

Struktura organizacyjna ochrony środowiska

Sierpień 1995

Mirosław Sobolewski, *BSE*
Ewa Taylor, *Szkoła Główna Handlowa*

Raport

Nr 78

Polska w poważnym stopniu dotknięta jest problemami ekologicznymi. Na obszarach uznanych za zdegradowane żyje blisko jedna trzecia Polaków. Jedną z głównych przyczyn tego stanu rzeczy jest przyjęty po 1945 r. model rozwoju gospodarczego, który forsując rozwój przemysłu ciężkiego i wydobywczego nie liczył się z jego skutkami ekologicznymi. Gospodarka planowa, pomimo licznych deklaracji nie zdołała stworzyć odpowiedniej struktury organizacyjnej, która byłaby w stanie skutecznie dbać o interesy środowiska.

Transformacja ustrojowa rozpoczęta po roku 1989 przyniosła gruntowne zmiany w systemie zarządzania państwem, także w sferze ochrony środowiska. Powstająca nowa struktura działa w sposób bardziej efektywny, przyczyniając się do poprawy sytuacji ekologicznej w Polsce.

Powyższy raport przedstawia ewolucję struktury organizacyjnej ochrony środowiska, która dokonała się w naszym kraju w ostatnich latach, charakteryzuje poszczególne jej ogniwa wraz z zakresem ich obowiązków i kompetencji. Wskazuje przy tym pożądane kierunki dalszej reformy instytucji odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu ochrony środowiska.

1. Wstęp

Polska jest krajem o poważnych problemach ekologicznych. Na obszarach uznanych za zdegradowane, obejmujących ponad 10% powierzchni kraju żyje blisko jedna trzecia Polaków. Gospodarka, w porównaniu ze standardami typowymi dla krajów uprzemysłowionych, cechuje się wysoką materiałochłonnością i energochłonnością. Przyczyny złego stanu środowiska naturalnego w Polsce w znacznej mierze tkwią w realiach powojennego okresu gospodarki planowej, który charakteryzował się nieracjonalnym i ekstenywnym użytkowaniem zasobów naturalnych. W systemie tym prymatowi celów produkcyjnych podporządkowana była funkcja ochrony środowiska i jej struktura organizacyjna.

W systemie gospodarki centralnie sterowanej, ten kto kierował gospodarką, kierował również procesami i ochroną środowiska. Priorytetowe zadania gospodarcze spychały potrzeby ochrony środowiska na drugi plan. W konsekwencji nastąpiło wymieszanie i "rozmycie" kompetencji w poszczególnych obszarach decyzyjnych, mimo formalnego ich wyspecjalizowania i określenia. W obowiązującej silnie zhierarchizowanej strukturze, niektóre formalnie przyznane kompetencje nie mogły być w pełni wykorzystane, np. wobec układu resortowego i ministrów jako organu założycielskiego - terenowe organy administracji państwowej miały w istocie ograniczone możliwości wpływu na przedsiębiorstwa działające w terenie (Witczak, 1990).

Struktura ta charakteryzowała się silną centralizacją i uzależnieniem hierarchicznym. Była rozproszona pomiędzy różne resorty, pionory organizacyjne, rady, komisje, stanowiska pracy. Brak jasno sprecyzowanych zakresów odpowiedzialności stanowił kolejny element powielającego się sprzężenia zwrotnego niedomagali. Określenie celów i zadań ogniwi struktury w kategoriach czynności, a nie w kategoriach skutków koncentrowało uwagę tych podmiotów na działalności jako takiej, a nie na osiągnięciu wyników i rezultatów, utrudniając tym samym egzekwowanie odpowiedzialności.

Zasadnicze przeobrażenia ustrojowe i społeczno-gospodarcze, które rozpoczęły się w Polsce po 1989 r. doprowadziły między innymi do gruntownej zmiany w systemie organizacji i zarządzania państwem. Zmianie uległa rola województw i urzędów wojewódzkich - reprezentantów administracji rządowej szczebla terenowego. Powstał też nowy pion organizacyjny struktury zarządzania krajem - niezależne samorządy terytorialne reprezentowane przez organa gminy.

Samorząd terytorialny powstał na mocy ustawy z dnia 8 marca 1990 r.¹, a 17 maja uchwalono tzw. ustawę kompetencyjną², dokonującą podziału kompetencji i zadań określonych w ustawach szczegółowych pomiędzy organy gminy i komórki administracji rządowej. W ślad za tym 27 maja odbyły się pierwsze wybory samorządowe. Zmiany te objęły również strukturę organizacyjną ochrony środowiska, która od 1990 r. złożona jest z dwóch pionów: administracji rządowej i samorządów terytorialnych.

Przemiany te zostały zapoczątkowane podczas obrad "podstolika ekologicznego", czyli specjalnego podzespołu Okrągłego Stołu. W protokole kończącym prace tej komórki (marzec 1989), sformułowano 27 postulatów, na których oprzeć się miała reforma prawnych, ekonomicznych, administracyjnych i organizacyjnych warunków funkcjonowania ochrony środowiska. Podjęto też decyzje o modyfikacji roli i zakresu działania Ministerstwa Ochrony Środowiska oraz wzmocnienia roli Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska (*Protokół podzespołu ds. ekologii przy Okrągłym Stole*; w: *Ekologiczny "Okrągły Stół" po trzech latach*, 1993).

W ślad za tymi ustaleniami, w 1989 r. przyjęto ustawę o utworzeniu urzędu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa³, a 20 lipca 1991 r. uchwalono ustawę o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska⁴. Zasadniczym celem nowych ustaw było rozdzielenie kompetencji w zakresie reglamentacji korzystania ze środowiska i gospodarowania zasobami przyrody (organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego) oraz w zakresie kontroli i monitoringu (PIOŚ, której ustawa nadała charakter policji ekologicznej).

Istotnym problemem ochrony środowiska jest jej finansowanie. Środki na inwestycje ekologiczne dostarczane są przez budżet państwa, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz jego odpowiedniki wojewódzkie i gminne, przedsiębiorstwa, banki udzielające pożyczek, a także fundacje i instytucje społeczne. Źródłem finansowania ochrony środowiska jest również pomoc zagraniczna, choć w niewielkim tylko zakresie (nie przekracza 5% środków wydatkowanych na ochronę środowiska). Najważniejszą rolę w finansowaniu inwestycji w dziedzinie ochrony środowiska odgrywają fundusze ekologiczne, tworzone na szczeblu centralnym oraz terenowym z opłat i kar ekologicznych (50%), oraz środki własne

¹ Ustawa o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 95, z późniejszymi zmianami).

² Ustawa o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1990 r. nr 34, poz. 198, z późniejszymi zmianami).

³ (Dz.U. z 1989 r. nr 73, poz. 443, z późniejszymi zmianami)

⁴ (Dz.U. z 1991 r. nr 77, poz. 335)

przedsiębiorstw (25%), (*Sprawozdanie z realizacji Polityki Ekologicznej Państwa (1991-1993)*, 1994).

Mimo, że głównym mechanizmem regulacyjnym w dziedzinie ochrony środowiska pozostają nadal standardy i decyzje administracyjne (dominują więc elementy systemu nakazowo-kontrolnego) wzrasta rola instrumentów ekonomicznych (Miłaszewski, Sobiecki, 1994). Należą do nich przede wszystkim opłaty i kary za gospodarcze użytkowanie środowiska (objęte są nimi emisje zanieczyszczeń atmosferycznych, odprowadzanie ścieków, składowanie odpadów, ponadnormatywny hałas), a także zróżnicowania podatkowe. System regulacji pośredniej przynosi dobre rezultaty i planowane jest jego dalsze doskonalenie.

W perspektywie planowane jest uzupełnienie go o takie elementy, jak system depozytów ekologicznych i opłaty produktowe. Prowadzone są również prace przygotowawcze do tworzenia rynków zbywalnych pozwoleń na emisję; pierwszy tego typu pilotażowy projekt zrealizowany został w 1992 r. w Chorzowie.

Przeprowadzana obecnie reforma gospodarcza i demokratyzacja życia, a także pewne tendencje decentralizacyjne, pozwalają mieć nadzieję na stworzenie sprawnej i skutecznej struktury organizacyjnej ochrony środowiska w Polsce.

Chcąc spełnić warunek systemowego przedstawienia struktury organizacyjnej ochrony środowiska w Polsce, zakres rzeczowy jej opisu musiałby obejmować: (1) władzę i administrację państwową wszystkich szczebli, (2) podmioty działów i gałęzi gospodarki narodowej, (3) podmioty komunalne (miasta, wsie, osiedla), (4) gospodarstwa domowe, (5) podmioty produkujące i projektujące urządzenia ochronne, (6) ruchy społeczne, stowarzyszenia i organizacje zajmujące się ochroną środowiska, (7) podmioty nauki zajmujące się ochroną środowiska, (8) partie polityczne, (9) inne struktury np. powiązania międzynarodowe.

Tak szerokie ujęcie struktury organizacyjnej wykracza znacznie poza ramy tej pracy. Omówione zostaną tylko te struktury organizacyjne ochrony środowiska, które posiadają kompetencje zarządcze, bądź powołane zostały specjalnie dla celów związanych z ochroną środowiska.

2. Elementy struktury organizacyjnej ochrony środowiska szczebla centralnego

2.1. Istota i pojęcie struktury organizacyjnej ochrony środowiska

System ochrony środowiska to uporządkowany zbiór wartości, zadań, celów, metod i środków ochrony środowiska wraz z jednostkami wykonującymi działania ochronne (zarządzające i wykonawcze).

Jednym z ważniejszych składników systemu ochrony środowiska jest jego struktura organizacyjna. Struktura organizacyjna to całokształt stosunków pomiędzy powiązаныmi jednostkami organizacyjnymi ochrony środowiska. Stosunki te rozpatrywać można w dwóch aspektach: statycznym i dynamicznym. W ujęciu statycznym dotyczą one:

- (1) pionowego i poziomego rozczłonkowania jednostek organizacyjnych w systemie ochrony środowiska,
- (2) wzajemnych zależności hierarchicznych, funkcjonalnych i informacyjnych pomiędzy jednostkami organizacyjnymi ochrony środowiska,
- (3) rozkładu zadań, uprawnień i odpowiedzialności pomiędzy jednostkami organizacyjnymi ochrony.

W ujęciu dynamicznym stosunki te dotyczą działań organizacyjnych, a zwłaszcza procesów pracy i procesów informacyjno-decyzyjnych zachodzących pomiędzy jednostkami ochrony środowiska i złożonych z nich całości.

Aktualnie jednostki organizacyjne ochrony środowiska skupiają się w dwóch pionach:

(1) administracja rządowa, reprezentowana na szczeblu:

(a) centralnym, przez organ administracji rządowej, czyli Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (MOŚZNiL). W ramach administracji rządowej na szczeblu centralnym działają także organy administracji specjalnej, do których należy między innymi Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska (PIOŚ),

(b) terenowym, przez terenowe organy administracji rządowej - wojewodę - z upoważnienia którego działają wydziały ochrony środowiska urzędów wojewódzkich i urzędy rejonowe. W ramach rządowej administracji specjalnej na szczeblu terenowym działają również wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska.

(2) samorząd terytorialny, reprezentowany przez odpowiednie jednostki

w ramach urzędów gmin lub miast.

Instytucją funkcjonującą poza tymi pionami jest Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Fundusz ten podobnie jak fundusze wojewódzkie i gminne tworzony jest głównie z opłat i kar pobieranych od podmiotów gospodarczych za emisję zanieczyszczeń. Posiada on osobowość prawną, nadaną mu nowelizacją ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1989 r. W związku z tym trudno go zaliczyć do organów administracji państwowej, jakkolwiek zarząd Funduszu jest powoływany i odwoływany przez Ministra Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

Podstawowym zadaniem Ministerstwa OŚZNiL jest kreowanie polityki ekologicznej. Dużą rolę w jej wdrażaniu odgrywają również inne ministerstwa i agendy rządowe takie jak Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa (planowanie przestrzenne, gospodarka komunalna, zaopatrzenie w wodę i rozwiązywanie problemu odpadów); Ministerstwo Przemysłu i Handlu (rozwój sektorów przemysłowych); Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej (część monitoringu stanu środowiska, kontrola żywności); Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej (ochrona bezpieczeństwa pracy).

W warunkach polskich możemy więc mówić o trójplaszczynowym rozczłonowaniu struktury organizacyjnej ochrony środowiska:

- (1) skala kraju (Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i inne),
- (2) skala regionalna (urzędy wojewódzkie, urzędy rejonowe, wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska, samorządy terytorialne),
- (3) skala przedsiębiorstwa (najczęściej reprezentowana przez komórki Bezpieczeństwa i Higieny Pracy).

Poza wymienioną strukturą działają różne organizacje społeczne. Niezmiernie ważne są również instytucje finansujące ochronę środowiska.

2.2. Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa

Organem rządowym o największych kompetencjach w dziedzinie kształtowania i ochrony środowiska jest Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. W szczególności jest ono odpowiedzialne za ograniczanie niekorzystnych oddziaływań na środowisko przyrodnicze i za ochronę jego walorów, konserwatorską ochronę

przyrody i gospodarkę wodną. Pod jego bezpośrednim nadzorem znajduje się również leśnictwo oraz gospodarowanie zasobami mineralnymi.

Do obowiązków MOŚZNiL należy opracowywanie i wdrażanie polityki ekologicznej państwa, formułowanie przepisów z zakresu ochrony środowiska, włączając w to normy jakości środowiska, nadzór nad podległymi służbami ochrony środowiska oraz koordynacja inwestycji ekologicznych i międzynarodowa współpraca w dziedzinie ochrony środowiska.

Ministerstwo jest aparatem wykonawczym Ministra OŚZNiL i działa zgodnie z jego zarządzeniami, wytycznymi i poleceniami oraz pod jego bezpośrednim nadzorem i kierownictwem.

W latach osiemdziesiątych struktura organizacyjna ochrony środowiska na tym szczeblu ulegała trzykrotnie znaczącym zmianom. Ministerstwo Administracji, Gospodarki Tere- nowej i Ochrony Środowiska zostało zastąpione przez Ministerstwo Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W 1987 roku dokonano kolejnej zmiany i utworzono Ministerstwo Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych. Obecne Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa powstało na mocy ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r.⁵

Przełom polityczny roku 1989 odbił się wyraźnie na zmianach organizacyjnych i strukturze Ministerstwa. Jednym z głównych postulatów "podstolika ekologicznego" w ramach rozmów Okrągłego Stołu było wzmocnienie pozycji Ministerstwa Ochrony Środowiska w stosunku do całego gabinetu. Uzgodnione postulaty dotyczyły także jego roli i zakresu działań, tak by zadania Ministerstwa koncentrowały się przede wszystkim na przygotowywaniu i realizacji strategii ochrony środowiska (włącznie ze związanym z tym prognozowaniem i tworzeniem programów wykonawczych), oraz na tworzeniu polityki ekologicznej i ram regulacyjnych. Za celowe uznano natomiast uwolnienie Ministerstwa od pełnionych ówczesnie funkcji gospodarczych. Postulaty te zostały, przynajmniej częściowo, zrealizowane (*Ekologiczny "Okrągły Stół" po trzech latach*, 1993).

W 1990 r. zainicjowano kolejną reorganizację Ministerstwa, która była prowadzona przy wykorzystaniu materiałów przygotowanych przez Zespół ds. Reformy Administracji Centralnej oraz raportów Agencji Ochrony środowiska Stanów Zjednoczonych (USEPA).

Reformę przeprowadzono w celu równoczesnego osiągnięcia trzech efektów:

(1) zwiększenia niezawodności działania Ministerstwa w przypadku zmian rządu lub ministra,

⁵ Ustawa o utworzeniu urzędu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (Dz.U. z 1989 r. nr 73, poz. 443, z późniejszymi zmianami).

(2) skonkretyzowania sposobów formułowania polityki ekologicznej państwa tak, aby w Ministerstwie powstała hierarchiczna lista zadań proekologicznych,

(3) powstania powiązań efektywnego wpływu ministra na ośrodki dysponujące ekologicznymi funduszami, w celu realizacji zadań znajdujących się na najwyższych pozycjach listy priorytetów. Miało to teoretycznie zapobiec rozpraszaniu środków na zadania słuszne, lecz w danej chwili nie najważniejsze.

Realizacja tych zamierzeń spowodowała potrzebę utworzenia stanowiska sekretarza stanu (pierwszego zastępcy ministra), który nie podlegałby automatycznej wymianie przy zmianach na stanowisku ministra. Teoretycznie osoba ta ma kierować pionem strategicznym, definiującym politykę ekologiczną państwa.

Do niezwykle ważnych działań Ministerstwa należy wydawanie uregulowań prawnych w formie rozporządzeń ministra oraz inspirowanie i opracowywanie aktów prawnych wyższego rzędu, a także współuczestnictwo w tworzeniu regulacji prawnych w innych dziedzinach, które bezpośrednio oddziałują na środowisko. W tej samej grupie mieści się również tak istotne zadanie, jak wydawanie norm i normatywów technicznych ochrony środowiska, będących ważną podstawą działalności terenowych służb ochrony środowiska.

Kolejnym zadaniem jest wydawanie decyzji w zakresie ochrony środowiska i jego zasobów w odniesieniu do obszarów lub jednostek, w stosunku do których zarządzenie przekracza kompetencje organów administracji wojewódzkiej.

Istotną rolą Ministerstwa jest funkcja organu drugiej instancji w zakresie orzecznictwa prawno-administracyjnego. Większa część odwołań od decyzji szczebla wojewódzkiego wpływająca do MOŚZNiL dotyczy kar, nakładanych za przekroczenie dopuszczalnych ładunków zanieczyszczeń emitowanych do środowiska.

Następnym zadaniem Ministerstwa jest inicjowanie stosowania instrumentów ekonomicznych nie wymagających ingerencji budżetu państwa, a nakierowanych na stworzenie zachęt finansowych w celu przyspieszenia proekologicznych przemian w gospodarce i społeczeństwie.

Przykładem narzędzi tego typu mogą być depozyty wymagane w obrocie towarami, substancjami i opakowaniami szczególnie uciążliwymi dla środowiska. Ministerstwo będzie również inspirowało takie stosowanie zróżnicowanych podatków i ceł, które prowadzić będzie ku większemu obciążeniu fiskalnemu towarów o niekorzystnych charakterystykach ekologicznych. Dotyczy to podatków zasilających skarb państwa jak i tych, które zasiliłyby fundusze przeznaczone na ochronę środowiska (np.

postulowany obecnie narzut ekologiczny na ceny paliw).

W pewnych dziedzinach minister wykonuje zadania gospodarcze, za pośrednictwem organów wewnątrzresortowych. Są nimi: w zakresie geologii, główny geolog kraju, oraz w zakresie ochrony przyrody, główny konserwator przyrody. Jednakże ani główny geolog, ani główny konserwator przyrody nie są odrębnymi organami administracji państwowej i ich decyzje są prawnie decyzjami ministra (Górka, Poskrobko, Radecki, 1995).

Począwszy od 1990 r. MOŚZNiL zaktywizowało współpracę międzynarodową w dziedzinie ekologii, szczególnie ze swoimi odpowiednikami z państw europejskich i USA oraz międzynarodowymi organizacjami. Do tych ostatnich należą: UNEP, EKG ONZ, UNDP, FAO, Rada Europy, Unia Europejska, OECD, a także instytucje finansowe jak Bank Światowy, EBOR, EBI.

Stałymi organami doradczymi i opiniodawczymi Ministerstwa są Państwowa Rada Ochrony Przyrody, Państwowa Rada Ochrony Środowiska oraz Rada Geologiczna. Pozycja prawna obu rad została znacznie osłabiona w 1987 r. Poprzednio były one organami doradczymi i opiniodawczymi Rady Ministrów. Obecnie działają przy Ministrze OŚ, nie posiadając żadnych kompetencji stanowiących.

Przy ministrze OŚZNiL działają ponadto następujące organy kolegialne: Główny Komitet Przeciwpowodziowy, Komisja Zasobów Kopalin, Komisja Dokumentacji Geologiczno-inżynierskich.

Ministrowi podlegają także placówki naukowe i naukowo-badawcze, obejmujące swym zakresem działania nauki lub dyscypliny naukowe, jak również działania o charakterze wdrożeniowym. Są to: Instytut Ochrony Środowiska w Warszawie, Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych w Katowicach, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Warszawie, Państwowy Instytut Geologiczny w Warszawie, Instytut Badawczy Leśnictwa w Warszawie oraz Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Techniki Geologicznej w Warszawie.

Planowana na 1996 r. reforma struktur administracyjnych, mająca na celu zmniejszenie liczby ministerstw, zachowa najprawdopodobniej Ministerstwo Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w obecnym kształcie. W dalszej przyszłości, w związku ze spodziewaną redukcją liczby urzędów centralnych przewiduje się przejście przez resort ochrony środowiska dodatkowych zadań. Wśród nich wymieniane są kwestie gospodarki przestrzennej i atomistyki.

Jednym z najpoważniejszych wyzwań stojących przed polityką ekologiczną jest

jej koordynacja z działalnością ministerstw gospodarczych i branżowych. W Polsce, tak samo jak i w innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej, daje się zauważyć tendencję do ignorowania centralnych i lokalnych instytucji ochrony środowiska przez pozostałe władze centralne. W rezultacie cele i politykę w skali makroekonomicznej tworzy się z niewielkim uwzględnieniem ich potencjalnego wpływu na środowisko (*Program Działań...*, 1994). Najlepszym tego dowodem może być przyjęcie "Strategii dla Polski", całkowicie niemal abstrahującej od problemów ekologicznych; (dopiero obecnie trwa proces uzupełniania jej o punkty poświęcone środowisku).

Usprawnienie współpracy między ministerstwami może polegać na tworzeniu rządowych komitetów do spraw ochrony środowiska lub delegowaniu kadry z Ministerstwa Ochrony Środowiska do innych ministerstw.

Przykładem zastosowania takich rozwiązań było powołanie, w lutym 1993 r. Stałego Międzyresortowego Zespołu ds. uwzględniania zagadnień ekologicznych przy Ministerstwie Przekształceń Własnościowych. Zespół ten, powołany porozumieniem między MOŚZNiL, Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska oraz Ministrem Przekształceń Własnościowych, nadzoruje przeglądy ekologiczne prywatyzowanych przedsiębiorstw. Opracował on szereg klauzul prawnych, na potrzeby procesów negocjacji podziału odpowiedzialności ekologicznej za zanieczyszczenia przeszłe i brał udział bezpośrednio w procesach przygotowania i negocjacji szeregu ważnych transakcji. Jego nadzór obejmuje tylko prywatyzację kapitałową (czyli niewielki procent wszystkich transakcji prywatyzacyjnych).

Pozytywne efekty pracy zespołu sprawiają, że od dłuższego czasu postulowane jest rozszerzenie jego kompetencji, tak by objął nadzorem również inne ścieżki prywatyzacyjne. Wnioski takie, zgłaszane między innymi przez Sejmową Komisję Ochrony Środowiska oraz Radę ds. Ekologii przy Prezydencie RP nie doczekały się jednak jak na razie realizacji.

Dużo mniej udana jest współpraca Ministerstwa Ochrony Środowiska z innymi resortami. Co prawda powoływane są sporadycznie interministerialne komitety (np. zespół ds. edukacji ekologicznej, czy zespół współpracy między Ministerstwem Ochrony Środowiska a Ministerstwem Transportu) ale efekty ich działań są więcej niż skromne. Resorty gospodarcze niechętnie włączają do planu swoich działań zadania związane z realizacją polityki ekologicznej. Ten brak współpracy na rzecz harmonijnego wkomponowywania celów ekologicznych do zadań całego rządu uznawany jest za jeden z głównych mankamentów we wdrażaniu ochrony środowiska w Polsce.

Dobitnie dała temu wyraz debata ekologiczna przeprowadzona w Sejmie w styczniu 1995 r. Przyjęta wówczas uchwała w sprawie polityki zrównoważonego rozwoju stwierdza m.in: "Sejm RP zaleca rządowi doskonalenie interdyscyplinarnych i wielostronnych działań w polityce gospodarczej i zagranicznej tak aby zasada zrównoważonego rozwoju nie była naruszana, a w związku z tym wskazuje na fakt, że realizacja przez rząd tej zasady nie jest obowiązkiem jedynie resortu ochrony środowiska i dotyczy w równym stopniu wszystkich centralnych organów administracji państwowej".

Ścisłej koordynacji działań rządu w dziedzinie ochrony środowiska służyć ma powstała w końcu 1994 r. Komisja do Spraw Ekorozwoju.

2.3 Komisja do Spraw Ekorozwoju

Brak koordynacji pomiędzy działaniami poszczególnych ministerstw i niewielka ranga problemów ekologicznych w działaniach resortów gospodarczych to jedna z głównych przeszkód na drodze do skutecznej realizacji polityki ochrony środowiska w Polsce. Istnieje nadzieja, że powołana w 1994 r. Komisja do Spraw Ekorozwoju będzie skuteczniejszym elementem instytucjonalnym realizacji *Polityki ekologicznej państwa*. Komisja ma jednak niższą rangę niż zakładano pierwotnie, bowiem w myśl początkowych planów miał być to Komitet Ekorozwoju Rady Ministrów (analogiczny do Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów) pod przewodnictwem wicepremiera. Ostatecznie Komisja ma charakter organu opiniodawczo-doradczego przy premierze; przewodniczącym jest minister ochrony środowiska, a w jej skład wchodzi przedstawiciele ministerstw i urzędów centralnych odpowiedzialnych za realizację działań na rzecz ekorozwoju. W posiedzeniach Komisji udział brać mają również reprezentanci świata nauki i organizacji pozarządowych.

Głównym celem Komisji jest przygotowywanie ram dla gospodarczych i społecznych działań rządu oraz władz samorządowych zapewniających wcielanie w życie idei ekorozwoju. Komisja ma zająć się wypracowaniem teoretycznych i praktycznych podstaw wdrażania tej strategii. Jej działalność obejmować będzie między innymi:

- stworzenie teoretycznych podstaw do sterowania ekorozwojem (zaproponowanie systemu zarządzania, mierników rozwoju);
- określenie praktycznych możliwości wdrażania ekorozwoju w Polsce w aspekcie przestrzennym i czasowym (między innymi przez dokonywanie okresowych przeglądów i

ocen zgodności z wymogami ekorozwoju polityki poszczególnych sektorów, programów rozwoju) oraz opracowanie projektu harmonogramu praktycznych działań wdrożeniowych;

- wypracowanie podstaw prawnych wdrażania ekorozwoju, sprecyzowanie koniecznych zmian w obowiązujących przepisach prawnych;
- rekomendowanie działań w zakresie polityki ekologicznej, przestrzennej i regionalnej państwa.

Do zadań Komisji należeć ma również analiza działań podejmowanych w ramach ratyfikowanych przez Polskę konwencji międzynarodowych i umów wielostronnych w dziedzinie ochrony środowiska, w tym przeanalizowanie i ocena w 1997 roku Narodowego Raportu nt. wdrażania Agendy 21.

Wśród proponowanych tematów pracy Komisji na rok 1995 znalazły się między innymi wnioski z debaty sejmowej na temat realizacji ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, ocena polityki transportowej, utworzenie krajowego centrum czystszej produkcji, ocena polityki przemysłowej w odniesieniu do branż szczególnie uciążliwych dla środowiska (energetyka, hutnictwo, ciężka chemia), propozycja rozwiązań prawnych umożliwiających realizację rozdziału 19 Agendy 21 w zakresie wdrażania ustaleń Międzynarodowej Konferencji Bezpieczeństwa Chemicznego (Sztokholm 1994), strategia działań realizujących postanowienia Konwencji klimatycznych.

Komisja do Spraw Ekorozwoju rozpoczyna dopiero swoją działalność, trudno więc prognozować, jaką realną siłą oddziaływania będzie ona dysponować. Najbliższa przyszłość pokaże, czy będzie to jeszcze jedno fasadowe ciało doradcze, którego głos nie jest brany pod uwagę przy podejmowaniu najważniejszych decyzji, czy też uda się Komisji realnie koordynować i wpływać na działalność wszystkich resortów, przyczyniając się tym samym do usprawnienia działalności na rzecz ochrony środowiska w Polsce.

2.4. Jednostki organizacyjne podległe Ministerstwu Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa

Część zadań Ministerstwa Ochrony Środowiska, w tym tak podstawowe jak monitoring stanu środowiska, nadzór i kontrola nad użytkownikami środowiska, gospodarka wodna, czy konserwatorska ochrona przyrody na obszarach o wybitnych walorach przyrodniczych wykonywana jest przez jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Do grupy tej należą:

- (1) Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska,
- (2) Okręgowe Dyrekcje Gospodarki Wodnej w Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu,
- (3) Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej w Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu,
- (4) Biuro Programu Oceny Skutków Działań w Środowisku w Warszawie,
- (5) Krajowy Zarząd Parków Narodowych w Warszawie,
- (6) parki narodowe,
- (7) technika i szkoły leśne.

Najważniejsze z nich zostaną omówione poniżej.

2.4.1. Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska

Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska jest podstawowym organem kontroli przestrzegania przepisów prawa ochrony środowiska oraz badania stanu zagrożenia. Inspekcja ta (mająca również swoje delegatury wojewódzkie), powstała na mocy ustawy z 1980 r.⁶ Wtedy jednak ustawodawca nie wyposażył jej we właściwe środki oddziaływania. Inspekcja, będąc w pewnym czasie organem nadrzędnym nad wojewódzkimi służbami ochrony środowiska, nie dysponowała uprawnieniami wstrzymania działalności zagrażającej środowisku i w takich przypadkach musiała zwracać się do służb wojewódzkich.

Odrębna ustawa z dnia 20 lipca 1991 r.⁷ określiła Inspekcję jako organ kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania stanu środowiska. Zasadniczym celem ustawy było rozdzielenie kompetencji w zakresie reglamentacji korzystania ze środowiska i gospodarowania jego zasobami (organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego) oraz w zakresie kontroli i monitoringu (Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska).

Na czele PIOŚ stoi Główny Inspektor Ochrony Środowiska. W jej skład wchodzi Główny Inspektorat z siedzibą w Warszawie oraz 49 inspektoratów wojewódzkich. Wojewódzkie inspektoraty zastąpiły istniejące poprzednio zespoły terenowe Państwowej Inspekcji oraz podporządkowane niegdyś wojewodom Ośrodki Badań i Kontroli Środowiska.

⁶ Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1980 r. nr 3, poz. 6).

⁷ Ustawa o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 1991 r. nr 77, poz. 335).

Organy PIOŚ są w pełni niezależne od wojewodów i innych organów administracji terenowej. Ich współpraca z tymi organami opiera się na zasadzie porozumienia, z tym, że w postępowaniu dotyczącym lokalizacji inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska wojewódzkiemu inspektorowi przysługują prawa strony (a więc możliwość zaskarżenia decyzji wojewody).

Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska posiada uprawnienia do dokonywania kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska i racjonalnym użytkowaniu zasobów przyrody, przestrzeganiu decyzji ustalających warunki użytkowania środowiska oraz eksploatacji urządzeń chroniących środowisko przed zanieczyszczeniem. Inspektorzy Państwowej Inspekcji posiadają uprawnienia do wstępu na teren nieruchomości, gdzie prowadzona jest działalność gospodarcza przez całą dobę, a na pozostały teren w godzinach 6-22, nawet pod nieobecność właściciela lub kierownika zakładu. Mają prawo pobierania próbek, przeprowadzania badań, żądania ustnych i pisemnych wyjaśnień oraz udostępnienia dokumentów i wszelkich danych związanych z tematyką kontroli.

Inspektor dokonujący kontroli podmiotu gospodarczego sporządza protokół, który stanowi podstawę podjęcia dalszych czynności przez inspektora wojewódzkiego. Na podstawie ustaleń kontroli inspektor wojewódzki może:

- (1) wydać zarządzenie pokontrolne, skierowane do skontrolowanego podmiotu, przy czym nie jest ono decyzją administracyjną,
- (2) wydać decyzję administracyjną, ale tylko na podstawie odrębnych przepisów, gdyż sama ustawa o PIOŚ nie jest podstawą wydania decyzji administracyjnej (takie podstawy znajdują się w ustawie o ochronie środowiska lub w prawie wodnym),
- (3) wszcząć egzekucję administracyjną.

Najdrastyczniejszym uprawnieniem Inspekcji jest wstrzymanie działalności zagrażającej środowisku, przy czym wstrzymanie to może nastąpić w trakcie kontroli na podstawie ustnej decyzji inspektora wykonującego kontrolę. Szczególnym przypadkiem decyzji pokontrolnej są orzeczenia o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej z uwagi na przekroczenie dopuszczalnych warunków korzystania ze środowiska.

Ważnym uprawnieniem Inspekcji jest udział w oddawaniu do użytku nowych obiektów i możliwość wstrzymania otwarcia, jeśli nie spełnia on wymagań ochrony środowiska. Ponadto Inspekcja otrzymała prawa oskarżyciela publicznego przed kolegiami do spraw wykroczeń, niezależnie od tego, kto złożył wniosek o ukaranie. Do inspekcji należy także kierowanie do organów ścigania zawiadomień o popełnieniu przestępstw przeciwko środowisku oraz dołączeniu dowodów dokumentujących podejrzenie (Górka, Poskrobko, Ra-

decki, 1995).

W ramach wykonywania czynności kontrolnych PIOŚ współdziała z innymi organami kontroli, w tym z Państwową Inspekcją Sanitarną (podlegająca Ministrowi Zdrowia i Opieki Społecznej), z organami administracji państwowej, samorządu terytorialnego, obrony cywilnej oraz organami społecznymi. W sferze zainteresowań wspomnianych obu inspekcji (PIOŚ oraz PIS), znajdują się sprawy związane z oceną stanu zanieczyszczenia powietrza, kontrolą sanitarnego stanu wód, ochroną sanitarną powierzchni ziemi oraz zagospodarowaniem stref ochronnych.

Kontakty między PIOŚ a Państwową Inspekcją Sanitarną mają miejsce zarówno na szczeblu centralnym jak wojewódzkim, a dotyczą wzajemnego przekazywania informacji o wynikach działalności kontrolnej, opracowań, ocen i analiz stanu środowiska w zakresie przedstawiania norm i metod analiz. W planach kontroli PIOŚ znajdują się przede wszystkim podmioty gospodarcze, stanowiące główne źródła zanieczyszczeń w Polsce ujęte na liście centralnej (lista "80 trucicieli") oraz na listach wojewódzkich (800 podmiotów gospodarczych). PIOŚ wykonuje również kontrole interwencyjne na zlecenie wojewodów, samorządów, organizacji społecznych i obywateli. Ogółem na liście jednostek objętych nadzorem PIOŚ znajduje się ponad 30 tysięcy podmiotów. Corocznie Inspekcja przeprowadza około 11 tysięcy kontroli.

Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska koordynuje działalność państwowego monitoringu środowiska. Państwowy monitoring środowiska jest systemem pomiarów, ocen i prognoz stanu środowiska, realizowanym przez jednostki organizacyjne organów administracji państwowej i rządowej, organów gmin, jak i również przez szkoły wyższe i podmioty gospodarcze.

Do podstawowych zadań państwowego monitoringu środowiska należy dostarczenie informacji o:

- (1) aktualnym stanie i stopniu zanieczyszczenia poszczególnych komponentów środowiska,
- (2) ładunkach zanieczyszczeń odprowadzanych do środowiska,
- (3) dynamice antropogenicznych przemian środowiska przyrodniczego, oraz
- (4) przewidywanych skutkach użytkowania środowiska.

Państwowy monitoring środowiska tworzy krajowa, regionalna i lokalna sieć stacji i stanowisk pomiarowych. Sieć krajową tworzą stacje i stanowiska pomiarowe, zatwierdzone przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska i finansowane z budżetu państwa oraz ze środków funduszy celowych. Regularne badania stanu środowiska w Polsce rozpoczęto

jeszcze w latach siedemdziesiątych, dopiero jednak objęcie jednolitego nadzoru PIOŚ nad siecią monitoringu przyniosło pożądane efekty. Pozwoliło ono na lepszy dobór węzłów sieci (punktów pomiarowych) i obniżenie kosztów jej funkcjonowania. Przede wszystkim jednak ujednoliciło ono stosowane metody pomiarów i wprowadziło unifikację aparatury. Dzięki temu otrzymywane wyniki stały się wiarygodne i porównywalne (tymczasem jeszcze w połowie lat osiemdziesiątych różnice metodologiczne w badaniach wojewódzkich prowadziły do absurdalnych wyników, sugerujących np., że stężenie dwutlenku siarki w Bieszczadach jest większe niż w Koninie).

Sieci regionalne tworzone są przez właściwy organ administracji rządowej lub samorządowej, podmioty gospodarcze lub inne dowolne jednostki organizacyjne podejmujące decyzję o utworzeniu takiej sieci.

Sieci lokalne tworzone są w celu oceny oddziaływania podmiotów gospodarczych na środowisko. Tworzą je podmioty gospodarcze szkodliwie oddziałujące na środowisko. Sieć ta jest finansowana przez podmioty gospodarcze, zobowiązane do tego na podstawie decyzji administracyjnych.

Podstawą funkcjonowania państwowego monitoringu środowiska jest baza pomiarowa wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych, stacji chemiczno-rolniczych, jednostek naukowo-badawczych i innych laboratoriów.

Podstawowe informacje dotyczące zagrożeń środowiska i jego ochrony publikowane są już od 1972 r. w zbiorczych opracowaniach Głównego Urzędu Statystycznego. Podstawowym źródłem informacji są tutaj badania sprawozdawcze GUS, Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, służb pomiarów skażeń promieniotwórczych, hydrologiczno-meteorologicznych, geologicznych, geodezyjnych, leśnictwa i ochrony przyrody (*Ochrona Środowiska*, 1994).

W połowie lat siedemdziesiątych nastąpiły pierwsze próby włączenia Polski do międzynarodowego Globalnego Systemu Monitorowania (GEMS). Instytut Kształtowania Środowiska w Warszawie opracował szczegółowy program wdrożenia systemu monitoringu środowiska w Polsce. Program ten jednak nigdy nie został przyjęty do realizacji w ujęciu całościowym. Stosunkowo najbardziej zaawansowane próby podjęcia kompleksowego monitoringu środowiska podejmowane są w Krakowie i na terenie Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego.

Obecnie wdrożenie Państwowego Monitoringu Środowiska jest jednym z najważniejszych zadań dla instytucji i władz odpowiedzialnych za ochronę środowiska w

naszym kraju, stanowi bowiem jeden z warunków wejścia Polski do Unii Europejskiej (Pawlak, 1994). Z drugiej strony, sprawnie działający system monitoringu środowiska powinien dostarczyć argumentów odpierających nieprawdziwe stwierdzenia o rzekomym eksporcie zanieczyszczeń powietrza atmosferycznego na obszar Europy Zachodniej, które opublikowano ostatnio w dokumencie *"Europe 2000. Outlook for the Development of the Community's Territory"*.

Usamodzielnienie i wzmocnienie kompetencji Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska uznane zostało za jeden z najbardziej udanych elementów reformy organizacyjnej ochrony środowiska w Polsce. Ocena taka zawarta jest m.in. w raporcie Komisji OECD ds. przeglądów ekologicznych. Podobną, wysoką notę wystawiła Najwyższa Izba Kontroli, co znalazło swój wyraz w specjalnym wystąpieniu NIK do Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska podkreślającym wysoką skuteczność działania PIOŚ.

W tym kontekście szczególny niepokój muszą budzić pojawiające się cyklicznie próby osłabienia, czy wręcz rozbicia PIOŚ, podejmowane przez niechętne Inspekcji lobby przemysłowe lub powiązane z nimi ośrodki administracji terenowej dążące do ponownego podporządkowania sobie wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska. Próby takie mają również miejsce obecnie, czego wyrazem jest m.in. stanowisko Konwentu Wojewodów oraz toczony w Urzędzie Rady Ministrów prace nad projektem ustawy osłabiającym samodzielność PIOŚ. Ze zdecydowanym sprzeciwem przeciwko tym rozwiązaniom wystąpiły Ministerstwo Ochrony Środowiska oraz Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska.

2.4.2. Regionalne Zarządy i Rady Gospodarki Wodnej

Obecny system zarządzania gospodarką wodną w Polsce jest oparty na układzie administracyjnym (Okręgowe Dyrekcje Gospodarki Wodnej). Uważa się, że system ten jest mało skuteczny, gdyż nie respektuje dynamicznego charakteru zasobów wodnych (Miłaszewski, 1995).

Wprowadzenie zlewniowego systemu zarządzania będzie możliwe dopiero po wejściu w życie nowej ustawy Prawo Wodne, być może jeszcze w 1995 r. Z uwagi na konieczność wcześniejszego przygotowania odpowiednich kadr i jednostek, które w przyszłości będą realizowały zlewniowy system zarządzania gospodarką wodną Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa podjęło działania wyprzedzające. Z dniem 1 lutego 1991 r. utworzono 7 regionalnych zarządów gospodarki wodnej, w tym cztery w dorzeczu Wisły z siedzibami w Katowicach, Krakowie, Warszawie i w Gdańsku oraz trzy w

dorzeczu Odry z siedzibami we Wrocławiu, Poznaniu i Szczecinie.

Podstawowym zadaniem regionalnych zarządów gospodarki wodnej będzie gromadzenie katastrof wodnych dorzeczy oraz opracowanie warunków korzystania z wód dorzeczy. Źródłem informacji niezbędnych dla prawidłowego zarządzania wodami będzie kataster wodny, czyli system informacyjny gospodarki wodnej. Kataster centralny prowadzi będzie Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, natomiast katastry regionalne - zarządy dorzeczy pod nadzorem tegoż Ministra. Gromadzone w nim będą sukcesywnie aktualizowane dane dotyczące pozwoleń wodno-prawnych, a także użytkowników korzystających z wód lub posiadających urządzenia wodne.

Szczególną rolę w nowym systemie gospodarki wodnej pełnić będą rady gospodarki wodnej dorzeczy, działające w formie "parlamentów wodnych". W radach tych jednakowo będą reprezentowani przedstawiciele administracji rządowej, samorządów terytorialnych oraz użytkowników zasobów wodnych. Tymczasowe rady powstały już dla dorzecza Warty w Poznaniu, a dla dorzecza środkowej Wisły w Warszawie, dorzecza górnej Wisły i Kłodnicy w Katowicach. Przewiduje się, że w przyszłości rady dorzeczy wyposażone zostaną w uprawnienia do:

- (1) ustalania programów gospodarki wodnej w dorzeczu,
- (2) ustalania zasad wydatkowania środków finansowych w dorzeczu,
- (3) uzgodnienia w formie uchwały warunków korzystania z wód dorzecza,
- (4) ustalenia stawek za korzystanie z wód i urządzeń wodnych w dorzeczu oraz zatwierdzania rocznych sprawozdań z działalności rady dorzeczy.

Nowy system zarządzania gospodarką wodną w Polsce został zaprojektowany na wzór modelu funkcjonującego z powodzeniem we Francji. Głównym celem tego systemu było zarówno spełnienie potrzeb użytkowników jak i potrzeb ochrony środowiska; być może system ten sprawdzi się również w Polsce.

2.4.3. Parki narodowe i krajowy system obszarów chronionych

Parki narodowe są jednostkami podległymi Ministerstwu Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

Park narodowy obejmuje obszar chroniony o wyróżniających się walorach przyrodniczych, służąc przede wszystkim celom konserwatorskiej ochrony przyrody. Pełnią one również funkcje użytkowe (turystyka).

Parki narodowe wchodzi w skład tzw. "krajowego systemu obszarów chronionych".

Włączanie do tego systemu nowych obszarów i ustalenie zasad ich zagospodarowania opiera się na krajowej strategii ochrony przyrody, ustalonej przez Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Park narodowy jest jednostką budżetową, utrzymywaną przez skarb państwa. Organem zarządzającym jest dyrektor parku; jest on organem administracji rządowej w zakresie konserwatorskiej ochrony przyrody.

Parki narodowe, krajobrazowe, rezerваты przyrody oraz obszary chronionego krajobrazu, jak wcześniej zaznaczono, są elementami krajowego systemu obszarów chronionych. System ten ma na celu:

- (1) stworzenie 'korytarzy środowiskowych', łączących parki narodowe i krajobrazowe (niezbędne dla migracji zwierząt),
- (2) zachowanie naturalnych zbiorników wodnych i bagiennych,
- (3) powiększenie arealów lasów ochronnych,
- (4) utrzymanie niezmiennych warunków klimatycznych oraz zapewnienie niezbędnej powierzchni przeznaczonej na odnowę sił człowieka (Paczuski, 1994).

Centralne zarządzanie obszarami przyrodniczymi o wybitnych walorach ekologicznych ma istotne znaczenie dla rozwijających się koncepcji zagospodarowania przestrzennego. Od połowy lat 80, w terminologii gospodarki przestrzennej używa się określenia "rusztu ekologicznego. Oznacza on układ przyrodniczej struktury danego obszaru. Zakres przestrzenny rusztu lub jego kształt są uzależnione od skali i rodzaju oddziaływania na ruszt obszarów położonych poza nim, stwarzając niezbędne warunki biologicznego przetrwania dla wszystkich form życia poprzez zapewnienie gatunkom możliwości swobodnej penetracji. Ruszt ekologiczny to pojęcie planistyczne. Dlatego też, zanim będzie można określić kształt tego rusztu, trzeba ustalić sposób na dokonanie pełnej hierarchizacji między obszarami go tworzącymi oraz określić sposób umożliwiający konfrontację struktury przyrodniczej z innymi elementami zagospodarowania przestrzennego (Kassenberg, Marek, 1986).

Formą organizacyjną konsolidacji parków jest Krajowy Zarząd Parków Narodowych. Jest on jednostką podległą Ministrowi OŚZNiL Jest również jednostką budżetową podobnie jak parki narodowe i chociaż ma pewne cechy organu administracji publicznej, taką organizacją nie jest.

2.4.4. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Do jednostek nadzorowanych przez Ministerstwo Ochrony Środowiska należy

również Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. NFOŚiGW jest samodzielną instytucją finansową, powołaną do wspierania zadań w dziedzinie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Utworzono go na mocy nowelizacji ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1989 r.⁸ nadając mu osobowość prawną. Fundusz stanowi istotny element prawno-ekonomiczny systemu sankcji i preferencji, który poprzez opłaty i kary z jednej strony oraz dotacje i preferencyjne kredyty z drugiej strony, stymuluje podmioty gospodarcze do działania na rzecz ochrony środowiska.

Nadrzędnym celem Funduszu jest realizacja zadań wynikających z polityki ekologicznej państwa, w tym również restrukturyzacji gospodarki w celu racjonalizacji zużycia zasobów środowiska i zmniejszenia uciążliwości przedsiębiorstw dla otoczenia.

Fundusz finansuje inwestycje ekologiczne, wspiera produkcję aparatury kontrolno-pomiarowej, stymuluje rozwój przemysłu służącemu ochronie środowiska, wspomaga tworzenie monitoringu środowiska oraz finansuje programy edukacyjne i badawcze w dziedzinie ekologii.

Pomoc finansowa Funduszu Ochrony Środowiska realizowana jest przez preferencyjne pożyczki i dotacje. Kredyty NFOŚiGW są oprocentowane na poziomie 0,2 do 0,8 stopy kredytu refinansowego ustalanego przez Narodowy Bank Polski. Miarą rzeczywistego wsparcia, które uzyskuje inwestor, jest więc różnica między oprocentowaniem preferencyjnym i komercyjnym, a także okres karencji i rozłożenie spłat na dogodne raty. W myśl pro-rynkowej formuły finansowania inwestycji, dąży się do ograniczania dotacji (tam gdzie jest to możliwe) na rzecz pożyczek, zapewniających wyższą efektywność wykorzystania środków. Jednak wybrane zadania w dziedzinie ochrony środowiska, edukacji ekologicznej i organizacji sieci monitoringu środowiska uzyskują pomoc w postaci dotacji.

Fundusz wspiera ekologiczne zadania także pośrednio, wnosząc udziały kapitałowe do spółek działających na rzecz ochrony środowiska. Są wśród nich zakłady wytwarzające urządzenia służące ochronie środowiska, a także firmy świadczące usługi projektowe i konsultingowe. Operacje finansowe Funduszu są częściowo realizowane przez Bank Ochrony Środowiska, którego Fundusz jest udziałowcem. Średnio, co czwarta złotówka zainwestowana w ekologiczne przedsięwzięcia w kraju pochodzi z Narodowego Funduszu.

Najtańszych pożyczek udziela Fundusz jednostkom samorządu, spółkom wodnym, komitetom społecznym, prowadzącym inwestycje pilotażowe i o dużym stopniu ryzyka, natomiast droższych - przedsiębiorstwom produkcyjnym.

⁸ (tekst jednolity: Dz.U. z 1994 r. nr 49, poz. 196)

Wykonawcy wybierani są drogą przetargów publicznych (dla pożyczek powyżej 500 tys. zł), a inwestorzy muszą przedstawić szczegółowy plan rzeczowo-kosztowy finansowania przedsięwzięcia i źródła jego sfinansowania. Przy udzielaniu dofinansowania preferuje się rozwiązania systemowe, likwidujące zanieczyszczenia u źródeł, cechujące się wysoką efektywnością ekonomiczną i ekologiczną. Priorytet przyznaje się również zadaniom z niektórych wybranych regionów kraju o szczególnie zdegradowanym środowisku. Przedsięwzięcia wyselekcjonowane przez ekspertów Funduszu są następnie konfrontowane z władzami województw. W ten sposób zapewnia się gwarancje, że zadania, które uzyskają dotacje lub kredyt z Funduszu, mają istotne znaczenie także z punktu widzenia regionalnej polityki ochrony środowiska.

2.5. Rola innych ministerstw w ochronie środowiska

Ponieważ ochrona środowiska wiąże się z wszystkimi dziedzinami życia gospodarczego, każdy organ centralny realizuje lub powinien realizować zadania związane bezpośrednio lub pośrednio z ochroną środowiska. Szczególnie istotne znaczenie dla wspomnianej ochrony mają dwa Ministerstwa: Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Ponadto warto również wspomnieć o organie pomocniczym rządu, a mianowicie o Pełnomocniku Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej.

Ministerstwu Zdrowia i Opieki Społecznej podlega Państwowa Inspekcja Sanitarna, działająca w Polsce od 1954 r. Organami terenowymi PIS są wojewódzkie, miejskie, dzielnicowe i portowe stacje sanitarno-epidemiologiczne. PIS prowadzi prace pomiarowo-badawcze (wody, ścieków, powietrza, gleby, hałasu, wibracji), ewidencyjne (prowadzenie kartotek zakładów usługowych i źródeł zaopatrzenia w wodę), zadania instruktażowe oraz nadzorczo-kontrolne. Główny Inspektor Sanitarny jest z urzędu zastępcą Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej.

Racjonalne gospodarowanie zasobami przyrody stanowiło od dawna przedmiot zainteresowania resortu rolnictwa. Wyspecjalizowane instytuty badawcze (Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin) i służby inspekcyjne (np. Inspekcja Nasienna), podległe Ministrowi Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, podejmują prace ściśle związane z problematyką racjonalnego gospodarowania zasobami środowiska przyrodniczego.

Jeżeli warto wspomnieć o Pełnomocniku Rządu do Spraw Integracji Europejskiej

oraz Pomocy Zagranicznej, to nie tylko ze względu na liczbę zawartych umów międzynarodowych dotyczących ochrony środowiska, lecz przede wszystkim ze względu na konieczność przystosowania polskiego ustawodawstwa do kryteriów prawa Unii Europejskiej. Obowiązek badania zgodności projektów aktów prawnych z prawem Unii Europejskiej dotyczy takich dziedzin jak ochrona życia i zdrowia ludzkiego, ochrona sanitarna zwierząt i roślin, ochrona środowiska naturalnego, ochrona konsumenta, transport, przepisy techniczne i statystyka. Obowiązek badania zgodności projektów aktów prawnych z prawem Unii Europejskiej, wprowadzony został uchwałą Rady Ministrów z dnia 29 marca 1994 r. Rada Ministrów zaleca, by opinię wstępną opracowywali odpowiednio przygotowani pracownicy zatrudnieni na stanowiskach do spraw badania zgodności z prawem Unii Europejskiej, wydzielonych w tym celu w ramach istniejących struktur ministerstw oraz centralnych organów administracji państwowej. Za przygotowanie pracowników powołanych na te stanowiska odpowiada Pełnomocnik Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej.

2.6. Rola organizacji społecznych w ochronie środowiska

Pozarządowe organizacje ekologiczne funkcjonują poza oficjalną strukturą ochrony środowiska w Polsce, tzn. nie mają żadnych kompetencji decyzyjnych. Ich szybki rozwój oraz coraz bardziej widoczna działalność sprawiają, że warto je tutaj wspomnieć.

Równoległe ze wzrostem zainteresowania problematyką ochrony środowiska w społeczeństwie, powstało w Polsce liczne grono fundacji, towarzystw i organizacji grupujących się wokół tematyki ekologicznej. Ich liczbę obecnie szacuje się na około 300. Najczęściej są to niewielkie ugrupowania podejmujące działalność w skali lokalnej, wspierające inicjatywy społeczne w dziedzinie ochrony środowiska.

Obok nich działa również kilkanaście większych organizacji o zasięgu ogólnokrajowym. Podejmują one spektakularne akcje na rzecz ochrony obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych, takie jak np. walka o ochronę Puszczy Białowieskiej, kampania antyautostradowa, czy próby wstrzymania budowy zapory na Dunajcu w Pienińskim Parku Narodowym. Ich presja może przynieść pozytywne wyniki w poszczególnych przypadkach (np. przerwanie budowy elektrowni atomowej z Żarnowcu), równocześnie prowadzi do większego uspołecznienia systemu ochrony środowiska w Polsce.

Pewne znaczenie w ochronie przyrody w Polsce mają również masowe organizacje społeczne takie jak Liga Ochrony Przyrody, czy Polskie Towarzystwo Turystyczno-

Krajoznawcze.

Wśród społecznych ruchów ekologicznych szczególną pozycję zajmuje Polski Klub Ekologiczny. Klub ten powstał we wrześniu 1980 r. w Krakowie, na fali ogólnej demokratyzacji życia społecznego i politycznego w Polsce w związku z powstaniem NSZZ "Solidarność". Ruch ten łączył się z zasadniczym przełomem w działalności ekologicznych organizacji społecznych, który polegał na rozszerzeniu idei ochroniarskich na zagadnienia związane z koncepcją ekorozwoju, pokazywał przy tym konkretne cele działania i wpływał na kształtowanie się ekologicznej świadomości społeczeństwa.

3. Elementy struktury organizacyjnej ochrony środowiska szczebla terenowego

Znaczna część odpowiedzialności i kompetencji w dziedzinie ochrony środowiska w Polsce spoczywa w rękach regionów i jednostek lokalnych. Ważnym zagadnieniem jest rozgraniczenie uprawnień decyzyjnych samorządów terytorialnych, ogniw administracji państwowej oraz agencji zajmujących się poszczególnymi problemami użytkowania, ochrony i kształtowania środowiska.

Zgodnie z przesłaniem "Polityki ekologicznej państwa" prowadzona reforma struktury organizacyjnej ma zmierzać do dekoncentracji i decentralizacji obowiązków i uprawnień w dziedzinie ochrony środowiska. Płynące stąd potencjalne korzyści to większe zaangażowanie i lepsza umiejętność dostosowywania działań do konkretnych, lokalnych warunków, pełniejsze angażowanie społeczności lokalnych i kształtowanie świadomości ekologicznej.

Jednak nadmierna dekoncentracja zarządzania ochroną środowiska może wywoływać również zjawiska negatywne. Świadczą o tym efekty gospodarowania przestrzenią przez nieprzygotowane do pełnienia tej funkcji samorzady gminne (*Radecki, 1992*). Potencjalne wady decentralizacji to również mniejsza efektywność wydatkowania funduszy inwestycyjnych i ograniczona dostępność pewnych kwalifikacji na szczeblu lokalnym.

Sugeruje się często, że planowany w nowym podziale administracyjnym samorząd powiatowy byłby lepszym podstawowym ogniwem zarządzania środowiskiem, zaś gmina byłaby tylko ogniwem wspomagającym. Uprawnienia kontrolne powinny raczej pozostać w wojewódzkich lub regionalnych jednostkach administracji rządowej. Na obszarze województw działalność ochronną mogłyby organizować terenowe agencje gospodarki odpadami czy też ochrony powietrza. Ewentualne znaczące rozbieżności między interesem lokalnym a racjami ogólnospołecznymi powinny być rozstrzygane przez organy centralne.

Sprawa podziału kompetencji między rządem a jednostkami samorządów terytorialnych może potencjalnie prowadzić do sporów. Przykładem może być nowelizacja ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1993 r. nadająca wojewódzkim funduszom ochrony środowiska osobowość prawną i uniezależniająca je od wojewody. Administracja rządowa utraciła tym samym część swego wpływu na politykę ekologiczną państwa, gdyż fundusze stanowiły jeden z głównych instrumentów prowadzenia polityki rządu w tej dziedzinie. W związku z tym wyrażano przekonanie, że wojewoda pozbawiony takiego narzędzia nie będzie mógł skutecznie realizować polityki ochrony środowiska, za którą odpowiada. Rząd ponadto obawiał się, że fundusze uzyskają za dużo swobody w podejmowaniu działalności gospodarczej, udzielaniu oprocentowanych pożyczek oraz w tworzeniu spółek.

Z drugiej strony, pieniądze pochodzące z funduszy ochrony środowiska były wcześniej wydawane na cele nie mające nic wspólnego z ochroną środowiska właśnie przez wojewodów pozbawionych kontroli. Praktyki tego typu były przyczyną usunięcia ze stanowiska wojewody piotrkowskiego przez premier H. Suchocką (*Sporo ekologiczną kasę, 1993*).

Fundusze ekologiczne, jak wskazują raporty Najwyższej Izby Kontroli, traktowane są często jako źródło kapitału dla grup politycznych, czy też pojedynczych zakładów, którym udało się zdobyć odpowiednie wpływy. Tym bardziej

Fundusze ekologiczne, jak wskazują raporty Najwyższej Izby Kontroli, traktowane są często jako źródło kapitału dla grup politycznych, czy też pojedynczych zakładów, którym udało się zdobyć odpowiednie wpływy. Tym bardziej konieczne jest więc w tym przypadku rozgraniczenie kompetencji, a ochrona środowiska nie powinna być podporządkowana interesom partii politycznych.

Zadania administracji rządowej w terenie wykonują:

(1) wojewodowie i podporządkowane im organy (tj. kierownicy urzędów rejonowych) jako organy administracji ogólnej,

(2) terenowe organy administracji podporządkowane bezpośrednio ministrom, jako organy administracji specjalnej, oraz

(3) organy gmin, w ramach zleceń specjalnych.

Na szczeblu lokalnym funkcjonują również jednostki samorządowe - gminy, które także obarczone są szeregiem obowiązków w dziedzinie ochrony środowiska.

Zadania i kompetencje powyższych organów przedstawione zostały poniżej.

3.1. Wojewódzkie organy administracji ogólnej

Zgodnie z ustawą o terenowych organach rządowej administracji ogólnej z dnia 22 marca 1990 r.⁹, jednostką zasadniczą podziału terytorialnego do wykonywania zadań administracji rządowej jest województwo, zaś jednostką pomocniczą - rejon administracyjny.

Z punktu widzenia ochrony środowiska istotne znaczenie ma przepis ustawy o administracji rządowej, postanawiający o przejęciu przez wojewodów zadań i kompetencji należących uprzednio do wojewódzkich rad narodowych oraz terenowych organów administracji państwowej. W konsekwencji obecnie większość kompetencji w dziedzinie ochrony środowiska przypada wojewodom. Kompetencje kierowników urzędów rejonowych w dziedzinie ochrony środowiska są dosyć ograniczone.

Wojewoda wydaje rozporządzenia, zarządzenia i decyzje administracyjne. W ochronie środowiska znaczenie mają rozporządzenia i decyzje administracyjne. Spośród licznych upoważnień wojewody do wydawania rozporządzeń wykonawczych na szczególną uwagę zasługują:

(1) przepisy ustawy o ochronie środowiska, upoważniające wojewodę do interwencji w razie szczególnie niekorzystnych warunków atmosferycznych lub innych przyczyn mogących spowodować przekroczenie dopuszczalnego stężenia zanieczyszczeń powietrza na danym terenie, w stopniu stanowiącym bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi (dotyczy to przede wszystkim smogu),

(2) przepis ustawy o ochronie przyrody, upoważniający wojewodę do obejmowania ochroną określonych terenów lub obiektów przyrodniczych; wojewoda jest jedynym organem upoważnionym do tworzenia parków krajobrazowych.

Decyzje wojewody są aktami administracyjnymi, które rozstrzygają sprawy indywidualnie. W sferze ochrony środowiska do najważniejszych z nich należą pozwolenia wodnoprawne, decyzje o dopuszczalnej emisji zanieczyszczeń do powietrza, decyzje o dopuszczalnym poziomie hałasu lub wibracji przenikających do środowiska oraz decyzje w związku z gospodarką odpadami. Odrębną klasę decyzji wydawanych przez wojewodów są decyzje dotyczące opłat za pobór wody i odprowadzanie ścieków, za emitowanie zanieczyszczeń do atmosfery i za składowanie odpadów.

Wojewoda powołuje również wojewódzkiego konserwatora przyrody i przy jego pomocy wykonuje zadania w zakresie ochrony przyrody. Kompetencje wojewody w

⁹ Dz.U. z 1990 r. nr 21, poz 123, z późniejszymi zmianami

zakresie ochrony przyrody podlegają ograniczeniu na obszarach parków narodowych.

Organem opiniodawczym wojewody w sprawach ochrony przyrody jest wojewódzka komisja ochrony przyrody, których członków powołuje wojewoda spośród przedstawicieli nauki i praktyki działających w dziedzinie ochrony przyrody, przedstawicieli sejmiku samorządowego oraz działaczy organizacji społecznych i gospodarczych.

Kompetencje wojewody i kierownika urzędu rejonowego zostały określone odmiennie, ponieważ najważniejsze kompetencje kierowników urzędów rejonowych to zadania wykonywane w ramach spełniania nadzoru budowlanego.

Wojewódzkie Wydziały Ochrony Środowiska, działające w imieniu wojewody odpowiadają za zarządzanie środowiskiem przyrodniczym jak i za kontrolę przestrzegania prawa przez użytkowników środowiska. Na tym szczeblu zapadają istotne decyzje w zakresie dysponowania środowiskiem. Są to:

- (1) decyzje zezwalające na korzystanie z wód (pobór i odprowadzanie ścieków), określające dopuszczalny poziom ich użytkowania,
- (2) decyzje określające warunki odprowadzania zanieczyszczeń do atmosfery,
- (3) decyzje dotyczące przetworzenia lub składowania odpadów i osadów,
- (4) decyzje o utworzeniu stref ochronnych (wokół zakładów) i inne. Stawia to więc organy szczeble terenowego w roli najważniejszego dysponenta środowiska przyrodniczego.

Do najważniejszych zadań i kompetencji wydziałów ochrony środowiska należą:

- (1) W dziedzinie ochrony środowiska i gospodarki wodnej:
 - (a) opracowywanie prognoz, programów oraz współdziałanie w sporządzaniu planów społeczno-gospodarczych rozwoju województwa i zagospodarowania przestrzennego w części dotyczącej ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
 - (b) badanie i oceny elementów przyrodniczych środowiska oraz opracowywanie wniosków i decyzji zmierzających do ich poprawy i prawidłowego wykorzystania,
 - (c) wydawanie decyzji w sprawach dotyczących ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami, ochrony przed hałasem i wibracjami oraz ochrony środowiska przed odpadami,
 - (d) wydawanie pozwoleń wodnoprawnych,
 - (e) wydawanie decyzji dotyczących opłat za gospodarcze korzystanie ze śro-

dowiska i wprowadzanie w nim zmian,

(f) opiniowanie lokalizacji i założeń techniczno-ekonomicznych inwestycji z punktu widzenia ochrony środowiska i gospodarki wodnej,

(g) koordynowanie w ramach urzędu wojewódzkiego działań dotyczących ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz współdziałanie w tym zakresie z zainteresowanymi jednostkami organizacyjnymi, a zwłaszcza służbami planowania przestrzennego oraz nadzoru urbanistycznego i budowlanego,

(h) współpraca z organami PIOŚ oraz PIS oraz z innymi organami i jednostkami organizacyjnymi w sprawach związanych z ochroną środowiska,

(2) W dziedzinie geologii:

(a) inicjowanie prac geologicznych dotyczących terenu województwa w zakresie ustalania zasobów złóż kopalin stanowiących podstawę rozwoju lokalnej produkcji materiałów budowlanych,

(b) koordynowanie prac geologicznych prowadzonych na terenie województwa, bilansowanie złóż kopalin stałych, bilansowanie wód podziemnych oraz analizowanie możliwości pokrycia zapotrzebowania województwa na wody podziemne w okresie perspektywicznym,

(c) zatwierdzanie lub rejestrację projektów badań i dokumentacji geologicznych (kar rejestracyjnych),

(d) ochrona złóż kopalin i wód podziemnych, w tym również złóż niezagospodarowanych w ramach opracowywania regionalnych i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

(3) W dziedzinie ochrony przyrody:

(a) koordynowanie całokształtu działalności związanej z ochroną przyrody na obszarze województwa,

(b) prowadzenie stałego rozpoznania i dokumentacji stanu przyrody na obszarze województwa oraz ewidencji przedmiotów poddanych ochronie,

(c) przygotowanie dokumentacji przyrodniczej parków narodowych, rezerwatów i pomników przyrody oraz dokumentacji przyrodniczej i projektów aktów prawnych w przedmiocie ochrony krajobrazu,

(d) przygotowanie wniosków w zakresie gatunkowej ochrony roślin i zwierząt

(e) koordynowanie prac w dziedzinie ochrony przyrody prowadzonych przez jednostki organizacyjne i osoby fizyczne oraz kontroli w tym zakresie,

(f) opiniowanie zamierzeń gospodarczych, mających wpływ na stan przyrody w wo-

jewództwie, a w szczególności na obszary i obiekty przyrody poddane ochronie,

(g) opiniowanie planów zagospodarowania przestrzennego, planów urządzenia gospodarstwa rezerwatowego, projektów realizacji inwestycji i wniosków o zezwolenie na przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze,

(h) sporządzanie planów i programów zagospodarowania obszarów chronionych i obiektów przyrody, oraz

(i) współpraca z organami PIS i PIOŚ w sprawach związanych z ochroną przyrody.

Powyższe zestawienie wskazuje, że obok zagadnień związanych z konserwatorską ochroną środowiska, wydziały realizują szeroki wachlarz zagadnień z zakresu racjonalnego gospodarowania zasobami przyrody takimi jak grunty, zieleń, wody powierzchniowe i podziemne/złoża kopalin i surowców budowlanych. Urzędy rejonowe jako organy terenowej administracji rządowej mają zadania i kompetencje, które przed wejściem w życie ustawy z dnia 17 maja 1990 r.¹⁰ należały do rad narodowych i gmin. Ustawa dużo miejsca poświęca przekazaniu do rejonów licznych kompetencji tzw. policji budowlanej, bezpośrednio związanych z ochroną środowiska. Do urzędów rejonowych należy też szereg kompetencji w dziedzinie gospodarki wodnej.

Ustawa kompetencyjna w zakresie ochrony środowiska przyporządkowuje urzędom rejonowym następujące kompetencje:

(1) W zakresie ustawy prawo wodne:

(a) ustalanie linii brzegu dla wód innych niż wody żeglowne,

(b) przyznawanie odszkodowania dla właściciela gruntu zajętego przez wodę stanowiącą własność państwa,

(c) ustalanie za odszkodowaniem przejścia, przejazdu oraz miejsc przeznaczonych dla stałego korzystania z gruntów dla celów dostępu do wody, swobodnego ruchu wzdłuż wód, wykonywania rybactwa, wędkarstwa itp.,

(d) rozstrzyganie sporów o przywrócenie stosunków wodnych na gruntach do stanu poprzedniego lub wykonywania urządzeń zapobiegających szkodom względnie nakładanie obowiązku odszkodowania,

(e) zezwalanie zakładom na pobieranie za odszkodowaniem z gruntów przybrzeżnych ziemi, piasku, kamieni i składania na tych gruntach materiałów budowlanych,

¹⁰ Ustawa o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1990 r. nr 34, poz. 198, z późniejszymi zmianami)

- (f) wyznaczanie miejsc wydobywania żwiru, piasku i innych materiałów w granicach powszechnego korzystania z wód,
 - (g) decydowanie o wykonaniu robót i urządzeń w celu polepszenia stosunków wodnych,
 - (h) wydawanie zezwoleń wodnoprawnych na zwykłe korzystanie z cudzej wody,
 - (i) ustalanie stref ochronnych źródeł,
 - (j) wydawanie decyzji o utworzeniu spółki wodnej; (spółka wodna jest jedną z form organizacyjnych samorządu gospodarczego, utworzoną przez osoby fizyczne i zakłady w celu utrzymania i eksploatacji urządzeń wodnych),
 - (k) podwyższanie wysokości składek i innych świadczeń oraz możliwości ich ustalania na rzecz spółek i innych związków.
- (2) W zakresie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska - wyrażanie zgody na zmianę przeznaczenia terenów, na których znajduje się starodrzew.
- (3) W zakresie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych - kontrola stosowania przepisów ustawy.
- (4) W zakresie prawa budowlanego m.in.:
- (a) ustanawianie stref ochronnych oraz sposobów ich zagospodarowania,
 - (b) sprawowanie nadzoru urbanistyczno-budowlanego.
- (5) W zakresie ustawy o lasach:
- (a) w razie wystąpienia organizmów szkodliwych w stopniu zagrażającym trwałości lasu, zarządzenie wykonania zabiegów zwalczających i ochronnych w lasach nie stanowiących własności skarbu państwa,
 - (b) decydowanie w sprawie przyznania środków na pokrycie kosztów zagospodarowania i ochrony związanych z przebudową drzewostanu w lasach nie stanowiących własności skarbu państwa,
 - (c) nakazanie właścicielowi lasu, będącemu osobą fizyczną lub prywatną wykonania określonych prac zawartych w planie urządzania lasu.

3.2. Samorządowe formy organizacji ochrony środowiska

Obok terenowych organów administracji rządowej na poziomie regionalnym funkcjonuje samorząd terytorialny posiadający również szereg kompetencji w zakresie ochrony środowiska. Samorząd terytorialny jest nowym, istniejącym od maja 1990

r. elementem w strukturze władzy. Zgodnie z ustawą o samorządzie terytorialnym¹¹, gmina jest jednostką samodzielną i posiadającą osobowość prawną. Jest to konsekwencja decyzji o decentralizacji i demokratyzacji władzy terenowej.

Wspomniana ustawa o samorządzie terytorialnym z 1990 r. wprowadziła podział zadań gminy na zadania własne (dotyczące zaspakajania potrzeb zbiorowych wspólnoty) i zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Druga grupa zadań może być wykonana w przypadku, gdy na gminę taki obowiązek nałoży ustawa, lub jeśli gmina zawrze porozumienie w tej sprawie z organami administracji rządowej.

Ustawa o samorządzie terytorialnym do zadań własnych gminy zaliczyła następujące sprawy:

- (1) ładu przestrzennego, gospodarki terenami i ochrony środowiska,
- (2) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, odprowadzania ścieków komunalnych, utrzymania czystości oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i utylizacji odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą,
- (3) zieleni komunalnej i zadrzewień.

Są to jednak sformułowania mówiące czym gmina ma się zajmować, nie mają zaś wyraźnego stwierdzenia, czy może o tych sprawach decydować. Do zadań gminy należą wszakże wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. W zestawieniu z przepisami ustawy o terenowych organach administracji rządowej pojawiają się niejasności interpretacyjne. O zakresie kompetencji gminy w sferze ochrony środowiska nie decyduje więc ustawa o samorządzie terytorialnym, lecz inne ustawy.

Znowelizowana przez ustawę "kompetencyjną", ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska¹² zobowiązuje organa gminy do:

- (1) rozmieszczania środków produkcji w sposób najmniej szkodliwy dla środowiska,
- (2) ochrony przed odpadami,
- (3) dbałości o walory krajobrazowe,
- (4) zapewnienia warunków niezbędnych dla realizacji przepisów o ochronie środowiska przez podległe im i nadzorowane jednostki organizacyjne,
- (5) sprawowania kontroli dotyczącej przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska na terenie gminy,
- (6) udzielania pomocy organizacjom społecznym w ich działalności w

¹¹ (Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 95, z późniejszymi zmianami)

¹² Tekst jednolity: Dz.U. z 1994 r. nr 49, poz. 196.

dziedzinie ochrony środowiska.

Ustawa ta określa również zadania gminy na wypadek nadzwyczajnego zagrożenia środowiska. Obejmują one przyjmowanie zawiadomień o takich zagrożeniach, wykonanie zadań, do których zobowiązuje je wojewoda oraz obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych dla celów akcji ratowania nadzwyczajnie zagrożonego środowiska.

Ustawa kompetencyjna¹³, będąca swoistą kodyfikacją kompetencji organów terenowych, przekazała organom gminy pewne zadania i kompetencje należące uprzednio do rad narodowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego i podstawowego, dokonując podziału zadań na własne i zlecone (Radecki, 1992).

Kompetencje gmin w ochronie środowiska nie są jednak zbyt bogate. Organy te nie mają np. żadnych kompetencji w tak istotnych dziedzinach ochrony środowiska, jakimi są ochrona wód i powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniami, nie wydają najważniejszych decyzji reglamentacyjnych, ani nie mogą wstrzymać działalności zagrażającej środowisku (Borkowska, Kamieniecki 1993).

Najistotniejsze uprawnienia gmin ograniczają się do miejscowego planowania przestrzennego. Zgodnie z założeniami nowej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.¹⁴ miejscowy plan gminny będzie miał decydujące znaczenie (większe niż dotychczasowe plany krajowe i wojewódzkie) w procesach lokalizacyjnych. Zwiększy to odpowiedzialność gminy za opracowanie części planu dotyczącej zarządzania środowiskiem przyrodniczym.

Gmina jest bardzo małą jednostką planistyczną i dlatego nie jest możliwe opracowanie miejscowego planu gminy bez nawiązania do planu krajowego i wojewódzkiego. Dobry miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musi, oprócz wytycznych z koncepcji planu krajowego i wojewódzkiego, opierać się na dobrym rozpoznaniu lokalnych warunków przyrodniczych. W tym celu niezbędne jest wykonanie powszechnej inwentaryzacji przyrodniczej i sformułowanie programów ekorozwoju gminy (Kozłowski, 1993).

Program ekorozwoju gminy, nawiązujący do "Polityki ekologicznej państwa" oraz lokalnych wartości zasobów i zagrożenia środowiskowego, powinien zawierać wy-

¹³ Ustawa o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1990 r. nr 34, poz. 198, z późniejszymi zmianami).

¹⁴ Dz.U. z 1995 r. nr 89, poz. 414.

tyczne do opracowania kompleksowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który określa założenia polityki lokalizacyjnej i inwestycyjnej zgodnie z zasadami trwałego rozwoju. Program ekorozwoju gminy może pomóc w prawidłowym konstruowaniu planu zagospodarowania przestrzennego, który dotychczas był najczęściej przygotowywany przez architektów, nie zawsze znających się dobrze na problematyce ekologicznej.

W tej sytuacji bardzo ważnym problemem jest tworzenie warunków dla realizacji ekorozwoju gmin. Gminy mogą wykazać swoją aktywność przez:

- (1) tworzenie stanowiska gminnego inspektora do spraw ochrony środowiska,
- (2) współpracę z innymi gminami (dobre wyniki daje powołanie celowych związków gmin, np. gminy pilickie lub gminy w zlewni Warty lub Neru),
- (3) powołanie fundacji lub spółek do realizacji określonych zadań,
- (4) wspieranie prototypowych rozwiązań proekologicznych w zakresie gospodarstw ekologicznych, alternatywnych rozwiązań energetycznych (małe elektrownie wodne), czy też utylizacji odpadów,
- (5) kształtowanie świadomości ekologicznej przez tworzenie szkół ekologicznych (obecnie działa w Polsce ponad 800 tego typu szkół), organizowanie szkoleń dla radnych i władz gminy oraz dla mieszkańców.

3.2.1. Możliwości finansowania ekorozwoju gminy

Realizacja programów ekorozwoju gminy wymaga, jak już wcześniej wspomniano, znacznych nakładów finansowych. Zdając sobie z tego sprawę dąży się do zwiększenia wpływów do budżetu gminy. W 1993 r. Sejm znowelizował ustawę o ochronie i kształtowaniu środowiska¹⁵. Pozwala ona tworzyć Gminne Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej; Dysponują one środkami pochodzącymi z wpływów z tytułu opłat i kar, wpływów z przedsięwzięć organizowanych na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej, dobrowolnych wpłat zakładów pracy, dobrowolnych wpłat, zapisów i darowizn osób fizycznych oraz świadczeń rzeczowych i środków pochodzących z fundacji.

Fundusz otrzymuje 100% wpływów za usuwanie drzew i krzewów, 50% wpływów za składowanie odpadów, 10% wpływów z pozostałych opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska. Zgodnie z ustawą środki funduszy gminnych mogą być

¹⁵ Tekst jednolity: Dz.U. z 1994 r. nr 49, poz. 196.

przeznaczone na:

- (1) edukację ekologiczną oraz propagowanie działań proekologicznych,
- (2) wspomaganie systemów kontrolno-pomiarowych stanu środowiska,
- (3) realizowanie zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej;
- (4) urządzenie i utrzymywanie terenów zieleni, zadrzewień oraz parków wiejskich,
- (5) realizację przedsięwzięć związanych z gospodarczym wykorzystaniem oraz składowanie odpadów, oraz
- (6) inne cele ekologiczne ustalone przez radę gminy.

Uregulowanie to stwarza zupełnie nową sytuację w gminie i otwiera drogę do realizacji założeń ekorozwoju gminy.

W zmienionym w 1994 r. prawie geologicznym i górnictwem¹⁶ wprowadzono uregulowania wspomagające gminy. Przedsiębiorca wydobywający kopalinę na terenie gmin uiszcza opłatę eksploatacyjną. Połowę kwoty przeznacza się na fundusz gminy. Gmina otrzymuje też 50% wartości opłaty koncesyjnej pobieranej za poszukiwanie i rozpoznanie złóż kopalin.

Zgodnie z zapisami ustawy z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania¹⁷ oraz ustawy o samorządzie terytorialnym¹⁸ gminy uzyskują subwencje na ogólną działalność, w tym i częściowo na ochronę środowiska. Wyższe kwoty subwencji przysługują gminom położonym na terenie parków narodowych, rezerwatów i parków krajobrazowych. Dodatkowe subwencje otrzymują ponadto gminy położone na terenach ekologicznie zagrożonych. Daje to oczywiście tym gminom większe możliwości wydatkowania środków finansowych na zadania z zakresu ochrony środowiska.

Gminy mogą korzystać z dotacji i preferencyjnych kredytów:

- (1) Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- (2) Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (zobacz punkt 2.4.4),
- (3) Banku Ochrony Środowiska, oraz
- (4) Ekofunduszu (czyli fundacji utworzonej na mocy porozumienia zawartego przez 17 państw wierzycielskich, członków Klubu Paryskiego w celu zamiany 10% polskiego długu zagranicznego na przedsięwzięcia inwestycyjne w zakresie ochrony środowiska). Ist-

¹⁶ Dz.U. z 1994 r. nr 27, poz. 96.

¹⁷ Dz.U. z 1990 r. nr 89, poz. 518.

¹⁸ Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 95, z późniejszymi zmianami.

nieje również możliwość uzyskania funduszy z Kościelnej Fundacji Zaopatrzenia w Wodę, i programów PHARE.

W 1993 r. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przygotował poradnik dla gmin, informujący o sposobach uzyskania funduszy na ochronę środowiska. Warto również wspomnieć, że pod protektoratem Prezydenta RP organizuje się konkursy na najbardziej ekologiczną gminę w Polsce. Nagrody dla zwycięzców ufundowują władze poszczególnych województw, zwycięska gmina otrzymuje także Puchar Prezydenta RP oraz preferencje w Narodowym Funduszu oraz Banku Ochrony Środowiska.

3.3. Wojewódzkie i gminne rady ekologiczne

W lutym 1993 r. Prezydent RP powołał Radę Ekologiczną przy Prezydencie jako pierwsze ogniwo trójszczeblowego systemu rad. System ten znajduje się jeszcze w początkowej fazie rozwoju.

Na szczeblu województw rady ekologiczne mogą być powołane jako organy doradcze wojewody lub prezydenta miasta. Wojewódzkie rady ekologiczne powinny ustosunkowywać się do dużych zamierzeń gospodarczych jak budowa autostrad, dróg wodnych, tworzenie wieloprzestrzennego systemu obszarów chronionych itp. Ważnym zadaniem jest określenie regionalnej polityki ekologicznej, która powinna określać m.in. lokalne rozwiązania ekonomiczne jak cenę wody, wysokość opłat drogowych, czy system preferencji dla gospodarczej działalności proekologicznej. Znaczenie regionalnej polityki ekologicznej wzrośnie po wprowadzeniu reformy administracyjnej, zmniejszającej liczbę województw. Nastąpi wówczas powrót do większych geokompleksów, wymagających indywidualnych rozwiązań proekologicznych.

Gminne rady ekologiczne powoływane są uchwałami sejmików samorządowych. Gminne rady ekologiczne działają w oparciu o ustalone przez siebie statuty. Rady powoływane są na okres 4 lat. Wyłaniają zarząd i przewodniczącego oraz powołują doradców. Fundusz rady powstaje z darowizn, dotacji i subwencji oraz wpływów z działalności gospodarczej. W opracowaniach statutowych gminnych rad ekologicznych podkreśla się konieczność współdziałania z sąsiednimi gminami. W większości przypadków poszczególne gminy nie są w stanie rozwiązywać takich problemów jak budowa oczyszczalni ścieków, organizowanie wysypisk odpadów itp. Można wówczas powołać związek gmin i wspólnie rozwiązywać problemy ekologiczne.

Inną formą współpracy są porozumienia międzygminne. Przykładem takiego poro-

zumienia jest porozumienie gmin położonych w rejonie Poleskiego Parku Narodowego wychodzące z założenia, że istniejący tutaj park narodowy powinien wpłynąć na kierunek rozwoju sąsiadujących z nim gmin. Jest to rozwinięcie tezy, że właściwe zarządzanie posiadanymi zasobami przyrody to najskuteczniejsza forma osiągnięcia rozwoju i poprawy jakości życia społeczności lokalnych.

3.4. Gminy a proces decentralizacji w ochronie środowiska

Rosnąca samodzielność gmin jako samorządowego szczebla administracji wskazuje, że powinno dążyć się do zwiększenia skuteczności ich działania. Służyć temu celowi mogłoby podjęcie następujących działań:

(1) wprowadzenie procedur umożliwiających gminie występowanie w charakterze inicjatora lub strony w sprawach będących w kompetencji władz wojewódzkich i centralnych (np. ustalenia dotyczące pomników przyrody, rezerwatów, parków gminnych),

(2) uczestnictwo w dysponowaniu częścią funduszy celowych, pochodzących z opłat przedsiębiorstw oddziałujących negatywnie na środowisko na obszarze danej gminy,

(3) partycypacja w procedurze związanej ze stosowaniem rynku uprawnień do emisji zanieczyszczeń,

(4) wzmocnienie pozycji gminy przy ustalaniu lokalizacji inwestycyjnej nie tylko lokalnych, ale i wojewódzkich oraz krajowych, jak i pełnoprawne uczestnictwo w procedurze ocen oddziaływania na środowisko.

Generalnie należy przyznać słuszność krokom podjętym w celu decentralizacji wykonywania działań związanych z ochroną środowiska, zwłaszcza w dziedzinie finansowania, gdzie alokacja środków odbywa się w dużej mierze na szczeblu terenowym. Należy zauważyć, że nie jest to proces zakończony. Nowy podział administracyjny kraju, z którego prawdopodobnie wyłoni się powiat, jako jednostka pośrednia między województwem a gminą, spowoduje zmiany w zakresie funkcjonowania struktur organizacyjnych ochrony środowiska.

Ukształtowanie nowych rozwiązań w zakresie zarządzania ochroną środowiska jest niewątpliwie ważnym postępowaniem osiągniętym w ostatnich latach. Nadal jednak występują pewne mankamenty w działalności organów ochrony środowiska, co wpływa ujemnie na skuteczność i poprawę stanu środowiska w Polsce. Jeśli chodzi o przyjęte rozwiązania organizacyjno-prawne, to niska ich skuteczność nie wynika z ich

wad merytorycznych, ale z faktu ich nierespektowania. Często są przykłady omijania przepisów, zwalniania z opłat, powszechnego umarzania kar za przekraczanie norm korzystania z zasobów środowiska, braku egzekucji odpowiedzialności karnej za naruszenie obowiązujących norm. Wymierna ocena efektów ostatnich przemian jest tym bardziej utrudniona, że w wyniku recesji nastąpiło ograniczenie emisji zanieczyszczeń. W miarę wzrostu gospodarczego, przy niedostatecznym postępie w udoskonalaniu struktury organizacyjnej ochrony środowiska, problemy ekologiczne mogą powrócić ze zdwojoną siłą.

4. Ochrona środowiska a podmioty gospodarcze

Większość obowiązków zawartych w przepisach o ochronie środowiska dotyczy podmiotów gospodarczych. Można wyróżnić dziewięć kategorii obowiązków dotyczących ochrony środowiska w działalności wspomnianych podmiotów (Górka; Poskrobko, Radecki, 1995). Są to: -

Obowiązek racjonalnego gospodarowania zasobami przyrodniczymi. Zgodnie z ustawą o ochronie środowiska polega on na korzystaniu ze środowiska w sposób, który nie pogarszałby jego stanu i zapewniał wielokrotne wykorzystanie jego zasobów.

Obowiązek przestrzegania indywidualnie ustalonych dla danego podmiotu gospodarczego lub urzędzeń, którymi się on posługuje, norm dopuszczalnych obciążeń środowiska; Najważniejszymi decyzjami są w tym zakresie pozwolenia wodnoprawne na szczególne korzystanie z wód w postaci odprowadzania ścieków, określające ich ilość i skład oraz decyzje o dopuszczalnej emisji zanieczyszczeń do atmosfery i o dopuszczalnym poziomie hałasu lub wibracji. Normy takie są ustalane w decyzjach administracyjnych.

Obowiązek prowadzenia pomiarów czynników o szkodliwym oddziaływaniu na środowisko. Jest to bardzo istotny obowiązek, warunkujący faktyczne wykonanie wielu pozostałych.

Obowiązek budowania lub instalowania oraz zapewnienia sprawnego funkcjonowania i ciągłej eksploatacji urzędzeń chroniących środowisko. W tym przypadku ustawa dotyczy zarówno istniejących już zakładów, jak i nowobudowanych lub modernizowanych. Jedną z gwarancji wykonania tego obowiązku jest przewidziane w ustawie o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska wymaganie powiadomienia inspektora wojewódzkiego o terminie przekazania nowego obiektu lub urządzenia do eksploatacji. Inspektor może uczestniczyć

w takim przekazaniu i jeśli stwierdzi, że w danym obiekcie nie ma urządzeń ochronnych, może wstrzymać oddanie zakładu do eksploatacji.

Obowiązek stosowania technologii i rozwiązań technicznych stwarzających jak najmniejsze zagrożenie lub uciążliwości dla środowiska, a w szczególności technologii małopodpowych i bezodpowych.

Obowiązek przywracania zdegradowanych komponentów środowiska do stanu właściwego. Obowiązek ten, określony bardzo ogólnie został nieco bardziej skonkretyzowany w odniesieniu do rekultywacji gruntów (w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych). Względy praktyczne (np. problemy pojawiające się w procesach prywatyzacji) wskazują, że wymaga on precyzyjniejszego uregulowania prawnego.

Obowiązek zapewnienia ekologicznego bezpieczeństwa działalności produkcyjnej i powstałych w jej wyniku produktów. Dla wypełnienia tego obowiązku istotne znaczenie mają także wymagania ochronne ujęte w przepisach znajdujących się poza samą ustawą o ochronie środowiska (np. o badaniach i certyfikacji, o normalizacji).

Obowiązek przedstawienia, na żądanie właściwego organu, oceny oddziaływania na środowisko. Ustawa o ochronie środowiska upoważnia wojewodę do tego, aby swoją decyzją zobowiązał inwestora, a także właściciela lub zarządcę obiektu do przedstawienia sporządzonej przez biegłego (z listy rzeczoznawców ministra ochrony środowiska) oceny oddziaływania inwestycji na środowisko. Szczegóły tego obowiązku zostały uregulowane w specjalnym zarządzeniu ministra OŚZNiL. Wymieniony obowiązek ma szczególne znaczenie w procesach inwestycyjnych i jest wzorowany na rozwiązaniach państw zachodnich. Obowiązek dbałości o walory przyrodnicze i krajobrazowe środowiska. Obowiązek ten wynika z obu podstawowych ustaw: o ochronie środowiska i o ochronie przyrody.

W polskim ustawodawstwie nie ma żadnego przepisu, który określałby organizację i kompetencje zakładowych służb ochrony środowiska. Zorganizowanie takiej służby jest wewnętrzną sprawą przedsiębiorstwa. W praktyce do służb ochrony środowiska zalicza się także pracowników obsługujących urządzenia ochronne. Jest to nieporozumienie, ponieważ służba taka powinna być organem kontroli wewnętrznej. Służby ochrony środowiska są najczęściej usytuowane w pionach eksploatacyjnych, głównie w pionie głównego energetyka, podlegając dyrektorowi do spraw technicznych. Postuluje się aby służby ochrony środowiska w przedsiębiorstwach podlegały raczej dyrektorowi naczelnemu lub (idąc za przykładem wzorów japońskich) organom administracji państwowej (Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska).

Okazuje się, że na szczeblu przedsiębiorstw odejście od centralnego planowania było zadaniem znacznie łatwiejszym niż nauczenie się identyfikowania, opracowania, oceniania i wdrażania instrumentów polityki ochrony środowiska w sposób zdecentralizowany i skuteczny. Uważa się również, że odziedziczony stan rzeczy w dwojaki sposób oddziałuje na aktualne postępowanie inwestycyjne. Po pierwsze, podmioty zanieczyszczające środowisko często oponują przeciw wszelkim działaniom inwestycyjnym. Tylko niektórzy dyrektorzy przedsiębiorstw zdają sobie sprawę z faktu, że zmiany procesu technologicznego leżą zarówno w interesie firmy, jak i czystości środowiska. Po drugie, przedsiębiorstwa preferują raczej rozwiązania o dużej intensywności inwestycji niż względnie tanie rozwiązania sposobami gospodarskimi *{Program działań na rzecz ochrony środowiska dla Europy Środkowej i*

Ważną rolę w działalności przedsiębiorstw może w przyszłości odegrać rozwijający się ruch "czystszej produkcji". Wdrażane przez zakłady przemysłowe zmiany w zarządzaniu i sterowaniu produkcją są ukierunkowane na zapobieganie i ograniczanie powstawania odpadów, marnotrawstwa pracy ludzkiej, surowców i energii. Przeprowadzone analizy techniczne i ekonomiczne pozwalają na wybór rozwiązań najmniej uciążliwych dla środowiska. W końcowym efekcie zwiększona zostaje efektywność ekonomiczna przedsiębiorstw, a tym samym ich konkurencyjność (Kruszewska, 1994).

5. Podsumowanie

W latach 1990-1994 nastąpiła w Polsce zauważalna poprawa stanu środowiska, głównie w wyniku oddziaływania czterech czynników:

(1) kumulatywnego oddziaływania prowadzonej od szeregu lat polityki ostryżania wymagań i kontroli przez służby ochrony środowiska (głównie PIOŚ i PIS) wobec przemysłu, gospodarki komunalnej i transportu,

(2) wzrostu nakładów na ochronę środowiska,

(3) zmniejszenia wielkości produkcji w wielu zakładach przemysłowych, a tym samym zmniejszenia zużycia przez przemysł energii, paliw, surowców i wody,

(4) restrukturyzacji i prywatyzacji przemysłu, ze stopniowym zmniejszaniem się roli przemysłu ciężkiego (*Sprawozdanie z realizacji Polityki Ekologicznej Państwa (1991-1993)*, 1994).

Spore nadzieje na dalszą poprawę wiązać należy ze stowarzyszeniem się Polski

ze Wspólnotami Europejskimi. Konieczność międzynarodowego współdziałania stwarzać będzie bodźce i rygory współodpowiedzialności w zwalczaniu szkód i minimalizowaniu zagrożeń.

Doświadczenia krajów zachodnich mogą być wykorzystane w tworzeniu lepszych struktur organizacyjnych czy lepszych instytucji chroniących środowisko. Największy wkład w usprawnieniu zarządzania środowiskiem może płynąć ze wzmocnienia instytucji lokalnych i regionalnych, natomiast centralne organy ochrony środowiska powinny położyć większy nacisk na koordynowanie polityki ekologicznej. Możliwe są znaczne korzyści w wyniku sprowadzenia podejmowania decyzji na poziom administrowania zlewniami rzek.

Postęp decentralizacji w zarządzaniu środowiskiem niesie mieszane skutki dla polityki ochrony środowiska. Władze lokalne przejmują obowiązki administracyjne od centralnych organów rządu zazwyczaj bez należytych uprawnień do zdobywania środków finansowych. Właśnie decentralizacja finansowania ochrony środowiska na poziomie gmin (za pośrednictwem gminnych funduszy ochrony środowiska) jest próbą przełamania wcześniejszych centralistycznych tradycji.

Kraje Europy Środkowej i Wschodniej mają sposobność uczenia się na błędach krajów zachodnich oraz stworzenia instytucji dla siebie bardziej odpowiednich. W praktyce oznacza to wzmocnienie integracji instytucji branżowych i środowiskowych. Natomiast odpowiednie instytucje zajmujące się ochroną środowiska powinny wystrzegać się przeciążenia zbyt obszernie pojętą odpowiedzialnością i starać się skupić uwagę na wąskim zakresie zadań, które mogą mieć znaczny wpływ na politykę innych ministerstw branżowych.

Dalsza reforma struktury organizacyjnej ochrony środowiska w Polsce powinna obejmować:

(1) przeniesienie odpowiedzialności za zarządzanie środowiskiem ze szczebla centralnego na lokalny (gminy lub powiaty),

(2) usprawnienie koordynacji wśród ministerstw branżowych w dziedzinie ochrony środowiska,

(3) usprawnienie funkcjonowania samego ministerstwa ochrony środowiska (*Program Działań ...*, 1994), oraz

(4) uwzględnienie założeń polityki ekologicznej w planach przestrzennego zagospodarowania województw czy gmin, bowiem od tego będzie zależeć w dużym stopniu proekologiczna skuteczność polityki administracyjnej.

Obserwowane ostatnio zmiany w strukturach organizacyjnych ochrony środowiska w Polsce są w większości zgodne z tymi wskazaniem.

Pomimo wielu osiągnięć ostatnich lat realizacja polityki ekologicznej napotyka również na szereg trudności. Wiążą się one między innymi z brakiem stabilności politycznej, a także z działaniami wyrażającymi partykularne interesy poszczególnych urzędów administracji państwowej oraz wszelkiego rodzaju grup nacisku (np. związki zawodowe). Spadek możliwości działania ministra ochrony środowiska (z czym łączy się np. wyłączenie go ze składu Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów) oraz poważne opóźnienia w procesie ustawodawczym, powodują nawarstwianie się kosztów i oddalenie perspektywy realizacji postulatów "Polityki ekologicznej państwa" i pełnej reformy struktury organizacyjnej ochrony środowiska w Polsce.

Poważnym utrudnieniem w realizowaniu zasad polityki ekologicznej w Polsce jest również niska świadomość ekologiczna społeczeństwa (Burger, 1994).

Zdaniem Żylicza (1995), Polska w latach 1989-1991 przodowała w procesie reform instytucji publicznych. Obecnie jednak została zdystansowana przez inne kraje Europy Środkowej w tworzeniu spójnego systemu prawa ekologicznego i efektywnej struktury organizacyjnej ochrony środowiska. Szukając przyczyn tego zjawiska można wyróżnić przynajmniej trzy mechanizmy powodujące impas w reformowaniu ochrony środowiska. Są to:

(1) opóźnienia legislacyjne spowodowane niestabilnością polityczną i częstymi zmianami w obsadzie urzędu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa,

(2) sprzeczności interesów różnych grup społecznych i agencji rządowych (jak konflikty kopalń z elektrowniami, brak zgodności pomiędzy zadaniami z zakresu prywatyzacji przedsiębiorstw i ograniczenia ich szkodliwego wpływu na środowisko), czy wreszcie

(3) brak zgodności w odniesieniu do niektórych fundamentalnych kwestii takich jak np. kto ma być odpowiedzialny za osiągnięcie norm jakości środowiska: minister, wojewodowie czy samorząd terytorialny?

Niewątpliwym sukcesem, w realizacji zadań polityki ochrony środowiska, jest stworzenie sprawnej "policji ekologicznej" w postaci PIOŚ oraz zwiększenie skali inwestycji ekologicznych powyżej 1,3% PKB. Wzrostowi wydatków nie towarzyszył jednak wzrost efektywności kosztowej nakładów. Uważa się, że właśnie poprawa efektywności realizowanych projektów należy do najbardziej aktualnych zadań stojących przed polityką

ekologiczną w Polsce.

Bibliografia

1. Borkowska E., Kamieniecki K., 1993, *Jak współpracować z gminą w realizacji ekorozwoju*, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa.
2. Burger T., 1994, *Świadomość społeczna; ekologiczne Niderlandy*, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa.
3. *Ekologiczny "Okragły Stół" po trzech latach*, 1993, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa.
4. Górka K., Poskrobko B., Radecki W., 1995, *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, PWE, Warszawa.
5. Kassenberg A., Marek M. J., 1986, *Ekologiczne aspekty przestrzennego zagospodarowania kraju*, PWN, Warszawa.
6. Kozłowski S., 1993, *Ekorozwój w gminie*. Materiały informacyjne do przygotowania programu ekorozwoju gminy, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok - Kraków.
7. Miłaszewski R., Sobiecki M., 1994, *Źródła i sposoby finansowania inwestycji proekologicznych*, Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Warszawa.
8. Miłaszewski R., 1995, *Polityka gospodarowania zasobami wodnymi w Polsce*, [w:] *Polityka ekologiczna w Europie Środkowej i Wschodniej*, Materiały konferencyjne, Biblioteka Ekonomia i Środowisko, nr 17, Kraków.
9. *Ochrona Środowiska 1994*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
10. Paczuski R., 1994, *Prawo ochrony środowiska*, Oficyna Branta, Warszawa
11. Pawlak Z., 1994, *Stan i perspektywy systemu monitoringu zmian środowiska w Polsce*, [w:] *Prace z zakresu gospodarki przestrzennej*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, seria I, z. 221, Poznań.
12. *Program działań na rzecz ochrony środowiska dla Europy Środkowej i Wschodniej*, 1994, Skrócona wersja dokumentu przyjętego na konferencji ministerialnej w Lucernie, Szwajcaria, 28-30 kwietnia 1993 roku, Lucerna.
13. Radecki W., 1992, *Obowiązki i odpowiedzialność prawna gmin*, [w:] *Działalność gospodarcza a ochrona środowiska przyrodniczego*, Biuro Badań i Wdrożeń Ekologicznych, Białystok.
14. *Sporo ekologiczną kasę*, 1993, "Rzeczpospolita", 07.04.1993.
15. *Sprawozdanie z realizacji Polityki Ekologicznej Państwa (1991-1993)*, 1994, Rada Ministrów (druk sejmowy nr 679).
16. Witczak H., 1990, *Ocena struktury organizacyjnej zarządzania ochroną środowiska*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
17. Żylicz T., 1995, *Wyzwania wobec polityki ochrony środowiska w Polsce po 5 latach*, [w:] *Polityka ekologiczna w Europie Środkowej i Wschodniej*, Materiały konferencyjne, Kraków.