

Dominika MOLAK*

Propedeutyka¹ polityki środowiskowej

1. Definicja pojęć

Na wstępie rozważań należy zdefiniować dwa pojęcia: *polityka* i *środowisko*. Jest to o tyle ważne, gdyż pojęcia te wywodzą się z dwóch różnych dyscyplin naukowych.

Pojęcie *polityka* jest wieloznaczne, stąd różnie jest ono definiowane, w zależności od orientacji teoretyczno – metodologicznej. Można wyróżnić następujące rodzaje definicji:

- 1) w podejściu behawioralnym polityka określana jest w kategoriach władzy – jej zdobycia, sprawowania, wpływu;
- 2) w ujęciu funkcjonalnym polityka jest funkcją systemu społecznego, zapewniającą jego rozwój poprzez rozwiązywanie konfliktów;
- 3) podejście racjonalne definiuje politykę jako podejmowanie decyzji w ramach procesu sprawowania władzy;
- 4) w orientacji formalnoprawnej polityka to działalność instytucji państwowych;
- 5) stanowisko postbehawioralne określa politykę jako swoistą służbę społeczną, służącą do zmniejszania czy też usuwania ograniczeń w zaspokajaniu potrzeb społecznych².

Podmiot polityki można ująć jako zbiorowego lub indywidualnego uczestnika życia politycznego, który podejmuje w sposób względnie trwały świadome, suwerenne i zaplanowane działania, związane z jego usytuowaniem w społecznej i politycznej strukturze społeczeństwa. Podmioty polityki zmierzają do realizacji potrzeb, wartości i interesów przez bezpośrednie sprawowanie, współsprawowanie władzy politycznej bądź przez wpływ na podejmowanie decyzji politycznych. Wpływ ten może mieć charakter formalny, czyli zgodny z obowiązującymi w danym systemie politycznym normami, lub nieformalny. Podmiotami polityki są:

* Instytut Filozofii, UKSW w Warszawie.

¹ Gr. *procaideuein* – uczyć początków jakiejś wiedzy, od *pro*-przed *paideiein* – uczyć, wprowadzenia do jakiejś dziedziny wiedzy, pr. zbior. pod red. A. LATUSKA, *Nowy słownik wyrazów obcych*, Kraków 2004.

² Por. *Leksykon politologii*, pr. zbior. pod red. A. Antoszewskiego i R. Herbuta, Wrocław 1999.

- 1) duże grupy społeczne – naród, klasy, warstwy, partie polityczne, związki zawodowe, organizacje społeczne;
- 2) elity władzy i organy decyzji politycznych;
- 3) jednostki pełniące role polityczne – zawodowi politycy, liderzy organizacji politycznych, funkcjonariusze administracji państwowej, samorządu terytorialnego³.

Według klasycznych definicji **polityka** jest to sztuka rządzenia państwem, czyli ogólna działalność władzy państwowej, skierowana na osiągnięcie lub obronę określonych celów. Wyróżnia się ogólną politykę państwa, uzależnioną od warunków historycznych, ustroju społeczno-gospodarczego i istniejącej rzeczywistości. Istnieją również polityki problemowe np. polityka gospodarcza, społeczna, ekologiczna, polityki działowe np. polityka energetyczna, transportowa, rolna, polityki instrumentalne np. polityka pieniężna, podatkowa, inwestycyjna. Istnieje ewolucja zjawisk i problemów, zatem zmienia się ranga i znaczenie polityk – jednych wzrasta, innych maleje. Pojawiają się nowe polityki, a niektóre zanikają. O powstaniu nowej polityki można jednak mówić dopiero wtedy, gdy wejdzie ona w zakres działalności praktycznej państwa oraz stanie się dyscypliną naukową.

Termin *środowisko* ujmowany jest albo jako środowisko życia człowieka (w skrócie środowisko człowieka), albo jako środowisko naturalne człowieka (środowisko naturalne)⁴.

Natomiast środowisko naturalne to ogół elementów naturalnych tzn. stworzonych przez naturę, w mniejszym lub większym stopniu przekształconych przez gospodarczą działalność człowieka, składających się w danym miejscu i w czasie na biologiczne warunki życia ludzkiego.

Środowisko naturalne nie oznacza środowiska nie tkniętego przez człowieka, gdyż takiego faktycznie już nie ma.

Oba terminy, tj. *polityka* i *środowisko*, składają się na pojęcie polityki ochrony środowiska. Wprawdzie w literaturze często polityka ochrony środowiska określana jest jako **polityka ekologiczna**, jednak w obu przypadkach mamy do czynienia z tym samym zjawiskiem⁵.

W literaturze przyjęło się definiowanie polityki ochrony środowiska jako polityki sektorowej (szczegółowej), wyodrębnionej na podstawie kierunków działalności państwa – polityka finansowa, oświatowa, gospodarcza. Ten sposób definiowania polityki ochrony środowiska zapropono-

³ Por. *Leksykon...*, dz. cyt.

⁴ Por. W. BRZEZIŃSKI, *Podstawowe zagadnienia prawne i organizacyjne ochrony środowiska człowieka*, w: *Prawo a ochrona środowiska*, pr. zbior. pod red. L. Łustacza, Ossolineum 1975, s. 126.

⁵ Por. H. LISIECKA, *Polityka ochrony środowiska w polityce państwa*, w: *Polityka ekologiczna w III Rzeczypospolitej*, pr. zbior. pod red. A. Papuziński, Bydgoszcz 2000, s. 21.

nował A. Delorme, który ujmując politykę ochrony środowiska jako wyodrębnioną w ciągu ostatnich dwudziestu lat dziedzinę działalności państwa wobec problemów stworzonych przez zagrożenia ekologiczne⁶.

Inne podejście reprezentował W. Brzeziński, który organizację ochrony środowiska ujmował jako stary proces wyodrębniania się i organizowania nowej funkcji państwa. Funkcja ta oznacza realizację jednego z podstawowych zadań polityki państwa i jest organizowana na wszystkich szczeblach struktury państwowej i niemal we wszystkich działach administracji i gospodarki⁷. Oznacza to, że polityka ochrony środowiska nie jest jedną z polityk szczegółowych, realizowanych przez państwo. Jest raczej częścią składową różnych polityk, z którymi powinna być związana.

Natomiast R. Alberski traktuje politykę ochrony środowiska jako proces decyzyjny dokonujący się w wyodrębnionej sferze stosunków społecznych. Z tego punktu widzenia politykę ochrony środowiska można określić jako pewien proces, sekwencję decyzji regulujących dostęp do ograniczonych zasobów środowiska, wynikających z działania rozmaitych osób, grup, organizacji, które starają się realizować swoje interesy za pośrednictwem władzy państwowej⁸. W definicji tej na politykę składają się konkretne decyzje ośrodków władzy, nie tylko programy, koncepcje, deklaracje czy uchwały.

Nie można również polityki ochrony środowiska sprowadzić tylko do działań mających na celu sprawowanie władzy czy też traktowanie jej wyłącznie jako płaszczyzny godzenia partykularnych interesów grupowych w interesie ogólnospołecznym. Tutaj warto przytoczyć stwierdzenie A. Papuzińskiego, że nie można traktować polityki ochrony środowiska wyłącznie jako elementu gry politycznej, gdyż prowadzi to do postrzegania ochrony środowiska jako pionka na szachownicy krótkotrwałych sojuszy politycznych lub wyborczych. W takim ujęciu ochrona środowiska może stać się środkiem płatniczym do zaskarżenia sobie głosów wystraszonych wyborców⁹.

W Polsce ochrona środowiska stała się elementem polityki państwa, zaczęto zauważać problemy środowiskowe już w latach osiemdziesiątych głównie dzięki środkom masowego przekazu.

⁶ Por. A. DELORMÉ, *Wprowadzenie do zagadnień polityki ekologicznej*, Wrocław 1988, s. 35.

⁷ Por. W. BRZEZIŃSKI, *Węzłowe zagadnienia legislacyjne ochrony środowiska*, w: *Państwo i prawo*, 1975, nr 5, s.7.

⁸ Por. R. ALBERSKI, *Polityka ochrony środowiska w Polsce*, Wrocław 1996, s. 46-47.

⁹ Por. A. PAPAUSIŃSKI, *Ekologia – Polityka – Kultura. Społeczne przestanki i przejawy kryzysu ekologicznego*, Bydgoszcz 1998, s. 245-246.

Termin **polityka ekologiczna** po raz pierwszy został użyty w 1972 r. w Deklaracji Sztokholmskiej, gdzie zapisano, że: „...władze lokalne i państwowe ponoszą odpowiedzialność za właściwą politykę ekologiczną w zasięgu ich jurysdykcji”. W 1991 r. termin „polityka ekologiczna” został użyty w oficjalnych dokumentach państwowych opublikowanych przez MOŚZNiL pod nazwą: *Polityka ekologiczna państwa*.

Polityka ekologiczna jest świadomą i celową działalnością państwa, władz samorządowych i podmiotów gospodarczych w zakresie gospodarowania środowiskiem, czyli użytkowania jego zasobów i walorów, ochrony i kształtowania ekosystemów lub wybranych elementów biosfery¹⁰.

Przedmiotem polityki ekologicznej jest środowisko przyrodnicze, jego jakość oceniania z punktu widzenia potrzeb biologicznych, społecznych i gospodarczych ludzi. W tworzeniu polityki ekologicznej podstawowym wyznacznikiem jest jakość życia człowieka, w jej pomiarze natomiast wiodącą rolę spełniają wskaźniki zdrowotności, długości życia, poziom dobrobytu, zakres edukacji itp.

Drugim ważnym przedmiotem zainteresowania polityki ekologicznej są potrzeby społeczne. Wprowadza się ochronę pewnych obiektów, obszarów lub ekosystemów, ponieważ stanowią one dziedzictwo narodowe, miejsce rekreacji, badań naukowych lub zaspokajają inne potrzeby społeczne.

Na trzecim miejscu znajdują się potrzeby gospodarcze. Ich zaspokojenie musi być regulowane tak, aby nie ograniczać potrzeb biologicznych i społecznych, a jednocześnie przez zbytnią restrykcyjność nie doprowadzać do zahamowania rozwoju gospodarczego i wzrostu dobrobytu społecznego.

Do funkcji polityki ekologicznej należy:

- wskazanie celów działań proekologicznych,
- określenie podstawowych warunków osiągnięcia celów, w tym:
 - zasada funkcjonowania polityki ekologicznej,
 - hierarchii celów,
 - zadań zapewniających realizację celów,
- wskazanie czynników ułatwiających oraz utrudniających osiągnięcie założonych celów,
- wskazanie najkorzystniejszych sposobów (środków, narzędzi, instrumentów) osiągnięcia wytyczonych celów.

Określenie celów polityki ekologicznej stanowi problem o charakterze teoretycznym i praktycznym. W literaturze zwraca się uwagę, że intencję każdej polityki można wyrazić tylko za pomocą wiązki celów, zależnych od siebie w bezpośredni i pośredni sposób. „Wiązkę celów otwiera cel nadrzędny, który określa perspektywiczną wizję, którą za-

¹⁰ Por. K. GÓRKA, B. POSKROBKO, W. RADECKI. *Ochrona Środowiska*, Warszawa 2001, 64.

mierza urzeczywistnić polityka. Wybrana strategia określa cel główny i zostaje rozpisana na cele szczegółowe¹¹, które obejmują cele podporządkowane pierwszego, drugiego i ewentualnie kolejnych poziomów o układzie hierarchicznym wobec celu głównego oraz cele pośrednie i uboczne powiązane w sposób pośredni z celem głównym...¹².

Zasady polityki ekologicznej określają sposób jej kształtowania i wdrażania. W danym okresie zależą one od wielu czynników uwarunkowań, m.in. od charakteru ogólnej polityki państwa, stanu środowiska przyrodniczego, poziomu rozwoju i kondycji gospodarki, nastrojów społecznych, zobowiązań międzynarodowych. Można wyróżnić trzy grupy takich zasad:

- określające charakter polityki ekologicznej,
- określające relacje między polityką ekologiczną a polityką gospodarczą, społeczną i międzynarodową,
- ukierunkowujące narzędzia realizacji polityki ekologicznej.

Narzędzia (środki i instrumenty) powinny zapewniać kompatybilność polityki ekologicznej z pozostałymi politykami problemowymi, zachować jej charakter, a jednocześnie umożliwić osiągnięcie zakładanych celów.

Środki realizacji polityki ekologicznej mogą mieć charakter informacyjny, porządkujący – organizacyjny lub techniczno – technologiczny. Podstawowymi środkami realizacji polityki ekologicznej są:

- informacja ekologiczna, zarówno specjalistyczna (monitoringowa, statystyczna, naukowa), jak i powszechna – przekazywana za pomocą środków masowego przekazu;
- instytucje oraz organizacje zarządzania użytkowaniem, ochroną i kształtowaniem środowiska;
- badania naukowe;
- środki techniczno-technologiczne.

Instrumenty wdrażania polityki ekologicznej dzieli się, w zależności od sposobu ich działania, na instrumenty regulacji bezpośredniej i instrumenty regulacji pośredniej. Do pierwszej grupy zalicza się:

- akty prawne określające system zarządzania oraz sposób użytkowania, ochrony i kształtowania środowiska;
- normy dopuszczalnych stężeń i zanieczyszczeń (normy emisji);
- normy emisji i zanieczyszczeń składowania odpadów;
- normy regulujące ważniejsze procesy produkcyjne z punktu widzenia ich oddziaływania na środowisko;

¹¹ Są one przeważnie zmienne, na ogół formułowane w zależności od bieżących uwarunkowań politycznych, gospodarczych, społecznych i przyrodniczych. W praktyce na poziomie państwa oznacza to, że cele nadrzędny i główny polityki ekologicznej są wyznaczone przez władze państwowe, natomiast cele szczegółowe mogą być określone na każdym szczeblu sterowania: centralnym, regionalnym i lokalnym.

¹² Zob. K. GÓRKA..., dz. cyt., 65.

- normy produktywne określające cechy produktów potencjalnie uciążliwych dla środowiska;
- normy zbierania i przetwarzania informacji;
- przepisy regulujące korzystanie z powierzchni i przestrzeni;
- przepisy regulujące korzystanie z zasobów naturalnych;
- przepisy wdrażające organizację systemu zarządzania ochroną środowiska.

Natomiast regulacje pośrednie obejmują:

- instrumenty informacyjno – planistyczne np. planowanie przestrzenne, programy przedsięwzięć ochronnych lub wdrażania ekorozwoju;
- instrumenty ekonomiczne np. podatki, opłaty, subwencje, zastawy ekologiczne, rynek uprawnień do korzystania ze środowiska, ubezpieczenie ekologiczne;
- przepisy importowe np. utrudnienia lub ulgi celne;
- umowy itp.

Ważnym elementem jest to, że polityka ekologiczna powinna być przede wszystkim skuteczna, efektywna i sprawiedliwa. Tylko wtedy polityka ekologiczna jest skuteczna, gdy rozwiązuje problemy ochrony środowiska. Skuteczność nie dotyczy jednak ani kosztów, ani problemów społecznych urzeczywistniania takiej polityki¹³. Realizacja określonych założeń polityki ekologicznej musi być rozpatrywana w aspekcie niezbędnych nakładów i spodziewanych efektów. Jeżeli koszty są usprawiedliwione efektami, to można mówić o polityce efektywnej¹⁴. A jest ona wtedy efektywna, gdy dany efekt został osiągnięty możliwie najniższym kosztem¹⁵.

Sprawiedliwość polityki ekologicznej polega natomiast na odpowiednim obciążeniu kosztami tych jednostek, które uzyskują korzyści z ochrony, np. ochrona bioróżnorodności przynosi korzyści całemu społeczeństwu i nie można obciążać jej kosztami tylko miejscowej ludności.

Powstanie polityki ekologicznej w Polsce

W Polsce jako pierwsza rozwinęła się **polityka ochrony przyrody**. Jej powstaniu towarzyszyło powołanie na przełomie lat 1919 i 1920 tymczasowej Państwowej Komisji Ochrony Przyrody. W tym czasie opracowano

¹³ Por. T. ŻYLICZ, *Polska polityka ochrony środowiska z punktu widzenia ekonomisty*, „Ekonomia i Środowisko” 1993, nr 1.

¹⁴ Korzyści dla środowiska i ludzi są trudne do oszacowania w kategoriach pieniężnych, dlatego też „efektywność” polityki jest kategorią, którą trudno zastosować w praktyce. Używane jest zatem pojęcie „efektywność kosztowa”.

¹⁵ Zob. H. FOLMER, L. GABEL, H. OPSCHOOR, *Ekonomia środowiskowa i zasobów naturalnych*, Warszawa 1996.

i wdrożono w życie pierwszą na świecie koncepcję konserwatorskiej ochrony przyrody, obejmującej ochronę w formie rezerwatów przyrody, parków narodowych i pomników przyrody¹⁶. W okresie powojennym, jak i w III Rzeczypospolitej kontynuowano realizację koncepcji konserwatorskiej ochrony przyrody. Politykę ochrony przyrody na szczeblu kraju przez wiele lat kształtował minister leśnictwa, następnie minister ochrony środowiska, a od 1999 r. kształtuje minister środowiska we współpracy z organem doradczym – Państwową Radą Ochrony Przyrody, na szczeblu regionalnym zaś wojewoda z Wojewódzką Komisją Ochrony Przyrody¹⁷.

Głównym celem polityki ochrony przyrody w Polsce w latach dziewięćdziesiątych XX w. było „... zachowanie, właściwe wykorzystanie oraz odnawianie zasobów i składników przyrody, w szczególności dziko występujących roślin i zwierząt oraz kompleksów przyrodniczych i ekosystemów”¹⁸. Do celów szczegółowych zaliczono:

- utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów;
- zachowanie różnorodności gatunkowej;
- zachowanie dziedzictwa geologicznego;
- zapewnienie ciągłości istnienia gatunków i ekosystemów;
- kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody;
- przywracanie do właściwego stanu zasobów i elementów przyrody.

Drugim nurtem prowadzącym do wyłonienia się współczesnej polityki ekologicznej była **polityka ochrony środowiska**. Pojęcie to J. Śleszyński zdefiniował następująco: „Polityka ochrony środowiska to forma zorganizowanego społecznie działania, które zmierza do osiągnięcia celów związanych z ochroną i kształtowaniem środowiska przyrodniczego poprzez realizację logicznie uporządkowanych przedsięwzięć, których skala i zakres zależą od dostępnych środków i technicznych możliwości realizacji”¹⁹.

W latach osiemdziesiątych polityką ochrony środowiska zaczęły się zajmować wszystkie podmioty państwa. We wszystkich województwach opracowano wieloletnie programy ochrony środowiska. Nastąpiła więc pierwsza decentralizacja tej polityki.

¹⁶ Już w okresie międzywojennym utworzono 180 rezerwatów, utworzono pięć parków narodowych (Białowiecki, Wielkopolski, Babiogórski, Pieniński oraz w Czarnohorze w Karpatach Wschodnich), 4500 obiektów uznano za pomniki przyrody.

¹⁷ Tą decyzją władz wojewódzkich w latach osiemdziesiątych XX wieku zaczęto tworzyć parki krajobrazowe (w 1999 r. było ich 120 o powierzchni 2482 tys. ha) i obszary chronionego krajobrazu (401 obiektów o powierzchni 6840 tys. ha).

¹⁸ A. ZIELIŃSKA, *Rola przyrodniczych obszarów chronionych w realizacji zasad ekorozwoju na przykładzie Polski, rozprawa doktorska*, AE we Wrocławiu, Jelenia Góra 2000.

¹⁹ J. ŚLESZYŃSKI, *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska*, Warszawa 2000.

W tym okresie polityka ochrony środowiska rozwijała się równolegle do polityki ochrony przyrody i polityki przestrzennej. W latach dziewięćdziesiątych radykalnie zmieniono cele, zakres i charakter polityki ochrony środowiska, jednocześnie zmieniając jej nazwę na **politykę ekologiczną**²⁰.

Dokument rządowy *Polityka ekologiczna państwa*²¹ został opracowany już w 1990 r. Za cel nadrzędny uznano „ochronę zdrowia”, tj. osiągnięcie takiego stanu środowiska, który zapewni zdrowy rozwój młodego pokolenia i zminimalizuje lub nawet całkowicie wyeliminuje choroby ludzi uwarunkowane złym stanem środowiska. Za cel główny – chociaż w omawianym dokumencie nie do końca sprecyzowany – przyjęto praktyczne wdrażanie zrównoważonego rozwoju²². Wśród celów szczegółowych zaś wymieniono:

- eliminację nadmiernego obciążenia środowiska, zwłaszcza w rejonach zagrożenia ekologicznego;
- szczególną ochronę obszarów cennych pod względem przyrodniczym;
- zunifikowanie polskich norm ekologicznych z normami ogólnoeuropejskimi;
- wdrożenie systemu monitoringu oraz systemu prognozowania stanu środowiska;
- zwiększenie odpowiedzialności użytkowników środowiska za skutki prowadzonej działalności;
- rozwój współpracy międzynarodowej w zakresie problemów środowiskowych;
- wdrożenie pośrednich instrumentów zarządzania środowiskiem;
- rozszerzenie zakresu i form edukacji ekologicznej;
- wspieranie działalności organizacji proekologicznych.

²⁰ Opracowanie założeń tej polityki nastąpiło w pierwszym okresie transformacji ustrojowej, gdy nowe władze stanęły przed koniecznością rozwiązania trudnych problemów środowiskowych.

²¹ *Polityka ekologiczna państwa*, URM, Warszawa 1991 (materiał powielany).

²² Od kilku lat jest on jedną z zasad ustrojowych państwa, w art. 5 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. przyjęto, że „Rzeczpospolita Polska [...] zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.

W dokumentach państwowych ekorozwój jest postrzegany:

- jako sposób optymalizowania gospodarki przez stosowanie takich rozwiązań, które zapewniają:
- wysoką jakość i trwałość produktywnych wyrobów, przy jak najmniejszym zużyciu zasobów i energii oraz przy możliwie najlepszej ochronie środowiska,
- trwały rozwój społeczno-gospodarczy,
- poprawę warunków bytu społeczeństwa;
- jako równoważenie kryteriów ekologicznych z kryteriami ekonomicznymi w polityce gospodarczej;
- jako konieczność i obowiązek współczesnej cywilizacji (Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” w Rio de Janeiro, 3–14.06.1992 r. Szczyt Ziemi, Warszawa 1993).

W przyjętym dokumencie *Polityka ekologiczna państwa* jednoznacznie określono, że obowiązek ochrony środowiska nie może być sprzeczny z interesami gospodarki. Dokument ten stanowi o prawidłowym gospodarowaniu, a wszelka działalność naruszająca go jest niezgodna z prawem²³. W omawianym dokumencie przyjęto trzy rodzaje zadań:

- krótkookresowe – miały być realizowane w ciągu trzech lat;
- średniookresowe – miały termin realizacji do 2000 r.;
- długookresowe – miały być wykonane do 2020 r.

W *Sprawozdaniu z realizacji polityki ekologicznej państwa*²⁴ stwierdzono, że w 1994 r. priorytety krótkookresowe w zasadzie zostały zrealizowane. Zadania rzeczowe priorytetów średnio- i długo- okresowych zostały uznane za nadal aktualne i ujęto je w *Programie wykonawczym do polityki ekologicznej państwa do 2000 roku*, w którym zapisano: „Podstawowym celem programu [...] jest zapewnienie zauważalnej poprawy stanu środowiska oraz stworzenie warunków do trwałego, zrównoważonego rozwoju społeczno – gospodarczego”²⁵.

Osiągnięcie większości celów krótkoterminowych oraz zaawansowanie w realizację zadań średnioterminowych, doprowadziło do zaktualizowania kierunków i priorytetów *Polityki ekologicznej państwa*. Powstała nowa, *II Polityka ekologiczna państwa*²⁶, opracowana w latach 1999 – 2000 r. Przy konstruowaniu dokumentu *II Polityka Ekologiczna Państwa* przyjęto następujące założenia wyjściowe:

- Konstytucja RP stwierdza, że Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 5), ustala także, że ochrona środowiska jest obowiązkiem m.in. władz publicznych, które poprzez swą politykę powinny zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74).
- Nadrzędną wartością w polityce Trzeciej Rzeczypospolitej jest człowiek. Oznacza to, że zdrowie społeczeństwa jako całości, komfort środowiska, w którym żyją i pracują społeczności lokalne oraz życie i zdrowie każdego obywatela są głównym, niepodważalnym kryterium w realizacji polityki ekologicznej na każdym szczeblu: lokalnym, regionalnym i krajowym.

²³ Każdy przepis prawny odnoszący się do korzystania ze środowiska i jego ochrony w jednokowym stopniu dotyczy wszystkich podmiotów gospodarczych i musi być ściśle przestrzegany, bez stosowania odstępstw i wyjątków.

²⁴ Sprawozdanie z realizacji polityki ekologicznej państwa, Rada Ministrów, Warszawa 1994 (materiał powielony).

²⁵ Program wykonawczy do polityki ekologicznej państwa do 2000 roku. Rada Ministrów, Warszawa 1994 (materiał powielony).

²⁶ Druga polityka ekologiczna państwa, MŚ, Warszawa 2000, (materiał powielony).

- Człowiek wraz ze swoją działalnością jest ściśle sprzężony z systemem przyrodniczym. Zachowanie równowagi w tym systemie wymaga spójnego i łącznego zarządzania zarówno dostępem do zasobów środowiska oraz likwidacją i zapobieganiem powstawaniu negatywnych dla środowiska skutków działalności gospodarczej, jak i racjonalnym użytkowaniem zasobów przyrodniczych. Powinno to znaleźć odbicie w odpowiednich strukturach zarządzania na szczeblu państwowym, wojewódzkim i samorządowym oraz w takim podziale kompetencji, zadań i dostępnych procedur, aby cele polityki ekologicznej na każdym szczeblu były wyznaczane po poznaniu potrzeb - lokalnych, regionalnych i krajowych.
- Bezpieczeństwo ekologiczne społeczeństwa i gospodarki wymaga nie tylko wprowadzenia zabezpieczeń przed niekorzystnym oddziaływaniem na środowisko działalności gospodarczej, lecz także zapewnienie dobrych warunków życia.
- Potrzeba oparcia dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego na zasadzie rozwoju zrównoważonego wynika z niekorzystnych skutków intensywnego rozwoju gospodarki przy niekontrolowanym korzystaniu z zasobów naturalnych.
- Polska zachowała znaczne obszary o bogatej różnorodności biologicznej, stosunkowo korzystny stan populacji różnych gatunków występujących w siedliskach leśnych otwartych. Na obszarach użytkowanych rolniczo i na nieużytkach, często pozostających w stanie półnaturalnym, występuje wysoka różnorodność genetyczna i ekosystemowa.

Przedstawione fakty doprowadziły do ukierunkowania polityki ekologicznej państwa, a jej charakter można określić poprzez następujące zasady:

Podstawową zasadą jest **zasada zrównoważonego rozwoju**, której założeniem jest takie prowadzenie polityki i działań w poszczególnych sektorach gospodarki i życia społecznego, aby zachować zasoby i walory środowiska w stanie zapewniającym trwałe, nie doznające uszczerbku, możliwości korzystania z nich zarówno przez obce, jak i przyszłe pokolenia, przy jednoczesnym zachowaniu trwałości funkcjonowania procesów przyrodniczych oraz naturalnej różnorodności biologicznej na poziomie krajobrazowym, ekosystemowym, gatunkowym i genowym. Istotą zrównoważonego rozwoju jest równorzędne traktowanie racji społecznych, ekonomicznych i ekologicznych, co oznacza konieczność integrowania zagadnień ochrony środowiska z polityką w poszczególnych dziedzinach gospodarki.

Drugą jest **zasada przezorności**. Zasada ta przewiduje, że rozwiązywanie pojawiających się problemów powinno następować po „bezpiecznej stronie”, tj. odpowiednie działania powinny podejmowane być już wtedy, gdy pojawia się uzasadnione prawdopodobieństwo, że problem wymaga rozwiązania, a nie dopiero wtedy, gdy istnieje pełne tego naukowe potwierdzenie. Związana z nią zasada wysokiego poziomu ochro-

ny środowiska zakłada, że stosowanie zasad prewencji i przezorności powinno być ukierunkowane na wysoki i bezpieczny dla zdrowia ludzkiego poziom ochrony środowiska. Trzeba zauważyć, że zasada przezorności została wprowadzona przez Traktat z Maastricht do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Jednak ani jej treść, ani warunki i zakres stosowania nie jest do końca jasny²⁷.

Trzecią jest **zasada integracji polityki ochrony środowiska z politykami sektorowymi**. Oznacza ona obowiązek uwzględniania w politykach sektorowych celów ekologicznych na równi z celami gospodarczymi i społecznymi.

Zasadą czwartą jest **zasada równego dostępu do środowiska przyrodniczego**. Ujmowana jest ona w następujących kategoriach:

- sprawiedliwość międzypokoleniowa – zaspakajania potrzeb materialnych i cywilizacyjnych społeczeństw, grup społecznych i jednostek ludzkich w ramach sprawiedliwego dostępu do ograniczonych zasobów i walorów środowiska, wraz z równym traktowaniem potrzeb ogólnospołecznych z potrzebami społeczności lokalnych i jednostek;
- równoważenia szans pomiędzy człowiekiem a przyrodą, poprzez zapewnienie zdrowego i bezpiecznego funkcjonowania jednostek ludzkich przy zachowaniu trwałości podstawowych procesów przyrodniczych wraz ze stałą ochroną różnorodności biologicznej;

Piątą **zasadą jest zasada regionalizacji**, która oznacza m.in.:

- rozszerzenie uprawnień dla samorządu terytorialnego i wojewodów do ustalenia regionalnych opłat, normatywów, ulg i wymogów ekologicznych wobec jednostek gospodarczych;
- regionalizowanie ogólnokrajowych narzędzi polityki ekologicznej w odniesieniu do trzech rodzajów obszarów:
 - 1) obszarów silnie przekształconych i zdegradowanych lub zagrożonych degradacją,
 - 2) obszarów o wysokich walorach przyrodniczych,
 - 3) obszarów pośrednich,
- skoordynowanie polityki regionalnej z regionalnymi ekosystemami w Europie,

Szóstą zasadą jest **zasada uspołecznienia**. Zasada ta powinna być realizowana poprzez stworzenie instytucjonalnych, prawnych i materialnych warunków do udziału obywateli, grup społecznych i organizacji pozarządowych w procesie kształtowania modelu zrównoważonego rozwoju, przy jednoczesnym rozwoju edukacji ekologicznej, rozbudzaniu świadomości i wrażliwości ekologicznej oraz kształtowaniu nowej etyki zachowań wobec środowiska.

²⁷ Zob. J. SOMMER, *Zasada przezorności w prawie wspólnotowym*, Ochrona środowiska, Prawo i Polityka 2001, nr 2, s. 52-53.

Siódma zasada to „zanieczyszczający płaci”. Oznacza ona, że pełną odpowiedzialność w tym materialną, za skutki zanieczyszczania i stwarzania innych zagrożeń dla środowiska ponosić powinien sprawca, tj. na jednostki użytkujące zasoby środowiska²⁸.

Dalszą, ósmą zasadą polityki ochrony środowiska jest **zasada prewencji**. Zakłada ona, że przeciwdziałanie negatywnym skutkom dla środowiska powinno być podejmowane na etapie planowania i realizacji przedsięwzięć w oparciu o posiadaną wiedzę, wdrożone procedury ocen oddziaływania na środowisko oraz monitorowanie prowadzonych przedsięwzięć. Oznacza to również, że przy wyborze środków zapobiegawczych oraz sposobów likwidacji skutków określonych procesów lub zdarzeń, a także przy podziale dostępnych środków na ochronę środowiska, preferencje będą uzyskiwały działania w następującym porządku hierarchicznym:

- 1) zapobieganie powstawaniu zanieczyszczeń i innych uciążliwości, tj. działanie na rzecz przebudowy modelu produkcji i konsumpcji w kierunku zmniejszania presji na środowisko;
- 2) zamykanie obiegu materiałów i surowców, odzysk energii wody i surowców oraz gospodarcze wykorzystanie odpadów zamiast ich składowania,
- 3) zintegrowane podejście do ograniczenia i likwidacji zanieczyszczeń i zagrożeń,
- 4) wprowadzanie prośrodowiskowych systemów zarządzania procesami produkcji i usługami, polegające na systematycznej identyfikacji, a następnie konsekwentnej realizacji celów środowiskowych prowadzących do ograniczania oddziaływań na środowisko i zużywania jego zasobów proporcjonalnie do wielkości produkcji.

Następną zasadą polityki ekologicznej jest **zasada stosowania najlepszych dostępnych technik (BAT)**, w tym najlepszych, uzasadnionych ekonomicznie, dostępnych technologii. Wdrażanie tej zasady następuje poprzez instrumenty prawne oraz inne mechanizmy działania.

Dziesiątą zasadą jest **zasada subsydiarności**. Jest ona przewidziana w Traktacie o Unii Europejskiej. Zgodnie z nią Unia Europejska powinna podejmować działania wówczas, gdy cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte przez państwa członkowskie. W polskiej polityce ekologicznej oznacza to stopniowe przekazywanie części kompetencji i uprawnień

²⁸ Zasada ta odnosi się także do uciążliwości powodowanych procesami konsumpcji, szczególnie w sytuacjach, gdy konsument ma możliwość wyboru mniej zagrażających środowisku dóbr konsumpcyjnych. Instrumenty wymuszające realizację tej zasady są tak modyfikowane, aby w perspektywie osiągnąć stan w którym, zapewniona będzie realizacja przedsięwzięć ochrony w procesach produkcyjnych oraz powinny być minimalizowane zagrożenia dla środowiska wynikające z wprowadzenia do obrotu substancji i wyrobów niebezpiecznych.

decyzyjnych dotyczących ochrony środowiska na właściwy szczebel regionalny lub lokalny, tak, aby był on rozwiązywany na najniższym szczeblu, na którym może zostać skutecznie i efektywnie rozwiązany.

Jedenastą jest **zasada pozwalająca na stosowanie surowszych wymagań na określonych obszarach** (tzw. zasada klauzul zabezpieczających). Jest ona szeroko stosowana w Unii Europejskiej. Zasada klauzul zabezpieczających umożliwia państwom członkowskim stosowanie w uzasadnionych przypadkach ostrzejszych środków w porównaniu z wymaganiami wspólnotowego prawa ekologicznego, pod kontrolą organów Wspólnoty. Stosowanie tej zasady umożliwia realizację wcześniej wymienionej zasady regionalizacji oraz stosowania adekwatnych instrumentów prawnych i ekonomicznych na obszarach silnie przekształconych i zdegradowanych.

Dwunastą jest **zasada skuteczności ekologicznej i efektywności ekonomicznej**. Ma ona zastosowanie do wyboru planowanych przedsięwzięć inwestycyjnych ochrony środowiska, a następnie, w trakcie i po zakończeniu ich realizacji – do oceny osiągniętych wyników²⁹.

Celem nadrzędnym *II Polityki ekologicznej państwa* jest zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego społeczeństwu polskiemu w XXI w. oraz zbudowanie podstaw do opracowania i realizacji strategii zrównoważonego rozwoju kraju.

Celem głównym jest stworzenie skutecznej regulacji i reglamentacji korzystania ze środowiska tak, aby rodzaj i skala tego korzystania nie stwarzały zagrożenia dla jakości i trwałości przyrodniczych zasobów.

Zakłada się trzy etapy osiągnięcia celów:

- Etap realizacji celów krótkookresowych w czasie ubiegania się o członkostwo w Unii Europejskiej (2000-2002, zgodnie z przyjętym przez rząd założeniem uzyskania w 2002 r. gotowości do członkostwa w Unii),
- Etap realizacji celów średniookresowych w pierwszym okresie członkostwa w Unii, przy założeniu okresu przejściowego i realizacji programów dostosowawczych (2003-2005),
- Etap realizacji celów długookresowych w ramach *Strategii zrównoważonego rozwoju do 2025*³⁰ r.

Polityka ekologiczna państwa powinna być analizowana i nowelizowana co 4 lata, z uwzględnieniem terminów sporządzania i wchodzenia w życie kolejnych programów działań środowiskowych Unii Europejskiej.

W grudniu 2002 r. powstał nowy dokument *Polityka ekologiczna państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010*³¹.

²⁹ II Polityka ekologiczna państwa, dz. cyt.

³⁰ II Polityka ekologiczna państwa, dz. cyt.

³¹ Polityka ekologiczna państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010., Rada Ministrów, Warszawa 2002.

Został on sporządzony jako realizacja ustaleń ustawy z dnia 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 i Nr 115, poz. 1229 oraz z 2002 r. Nr 74, poz. 676, Nr 113, poz. 984 i Nr 153, poz. 1271).

Niniejszą politykę ekologiczną, obejmującą lata 2003-2006 oraz 2007-2010 powinno się traktować jako aktualizację i uszczegółowienie długookresowej *II Polityki ekologicznej państwa*, przede wszystkim w nawiązaniu do priorytetowych kierunków działania określonych w przyjętym *VI Programie* działań Unii Europejskiej w dziedzinie środowiska.

Dokument ten podzielny jest na siedem rozdziałów:

- Cele i zadania o charakterze systemowym,
- Ochrona dziedzictwa przyrodniczego i racjonalne użytkowanie zasobów przyrody,
- Zrównoważone wykorzystanie surowców, materiałów, wody i energii,
- Środowisko i zdrowie. Dalsza poprawa środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego,
- Przeciwdziałanie zmianom klimatu,
- Ocena realizacji polityki ekologicznej.

Ustawa – Prawo ochrony środowiska w art. 13 stwierdza, że polityka ekologiczna państwa ma na celu stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska. We współczesnym świecie oznacza to przede wszystkim, że polityka ta powinna być elementem równoważenia rozwoju kraju i harmonizowania z celami ochrony środowiska celów gospodarczych i społecznych. Oznacza to także, że realizacja polityki ekologicznej państwa w coraz większym stopniu powinna dokonywać się poprzez zmiany modelu produkcji i konsumpcji, zmniejszanie materiałochłonności, wodochłonności i energochłonności gospodarki oraz stosowanie najlepszych dostępnych technik i dobrych praktyk gospodarowania, a dopiero w dalszej kolejności poprzez typowo ochronne działania, takie jak oczyszczanie gazów odlotowych i ścieków, unieszkodliwianie odpadów, itp. Na koniec oznacza to również, że aspekty ekologiczne powinny być obligatoryjnie włączane do polityk sektorowych we wszystkich dziedzinach gospodarowania, a także do strategii i programów rozwoju na szczeblu regionalnym i lokalnym³².

³² Polityka ekologiczna państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010, dz. cyt.