

Programy ochrony środowiska – udział Państwowego Instytutu Geologicznego w tworzeniu narzędzi do realizacji polityki ochrony środowiska

Paulina Kostrz Sikora¹, Joanna Fajfer¹



P. Kostrz-Sikora J. Fajfer

Environmental protection programs – participation of the Polish Geological Institute in creating tools for the implementation of a policy of the environmental protection. *Prz. Geol.*, 67: 817–822.

Abstract. Environmental protection programs are presented in the legal order of the Polish law as strategic documents for the effective implementation of environmental policy (previously ecological policy) by commune, provincial and regional administration levels. These documents provide some information about areas of the local governmental administration in an integrated manner. In addition, they permit the local authorities to manage individual components of the territorial areas in the systematized way which is focused on social, economic and legal business in accordance with the rule of sustainable development. Environmental protection programs are created under the regulations in force. They also take into account the guidelines included in the

strategic documents. The most crucial part of the programs is the analysis and evaluation of current environmental components of commune areas. The factors such as demography, economics and infrastructure are also taken into consideration in these documents. Based on the diagnosis of the current state of the environment, the environmental protection strategy is established, i.e.: the main targets and the activity guidelines which are needed to achieve the tasks framed in these documents. This method has also a positive impact on the implementation of environmental programs by the commune authority, being directly translated into the effects obtained. This article discusses the legal order of creating the environmental programs, their scope and meaning for the environmental policy carried out in Poland. This also indicates the achievements of the Polish Geological Institute in the field of formulating the environmental protection programs as well as the examples of using the documents in other branches, including research activities.

Keywords: Polish Geological Institute, environmental protection programs, environmental policy

Pierwsze programy ochrony środowiska (poś) tworzono w Polsce już w latach 80. XX w., a podstawę ich opracowania stanowiły zapisy ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska (Ustawa, 1980). Początkowo ustawa ta określała, że organy administracji rządowej oraz gminnej zapewniają warunki niezbędne do realizacji przepisów o ochronie środowiska, w tym poprzez wyznaczanie programów ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju przez terenowe organy administracji rządowej. W kolejnych aktualizacjach prawodawstwa, a także w nowo tworzonych aktach prawnych, będących wynikiem zmian polityczno-gospodarczych w kraju, zostały doprecyzowane przepisy dotyczące zarówno organów opracowujących, jak i zakresu samych dokumentów.

Bodźcem do zasadniczych zmian prawnych w sferze ekologicznej, mających wpływ na nową strategię w tej dziedzinie, były przemiany ustrojowe, gospodarcze i społeczne zapoczątkowane obradami okrągłego stołu. Ich efektem było uchwalenie przez sejm w dniu 10 maja 1991 r. (Uchwała, 1991) Polityki Ekologicznej Państwa (I PEP). Dokument ten miał podkreślać rangę strategii prośrodowiskowej i determinować jej realizację. Kolejne zmiany strategii nastąpiły po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (Konstytucja, 1997), która w artykule 5 proklamowała zasadę zrównoważonego rozwoju jako jedną z fundamentalnych wartości w obszarze ochrony środowiska.

W 1999 r. ówczesny minister ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa przystąpił do opracowania II Polityki Ekologicznej Państwa (II PEP). Miała ona uaktualnić zapisy I PEP, uwzględniając zaistniałe przemiany społeczne, gospodarcze i polityczne. Ostatecznie dokument ten – określający cele ekologiczne w perspektywie

roku 2010 i 2025 – został przyjęty przez sejm w sierpniu 2001 r. (Uchwała, 2001). Jego znaczenie w przestrzeni prawnej zostało podkreślone zapisami ustawy *Prawo ochrony środowiska* (Ustawa, 2001a), w której w art. 13 ustawodawca określił, że *Polityka ekologiczna państwa ma na celu stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska*. Ponieważ II PEP została opracowana przed wejściem w życie ustawy, z oczywistych względów nie spełniała jej wymagań, dotyczących zarówno ram czasowych, jak i zawartości merytorycznej (Jendrośka, Bar, 2005). Pomimo tego uchwalona II PEP stała się dokumentem strategicznym, mającym na celu stworzenie warunków do realizacji ochrony środowiska w Polsce, usankcjonowanym prawnie przez zapisy art. 10 ust. 1 ustawy o wprowadzeniu ustawy – *Prawo ochrony środowiska*, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Ustawa, 2001b). Jednocześnie ustawa ta wprowadziła zmiany (art. 10 ust. 3) odnośnie obowiązujących programów zrównoważonego rozwoju oraz ochrony środowiska, które stały się odpowiednio wojewódzkimi, powiatowymi i gminnymi programami ochrony środowiska do czasu uchwalenia nowych dokumentów programowych (art. 10 ust. 4), tj. do dnia 30 czerwca 2003 r. przez sejmiki województw, do dnia 31 grudnia 2003 r. przez rady powiatów oraz do dnia 30 czerwca 2004 r. przez rady gmin. Ta hierarchizacja wynikała z faktu, że poszczególne dokumenty należało poddać opiniowaniu przez organy administracji szczebla wyższego w stosunku do organów opracowujących, a ponadto powinny one zachować zgodność co do celów i kierunków działań z dokumentami wyższego szczebla, w szczególności zaś z polityką ekologiczną państwa, aby spełniały swoje zadanie określone w ustawie. Ustawodawca nałożył także

¹ Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, ul. Rakowiecka 4, 00-975 Warszawa; paulina.kostrz-sikora@pgi.gov.pl; joanna.fajfer@pgi.gov.pl

obowiązek opracowania nowej polityki ekologicznej państwa do końca 2002 r.

Niespełna rok po wejściu w życie ustawy *Prawo ochrony środowiska* opracowano *Program wykonawczy do II PEP na lata 2002–2010* (Program, 2002). Dokument ten wskazywał sposób osiągnięcia celów wyznaczonych w II PEP poprzez przypisanie do poszczególnych obszarów działań konkretnych zadań, terminów ich realizacji, wykonawców i określenie szacunkowych nakładów finansowych. Uszczegółowienie i aktualizację II PEP (przede wszystkim w nawiązaniu do priorytetowych kierunków działań zawartych w *VI Programie działań Unii Europejskiej w dziedzinie środowiska*) oraz *Programu wykonawczego... stanowiła Polityka ekologiczna Państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy lat 2007–2010* (Uchwała, 2003), opracowana zgodnie z wymaganiami ustawy *Prawo ochrony środowiska* (Ustawa, 2001a). Odwołując się do zaleceń Unii Europejskiej, polityka ta wytyczała ramy realizacji ochrony środowiska z uwzględnieniem takich elementów, jak: zmiany procesów produkcji i zużycia z zastosowaniem najlepszych dostępnych technologii (tzw. BAT – *best available technology*), implikujących zmniejszenie materiałochłonności, wodochłonności i energochłonności gospodarki, a także wdrażała aspekty ekologiczne do polityk sektorowych. Jednocześnie dokument ten gwarantował realizację polityki ekologicznej państwa na pozostałych szczeblach administracyjnych – poprzez opracowywanie programów ochrony środowiska, wpisujących się w jej cele i działania.

Kolejna edycja dokumentu – *Polityka Ekologiczna Państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016* (Uchwała, 2009) – została opracowana po akcesie Polski do Unii Europejskiej i zawierała zaktualizowane priorytety środowiskowe, wpisujące się równocześnie w politykę środowiskową Wspólnoty. Doprecyzowaniu uległy cele średniookresowe i działania przewidziane do realizacji w poszczególnych sektorach środowiska.

W 2014 r. zmiany w systemie prawa ochrony środowiska spowodowały zniesienie obowiązku przygotowania i uchwalania polityki ekologicznej państwa jako osobnego dokumentu. Jednocześnie do ustawy *Prawo ochrony środowiska* (Ustawa, 2014) wprowadzono pojęcie *polityki ochrony środowiska* oraz określono, że należy ją prowadzić na podstawie strategii rozwoju, programów ochrony środowiska i dokumentów programowych. Wśród narzędzi realizacji polityki ochrony środowiska wskazano programy ochrony środowiska (opracowywane na wszystkich szczeblach administracji samorządowej), obligatoryjnie uwzględniające cele zawarte w wymienionych dokumentach.

Aktualnie w ramach tworzenia nowej strategii środowiskowej uchwalono *Politykę ekologiczną państwa 2030 – strategię rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej* (Uchwała, 2019). Dokument ten ma zastąpić obowiązującą strategię *Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.*, przyjętą uchwałą nr 58 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r. (Uchwała, 2014). Stanowi on przede wszystkim doprecyzowanie zapisów przyjętej uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* (Uchwała, 2017), która wyznacza ramy działań i wzorzec dla nowych dokumentów strategicznych. Natomiast programy ochrony środowiska w dalszym ciągu są opracowywane z uwzględnieniem celów i zadań dokumentów strategicznych, zgodnie z obowiązującymi zapisami ustawowymi odnośnie kreowania polityki ochrony środowiska.

ZAKRES MERYTORYCZNY PROGRAMÓW OCHRONY ŚRODOWISKA

Równoległe ze zmianami w realizacji krajowej polityki ochrony środowiska, którą kształtowały przeobrażenia w sferze polityczno-gospodarczej, ewoluowały również programy ochrony środowiska. Początkowo struktura programów ochrony środowiska, wzorem polityki ekologicznej państwa, uwzględniała diagnozę stanu aktualnego, na podstawie której formułowano cele ekologiczne, priorytety ekologiczne, rodzaj i harmonogram działań proekologicznych oraz środki niezbędne do osiągnięcia celów, w tym mechanizmy prawno-ekonomiczne i środki finansowe. Charakterystyka stanu aktualnego uwzględniała komponenty środowiska zgrupowane w dwóch blokach tematycznych, tj. ochrona zasobów naturalnych oraz poprawa jakości środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego oraz dodatkowo działania systemowe. Takie zapisy w dokumencie dotyczyły 4-letniego horyzontu czasowego z perspektywą na kolejne 4 lata. Należy zaznaczyć, że co 2 lata obowiązkowo trzeba było sporządzić sprawozdanie z realizacji programów, a wnioski w nim zawarte uwzględnić w kolejnej aktualizacji dokumentu, która następowała po upływie 4 lat.

W celu precyzowania zasad tworzenia poś w grudniu 2002 r. Ministerstwo Środowiska udostępniło na swojej stronie internetowej poradnik *Wytyczne sporządzania programów ochrony środowiska na szczeblu regionalnym i lokalnym* (Wytyczne, 2002). Poradnik ten miał ułatwiać tworzenie programów ochrony środowiska, m.in. poprzez wskazanie wymaganych źródeł informacji czy sposobu i zakresu uwzględniania w poś *Polityki ekologicznej państwa na lata 2003–2006*. W opinii niektórych ekspertów wytyczne te nie spełniły oczekiwań, gdyż określały jedynie ogólne ramy programów, bez pokazania metodyki ich sporządzania. Pominęto w nich także problem udziału społeczeństwa w przygotowaniu i realizacji poś (Kawałczewska i in., 2003).

Zmiany, jakie nastąpiły w prawodawstwie po 5 września 2014 r. (weszła w życie ustawa *Prawo ochrony środowiska*, zmieniona ustawą z 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – *Prawo ochrony środowiska* oraz niektórych innych ustaw), wpłynęły zarówno na zakres merytoryczny poś, jak i ramy czasowe ich obowiązywania. Obecnie, zgodnie z art. 17 ustawy *Prawo ochrony środowiska* (Ustawa, 2001c), programy ochrony środowiska powinny uwzględniać cele zawarte w strategiach, programach i dokumentach programowych ujętych w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Jednocześnie ustawa ta nie określa konkretnych przedziałów czasowych odnośnie sporządzania lub obowiązywania tych programów.

Brak w *Prawie ochrony środowiska* założeń dotyczących zawartości poś kompensują wydane przez Ministerstwo Środowiska nowe *Wytyczne do opracowania wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska* (Wytyczne, 2015). Zawierają one podstawowe zasady tworzenia programów ochrony środowiska, rekomendujące przede wszystkim zwięzłość i prostotę. Duży nacisk położono na prezentowanie informacji w postaci tabel, rysunków i map, generowanych na podstawie wiarygodnych, zestandaryzowanych i porównywalnych danych. Prawidłowo określone cele, zgodnie z zasadą SMART (*specific, measurable, achievable, realistic, time-bound*), mają być skonkretyzowane, mierzalne, akceptowalne, realne i terminowe (Wytyczne, 2015). Do tworzenia poś zaleca się stosowanie modelu DPSIR (*driving forces – pressures – state – impact – response*), czyli: siły sprawcze – presja – stan – wpływ – reakcja. Zgodnie z tym modelem

aktualny stan środowiska należy opisać w 10 obszarach interwencji, do których należą: 1) ochrona klimatu i jakość powietrza, 2) zagrożenia hałasem, 3) pola elektromagnetyczne, 4) gospodarowanie wodami, 5) gospodarka wodno-ściekowa, 6) zasoby geologiczne, 7) gleby, 8) gospodarka odpadami i zapobieganie powstawaniu odpadów, 9) zasoby przyrodnicze, 10) zagrożenia poważnymi awariami, a oprócz tego należy uwzględnić również przyczyny determinujące ten stan, a także opisać wzajemne interakcje w układzie środowisko – zdrowie ludzi – gospodarka – ekosystemy. Charakterystykę każdego z 10 obszarów interwencji należy uzupełnić analizą zagadnień horyzontalnych (adaptacja do zmian klimatu, nadzwyczajne zagrożenia środowiska, działania edukacyjne, monitoring środowiska) oraz podsumować indywidualną oceną SWOT (*strengths – weaknesses – opportunities – threats*, tj. mocne strony – słabe strony – szanse – zagrożenia).

Niezależnie od zmian w przepisach prawa w odniesieniu do programów ochrony środowiska niezmiennie obowiązujące pozostały kwestie:

- opiniowania programów przez organy nadrzędne względem organów opracowujących dokument;
- przyjęcia programu w formie uchwały (rady gminy, powiatu, miasta lub sejmiku województwa);
- sporządzania raportów z wykonania programów w cyklach dwuletnich i przedkładania ich odpowiednio sejmikowi województwa, radzie powiatu lub radzie gminy oraz przekazywania organowi nadrzdnemu względem organu wykonującego raport.

Nieodzownym elementem opracowania poś jest również zapewnienie udziału społeczeństwa w tym procesie, na zasadach i w trybie określonym w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Ustawa, 2008b).

PROGRAMY OCHRONY ŚRODOWISKA W PRAKTYCE

Opracowanie programu ochrony środowiska – niezależnie od szczebla administracyjnego, dla którego jest on sporządzany – jest zadaniem czasochłonnym i wymagającym sporej wiedzy z zakresu nauk przyrodniczych, stale zmieniającego się prawa oraz finansów. Na uwagę zasługuje również fakt, że do czasu wejścia w życie nowej ustawy o odpadach (Ustawa, 2012) integralną częścią programów ochrony środowiska były plany gospodarki odpadami, opracowywane jako odrębne dokumenty podlegające również odrębnemu procesowi opiniowania. Obejmowały one szerokie spektrum zagadnień dotyczących gospodarowania odpadami. Po 2012 r. zagadnienia te zostały włączone do programów jako jeden z analizowanych obszarów.

Początkowe trudności w tworzeniu programów ochrony środowiska (opracowywanych na podstawie ustawy *Prawo ochrony środowiska*), wyłączając kwestie podejścia autorów i niedostatki wytycznych, koncentrowały się przede wszystkim wokół gromadzenia kompleksowych danych, niezbędnych do charakterystyki środowiska, oraz ich interpretacji i powiązania z dokumentami strategicznymi i sektorowymi. Głównym źródłem informacji były dane pozyskiwane od jednostek samorządu terytorialnego oraz firm i przedsiębiorstw komunalnych, a dodatkowo uzupełniano je informacjami pochodzącymi z opracowań wykonywanych przez instytucje naukowe czy firmy komercyjne. Dość powszechnie wykorzystywano również dane gromadzone przez organy inspekcji ochrony środowi-

ska, tj. GIOŚ i WIOŚ, oraz dane statystyczne publikowane przez GUS lub też wojewódzkie urzędy statystyczne. Pomimo tego pierwsze programy ochrony środowiska charakteryzowały się bardzo nierównomierną szczegółowością opisu poszczególnych komponentów środowiska – część z nich była bardzo obszernie i dokładnie scharakteryzowana (szczególnie gdy gminy i przedsiębiorstwa komunalne dysponowały informacjami lub dokumentami strategicznymi i planistycznymi uwzględniającymi aspekt środowiskowy), podczas gdy pozostałe były przedstawiane w sposób ogólny, na podstawie niepełnych danych lub danych publikowanych w ograniczonym zakresie, uniemożliwiającym uwzględnienie specyfiki analizowanych jednostek administracyjnych. W związku z tym programy cechowały się zróżnicowanym poziomem skonkretyzowania zadań, w tym wiele z nich przedstawiano w sposób bardzo ogólny (Bernaciak i in., 2015).

W wielu dokumentach można było zaobserwować inny problem – wiązał się on z ujmowaniem zbyt dużej liczby zadań własnych i koordynowanych (inwestycyjnych i pozainwestycyjnych), przewidzianych do realizacji w czteroletnim horyzoncie czasowym. Skutkiem takiej konstrukcji harmonogramu były trudności w udokumentowaniu rzeczowych efektów działalności podmiotów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań, co należało uczynić po upływie okresu sprawozdawczego (co 2 lata).

Wymienione problemy były stopniowo redukowane w kolejnych edycjach dokumentów – miały na to wpływ zarówno zamiany w prawodawstwie, jak również coraz lepsze rozpoznanie i skonkretyzowanie potrzeb w dziedzinie poprawy stanu środowiska. Nie bez znaczenia okazało się też doświadczenie autorów poś zdobyte podczas opracowywania pierwszych tego typu dokumentów. W kolejnych latach na jakość opracowań wpłynęły zmiany kompetencyjne, które wprowadzono w administracji publicznej. Utworzono wówczas nowe instytucje, którym przypisano znaczącą rolę w realizacji polityki ochrony środowiska, w obszarze ochrony przyrody i kontroli procesu inwestycyjnego. Instytucje te zostały zobowiązane do współpracy z organami jednostek samorządu terytorialnego w sprawach ocen oddziaływania na środowisko i ochrony przyrody, a także do udziału w strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko (Ustawa, 2008a).

Ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Ustawa, 2008a) powołano centralny organ administracji rządowej – Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (GDOŚ) oraz podlegające mu organy administracji rządowej niezespolonej – regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, którym powierzono m.in. opiniowanie projektów poś wraz z prognozami ich wpływu na środowisko w ramach udziału w strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko. Analogiczne uprawnienia na mocy ww. ustawy otrzymali również Główny Inspektor Sanitarny oraz państwowi wojewódzcy i powiatowi inspektorzy sanitarni. Na etapie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu poś rolą wskazanych organów jest ocena przewidzianych do realizacji w dokumencie zadań i działań (zarówno inwestycyjnych, jak i pozainwestycyjnych) w kontekście ich oddziaływania na środowisko oraz zdrowie ludzi. W przypadku przedsięwzięć oddziałujących negatywnie dodatkowym kryterium oceny jest zweryfikowanie istnienia alternatywnych metod ich realizacji lub przedstawionego

zakresu prac kompensacyjnych, gwarantujących przywrócenie środowiska do stanu sprzed inwestycji.

Istotną a zarazem obligatoryjną częścią prac nad poś jest też bezpośredni udział społeczeństwa w tworzeniu tych dokumentów, który odbywa się poprzez konsultacje społeczne. Gwarantem takiego udziału są zapisy art. 17 ust. 4 ustawy *Prawo ochrony środowiska* (Ustawa, 2001a, c) oraz art. 39 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Ustawa, 2008a, b). W ramach procedury konsultacyjnej należy wyznaczyć co najmniej 21-dniowy termin składania uwag i wniosków do projektu dokumentu. Powszechną praktyką jest publiczna prezentacja projektu programu, której często towarzyszą burzliwe dyskusje.

PAŃSTWOWY INSTYTUT GEOLOGICZNY JAKO WYKONAWCA POŚ

Państwowy Instytut Geologiczny (PIG) przystąpił do opracowywania programów ochrony środowiska w 2001 r. Wówczas to, na zlecenie Komitetu Badań Naukowych, pracownicy Zakładu Geologii Środowiskowej PIG sporządzili pierwszy *Program ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju dla gminy Sulejówek*. W ten sposób PIG zaczął tworzyć dla organów administracji samorządowej narzędzia do prowadzenia polityki ekologicznej (gdyż w taki sposób programy ochrony środowiska były postrzegane przez ustawodawcę). Ten nowy, dynamicznie rozwijający się profil działalności instytutu, zainicjowany i rozwijany przez dr. Ryszarda Strzeleckiego, przyczynił się do utworzenia multidyscyplinarnego zespołu ekspertów ds. ochrony środowiska. Zespół ten z powodzeniem rozwiązywał problemy wynikające z zanieczyszczenia środowiska, wykonując duże zaangażowanie oraz wiedzę ekspercką. Nie bez znaczenia było także postrzeganie tej działalności przez ówczesne kierownictwo instytutu jako nowego kierunku geologii środowiskowej, wpisującego się w rozwój strategii prośrodowiskowej kraju.

PIG szybko zyskał znakomitą opinię jako wykonawca programów ochrony środowiska, co ugruntowało jego pozycję na rynku usług środowiskowych. Liczba poś sygnowanych logo instytutu sukcesywnie rosła. Atutem instytutu było przede wszystkim duże doświadczenie, zdobyte na dość wczesnym etapie działalności. Umożliwiało ono szybką identyfikację problemów, jakie pojawiały się w trakcie realizacji poś, i wypracowanie skutecznych metod ich rozwiązywania. W efekcie wypracowano optymalny model tworzenia poś, skutecznie łączący potrzeby ochrony środowiska, wymagania prawne, oczekiwania odbiorców, jak i możliwości praktycznego wdrażania zapisów dokumentów. Autorska metodyka oraz dostęp do informacji będącej w dyspozycji instytutu gwarantowały zachowanie wysokich standardów programów.

Rzetelnym i kompleksowym źródłem informacji przedstawianych w poś przez ekspertów PIG, dotyczących budowy geologicznej, zasobów geologicznych, warunków hydrogeologicznych, parametrów jakościowych wód podziemnych oraz gleb, były wyniki projektów naukowych realizowanych przez instytut i dane publikowane w wydawnictwach PIG. Odwoływano się m.in. do danych z *Bilansu zasobów kopalin i wód podziemnych w Polsce*, jak też do danych geochemicznych, pochodzących np. z *Atlasu geochemicznego Polski 1:2 500 000*, *Atlasu zanieczyszczeń gleb miejskich w Polsce*, *Atlasu geochemicznego Warszawy i okolic w skali 1: 100 000* oraz *Szczegółowej Mapy Geoche-*

micznej Górnego Śląska w skali 1: 25 000 (Pasiczna, 2018). Na przykład w *Programie ochrony środowiska miasta stołecznego Warszawy na lata 2004–2011* (Pasiczna, 2004), bazując na wynikach badań prowadzonych przez PIG, obejmujących analizy próbek gleb z głębokości 0,0–0,2 m, przedstawiono ocenę wzbogacenia gleb w As, Cd, Co, Cu, Fe, Mn, Ni, Pb i Zn oraz prześledzono ich odczyn. Dużą rolę w tworzeniu poś odgrywa także *Mapa Geośrodowiskowa Polski w skali 1: 50 000*. Zawiera ona ogromny zasób danych środowiskowych, gromadzonych w przestrzennych bazach danych GIS, dzięki czemu można je wykorzystać do dowolnych analiz przestrzennych, ilościowych i jakościowych oraz sporządzania map tematycznych (Kozłowska i in., 2015). Istotne znaczenie mają również takie publikacje PIG, które skupiają się na zagadnieniach decydujących o specyfice danego regionu lub też umożliwiają ich indywidualną charakterystykę. Należy do nich m.in. opracowanie *Wody podziemne miast Polski – miasta powyżej 50 000 mieszkańców* (Nowicki, 2009).

Dziś w dorobku PIG znajduje się ok. 100 programów ochrony środowiska. Ostatnio zakończono realizację *Programu ochrony środowiska dla miasta Kielce na lata 2018–2022 z perspektywą do 2026 r.* W zdecydowanej większości opracowania te były wykonywane przez zespoły autorskie składające się wyłącznie z pracowników instytutu. Tworzono je dla organów wykonawczych wszystkich szczebli samorządu terytorialnego: począwszy od wojewódzkiego (*Program ochrony środowiska województwa dolnośląskiego na lata 2008–2011 z uwzględnieniem lat 2012–2015*) przez powiatowy (np. *Program ochrony środowiska dla powiatu kwidzińskiego na lata 2007–2011 z uwzględnieniem perspektywy do 2015 r.*, *Program ochrony środowiska dla powiatu sztumskiego na lata 2004–2007 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2008–2011*, *Program ochrony środowiska miasta stołecznego Warszawy na lata 2004–2011*, *Program ochrony środowiska dla miasta Tychy na lata 2013–2016 z uwzględnieniem perspektywy do 2020 r.*, *Program ochrony środowiska dla miasta Sosnowca na lata 2009–2018*, *Aktualizacja programu ochrony środowiska dla Jaworzna – miasta na prawach powiatu na lata 2012–2015 z uwzględnieniem perspektyw na lata 2016–2019*, *Program ochrony środowiska dla miasta Płocka na lata 2004–2015*) do gminnego (*Program ochrony środowiska dla miasta i gminy Pasłęk na lata 2004–2010*, *Aktualizacja programu ochrony środowiska dla gminy Łask na lata 2008–2015*).

Niektóre z poś opracowanych przez PIG zostały opublikowane w formie monografii, m.in. *Program ochrony środowiska dla powiatu chełmskiego* (Wołkowicz i in., 2004) czy *Program ochrony środowiska dla miasta Sosnowca na lata 2009–2018* (Fajfer i in., 2009). Inne, ze względu na ich znaczenie dla lokalnej polityki ochrony środowiska, były przedmiotem publikacji popularnonaukowych, np. *Program ochrony środowiska miasta stołecznego Warszawy* (Pasiczna i in., 2005) czy też *Program ochrony środowiska jako narzędzie realizacji idei zrównoważonego rozwoju na terenie miasta Jaworzna* (Fajfer i in., 2017). Warto wspomnieć, że prace nad poś często wymagały wykonania także innych dokumentów, takich jak: plan gospodarki odpadami (dopóki stanowił on integralną część programu) czy też raport z realizacji dotychczas obowiązującego poś.

Od końca 2008 r., gdy wprowadzono obowiązek dołączania do poś strategicznej prognozy oddziaływania na środowisko, zdecydowana większość organów wykonawczych administracji samorządowej, które zlecają opracowanie programu, oczekuje wykonania kompleksowej usługi,

obejmującej: uzyskanie wymaganych prawem opinii i uzgodnień, opracowanie prognozy oddziaływania na środowisko poś, zapewnienie udziału społeczeństwa w procesie tworzenia dokumentu, przeprowadzenie publicznej prezentacji projektu dokumentu oraz wykonanie podsumowania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Warto podkreślić, że autorem prognozy oddziaływania na środowisko poś powinna być osoba spełniająca wymagania art. 74a ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Ustawa, 2008b), tzn. legitymująca się kierunkowym wykształceniem (m.in. w dziedzinie nauk geologicznych czy inżynierii środowiska) i posiadająca doświadczenie w opracowywaniu tego typu dokumentów. Dorobek instytutu obejmuje kilkanaście prognoz, które zostały pozytywnie zaopiniowane przez organy opiniujące. Można to uznać za rekomendację opracowywanych programów ochrony środowiska, które mają służyć realizacji polityki ochrony środowiska.

ROLA POŚ W TWORZENIU KRAJOWEJ POLITYKI OCHRONY ŚRODOWISKA

Wykorzystanie programów ochrony środowiska do realizacji krajowej polityki ochrony środowiska oznacza konieczność wdrożenia wyznaczonej w tych dokumentach długofalowej strategii działań, integrującej wszystkie elementy systemu przyrodniczego danej jednostki administracyjnej. Pomimo tego, że poś nie charakteryzują się takim stopniem szczegółowości jak dokumenty strategiczne dedykowane konkretnym elementom środowiska przyrodniczego, to jednak uwzględniają ich zapisy w sposób gwarantujący efektywne oddziaływanie osiągniętych efektów ekologicznych na cały obszar jednostki administracyjnej. Realizacja polityki odbywa się z wykorzystaniem szerokiego wachlarza instrumentów planistycznych i strukturalnych, prawno-organizacyjnych, ekonomicznych, a także społecznych, ale to poś wskazują cele i kierunki, do realizacji których należy dążyć i które są gwarantem zrównoważonego rozwoju. Innymi słowy, skupienie w jednym dokumencie ogromnego zasobu danych środowiskowych umożliwia podmiotom sprawującym władzę na szczeblu samorządowym świadome i długofalowe kreowanie przestrzeni publicznej, która będzie integrowała i zachowywała przypisane jej role z poszanowaniem zasad współistnienia z otaczającym środowiskiem. Przykładem mogą być władze Jaworzna, które podejmując działania służące prowadzeniu polityki ochrony środowiska w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju, efektywnie wykorzystują opracowane programy ochrony środowiska.

W trakcie kilkunastu lat obowiązywania kolejnych programów ochrony środowiska Jaworzna (pierwszy poś został uchwalony przez Radę Miejską 4 marca 2004 r.; dokument podlegał aktualizacji w 2008, 2012 i 2016 r.) polityka środowiskowa miasta ulegała stopniowym zmianom, na co wpływała m.in. realizacja działań strategicznych, wyrażonych w postaci celów, kierunków działań i zadań zapisanych w kolejnych programach. Podejmowane działania doprowadziły do uzyskania wymiernych efektów, np. takich, jak zmniejszenie udziału powierzchni terenów zmienionych antropogenicznie w stosunku do całkowitej powierzchni miasta z 2,39% w 2001 r. do 0,85% w 2012 r. (Fajfer i in., 2017), czy też do ograniczenia emisji substancji szkodliwych do powietrza (redukcja bezwzględna w latach 2004–2015): CO – 627 967,1 kg/r, SO₂ – 28 909 kg/r, NO₂ – 8 398,5 kg/r, pył – 10 724,2 kg/r, B(a)P – 10,1 kg/r i CO₂ –

13 598,2 kg/r (Osicki i in., 2016). Wykorzystując programy ochrony środowiska i powiązane z nimi dokumenty przeprowadzono prace ukierunkowane na rozwój systemu przyrodniczego Jaworzna, co obrazuje wzrost wskaźnika lesistości o ok. 2% oraz wzrost powierzchni miasta zajętej przez obszary chronione z 3,81% w 2001 r. do 4,84% w 2012 r. (Fajfer i in., 2017). Ponadto rozbudowano i zmodernizowano infrastrukturę wodno-kanalizacyjną, co przełożyło się m.in. na zmniejszenie strat wody w systemie przesyłowym (o ok. 60% w 2015 r. w stosunku do 2001 r.) oraz wzrost kilometrażu sieci wodociągowej o 40,5 km i kanalizacyjnej o 141,3 km w latach 2001–2015 (Program, 2004; Fajfer, Kostrz-Sikora, 2016). W procesie zarządzania środowiskiem, ale i programami (m.in. poprzez konsultacje społeczne towarzyszące opracowaniu kolejnych edycji dokumentów), duży nacisk położono na ekologiczną edukację mieszkańców miasta. W celu wzmocnienia roli tego instrumentu w nieczynnym kamieniołomie Sadowa Góra utworzono Ośrodek Edukacji Ekologiczno-Geologicznej GEOsfera. Jest on dobrym przykładem możliwości zagospodarowania terenu, na którym zakończono prowadzenie działalności gospodarczej (Fajfer i in., 2017).

Praktyka dowodzi, że poś nie tylko kształtują politykę ochrony środowiska, ale są również wykorzystywane w innych dziedzinach życia, jak chociażby w sferze działalności badawczo-naukowej i edukacyjnej.

Ciekawe są np. wnioski i postulaty dotyczące możliwości zastosowania poś do planowania i koordynacji zadań dotyczących ochrony gleb przed erozją. Według Wiśniewskiego (2014), który dokonał analizy wszystkich powiatowych poś z obszaru województwa kujawsko-pomorskiego, dokumenty te są cennym źródłem informacji na temat gleb i powinny stanowić element modelu zarządzania przeciwoerozyjną ochroną gleb, a ich zakres obligatoryjnie powinien być rozszerzony o szczegółowe opisy procesów erozyjnych na podstawie diagnozy uwarunkowań środowiskowych danej jednostki administracyjnej i lokalnych zagrożeń.

Natomiast próba wykorzystania gminnych programów ochrony środowiska do analizy i projektowania małej retencji w dorzeczu Warty zakończyła się niepowodzeniem (Bernaciak i in., 2015). Analizą objęto poś sporządzone dla 79 gmin zlokalizowanych w 4 województwach. Autorzy opracowania stwierdzili, że zagadnienia dotyczące małej retencji zostały poruszone w poś w sposób marginalny, a cele i zadania wymienione w programach skupiają się głównie na kwestiach gospodarki wodno-ściekowej i są związane przede wszystkim z budową oczyszczalni ścieków i kanalizacji sanitarnej (Bernaciak i in., 2015). Zaobserwowali również, że w żadnym z analizowanych dokumentów zagadnienie małej retencji nie było priorytetem ekologicznym – w jednym pojawiło się na poziomie celów, natomiast dość powszechnie pojawiało się na poziomie zadań (5–6% wszystkich zadań w analizowanych dokumentach). W efekcie, w opinii Bernaciaka i in. (2015), na podstawie zapisów poś trudno jest ocenić zarówno problemy, jak i podjęte zadania w obszarze małej retencji.

Z kolei Hewelke i Wiśniewska (2018) wykorzystały programy ochrony środowiska do analizy usług środowiskowych, przyjmując, że wykonanie takiego opracowania może wesprzeć system oceny ekologicznych i ekonomicznych efektów uzyskanych w ramach realizacji zadań zaplanowanych w programach. Analiza objęła trzy elementy: stan przed wykonaniem konkretnego zadania zapisanego w dokumencie, stan po jego wykonaniu oraz korzyści końcowe. Autorki opracowania odniosły się do obszaru interwencji, jakim jest gospodarka wodna, a do przeprowadzenia

analizy wykorzystały 3 gminne poś z województwa mazowieckiego. Na podstawie przeprowadzonych prac stwierdziły, że analiza usług środowiskowych jest narzędziem, które może mieć zastosowanie do oceny zaplanowanego i zrealizowanego zadania inwestycyjnego w programie ochrony środowiska oraz wskazania jego ekonomicznego efektu ekologicznego (Hewelke, Wiśniewska, 2018).

PODSUMOWANIE

Czym zatem są programy ochrony środowiska? Zgodnie z przepisami prawa odpowiedź na postawione pytanie jest prosta: *poś są narzędziami służącymi organom wykonawczym województwa, powiatu bądź gminy do realizacji polityki ochrony środowiska* (wcześniej: polityki ekologicznej państwa), rozumianej jako zespół działań mających na celu stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 13 ustawy *Prawo ochrony środowiska*). Bez wątpienia rola poś jest ogromna, ale ich realizacja, a tym samym realizacja polityki ochrony środowiska, zależy od co najmniej kilku czynników, spośród których największe znaczenie wydaje się mieć zawartość merytoryczna programu oraz świadomość możliwości wdrożenia jego zapisów przez organ za to odpowiedzialny.

Realizacja poś powinna skutkować osiągnięciem mierzalnych efektów ekologicznych nie tylko w skali lokalnej, ale także regionalnej. Programy te kreują politykę ochrony środowiska i stanowią swoiste kompendium wiedzy na temat stanu środowiska danej jednostki administracyjnej, którą można wykorzystać na innych płaszczyznach działalności, w tym m.in. w działalności naukowo-badawczej, na co jednoznacznie wskazują przytoczone w niniejszym artykule przykłady. Wieloletnie doświadczenie Państwowego Instytutu Geologicznego w tworzeniu programów ochrony środowiska, udokumentowane realizacją blisko 100 programów, wpisuje się w działania na rzecz racjonalnego kształtowania polityki ochrony środowiska kraju.

LITERATURA

- BERNACIAK A., SPYCHAŁA M., KORYTOWSKI M., POWOLNA P., 2015 – Mała retencja wodna w Programach ochrony środowiska gmin nadwarciańskich. *Inż. Ekol.*, 44: 121–130.
- FAJFER J., KOSTRZ-SIKORA P. 2016 – Program ochrony środowiska dla Jaworzna – miasta na prawach powiatu na lata 2016–2019 z uwzględnieniem perspektyw na lata 2020–2023. Załącznik do uchwały nr XXII/324/2016 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 27 października 2016 r.; <http://bip.jaworzno.pl/Article/get/id,29899.html>
- FAJFER J., CUDAK J., ROLKA M., STACHURA A. 2009 – Program ochrony środowiska dla miasta Sosnowca na lata 2009–2018. Państw. Inst. Geol.
- FAJFER J., KOSTRZ-SIKORA P., CHECHELSKA-PALIGA B. 2017 – Program ochrony środowiska jako narzędzie realizacji idei zrównoważonego rozwoju na terenie miasta Jaworzna [W:] Sadkowski R.F. i Lępkó Z. (red.), *Theoria i praxis zrównoważonego rozwoju. 30 lat od ogłoszenia Raportu Brundtland*. Tow. Nauk. F. Salezego, Warszawa: 411–422.
- HEWELKE A.E., WIŚNIEWSKA E. 2018 – Analiza usług środowiskowych jako narzędzie w opracowaniu lokalnych programów ochrony środowiska. *Inż. Ekol.*, 19 (5): 83–90.
- JENDROŚKA J., BAR M. 2005 – Prawo ochrony środowiska. Podręcznik. Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław: 570.
- KAWAŁCZEWSKA J., KOZŁOWSKI S., LENART W., ROGE-WIŚNIEWSKA M. 2003 – Poradnik. Jak własnymi siłami opracować gminny lub powiatowy program ochrony środowiska. Regionalne Centrum Edukacji Ekologicznej w Płocku, Starostwo Powiatowe w Płocku, Zarząd Głównej Ligi Ochrony Przyrody, Płock.
- KONSTYTUCJA 1997 – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. *Dz.U.* z 1997 r. nr 78 poz. 483.
- KOZŁOWSKA O., SOŁOMACHA M., WALENTEK I. 2015 – Mapa Geośrodowiskowa Polski dla racjonalnego zarządzania zasobami środowiska. *Prz. Geol.*, 63 (12/1): 1373–1380.
- NOWICKI Z. (red.) 2009 – Wody podziemne miast Polski – miasta powyżej 50 000 mieszkańców. Państw. Inst. Geol., Warszawa.
- OSICKI A., ZIELIŃSKI T., BOGACKI M. 2016 – Program ograniczenia niskiej emisji na terenie miasta Jaworzna na lata 2017–2020. Nowa Energia Doradcy Energetyczni Bogacki, Osicki, Zieliński Sp.j., Urząd Miejski w Jaworznie. Załącznik do uchwały nr XIX/287/2016 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 23 czerwca 2016 r.; <http://bip.jaworzno.pl/a,29411,w-sprawie-przyjecia-programu-ograniczenia-niskiej-emisji-na-terenie-miasta-jaworzna-na-lata-2017-2020.html>
- PASIECZNA A. 2018 – Kartograficzne badania geochemiczne w Polsce. *Prz. Geol.*, 66 (6): 344–352.
- PASIECZNA A. (red.) 2004 – Program ochrony środowiska miasta stołecznego Warszawy na lata 2004–2011. Arch. BOŚ Urzędu m.st. Warszawy.
- PASIECZNA A., KOSTRZ-SIKORA P., WITKOWSKA A., WOŁKOWICZ S. 2005 – Program ochrony środowiska miasta stołecznego Warszawy. *Prz. Geol.*, 53 (10/1): 850–857.
- PROGRAM 2002 – Program wykonawczy do II Polityki ekologicznej państwa na lata 2002–2010. Rada Ministrów, Warszawa.
- PROGRAM 2004 – Program ochrony środowiska dla miasta Jaworzna. Załącznik do uchwały nr XXI/222/2004 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 4 marca 2004 r.; <http://bip.jaworzno.pl/Article/get/id,15509.html>
- UCHWAŁA 1991 – Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 maja 1991 r. w sprawie polityki ekologicznej. *M.P.* z 1991 r. nr 18 poz. 118.
- UCHWAŁA 2001 – Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z sierpnia 2001 r. w sprawie nowej polityki ekologicznej.
- UCHWAŁA 2003 – Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie przyjęcia Polityki ekologicznej Państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy lat 2007–2010. *M.P.* z 2003 r. nr 33, poz. 433.
- UCHWAŁA 2009 – Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 maja 2009 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Polityka ekologiczna Państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016. *M.P.* z 2009 r. nr 34 poz. 501.
- UCHWAŁA 2014 – Uchwała nr 58 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r. *M.P.* z 2014 r. poz. 469.
- UCHWAŁA 2017 – Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.). *M.P.* z 2017 r. poz. 260.
- UCHWAŁA 2019 – Uchwała nr 67 Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 r. w sprawie przyjęcia Polityki ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej. *M.P.* z 2019 r. poz. 794.
- USTAWA 1980 – Ustawa z dnia 31 sierpnia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska. *Dz.U.* z 1980 r. nr 3 poz. 6 z późn. zm.
- USTAWA 2001a – Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. *Dz.U.* z 2001 r. nr 62, poz. 627 z późn. zm.
- USTAWA 2001b – Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw. *Dz.U.* z 2001 r. nr 100 poz. 1085 z późn. zm.
- USTAWA 2001c – Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. *tj. Dz.U.* z 2018 r. poz. 799 z późn. zm.
- USTAWA 2008a – Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. *Dz.U.* z 2008 r. nr 199 poz. 1227.
- USTAWA 2008b – Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. *Dz.U.* z 2018 r. poz. 2081.
- USTAWA 2012 – Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. *Dz.U.* z 2013 r. poz. 21.
- USTAWA 2014 – Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw. *Dz.U.* z 2014 r. poz. 1101.
- WIŚNIEWSKI P. 2014 – Powiatowe programy ochrony środowiska w kontekście zarządzania przeciwerozryjną ochroną gleb na przykładzie województwa kujawsko-pomorskiego. *Woda – Środowisko – Obszary Wiejskie*, t. 14, z. 2 (46): 141–153; http://www.itep.edu.pl/wydawnictwo/woda/zeszyt_46_2014/artykuly/Wisniewski.pdf
- WOŁKOWICZ S., BARSZCZ A., BLIŹNIUK A., CHOROMAŃSKI D., CZERWIŃSKA-TOMCZYK J., RYSAK A., WOŁKOWICZ W. 2004 – Program ochrony środowiska dla powiatu chełmskiego. Zarząd Powiatu Chełmskiego, Chełm.
- WYTYCZNE 2002 – Wytyczne sporządzania programów ochrony środowiska na szczeblu regionalnym i lokalnym. Ministerstwo Środowiska; http://www.access.zgwrp.org.pl/materialy/dokumenty/wytyczne_sporzadzania_programow.pdf
- WYTYCZNE 2015 – Wytyczne do opracowania wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska. Ministerstwo Środowiska, Warszawa; <https://bip.mos.gov.pl/strategie-plany-programy/wytyczne-do-programow-ochrony-srodowiska>