: 49]. Stefan Kozłowski nazwał ten okres ekopolityką deklaratywną [Podolak 2004: 38]. Mówimy też o polityce technicznej lub „końca rury”. Polityka ta była nakierowana na ochronę poszczególnych komponentów środowiska.

Ochrona środowiska jako funkcja państwa

Coraz powszechniejsze stawało się przekonanie, że ochrona środowiska i poprawa jego stanu jest obowiązkiem rządów wszystkich państw. Ochrona środowiska zaczyna być traktowana jako podstawowa funkcja każdego państwa. W Narodowym Planie Społeczno- Gospodarczym na lata 1983-1985 uznano ochronę środowiska za przedmiot polityki państwa, które powinno podejmować działania na rzecz zapobiegania rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń i dewastacji w rejonach o dobrym stanie środowiska przyrodniczego. W 1983 roku wyodrębniono 27 obszarów ekologicznego zagrożenia. We wszystkich województwach opracowano wieloletnie programy ochrony środowiska. Nastąpiła pierwsza decentralizacja polityki ekologicznej. Zaznaczyć należy, że w odróżnieniu od polityki ochrony przyrody, polityka ochrony środowiska wyłoniła się z polityki gospodarczej. Przez dłuższy czas mówiono i pisano o polityce gospodarczej w dziedzinie ochrony środowiska.

Początek lat osiemdziesiątych i przyjęcie przez Sejm RP Ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, 31 stycznia 1980 roku [Dziennik Ustaw z 1980

roku, Nr 3, poz. 6], to próba kompleksowej regulacji tej dziedziny i nowy etap polityki i prawa ochrony środowiska. Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska wraz z głęboką nowelizacją, z dnia 29 sierpnia 1997 roku [Dziennik Ustaw z 1997 roku, Nr 133, poz. 885], była bezsprzecznie najważniejszym aktem normatywnym w polskim prawie ochrony środowiska. „Ochrona środowiska przestała być marginalnym zakresem normatywnym” – pisał Leszek Mering [1999: 47]. Polityka ochrony środowiska rozwijała się równoległe do polityki ochrony przyrody i polityki przestrzennej. Możemy mówić o początkach prewencyjnego etapu tej polityki.

Opozycja lat osiemdziesiątych a ochrona środowiska

Opozycja w latach osiemdziesiątych uczyniła ze spraw ochrony środowiska jeden z ważnych tematów swojej aktywności. Oskarżano władze PRL o odpowiedzialność za katastrofę ekologiczną i jej konsekwencje dla zdrowia społeczeństwa. Z ominięciem cenzury społeczeństwo dowiadywało się o poziomie skażeń i zanieczyszczeń, o spustoszeniach w przyrodzie, o zagrożeniach dla zdrowia. Te informacje przyspieszały narastanie sprzeciwu społecznego. Powstawały organizacje ekologiczne, np. Polski Klub Ekologiczny, które zgodnie z Ustawą o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 roku mogły żądać określonych działań prawnych, zmierzających do usuwania zagrożeń ekologicznych. Organizujące się ruchy i organizacje ekologiczne prowadziły kampanie na rzecz ochrony środowiska. Stawały się podmiotami polityki ekologicznej. Rosła świadomość ekologiczna społeczeństwa. W 1988 roku przystąpiono do tworzenia państwowego monitoringu środowiska.

W przełomowym dla Polski 1989 roku miały miejsce masowe protesty społeczne, np. dotyczące kolejnych lokalizacji elektrowni atomowych. Hasła ekologiczne uwzględniano w programach „Solidarności”. W sprawie dewastacji środowiska i jego ochrony wypowiadał się również Episkopat Polski [*List Pasterski Episkopatu...* 2008: 76 i nast.]. Rosła świadomość ekologiczna społeczeństwa.

Podstolik Ekologiczny Okrągłego Stołu. Ekorozwój

W ramach Okrągłego Stołu powołano podstolik ekologiczny, który odbył swoje pierwsze posiedzenie 14 lutego 1989 roku. Współprzewodniczącymi zostali: prof. Stefan Kozłowski i prof. Jerzy Kołodziejcki. Dorobek podstolika ekologicznego, zawierający 27 postulatów, można uznać za rozpoczęcie nowego etapu w polityce ekologicznej Polski. Jej fundamentem będzie odtąd „ekorozwój” (zrównoważony rozwój) [Piontek, Piontek, Piontek 1997]. Wskazano na potrzebę przeprowadzenia kodyfikacji całego prawa ochrony środowiska i dostosowania go do gospodarki rynkowej oraz zasadniczej zmiany mechanizmów ekonomiczno-finansowych w ochronie środowiska. Za konieczne uznano podniesienie rangi służb ochrony środowiska. Przy Okrągłym Stole powstała inicjatywa Banku Ochrony Środowiska i instrumentu ocen oddziaływania na środowisko [*Okrągły Stół, Podstolik Ekologiczny...* 2004].

W dniach 17-20 września 1990 roku w Białowieży odbyła się Międzynarodowa Konferencja na temat „Nowe rozwiązania instytucjonalne w ochronie środowiska”. W czasie Konferencji uczestnicy obrad przyjęli „Deklarację Ekorozwoju”. Sformułowano w niej tezę, że ekorozwój powinien

być podstawą „polityki ekologicznej i gospodarczej państwa” [Korzeniowski 2001: 128].

I Polityka Ekologiczna Państwa

Dorobek Okrągłego stołu w zakresie ochrony środowiska, dorobek konferencji w Białowieży stały się podstawą I Polityki Ekologicznej Państwa [*Polityka ekologiczna państwa* 1991]. Opracowano ją w 1990 roku. Przyjęta została przez Sejm i Senat w 1991 roku.

W uchwale przyjętej przez Sejm RP czytamy m.in. „Sejm RP uznaje ochronę środowiska za sprawę o najwyższej doniosłości, która musi być pilnie, z dużą determinacją podjęta przez całe społeczeństwo. Szczególna odpowiedzialność spoczywa na centralnych organach administracji rządowej i organach samorządowych. Polityka ekologiczna powinna doprowadzić do sformułowania założeń polityki społeczno-gospodarczej (...) zgodnie z zasadami ekorozwoju (...). Niezbędne jest, aby polityka rządu w dziedzinach: energetycznej, przemysłowej, motoryzacyjnej, rolnej, zdrowotnej, edukacyjnej, naukowej i informacyjnej była zgodna z założeniami polityki ekologicznej. Oznacza to, że w polityce gospodarczej kryteria ekologiczne uzyskują równoznaczną rangę z kryteriami ekonomicznymi” [Monitor Polski z 1991 roku, Nr 18, poz. 118].

Filozofię I Polityki Ekologicznej oparto o ekorozwój (zrównoważony rozwój). Zrównanie kryteriów ekologicznych i ekonomicznych, w ówczesnej rzeczywistości, można uznać za rewolucyjne.

W I Polityce ekologicznej państwa przyjęto trzy horyzonty czasowe:

- krótkookresowe – 3 lata;
- średniookresowe – do 2000 roku;
- długookresowe – do 2020 roku.

W omawianym dokumencie sformułowano podstawowe zasady polityki ekologicznej,
do których zaliczono:

- zasadę praworządności;
- zasadę likwidacji zanieczyszczeń u źródła;
- zasadę uspołecznienia;
- zasadę ekonomizacji;
- zasadę zanieczyszczający płaci;
- zasadę regionalizacji;
- zasadę wspólnego rozwiązywania europejskich i globalnych problemów środowiska przez całą społeczność międzynarodową;
- zasadę etapowania, z wyborem priorytetów na każdym etapie.

Do priorytetów krótkookresowych zaliczono te, których realizacja powinna być podjęta natychmiast, tzn. te zaległości i powstające na bieżąco zagrożenia, którym przeciwdziałanie nie może być odkładane na później, ze względu na bezpośrednie skutki dla zdrowia i życia ludzkiego oraz zachowanie najcenniejszych walorów przyrodniczych kraju.

Przy przedstawianiu sprawozdania z polityki ekologicznej państwa w 1994 roku stwierdzono, że priorytety krótkookresowe „w zasadzie” zostały zrealizowane [*Sprawozdanie z realizacji polityki...* 1994]. Z wielu opinii i danych wynikało jednak, że priorytety krótkookresowe w niewielkim zakresie zostały zrealizowane w planowanym okresie, gdyż m.in. przekraczało to możliwości ekonomiczne kraju [Łojewski 1998: 303; Kozłowski 1995: 4].

W realizacji polityk, programów i strategii ochrony środowiska podstawowe znaczenie mają środki materialne i finansowe, jakie można przeznaczyć na te cele. One decydują o możliwościach realizacyjnych. W I Polityce Ekologicznej abstrahuje się od strony ekonomiczno-finansowej jej realizacji. Stąd polityka ta była bardziej manifestem, a nie programem, zbilansowanym z rzeczywistymi warunkami i ograniczeniami realizacyjnymi.

Program wykonawczy do polityki ekologicznej państwa

Zadania średniookresowe i długookresowe uznano za nadal aktualne i przeniesiono je do „Programu wykonawczego do polityki ekologicznej państwa do 2000 roku”. Za główny cel tego programu uznano „(...) zapewnienie zauważalnej poprawy stanu środowiska oraz stworzenie warunków do trwałego, zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego” [*Program wykonawczy do polityki...* 1994]. Sejm zaakceptował ten Program w 1995 roku.

Jesienią, na wniosek Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów, została powołana międzyresortowa Komisja ds. Ekorozwoju. Tym samym sprawy ekorozwoju (zrównoważonego rozwoju) przestały być domeną tylko jednego ministra i stały się przedmiotem troski całego rządu oraz innych instytucji

centralnych mających wpływ na stan środowiska. W 1997 roku Komisja ds. Ekorozwoju została przekształcona w Komitet Zrównoważonego Rozwoju i Polityki Regionalnej Rady Ministrów [*Informacja o dokonaniach w latach 1993-1997... 1997: 2*].

W latach pięćdziesiątych XX wieku polityka ekologiczna była realizowana również przez samorzady i przedsiębiorstwa, stosownie do reformy samorządowej na szczeblu gmin, powiatów i województw. Znaczące miejsce w realizacji polityki ekologicznej miały organizacje i ruchy pozarządowe. Lata pięćdziesiąte to również wiele innych programów i aktów prawnych w dziedzinie ochrony środowiska [*Informacja o dokonaniach w latach 1993-1997... 1997: 3*].

Dokumenty strategiczno- programowe w II połowie lat pięćdziesiątych

W drugiej połowie lat pięćdziesiątych w Ministerstwie Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa opracowano wiele dokumentów strategiczno-programowych. Opracowano m.in.: Politykę Leśną Państwa, Krajowy Program Zwiększania Lesistości, Krajową Strategię Gospodarki Wodnej, Krajowy Program Redukcji Emisji Dwutlenku Siarki, Krajowy Program Gospodarki Odpadami Niebezpiecznymi, Politykę Resortu w Dziedzinie Hydrogeologii, Politykę Resortu w Dziedzinie Poszukiwań Rozpoznawania i Eksploatacji Surowców Mineralnych.

Na szczeblu rządowym opracowano m.in.: Założenia Polityki Energetycznej Polski, Strategię Zagospodarowania Przestrzennego Kraju, Strategię Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski, Strategię Edukacji Ekologicznej [*Informacja o dokonaniach w latach 1993-1997... 1997: 11*].

Opracowano i przyjęto wiele ważnych aktów prawnych. Regulacje ustawowe dotyczyły również nowych mechanizmów ekonomiczno-finansowych w ochronie środowiska oraz ocen oddziaływania na środowisko.

Podjęmowane działania spowodowały, że stan środowiska ulegał systematycznej poprawie. Zmniejszała się presja na środowisko, co było wynikiem restrukturyzacji gospodarki, przekształceń własnościowych, ale również polityki ekologicznej. Dodać należy, że w realizacji polityki ekologicznej uczestniczyły przedsiębiorstwa i podmioty gospodarcze, część z nich w warunkach wymuszonych. W 1990 roku minister ochrony środowiska ogłosił listę osiemdziesięciu największych trucicieli. Lista ta została powiększona o przedsiębiorstwa z list wojewódzkich, w sumie 721 przedsiębiorstw [*Informacja o dokonaniach w latach 1993-1997... 1997*]. W ponad 200 zakładach rozwijał się ruch „czystej produkcji”.

Polityka zrównoważonego rozwoju

Lata dziewięćdziesiąte to upowszechnianie na świecie i w Polsce idei zrównoważonego, trwałego rozwoju¹¹. Ta nowa filozofia w podejściu do problemów społeczno-gospodarczych, ochrony środowiska i przyrody wiąże się z tzw. „Raportem Bruntland” i z Konferencją Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” w Rio de Janeiro w 1992 roku [*Dokumenty Końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych... 1993*]. Istotne znaczenia miała również Konferencja Ministerialna „O czyste środowisko dla Europy”, która odbyła się

¹¹ Pojęcie „zrównoważonego rozwoju” upowszechniło się w Polsce dopiero po 1997 roku, kiedy w Konstytucji Rzeczypospolitej z 2 kwietnia 1997 roku zapisano, że: „Rzeczpospolita Polska (...) zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Wcześniej używano pojęcia ekorozwój. Dzisiaj w literaturze ekonomiczno-ekologicznej występuje ok. 100 definicji pojęć: zrównoważony rozwój, trwały, samopodtrzymujący się rozwój. Szerzej na ten temat zob.: [Fiedor, Czaja, Graczyk, Jakubczyk 2002; Poskrobko, Kozłowski 2005].

w 1993 roku w Lucernie. Przyjęto tam „Program działań na rzecz ochrony środowiska dla Europy Środkowej i Wschodniej” [*Program działań na rzecz ochrony ... 1994*].

Zapoczątkowany przy podstoliku ekologicznym Okrągłego Stołu i w I Polityce Ekologicznej Państwa sposób myślenia o rozwoju gospodarczym, w kategoriach ekorozwoju, kontynuowany był przez lata dziewięćdziesiąte. Kryteria ekologiczne uzyskiwały równorzędną rangę jak kryteria ekonomiczne i społeczne. Tak przynajmniej było w dokumentach dotyczących polityki ekologicznej. W praktyce koncepcja zrównoważonego rozwoju miała charakter postulatywny. W sytuacji, w jakiej znalazła się Polska w latach dziewięćdziesiątych, klasa polityczna preferowała doraźne interesy polityczne, szybki wzrost gospodarczy kosztem praktycznej realizacji zrównoważonego rozwoju. Nieliczni politycy zdawali sobie sprawę z rozbieżności teorii i praktyki. W dniu 15 lutego 1996 roku, podczas debaty sejmowej nad exposé Premiera Włodzimierza Cimoszewicza, z trybuny sejmowej autor opracowania mówił m.in.: „(...) ekorozwój powinien być priorytetem w działalności rządu. (...) Czy polskie elity polityczne mają taką świadomość? Odpowiadam: polskie elity polityczne, bez względu na formację polityczną, mają niewielkie zrozumienie dla konieczności ekorozwoju Polski (...) nie myślą kategoriami ekorozwoju, nie rozumieją go” [*Dwa scenariusze... 1996: 2*].

W 1995 roku Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, zdając sobie sprawę z problemów i zaniechań w realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju, przedstawiła Sejmowi projekt uchwały w sprawie polityki zrównoważonego rozwoju. Sejm przyjął uchwałę, zalecając Radzie Ministrów „(...) doskonalenie interdyscyplinarnych i wielostronnych działań w polityce gospodarczej i zagranicznej, tak aby ta zasada zrównoważonego rozwoju nie była naruszana” [Monitor Polski z 1995 roku, Nr 4, poz. 47]. W uchwale wskazywano również na fakt, że realizacja

koncepcji zrównoważonego rozwoju nie jest tylko obowiązkiem ministra środowiska, ale dotyczy wszystkich centralnych organów administracji państwowej.

W tym samym dniu Sejm przyjął rezolucję w sprawie harmonizacji polityki transportowej z polityką ekologiczną, z uwzględnieniem przestrzennego zagospodarowania kraju [Monitor Polski z 1995 roku, Nr 4, poz. 48].

W 1997 roku została przyjęta przez ministrów Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Edukacji Narodowej, Narodowa Strategia Edukacji Ekologicznej. Za główny cel uznano upowszechnienie idei ekorozwoju we wszystkich sferach życia. Edukacja ekologiczna miała być wdrażana jako interdyscyplinarna, na wszystkich stopniach edukacji formalnej i nieformalnej [*Narodowa Strategia Edukacji Ekologicznej...* 1998].

Strategia Zrównoważonego Rozwoju do 2025 roku

W 1999 roku Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa wystąpiła z projektem rezolucji w sprawie przedstawienia przez Radę Ministrów Strategii Zrównoważonego Rozwoju Polski do 2025 roku. Sejm przyjął rezolucję 2 marca 1999 roku [Monitor Polski z 1999 roku, Nr 8, poz. 96].

Stosownie do rezolucji Sejmu Rada Ministrów przyjęła, opracowany w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, przy współudziale ministra środowiska, dokument: „Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju” [2000]. W opracowaniu czytamy m.in.:

„Dotychczas nie istniała w Polsce rządowa strategia długookresowego rozwoju. Niniejszy dokument ma wypełnić tę lukę. Zaprezentowana w nim strategia oparta została na koncepcji trwałego i zrównoważonego rozwoju (sustainable development), która zakłada integrację i koherencję aspektów ekonomicznych, społecznych i ekologicznych. Trwały i zrównoważony rozwój to proces, który charakteryzuje się dążeniem do osiągnięcia trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego poprzez zapewnienie dostępu do zasobów zarówno odnawialnych, jak i nieodnawialnych, wzrostu jakości życia w czystym naturalnym środowisku, wzrostu ekonomicznego dokonującego się poprzez bardziej efektywne wykorzystanie surowców i innych zasobów przyrody, racjonalizację zużycia energii i pracy, a także rozwój proekologicznych technologii oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego. Istotą tak rozumianego trwałego i zrównoważonego rozwoju jest powiązanie szybkiego rozwoju gospodarczego i wzrostu jakości życia ludzi z poprawą stanu środowiska przyrodniczego i dążeniem do zachowania go w dobrym stanie dla przyszłych pokoleń” [*Polska 2025... 2000*: 1 i nast.].

Strategia z założenia miała charakter ogólny. Miała być „kompasem” dla państwa i społeczeństwa. Część pierwsza strategii została poświęcona zagadnieniom celów i wizji oraz wyzwaniom zewnętrznym i uwarunkowaniom wewnętrznym. W części drugiej podjęta została próba przedstawienia kierunków działań, które miały doprowadzić do osiągnięcia wyznaczonych celów i realizacji wizji. Ważnym elementem strategii było określenie podmiotów odpowiedzialnych za jej wdrożenie i realizację. Kontrowersyjna, trzecia część strategii, poświęcona została źródłom finansowania. Przyjęto założenie, że strategia ma charakter otwarty, ale jednocześnie nadrzędny nad wszelkimi dokumentami planistycznymi, strategiami, politykami i programami sektorowymi, opracowanymi przez organy administracji publicznej. Dokument został oceniony jako kontrowersyjny, a niektórzy eksperci Sejmowej Komisji

Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa ocenili go bardzo krytycznie [Śleziak 2001: 6]. Sądzę, że nie umniejsza to jego rangi i znaczenia. Był to pierwszy dokument, o tak długim horyzoncie czasowym, w okresie transformacji. Spełnił swoją edukacyjną rolę. Warto odnotować, że w czerwcu 1999 roku, ministrowie zdrowia i opieki społecznej oraz ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa przygotowali Program Wieloletni „Środowisko a Zdrowie”, uwzględniając zasadę zrównoważonego rozwoju, potrzeby procesu integracji z Unią Europejską oraz zalecenia Światowej Organizacji Zdrowia. Jego głównym celem było stworzenie skutecznego systemu przeciwdziałania środowiskowym zagrożeniom zdrowia poprzez zintegrowanie działań zmierzających do ograniczenia zanieczyszczenia środowiska i eliminacji negatywnych skutków zdrowotnych mieszkańców Polski [*Program wieloletni...* 1999].

Działania Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska spowodowały również, że 8 września 1999 roku Rada Nadzorcza Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przyjęła Strategię Działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, która została zatwierdzona przez kierownictwo Ministerstwa Środowiska 5 stycznia 2000 roku [*Strategia Działania Narodowego...* 1999].

II Polityka Ekologiczna Państwa

Mając odniesienie w postaci strategii zrównoważonego rozwoju do 2025 roku, 13 czerwca 2000 roku Rada Ministrów przyjęła opracowaną w Ministerstwie Środowiska II Politykę Ekologiczną Państwa [2000]. Punktem wyjścia tego dokumentu była konstatacja, że „Po prawie 10 latach realizacji

dotychczasowej polityki ekologicznej państwa, ukształtowanej w latach 1990-1991, można z pełnym przekonaniem stwierdzić, że była ona skuteczna, zaś przyjęte przez rząd i parlament dokumenty, z nią związane, spełniły już swoje zadanie” [II *Polityka Ekologiczna...* 2000: 7]. Za główny cel polityki ekologicznej państwa uznano zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego społeczeństwa, a za wiodącą, zasadę zrównoważonego rozwoju. Do zasad pomocniczych zaliczono: zasadę przezorności, zasadę integracji polityki ekologicznej z politykami sektorowymi, zasadę równego dostępu do środowiska przyrodniczego, zasadę regionalizacji, zasadę uspołecznienia, zasadę zanieczyszczający płaci, zasadę prewencji, zasadę subsydiarności. Jako problemy o charakterze strategicznym wymieniono m.in.: oddziaływanie na takie kształtowanie polityk makroekonomicznych, aby sprzyjały one przybliżaniu rozwoju kraju do modelu zrównoważonego; dostosowanie polityk sektorowych do zadania zrównoważonego gospodarowania i ochrony zasobów naturalnych oraz wdrażania, we wszystkich sektorach gospodarki, proekologicznych wzorców produkcji; poprawy jakości środowiska we wszystkich elementach; ograniczenie presji konsumpcji na środowisko; zapewnienie dostępu społeczeństwa do informacji o środowisku; zapewnienie zgodności polskiej polityki ekologicznej z kierunkami i zakresem działań przyjętych w polityce ekologicznej Unii Europejskiej; promowanie zrównoważonego rozwoju w kontraktach międzynarodowych. Dokument różnicuje cele na: krótkookresowe, średniookresowe i długookresowe. Rozdział 2 definiuje cele polityki ekologicznej w sferze racjonalnego użytkowania zasobów naturalnych.

Rozdział 3 poświęcony jest celom polityki ekologicznej w zakresie jakości środowiska. Rozdział 4 określa narzędzia i instrumenty polityki ekologicznej. Rozdział 5 dotyczy współpracy międzynarodowej w ochronie

środowiska. Ostatni rozdział, 6, poświęcony jest programom wykonawczym i kontroli realizacji.

II Polityka Ekologiczna Państwa w niewystarczającym stopniu uwzględniała strategię zrównoważonego rozwoju. Brakowało w dokumencie hierarchii ważności celów. Marginalnie potraktowano przyrodę, edukację ekologiczną, a także problemy przestrzeni ekologicznej. Jego słabością było niedostateczne skoordynowanie programów i strategii związanych z realizacją celów ekologicznych, w tym branżowych programów gospodarczych. Dokument oparty był na nieodpowiadającym już wyzwaniom mechanizmach ekonomiczno-finansowych [Śleziak 2001: 7].

Strategie polityki i programy stanowiły podstawę tworzenia systemu prawa ochrony środowiska. Szczególną rolę w tym systemie ma ustawa generalna („ramowa”) Prawo ochrony Środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 roku [Gruszecki 2008: 32-33].

Program Wykonawczy do II Polityki Ekologicznej Państwa na lata 2002-2010

Program wykonawczy został przygotowany zgodnie z treścią tezy 185 II Polityki Ekologicznej Państwa. II Polityka Ekologiczna Państwa ustalała jedynie cele do osiągnięcia oraz instrumenty realizacyjne. Nie ustalała natomiast konkretnych zadań do wykonania, stąd też w programie wykonawczym zostały sprecyzowane sposoby osiągania celów polityki ekologicznej w formie pakietów zadań inwestycyjnych i pozainwestycyjnych (działań w sferze prawa, programowania, mechanizmów ekonomicznych, planowania przestrzennego, badań naukowych, kontroli i monitoringu, współpracy międzynarodowej i

innych działań tego typu) na lata 2002-2010. Przy sporządzaniu programu wykonawczego wykorzystano liczne programy resortowe, obejmujące lata 2002-2010, a także dokumenty związane z procesem negocjacji o członkostwo Polski w Unii Europejskiej.

Struktura programu wykonawczego generalnie odpowiada strukturze „II Polityki Ekologicznej Państwa”. W rozdziale 1 przedstawiono więc zadania, ukierunkowane na racjonalne użytkowanie zasobów naturalnych, a w rozdziale 2 – na poprawę jakości środowiska. Rozdział 3 poświęcono narzędziom realizacyjnym polityki ekologicznej państwa. W rozdziale 4 przedstawiono szacunkowe nakłady na realizację polityki ekologicznej państwa. Zgodnie z treścią tezy 189 „II Polityki Ekologicznej Państwa” przy formułowaniu poszczególnych zadań uwzględniono następujące priorytety:

- konieczność likwidacji związanych ze stanem środowiska bezpośrednich zagrożeń dla życia i zdrowia ludzi;
- konieczność przeciwdziałania degradacji środowiska przyrodniczego na terytorium kraju, zwłaszcza na obszarach o szczególnych walorach przyrodniczych;
- konieczność partycypowania przez Polskę w przeciwdziałaniu zagrożeniom środowiska o charakterze globalnym [Jendrośka, Bar 2005: 520 i nast.].

Tak ustalone priorytety wynikły z faktu, że Polska znajdowała się jeszcze w okresie transformacji, mając do rozwiązania szereg własnych problemów ekologicznych i stosunkowo ograniczone możliwości finansowe.

Już dziś można stwierdzić, że program był zbyt optymistyczny. Został zbudowany, w wielu elementach, w oparciu o błędne przesłanki i złą prognozę źródeł finansowania. Był i jest korygowany w politykach

ekologicznych. Przyjęta perspektywa wykonawcza do 2010 roku, w warunkach transformacji, okazała się zbyt odległa. Program spełniał jednak funkcje orientacyjne i edukacyjne. Na żadnym etapie nie został, w sposób profesjonalny, rozliczony.

Polityka ekologiczna na lata 2003-2006

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska, w art. 13-16, wprowadziła nowe zasady tworzenia krajowej polityki ekologicznej, w tym obowiązek jej sporządzania i aktualizacji co 4 lata [Gruszecki 2008].

W dniu 8 maja 2003 roku Sejm RP przyjął dokument „Polityka ekologiczna państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010” [2003]. Dokument stanowił aktualizację i uszczegółowienie „II Polityki ekologicznej państwa”. Nawiązywał do priorytetowych kierunków VI Programu Działania Unii Europejskiej w dziedzinie środowiska.

„Polityka ekologiczna państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010” określała cztery podstawowe rodzaje celów i zadań:

- cele i zadania o charakterze systemowym (włączenie aspektów ekologicznych do polityk sektorowych, aktywizacja rynku do działań na rzecz środowiska, mechanizmy ekonomiczne i systemy finansowania, wzmocnienie instytucjonalne, udział społeczeństwa, ekologizacja planowania przestrzennego, rozwój badań i postęp techniczny, współpraca międzynarodowa);

- cele i zadania w zakresie ochrony dziedzictwa przyrodniczego i racjonalnego użytkowania zasobów przyrody (ochrona przyrody i krajobrazu, ochrona i zrównoważony rozwój lasów, ochrona gleb, ochrona zasobów i walorów środowiska morskiego, biotechnologie i organizmy zmodyfikowane genetycznie);
- cele i zadania w zakresie zrównoważonego wykorzystania surowców, materiałów, wody i energii (zasobochłonność gospodarki, wykorzystanie energii odnawialnej, kształtowanie stosunków wodnych i ochrona przed powodzią);
- cele i zadania w zakresie środowiska i zdrowia, tj. w zakresie dalszej poprawy jakości środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego (jakość wód, zanieczyszczenie powietrza, gospodarowanie odpadami, chemikalia w środowisku, poważne awarie przemysłowe, oddziaływanie hałasu, oddziaływanie pól elektromagnetycznych).

Odrębnie, ze względu na rangę i specyfikę została omówiona problematyka przeciwdziałania zmianom klimatu.

Wśród metod realizacji celów polityki ekonomicznej w ramach polityk sektorowych zapowiedziano stosowanie tzw. dobrych praktyk gospodarowania i systemów zarządzania środowiskowego. Do metod realizacji polityki ekologicznej zaliczono: krajowe strategie i programy osiągnięcia określonych zamierzeń, np. strategia ograniczania emisji gazów cieplarnianych. Łączny koszt wykonania zadań objętych polityką ekologiczną na lata 2003-2006, z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010, oszacowano na ok. 140 mld PLN. Reprezentujący w debacie sejmowej Radę Ministrów minister środowiska podkreślił, że dokumenty:

- II Polityka Ekologiczna Państwa,

- Program wykonawczy do II Polityki Ekologicznej Państwa na lata 2002-2010, oraz
- Polityka ekologiczna państwa na lata 2003-2006, z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010, należy traktować jako dokumenty wzajemnie się uzupełniające [*Wystąpienie ministra środowiska...*].

Terminy realizacji poszczególnych zadań, zawarte w wyżej wymienionych dokumentach, wynikały z podstawowych dokumentów podsumowujących dotychczasowe negocjacje z Unią Europejską.

Dokument „Polityka ekologiczna państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektyw na lata 2007-2010” otrzymał generalnie pozytywne opinie posłów i recenzentów. Wskazywano również jego mankamenty, m.in. mało wiarygodne wyliczenia, potrzebnych na jego realizację środków finansowych [Nowicki 2003; Żylicz 2003]. Andrzej Kassenberg z Instytutu na Rzecz Ekorozwoju, w przygotowanej opinii, pisał m.in. [2003: 15] „Przygotowanie i realizacja ocenianego dokumentu (...) następuje w bardzo trudnym okresie związanym z wejściem Polski do Unii Europejskiej, spadkiem nakładów na ochronę środowiska, recesją gospodarczą i powstawaniem nowych zagrożeń (transport, odpady i odpady komunalne) przy ciągle nie nadrobieniu wielu zaległości z poprzedniego okresu”.

W latach 2002-2004 wykonano ogromną pracę w dostosowaniu polskiego prawa do prawa Unii Europejskiej, szczególnie w wydawaniu zaległych kilkuset rozporządzeń.

W kwietniu 2004 roku minister środowiska za szczególnie pilne zadania w polityce ekologicznej uznał m.in.: usprawnienie systemu zarządzania środowiskiem, kontynuację prac i wdrożenie koncepcji nowych instrumentów

ekonomicznych w ochronie środowiska, wdrożenie Programu Natura 2000, przyjęcie strategii gospodarki wodnej, zakończenie prac nad strategią osiągnięcia efektów ekologicznych do 2015 roku, lepsze egzekwowanie prawa ochrony środowiska [*Raport o działaniach Rady Ministrów...* 2004: 336-337].

1 maja 2004 roku Polska została członkiem Unii Europejskiej, co miało również zasadnicze znaczenie i konsekwencje dla ochrony środowiska. Otwarty został nowy etap w polityce ekologicznej. Od lat 2004-2005 polityka ekologiczna podporządkowana została realizacji zadań wynikających z „Traktatu o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej”, w tym zwłaszcza realizacji najpoważniejszych zapóźnień poprzez realizację jak największej liczby projektów inwestycyjnych w ochronie środowiska.

Ochrona środowiska w Narodowym Planie Rozwoju na lata 2004-2006. Fundusz Spójności

W kontekście wyzwań i strategicznych celów polityki państwa w okresie przystępowania Polski do Unii Europejskiej, bardzo ważny, z punktu widzenia osiągnięcia celów i zadań zapisanych w „Polityce ekologicznej państwa na lata 2003-2006 z perspektywą na lata 2007-2010” był Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006 a w jego ramach tzw. Fundusz Spójności.

Za główne kierunki strategii wykorzystania Funduszu Spójności w ochronie środowiska uznano:

- poprawę jakości wód powierzchniowych, polepszenie dystrybucji i jakości wody do picia;
- racjonalizację gospodarki odpadami i ochronę powierzchni ziemi;

- poprawę jakości powietrza oraz poprawę bezpieczeństwa przeciwpowodziowego.

Na realizację wyżej wymienionych zadań przeznaczono 1866,6 mln euro [*Polska. Narodowy Plan Rozwoju...* 2003; Kuchenbeker 2003].

Polityka ekologiczna państwa na lata 2007-2016

W latach 2006-2007 roku powstał w Ministerstwie Środowiska dokument „Polityka ekologiczna państwa na lata 2007-2010 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2011-2014”, który Rada Ministrów przedłożyła Sejmowi RP, jednakże ze względu na skrócenie kadencji, parlament nie zdążył go uchwalić. Dokument ten już na etapie projektu był krytykowany jako życzeniowy. Stefan Kozłowski pisał [2008: 62] „(...) minister środowiska proponuje ogólnikowe, niezobowiązujące zapisy, nieadekwatne do sytuacji, w jakiej znalazła się Polska. Strategia w natłoku drugo- i trzeciorzędnych problemów nie koncentruje się na podstawowych celach wynikających z odnowionej w 2006 roku strategii zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej (...)”.

Stefan Kozłowski wskazywał też na niezorność kluczowych dokumentów strategicznych państwa, sprzecznych zarówno z dotychczasową polityką ekologiczną jak również z koncepcją zrównoważonego rozwoju. „Przedstawiona powyżej sytuacja wskazuje na głęboki kryzys w ochronie środowiska” – pisał Stefan Kozłowski. Przyczyn kryzysu polityki ekologicznej państwa upatrywał w: braku woli politycznej, braku poparcia idei ochrony środowiska ze strony Kościoła Katolickiego oraz słabości upolitycznionego Ministerstwa Środowiska [Kozłowski 2008: 63].

Nowa, zaktualizowana polityka powstała z opóźnieniem, w konsekwencji z nowym horyzontem czasowym. „Polityka ekologiczna państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do 2016 roku” [*Polityka ekologiczna państwa...* 2008] jest więc drugim z rzędu dokumentem strategicznym wymaganym ustawą – Prawo ochrony środowiska. Planowane działania w ochronie środowiska w Polsce wpisują się w priorytety Unii Europejskiej i cele VI Programu działań w zakresie ochrony środowiska.

Do najważniejszych wyzwań zaliczono:

- działania na rzecz realizacji zasady zrównoważonego rozwoju;
- przystosowanie do zmian klimatu;
- ochronę różnorodności biologicznej.

Sprostanie tym wyzwaniom wymaga „głębokiej reformy służb ochrony środowiska”. Dokument wskazuje również na potrzebę głębokiej reformy systemu zagospodarowania przestrzennego kraju. W kontekście kryzysu współczesnej fazy globalizacji na świecie, podejmowanych przez poszczególne państwa programów, ważne znaczenie ma konstatacja o potrzebie tworzenia przemysłu urządzeń ochrony środowiska i rynku ekologii. To wymaga stosownych decyzji politycznych.

Ważnym priorytetem jest dokończenie inwentaryzacji zasobów różnorodności biologicznej. Ma to szczególne znaczenie dla sprawnego planowania przebiegu wszelkiego rodzaju liniowych inwestycji infrastrukturalnych. Ważnym zadaniem będzie kontynuacja przestawiania gospodarki leśnej z dominacji celów gospodarczych na wielofunkcyjność, zgodnie z zasadami zrównoważonej gospodarki leśnej. Innym priorytetem będzie ochrona powierzchni ziemi i rekultywacja terenów zdegradowanych.

Ocenia się, że w Polsce jest 65 tys. ha takich terenów, a w 2006 roku rekultywacji poddano tylko 1500 ha.

Do trudnych zadań dokument zalicza racjonalne gospodarowanie zasobami wodnymi. Zobowiązania akcesyjne w zakresie gospodarki wodno-ściekowej wymagają ogromnych nakładów finansowych (ok. 60 mld PLN do 2015 roku). Dokument przypomina polskie zobowiązania wynikające z tzw. Konwencji HELCOM dotyczące ochrony środowiska Morza Bałtyckiego.

W dziedzinie geologii priorytetem jest intensyfikacja poszukiwań ropy i gazu ziemnego, lepsze rozpoznanie zasobów termalnych oraz intensyfikacja prac nad sekwestracją dwutlenku węgla pod ziemię. Ważnym zadaniem jest ochrona głównych zbiorników wód podziemnych.

Dalszych działań wymaga ochrona powietrza. Polskie zobowiązania do znacznej redukcji emisji SO₂, NO_x, NH₃ i lotnych związków organicznych będą trudne do dotrzymania. W 2008 roku weszła w życie dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy. Polska musi przygotować programy naprawcze dla terenów, które nie spełniają unijnych standardów. Szczególnie trudne zadania wiążą się z przyjętą przez Radę Europejską decyzją o redukcji emisji CO₂ z terenów Unii Europejskiej o 20% do 2020 roku czy udziale odnawialnych źródeł w produkcji energii co najmniej o 20%.

Przed Polską ogromne problemy związane z gospodarką odpadami. Dotychczasowe systemy prawno-organizacyjne okazały się mało skuteczne. Trzeba ponownie przemyśleć Krajowy Plan Gospodarki Odpadami. Gospodarka odpadami to jedna z najbardziej zaniedbanych dziedzin polityki ochrony środowiska w okresie transformacji. Podobnie zaniedbanymi dziedzinami są: ochrona przed hałasem i promieniowaniem elektromagnetycznym.

Wiele do zrobienia będzie w zakresie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowania ograniczeń w zakresie chemikaliów (RICH) oraz promieniowania jonizującego [*Polityka ekologiczna państwa...* 2008].

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013

Istotne znaczenie dla dookreślenia polityki ekologicznej państwa miało przyjęcie Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013. Został zatwierdzony przez Komisję Europejską 7 grudnia 2007 roku, a także przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 3 stycznia 2008 roku. Głównym celem programu jest podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów przy równoczesnej ochronie i poprawie stanu środowiska.

Do priorytetów Programu zaliczono: gospodarkę wodno-ściekową, gospodarkę odpadami, ochronę powierzchni ziemi i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska, przedsięwzięcia dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów ochrony środowiska, ochronę przyrody i edukację ekologiczną, rozwój transportu i energetyki przyjaznej środowisku [*Program Operacyjny Infrastruktura...* 2008]. Jest to największy, z punktu widzenia dostępnych środków program operacyjny. Na inwestycje w ochronę środowiska przeznaczono ok. 5 mld euro.

Zakończenie

Dwadzieścia lat transformacji w Polsce to czas zasadniczych zmian systemowych we wszystkich dziedzinach życia. Stosownie do uwarunkowań międzynarodowych, zmian ustrojowych i społeczno-gospodarczych,

ewoluowała polityka ekologiczna państwa. Musiała zawierać kompromisy pomiędzy potrzebami a możliwościami.

Świadoma i celowa polityka państwa w dziedzinie ochrony środowiska rozpoczęła się w latach sześćdziesiątych XX wieku. U jej narodzin były ważne wydarzenia ekologiczne na arenie międzynarodowej jak również katastrofalny stan środowiska w Polsce, mający charakter klęski ekologicznej. Lata sześćdziesiąte i początek lat siedemdziesiątych to etap traktowania polityki ekologicznej jako elementu polityki gospodarczej. To czas tzw. deklaratywnej, biernej polityki ekologicznej, co związane było z prymitywnie pojmowanym rozwojem gospodarczym i niskim stanem świadomości ekologicznej.

Dramatyczny stan środowiska, zagrażający już nie tylko przyrodzie, ale zdrowiu i życiu ludzi, powodował, że ochrona środowiska stawała się problemem politycznym. Powstająca opozycja antykomunistyczna oskarżała władze o odpowiedzialność za skutki dewastacji środowiska i związane z nimi zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi. Narastał sprzeciw społeczny, rosła świadomość ekologiczna. Powstawały pozarządowe organizacje ekologiczne.

Władze PRL uznały ochronę środowiska za przedmiot polityki państwa. Rozpoczęło się planowanie polityki ekologicznej, jeszcze jako część polityki społeczno-gospodarczej, oraz ustawodawstwo z zakresu ochrony środowiska. Możemy mówić o prewencyjnym etapie polityki ekologicznej. Stanowisko Okrągłego Stołu, w zakresie ochrony środowiska, rozpoczęło nowy etap polityki ekologicznej, jej równoprawne traktowanie z polityką gospodarczą, przynajmniej deklaracyjnie.

Mimo przyjęcia w 1991 roku I Polityki Ekologicznej, opartej na filozofii ekorozwoju, uwarunkowania transformacji nie sprzyjały jej efektywności i skuteczności. Koncepcja trwałego, zrównoważonego rozwoju materializowała się z dużymi oporami. Upowszechniało się jednak przekonanie, że rozwój

gospodarczy musi dokonywać się z uwzględnieniem środowiska, że trwałe i zrównoważony rozwój musi zapewnić potrzeby współczesnego i przyszłych pokoleń, że za zanieczyszczanie środowiska trzeba płacić. Formułowane były kluczowe zasady polityki ekologicznej i priorytety, zarówno te krótkookresowe jak i długookresowe. Podejmowano działania na rzecz wpisania tych priorytetów w gospodarkę rynkową. Odnotować należy pogląd, reprezentowany przez wielu liberalnych ekonomistów i polityków, że przejście do gospodarki rynkowej samoistnie rozwiąże podstawowe problemy ekologiczne. Ekologiczne potrzeby i bieżące interesy polityczne pozostawały często w sprzeczności. Polskie elity polityczne nie rozumiały i nie doceniały problematyki ekologicznej. Partie polityczne nie poświęcały jej w swoich programach znaczącej uwagi. Do nielicznych wyjątków należało opracowanie: „Strategia Ekologiczna dla Polski”, przygotowane w środowisku SLD [Śleziak, Szamałek 2001; *Ochrona środowiska a integracja...* 2004: 77 – 160].

Zdynamizowanie działań na rzecz zrównoważonego rozwoju na arenie międzynarodowej, rozpoczynające się negocjacje o wejście Polski do Unii Europejskiej przyspieszyły aktywność państwa. Ważne znaczenie dla myślenia i działania w kategoriach trwałego, zrównoważonego rozwoju miała Konstytucja RP z 1997 roku, z wieloma zapisami dotyczącymi ochrony środowiska.

Wraz ze zmianami politycznymi, społeczno-gospodarczymi i ustrojowymi z procesem prywatyzacji, samorządową reformą państwa zmieniała się również polityka ekologiczna. Wzrastała jej ranga, znaczenie i efektywność.

Szczególne miejsce w tym procesie miał „Narodowy program przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej” i wynikający z niego proces dostosowania się do wymagań Unii Europejskiej, w tym w ochronie środowiska. Formułowano nowe cele i priorytety polityki ekologicznej. Trwała intensywna praca ustawodawcza. Gruntownie zmieniono prawo ochrony

środowiska. Polityki i programy ekologiczne integrowane były z politykami i programami poszczególnych sektorów gospodarki. Rozwijano prace nad nowymi narzędziami oraz instrumentami ekonomiczno-finansowymi. Ewolucję przechodził system zarządzania środowiskiem. Rozwijały się organizacje pozarządowe i edukacja ekologiczna. Polska brała aktywny udział w międzynarodowej współpracy w ochronie środowiska. Mamy do czynienia z procesami pozytywnymi i negatywnymi w ochronie środowiska i realizacji zasady trwałego i zrównoważonego rozwoju.

Polityki i kolejne programy ekologiczne na początku XXI wieku, tworzone były z uwzględnieniem polityki ekologicznej Unii Europejskiej. Trwała decentralizacja polityki ekologicznej. Upowszechniał się pogląd, że do najważniejszych warunków poprawy stanu środowiska zaliczyć należy zmianę modelu produkcji i konsumpcji, ograniczenie materiało-energo- i wodochłonności gospodarki oraz wzrost efektywności ekologicznej i skuteczności ekonomicznej instrumentów polityki ochrony środowiska. „Od początku lat 90. Polska dokonała imponującego postępu w ochronie środowiska, osiągając większość założonych celów w tej dziedzinie i ograniczenie zależności wzrostu gospodarczego od szeregu typów presji na środowisko. Postęp ten wynikał z zarówno restrukturyzacji gospodarki, jak i wzmocnienia polityki ekologicznej” – czytamy w Przeglądzie Ekologicznym OECD z 2003 roku [2003: 17].

Tak jak w latach dziewięćdziesiątych podejście Polski do ochrony środowiska determinował proces integracji z Unią Europejską, tak po 2004 roku polityka ekologiczna Polski zdeterminowana była nadrobieniem zapóźnień, odzwierciedlonych m.in. w okresach przejściowych, wynegocjowanych w 2001 roku, oraz celami i priorytetami Unii Europejskiej zawartymi w VI Programie Działania.

Aktualnie Polska dalej nadrabia swoje kilkudziesięcioletnie zaniedbania i zaległości, ale też współkształtuje politykę ekologiczną Unii Europejskiej, m.in. w wymiarze energetyczno-klimatycznym. Co należy zrobić, aby zdynamizować politykę ekologiczną na miarę wyzwań, zobowiązań i zagrożeń? To pytanie na inne opracowanie [Śleziak 2008: 7].

Bibliografia:

Dokumenty Końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i rozwój”, Rio de Janeiro, 3-14 czerwca 1992, Szczyt Ziemi, (1993), Warszawa: Instytut Ochrony Środowiska.

Dwa scenariusze, Wystąpienie wiceprzewodniczącego Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa – posła Czesława Śleziaka wygłoszone podczas debaty sejmowej nad exposé premiera W. Cimoszewicza w dniu 15 lutego 1996 r., (1996), „Przemiany. Magazyn społeczno-ekologiczny”, nr 7.

Fiedor, B., Czaja, S., Graczyk, A., Jakubczyk, Z. (red.), (2002), *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa: C.H. Beck.

Folmer, H., Gabel, L., Opschoor, H. (red.), (1996), *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa: Krupski i S-ka.

Górka, K., Poskrobko, B., Radecki, W., (2001), *Ochrona środowiska*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Gruszecki, K. (2008), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, (2008), Kraków: Wolter Kluwer Business.

II Polityka Ekologiczna Państwa, (2000), grudzień, Warszawa.

Informacja o dokonaniach w latach 1993-1997, sprawach znajdujących się w toku oraz problemach wymagających pilnego podjęcia, (1997), październik, Warszawa: Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, (Materiał powielony w posiadaniu autora).

Jendrośka, J., Bar M. (2005), *Prawo ochrony środowiska, Podręcznik*, Wrocław: Centrum Prawa Ekologicznego.

Kassenberg, A. (2003), *Opinia nt. Polityka ekologiczna państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010*, Warszawa: BSiE, Kancelaria Sejmu.

Korzeniowski, P. (2001), *Prawo i polityka ochrony środowiska w procesie integracji z Unią Europejską*, Łódź: Instytut Europejski.

Kozłowski, S. (red.), (1995), *Prognoza ostrzegawcza zmian środowiskowych warunków życia człowieka na początku XXI w.*, [w:] Komitet Naukowy „Człowiek i Środowisko” przy Prezydium PAN, Ekspertyza (Tezy), „Zeszyty Naukowe PAN”, nr 10, Warszawa: Oficyna Wydawnicza Instytutu Ekologii PAN.

Kozłowski, S. (2008), *Zrównoważony rozwój – program na jutro*, Poznań-Warszawa: Wydawnictwo Abrys.

Kuchenbeker, J. (2003), *Ochrona Środowiska w Narodowym Planie Rozwoju*, „Biuletyn Polskiej Izby Ekologii”, Katowice: Infomax.

List Pastorski Episkopatu Polski na temat ochrony przyrody, (2008), [w:] Z.T. Wierzbicki, *Sozoekologia społeczna: główne problemy, materiały, rozwiązania*, Toruń-Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Wyższa Szkoła Ekologii i Zarządzania.

Łojewski, S. (1998), *Ekonomia środowiska*, Bydgoszcz: Wydawnictwo Uczelniane ATR.

Mering, L. (1999), *Ochrona środowiska w prawie wspólnotowym i w prawie polskim*, Sopot: Wydawnictwo Prawnicze „LEX”.

Narodowa Strategia Edukacji Ekologicznej, (1998), Warszawa: Ministerstwo Środowiska, (Materiał powielony w posiadaniu autora).

Nowicki, M. (2003), *Opinia dotycząca polityki Ekologicznej Państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010*, Warszawa: BSiE, Kancelarii Sejmu, (Materiał powielony w posiadaniu autora).

Ochrona środowiska a integracja z Unią Europejską, (2004), [w:] *W drodze do Unii Europejskiej: spotkania z SLD/Klub Parlamentarny Sojuszu Lewicy Demokratycznej*, Warszawa: Biuro Klubu Parlamentarnego SLD.

Okrągły Stół, Podstolik Ekologiczny po 15 latach, (2004), Warszawa: Instytut na Rzecz Ekorozwoju.

Paczuski, R. (2008), *Ochrona środowiska. Zarys wykładu*, Bydgoszcz: Wydawnictwo Branta.

Piontek, B., Piontek, F., Piontek, W. (1997), *Ekorozwój i narzędzia jego realizacji*, Białystok: Wydawnictwo Ekonomiczne i Środowisko.

Podolak, M. (2004), *Polityka ekologiczna Polski w okresie transformacji*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

Polityka ekologiczna państwa, (1991), Warszawa: URM, (Materiał powielony w posiadaniu autora).

Polityka ekologiczna państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010, (2003), Warszawa: Ministerstwo Środowiska.

Polityka ekologiczna państwa w latach 2007-2010 z perspektywą do roku 2016, (2008), Warszawa: Rada Ministrów.

Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju, (2000), Warszawa: Rządowe Centrum Studiów Strategicznych.

Polska. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006, (2003), Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r., Warszawa, (Materiał powielony w posiadaniu autora).

Poskrobko, B. (2001), *Podstawy polityki ekologicznej*, [w:] K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Poskrobko, B., Kozłowski, S. (red.), (2005), *Zrównoważony rozwój. Wybrane problemy teoretyczne i implementacja w świetle dokumentów Unii Europejskiej*, Białystok – Warszawa: Polska Akademia Nauk.

Program działań na rzecz ochrony środowiska dla Europy Środkowej i Wschodniej, (1994), OECD i Bank Światowy.

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013. Szczegółowy opis priorytetów, (2008), Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (Materiał powielony w posiadaniu autora).

Program wieloletni „Środowisko i Zdrowie”, (1999), Warszawa, (Materiał powielony w posiadaniu autora).

Program wykonawczy do polityki ekologicznej państwa do 2000 roku, (1994), Warszawa: Rada Ministrów, (Materiał powielony w posiadaniu autora).

Przeglądy ekologiczne OECD. Polska i Środowisko, (2003), Warszawa: Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

Raport o działaniach Rady Ministrów (X 2001 – IV 2004), (2004). Ochrona środowiska, Warszawa, (Materiał powielony w posiadaniu autora).

Raporty ruchów ekologicznych, „Brazylia 92” (Świat i Polska), (1992), Warszawa: Instytut na rzecz Ekorozwoju.

Sprawozdanie z realizacji polityki ekologicznej państwa, (1994), Warszawa: Rada Ministrów, (Materiał powielony w posiadaniu autora).

Stochlak, J., Podolak, M. (2006), *Ochrona środowiska w Polsce. Studium prawno-politologiczne*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

Strategia Działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, (1999), Warszawa, (Materiał powielony w posiadaniu autora).

Śleziak, Cz. (2001), *Strategia i polityka ekologiczna*, „Ekoprofit”, nr 6.

Śleziak, Cz. (2008), *Wyzwania i zagrożenia polityki ekologicznej*, „Ekologia”, nr 4.

Śleziak, Cz., Szamałek, K. (red.), (2001), *Strategia ekologiczna dla Polski. Sojusz Lewicy Demokratycznej, synteza materiałów programowych*, Warszawa, (Materiał powielony w posiadaniu autora).

Wójcik, P. (red.), (1985), *Zagrożenia ekologiczne. Położenie klasy robotniczej w Polsce*, t. 5, Warszawa: Akademia Nauk Społecznych.

Wystąpienie ministra środowiska Czesława Śleziaka na plenarnym posiedzeniu Sejmu. Maszynopis (Materiał w posiadaniu autora).

Zagrożenia środowiska przyrodniczego w Polsce, (1999), Warszawa: Instytut Ochrony Środowiska.

Żylicz, T. (2003), *Opinia o „Polityce ekologicznej państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010”*, Warszawa: BSiE, Kancelaria Sejmu, (Materiał powielony w posiadaniu autora).

Akty prawne

Dziennik Ustaw z 1980 roku, Nr 3, poz. 6. *Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska*.

Dziennik Ustaw z 1997 roku, Nr 133, poz. 885. *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz o zmianie niektórych ustaw*.

Monitor Polski z 1995 roku, Nr 4, poz. 47. *Uchwała Sejmu RP z dnia 19 stycznia 1995 r. w sprawie polityki zrównoważonego rozwoju.*

Monitor Polski, z 1995 roku, Nr 4, poz. 48. *Rezolucja Sejmu RP z dnia 19 stycznia 1995 r. w sprawie harmonizacji polityki transportowej z polityką ekologiczną.*

Monitor Polski z 1999 roku, Nr 8, poz. 96. *Rezolucja Sejmu RP z 19 lutego 1999 r. w sprawie przedstawienia przez Radę Ministrów strategii zrównoważonego rozwoju Polski.*

Monitor Polski z 1999 roku, Nr 18, poz. 118. *Uchwała Sejmu RP z dnia 10 maja 1991 r. w sprawie polityki ekologicznej państwa.*