

## BEZPIECZEŃSTWO EKOLOGICZNE A ROZWÓJ INWESTYCYJNY W POLSCE

Artykuł przedstawia rozważania autora na temat związków przyczynowo skutkowych bezpieczeństwa ekologicznego oraz rozwoju inwestycyjnego w Polsce. Bezpieczeństwo ekologiczne jest pojęciem złożonym i wieloznacznym, zależnym od sposobu podejścia do problemu. W procesie zapewniania bezpieczeństwa ekologicznego szczególną rolę odgrywa Minister Środowiska, który opracowuje projekt Polityki Ekologicznej Państwa oraz odpowiada za monitoring środowiska. Poprzez proces zarządzania bezpieczeństwem ekologicznym można wpływać na takie stymulowanie procesami rozwoju kraju, aby w jak najmniejszym stopniu zagrażały one środowisku i jego zasobom naturalnym, a jednocześnie gwarantowały warunki do stabilnego rozwoju inwestycyjnego.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo ekologiczne, rozwój inwestycyjny

Przeobrażenia życia społeczno-gospodarczego Polski początku lat 90., w tym przyspieszenie rozwoju gospodarczego, przyniosły nowe zagrożenia, w tym również zagrożenia ekologiczne. Jednocześnie pełna integracja ze strukturami demokratycznymi Europy Zachodniej przyczyniła się do zwiększonej świadomości oraz aktywności Polaków w obszarze ekologii, a także wyodrębnienia nowej płaszczyzny bezpieczeństwa, jaką jest bezpieczeństwo ekologiczne<sup>1</sup>. Przy czym jest to pojęcie złożone i wieloznaczne, zależne od sposobu podejścia danych autorów<sup>2</sup>, ponieważ może dotyczyć zarówno ekosystemu<sup>3</sup>, jak i obszaru kraju czy nawet szerzej: danego regionu, kontynentu czy całego globu.

---

<sup>1</sup> Szerzej: J. Stańczyk, *Nowe wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa i pokoju oraz strategię i sposoby ich rozwiązywania*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa i pokoju w obliczu wyzwań XXI wieku. Część I. Filozoficzne i teoretyczne aspekty bezpieczeństwa i pokoju*, red. R. Rosa. Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2001, s. 17-25.

<sup>2</sup> Stanisław Śladkowski przez bezpieczeństwo ekologiczne rozumie „umowny system jednostek i instytucji wykonawczych połączonych jednolitym celem, zbiorami zadań itp., którego funkcjonowanie powinno przynieść pożądane efekty w wypadku różnorodnych zagrożeń bez względu na to czy będą to zagrożenia pokoju, czy okresu wojny”. Źródło: S. Śladkowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 2004, s. 10. Z kolei Marek Pietraś bezpieczeństwo ekologiczne definiuje jako „taki stan stosunków społecznych, w tym treści, form i sposobów organizacji stosunków międzynarodowych, który nie tylko ogranicza i eliminuje zagrożenia ekologiczne, lecz także promuje pozytywne działania, umożliwiając realizację wartości istotnych dla istnienia i rozwoju narodów i państw”. Źródło: M. Pietraś, *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie. Studium politologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lubin 2000, s. 85.

<sup>3</sup> Ekosystem to część środowiska naturalnego, w którym zachodzi przepływ energii i obieg materii pomiędzy biocenozą (organizmami żywymi występującymi na danym obszarze powiązanymi ze sobą różny-

Ponieważ interes rzeszy ekologów związany z bezgraniczną ochroną środowiska naturalnego, czy też prawo jednostek do ochrony ich środowiska naturalnego, bywa często w konflikcie z szeroko pojętym interesem ekonomicznym państwa, warto bliżej przyjrzeć się wzajemnym związkom przyczynowo-skutkowym tych dwóch procesów w płaszczyźnie funkcjonowania złożonego podmiotu polityczno-społeczno-gospodarczego, jakim jest państwo.

\*\*\*

Zagrożenia ekologiczne pojawiły się w polskiej rzeczywistości wraz z przeobrażeniami życia społeczno-gospodarczego początku lat 90. Wkroczenie Polski na drogę demokratycznych przemian wymusiło na młodej polskiej demokracji konieczność samostanowienia zarówno w dziedzinie polityki bezpieczeństwa<sup>4</sup>, jak i polityki rozwoju gospodarczego państwa<sup>5</sup>.

W tym kontekście warto uzmysłwić sobie fakt, że niemal każda forma aktywności społecznej wiąże się z kontaktem ze środowiskiem naturalnym. Celem bezpieczeństwa ekologicznego nie może być zatem likwidacja wszelkich zagrożeń środowiska naturalnego, bo takie działania są właściwe tylko dla ścisłych rezerwatów przyrody, a ponadto działalność ludzka zawsze odbywała się na styku z naturą.

Całkowite wyłączenie obszarów środowiska możliwe jest tylko na obszarach ścisłej ochrony przyrodniczej położonych na terenach parków narodowych. Na pozostałym obszarze kraju działalność społeczno-gospodarcza w większym lub mniejszym stopniu ingeruje w środowisko naturalne niosąc określone zagrożenia.

Z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego kraju na bezpieczeństwo ekologiczne trzeba spojrzeć z perspektywy skutków zagrożeń w środowisku, jakie powodują procesy gospodarcze, w tym procesy inwestycyjne związane z wytwarzaniem dóbr, transportem, czy przemysłem. Zatem z punktu widzenia stabilnego funkcjonowania i rozwoju państwa można przyjąć, że bezpieczeństwo ekologiczne to taki stan, a zarazem proces uzyskiwania właściwej współzależności systemu gospodarczego państwa i środowiska, w której procesy działalności inwestycyjnej nie powodują degradacji środowiska. Istotą

---

mi zależnościami) a biotopem (nieożywionymi elementami tego obszaru, tj. podłożem, wodą, powietrzem) stanowiącym tzw. środowisko zewnętrzne dla biocenozy.

<sup>4</sup> W dniu 2 listopada 1992 r. prezydent Lech Wałęsa przyjął dwa dokumenty opracowane przez Komitet Obrony Kraju: „Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa” oraz „Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej”. Tym samym po raz pierwszy po wolnych, demokratycznych wyborach w 1989 r., na nowo określone zostały założenia polskiej racji stanu, jak też zdefiniowano bezpieczeństwo państwa w nowych uwarunkowaniach polityczno-militarnych Europy lat 90. Szerzej: M. Kulisz, *Proces planowania bezpieczeństwa państwa w okresie transformacji ustrojowej*, Wydawnictwo Stanisław Dworecki, Radom 2007, s. 101-102.

<sup>5</sup> Podwaliny tej polityki dał tzw. Plan Balcerowicza z 1989 roku. Celem całego pakietu ustaw reformujących ówczesny system społeczno-gospodarczy Polski było zrównoważenie budżetu państwa, sprawowanie kontroli polityki monetarnej, doprowadzenie do wymienialności złotego i utrzymanie stabilnego kursu wymiany walut, a także zwalczanie hiperinflacji i szybka prywatyzacja. Reformy umożliwiły przejście od gospodarki nakazowo-rozdziałowej do gospodarki rynkowej, a kolejne rządy kontynuowały różne wizje rozwoju społeczno-gospodarczego, ale już w nowych uwarunkowaniach gospodarki rynkowej.

tak rozumianego bezpieczeństwa ekologicznego jest takie stymulowanie procesami rozwoju kraju, aby w jak najmniejszym stopniu zagrażały one środowisku i jego zasobom naturalnym, przez co wszystkim obywatelom zapewnione powinny być warunki do stabilnego rozwoju i funkcjonowania w zdrowym środowisku<sup>6</sup>.

Problem polega na tym, że zagrożenia ekologiczne są zjawiskami destrukcyjnie wpływającymi na otoczenie człowieka, czasami wręcz niszczą środowisko, w którym funkcjonuje dana społeczność. Czy jednak proces negatywnego oddziaływania przez człowieka na swoje otoczenie, proces niszczenia środowiska naturalnego jest czymś nowym? Z pewnością nie, każda bowiem forma aktywności ludzkiej wpływa na jego otoczenie, w tym środowisko naturalne, w którym żyje. To oddziaływanie może powodować pozytywne zmiany w środowisku lub negatywnie wpływać na to środowisko. Jednak o zagrożeniach ekologicznych można mówić, gdy dane zjawiska negatywnie oddziałują na równowagę środowiska naturalnego w dłuższej perspektywie czasu, przyczyniając się do trwałych w nim zmian. Zatem zagrożenia ekologiczne dotyczą obszaru, na którym nastąpiło poważne i długotrwałe zanieczyszczenie np. powietrza, wody, gleby lub roślinności, jako istotnych komponentów danego środowiska naturalnego. Główną przyczyną takiej degradacji jest przede wszystkim działalność człowieka, w wyniku której znacznie przekraczane są np. dopuszczalne normy zanieczyszczenia, czy naruszony zostaje stan równowagi ekologicznej na danym obszarze. Pod koniec XX wieku zjawisko to nabrało nowego wymiaru, bowiem wraz z dynamicznym rozwojem cywilizacji zagrożenia ekologiczne nabrały wymiaru wręcz wymiaru globalnego procesu.

Zagrożenia te, a niekiedy wręcz katastrofy ekologiczne<sup>7</sup>, mogą przybierać różne formy niebezpieczne dla gleby, powietrza, wody i roślinności. Ekspertki wyróżniają najczęściej pięć głównych rodzajów zagrożeń ekologicznych o globalnym charakterze, tj.<sup>8</sup>:

- 1) rozprzestrzenianie się substancji toksycznych (tzw. metale ciężkie) nie dających się biologicznie rozłożyć – chemicznych lub radioaktywnych;
- 2) niszczenie lasów i zakwaszanie akwenów wodnych przez trucizny przemysłowe (tzw. kwaśne deszcze);
- 3) zanieczyszczenie górnych warstw atmosfery przez chlorofluorowęglowodory, które powodują uszkodzenie warstwy ozonu i powstawanie tzw. dziury ozonowej umożliwiającej przenikanie szkodliwych promieni ultrafioletowych na ziemię;
- 4) efekt ocieplania klimatu i topnienia lodowców;
- 5) smog w wielkich aglomeracjach.

Obszary zagrożenia ekologicznego wyodrębniane są na podstawie kilku kryteriach, w tym m.in.: gęstości zaludnienia, stopnia uprzemysłowienia i wielkości zatrudnienia w przemyśle, zużycia wody, ilości odprowadzanych ścieków, wielkości emisji zanieczysz-

<sup>6</sup> M. Z. Kulisz, *Zarządzanie bezpieczeństwem ekologicznym na szczeblu administracji rządowej*, [w:] *Spółczesność i ekonomia. Dwudziestolecie przemian w państwach bałtyckich 1991-2010*, red. R. Droba, J. Zieliński, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2010, s. 328.

<sup>7</sup> Przykładem takich katastrof może być awaria elektrowni atomowej w Czarnobylu w 1986 r., wyciek toksycznych substancji z zakładów Ajkai Timfoldgyar na Węgrzech w 2010 r., czy awaria elektrowni atomowej Fukushima w Japonii w 2011 r.

<sup>8</sup> [http://zdch.amu.edu.pl/ekologia/START/zagrozenia\\_eko.html](http://zdch.amu.edu.pl/ekologia/START/zagrozenia_eko.html), 23.04.2010 r.

czeń gazowych i pyłowych, struktury użytkowania gruntów, powierzchni gruntów zdegradowanych, a także wielkości produkcji odpadów przemysłowych. Nadzór nad tymi obszarami objęty jest systemem pomiarów, ocen i prognoz stanu środowiska oraz gromadzenia, przetwarzania i rozpowszechniania informacji o środowisku<sup>9</sup>.

Informacje z systemu państwowego monitoringu środowiska wykorzystywane są przede wszystkim do celów monitorowania skuteczności działań i strategicznego planowania w zakresie ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju na wszystkich szczeblach zarządzania<sup>10</sup>.

Warto uzmysłowić sobie, że wiele ww. niekorzystnych zjawisk i zagrożeń środowiska, w tym katastrofy naturalne, mają transgraniczny charakter – dotyczą równocześnie wielu regionów i państw (na przykład globalne zmiany klimatu, występowanie zjawiska tzw. „dziury ozonowej”, ale także katastrofy przemysłowe itp.). Skala występowania tych zjawisk wymaga współpracy międzynarodowej, zwłaszcza w zakresie ich monitorowania, przekazywania danych i prognozowania skutków, co rodzi wiele poważnych konsekwencji politycznych, społecznych i ekonomicznych. Dlatego też Polska jest stroną kilkudziesięciu międzynarodowych porozumień i umów w tym zakresie<sup>11</sup>.

Wysiłki międzynarodowe na rzecz stworzenia prawa do ochrony środowiska w Europie o charakterze przedmiotowym (materialnym) znalazły wsparcie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, który jako źródło takiego prawa wskazuje zapisy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Konwencja zobowiązuje państwa do zagwarantowania jednostkom prawa do poszanowania życia prywatnego, w tym także i prawa do czystego środowiska.

Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu stara się nie narzucać państwom w swoich decyzjach własnych standardów ochrony środowiska (uznając suwerenność tych państw). Stara się jednak ocenić, czy danemu państwu udało się sprowadzić do odpowiedniej równowagi pomiędzy interesem jednostki a interesem społeczno-gospodarczym państwa. Przy dokonywaniu tej oceny Trybunał przyznaje państwom dość szerokie pole manewru w doborze środków.

W tym kontekście warto pamiętać o zapisie Karty Praw Podstawowych UE, gdzie stwierdzono, iż wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju<sup>12</sup>.

Pomimo iż Polska przyjęła Kartę Praw Podstawowych z ograniczeniami, to akurat odniesienie do ww. zapisu łatwo można odnaleźć w naszej ustawie zasadniczej<sup>13</sup>. Jak zatem zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne w Polsce, zwłaszcza w aspekcie społecznych

<sup>9</sup> System ten, zgodnie z zapisami art. 25 ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska tworzy państwowy monitoring środowiska.

<sup>10</sup> <http://www.gios.gov.pl/artykuly/69/Cele-i-zadania-PMS>, 28.08.2012 r.

<sup>11</sup> Szerzej: G. Hadjiraftis, *Akty prawa międzynarodowego regulujące problematykę dostępu do informacji i ocen oddziaływania na środowisko*. Źródło: <http://www.zb.eco.pl/inne/prawo/ms4.htm>, 25.08.2012 r.

<sup>12</sup> Karta Praw Podstawowych UE, Art. 37 Ochrona środowiska.

<sup>13</sup> W art. 5 Konstytucji RP do podstawowych wartości państwa oprócz zapewnienia wolności oraz niepodległości i nienaruszalności terytorialnej, zaliczono także zachowanie dziedzictwa narodowego oraz ochronę środowiska naturalnego w warunkach zrównoważonego rozwoju kraju.



oczekiwać szybkiego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i nadrobienia w tym zakresie wielu lat zapóźnień w stosunku do krajów Europy Zachodniej?

Wzajemne relacje dynamicznego rozwoju gospodarczego w naszym kraju z jednoczesną polityką ochrony bardzo bogatych i cennych walorów przyrodniczych staje się w ostatnim czasie przyczyną wielu napięć i konfliktów społecznych. Konflikty te związane są z realizacją wielu inwestycji, nie tylko takich jak budowa spalarni śmieci w większych miastach, prób uregulowania koryta Wisły czy budowy oczyszczalni ścieków Czajka w stolicy, ale również inwestycji, jak np. budowa lotniska w podwarszawskim Modlinie czy budowa autostrad, dróg szybkiego ruchu lub obwodnic miast. Często grupy ekologów angażują ekspertów, którzy w dokumentacji projektowej danej inwestycji potrafią znaleźć najmniejszy błąd, umożliwiając skuteczne zablokowanie planowanego przedsięwzięcia. Dobitym przykładem w tym zakresie jest przerwana budowa obwodnicy Augustowa przez dolinę Rospudy.

Rozwiązaniem tego impasu jest takie planowanie tempa rozwoju gospodarczego, które pozwala na utrzymanie środowiska naturalnego w takim stanie, aby mogły z niego korzystać również i następne pokolenia. Koncepcja ta wyrażana jest przez tzw. zasadę zrównoważonego rozwoju<sup>14</sup>.

W Polsce podstawowym dokumentem w obszarze bezpieczeństwa ekologicznego jest Polityka Ekologiczna Państwa. Pierwszy dokument tego typu pojawił już w 1990 r. jako efekt zmian ustrojowych i przemian gospodarczych w Polsce. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska wprowadziła obowiązek przygotowania i aktualizowania co 4 lata polityki ekologicznej państwa<sup>15</sup>.

W dniu 8 maja 2003 r. Sejm przyjął dokument „Polityka ekologiczna Państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010”. W 2006 r. Rada Ministrów przedłożyła Sejmowi RP projekt następnej polityki ekologicznej państwa na lata 2007-2010 z perspektywą do roku 2014, jednakże dokument ten nie został uchwalony ze względu na skrócenie kadencji parlamentu. Natomiast w dniu 22 maja 2009 r. Sejm przyjął „Politykę Ekologiczną Państwa na lata 2009-2012 z perspektywą do roku 2016”<sup>16</sup>.

Za przygotowanie projektu polityki ekologicznej odpowiedzialny został Minister Środowiska, który po zasięgnięciu opinii marszałków województw oraz po przeprowadzeniu konsultacji społecznych przedkłada projekt pod obrady Rady Ministrów. Po jego zaakceptowaniu przez wszystkich członków Rady Ministrów projekt trafia do Sejmu, który przyjmuje „Politykę ekologiczną państwa” w postaci stosownej uchwały.

Dokument ten staje się podstawą do opracowania wojewódzkich programów ochrony środowiska, które opiniuje Minister Środowiska, a następnie powiatowych i gmin-

<sup>14</sup> Idea zrównoważonego rozwoju szczegółowo została wyjaśniona w 27 Zasadach Zrównoważonego Rozwoju zamieszczonych w dokumencie podpisanym podczas Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju, w dniach 3-14 czerwca 1992r.

<sup>15</sup> Art 16 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. nr 25, poz. 150 z późn. zm.).

<sup>16</sup> Polityka Ekologiczna Państwa na lata 2009-2012 z perspektywą do roku 2016, M. P. nr 34, poz. 501.

nych programów ochrony środowiska, które opiniowane są odpowiednio przez organ wykonawczy województwa i organ wykonawczy powiatu<sup>17</sup>.

Warto zaznaczyć, że na podstawie aktualnego stanu środowiska, polityka ekologiczna państwa, określa w szczególności:

- długoterminowe cele ekologiczne,
- priorytety ekologiczne,
- rodzaj i harmonogram działań proekologicznych oraz
- środki niezbędne do osiągnięcia celów, w tym rozwiązania prawno-ekonomiczne oraz środki finansowe.

Polityka ekologiczna państwa jest zatem dokumentem wskazującym szczegółowo cele do realizacji przez organy administracji publicznej w perspektywie najbliższych 4 lat funkcjonowania państwa. Dokument zawiera także cele perspektywiczne na kolejny 4-letni okres. W ten sposób zapewniona jest zasada ciągłości działań administracji publicznej na wszystkich szczeblach zarządzania w tym ważnym obszarze działalności społecznej.

Jednym z elementów, który wyeksponowany został w polityce ekologicznej państwa, a który budzi ostatnio wiele kontrowersji, jest Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000<sup>18</sup>.

Celem utworzenia sieci Natura 2000 było zachowanie zarówno zagrożonych wyginięciem siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt w skali Europy, ale też typowych, wciąż jeszcze powszechnie występujących siedlisk przyrodniczych.

Sieć Natura 2000 tworzą dwa typy obszarów:

- obszary specjalnej ochrony ptaków – wydzielone na podstawie dyrektywy Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 roku w sprawie ochrony dzikich ptaków,
- specjalne obszary ochrony siedlisk – wydzielone na podstawie dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 roku w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory.

Polska zobowiązała się do wyznaczenia na swoim terytorium sieci Natura 2000 w Traktacie ateńskim z 16 kwietnia 2003 r., stanowiącym podstawę prawną przystąpienia Polski i dziewięciu innych krajów europejskich do Unii Europejskiej.

Tylko w okresie ostatnich 5 lat w Polsce ustanowiono nowych 140 obszarów ochrony ptaków i ok. 820 obszarów ochrony siedlisk.

Aktualnie ok. 21% terytorium Polski stanowią obszary NATURA 2000, a kolejne 15% to korytarze ekologiczne zapewniające zwierzętom swobodne poruszanie się. W sumie ok. 36% kraju objęta jest różnego rodzaju strefami ochronnymi – w Niemczech jest to tylko 15%.

---

<sup>17</sup> Art. 17 ustawy z dnia z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. nr 25, poz. 150, z późn. zm.).

<sup>18</sup> Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 jest systemem ochrony zagrożonych składników różnorodności biologicznej kontynentu europejskiego, wdrażanym od 1992 r. na terytorium wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej.

Problem obszarów NATURA 2000 dotyczy ponad 67% wszystkich gmin w Polsce – gminy nie mogą swobodnie realizować inwestycji na tych terenach. Nic więc dziwnego, że gminy domagają się od budżetu państwa od 700 mln zł do 1 mld zł odszkodowania, w formie ekologicznych rekompensat, które są już wypłacane np. w Niemczech czy Portugalii.

Warto określić, że również MON dokonało w 2007 r. inwentaryzacji przyrodniczej zarządzanych poligonów. Okazało się wówczas, że spośród 149 obszarów poligonowych objętych ochroną prawną aż 56 stanowią obszary NATURA 2000. Efektem przeprowadzonej inwentaryzacji było oddzielenie obszarów poligonowych na trzy grupy:

- 1) poligony z obszarami całorocznej ochrony (najcenniejsze przyrodniczo);
- 2) poligony z obszarami okresowej ochrony;
- 3) poligony z obszarami, na których można ćwiczyć bez ograniczeń.



Rysunek 1. Elementy strategicznej oceny oddziaływania na środowisko

Źródło: opracowanie własne.

W kontekście nadzoru organów państwa nad inwestycjami realizowanymi na obszarach chronionych podkreślić należy, że dla każdego przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko (w tym na obszary Natura 2000) wymagane jest przeprowadzenie procedury oceny oddziaływania na środowisko. Wymogi formalne w tym zakresie na wojewodów i marszałków województw nakładała ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Zapisy ustawy 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<sup>19</sup>, po powołaniu Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska oraz Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska, przeniosły na te organy kompetencje w zakresie wydawania bądź uzgadniania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach danej inwestycji.

Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska zobowiązana jest do przeprowadzania tzw. strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (rys. 1).

Główne zadania regionalnych dyrekcji ochrony środowisk dotyczą<sup>20</sup>:

- wydawania decyzji i postanowień wynikających z ustawy o ochronie przyrody,
- tworzenia i likwidowania form ochrony przyrody,
- przekazywania danych do bazy o ocenach oddziaływania przedsięwzięć na środowisko prowadzonej przez Generalną Dyrekcję Ochrony Środowiska,
- uczestniczenia w strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko,
- zarządzania obszarami Natura 2000 i innymi formami ochrony przyrody,
- przeprowadzania oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko lub brania w nich udziału,
- realizowania zadań związanych z udziałem organizacji w systemie ek zarządzenia i audytu EMAS,
- prowadzenia postępowania i wykonywania innych zadań wynikających z ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie,
- współpracowania z samorządami w sprawach ocen oddziaływania na środowisko i ochrony przyrody,
- współpracowania z organizacjami ekologicznymi.

Warto podkreślić, że ocena oddziaływania na środowisko jest wymagana w przypadku planowanych przedsięwzięć uznanych za mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, a może być też wymagana na drodze postanowienia administracji ochrony środowiska wobec przedsięwzięć uznanych za potencjalnie znacząco wpływające na środowisko.

Listę przedsięwzięć z obu tych grup zawiera rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko<sup>21</sup>, w którym wyspecyfikowano ponad 50 przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz ponad 100 przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Procedurę oceny oddziaływania na środowisko wszczyna się zawsze, gdy zachodzi podejrzenie, że przedsięwzięcie może mieć wpływ na obszar Natura 2000. Przy czym

---

<sup>19</sup> 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 z późn. zm.).

<sup>20</sup> Art. 131 ustawy 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. nr 199, poz. 1227 z późn. zm.).

<sup>21</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2010 r. nr 213, poz. 1397).



procedura ta nie jest wymagana, jeżeli przedsięwzięcie co prawda oddziałuje na środowisko, ale jego realizacja wynika z planów ochrony obszaru Natura 2000.

Należy tu również podkreślić, że w ramach postępowania może być wymagane sporządzenie tzw. raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko: dla części „dużych” przedsięwzięć obligatoryjnie, dla innych – w drodze decyzji administracyjnej. W raporcie oddziaływania na środowisko oprócz opisu przedsięwzięcia powinien znaleźć się opis stanu przyrody, zwłaszcza obiektów chronionych i stanu obiektów zabytkowych. Powinny znaleźć się tam opisy wariantów z uzasadnieniem wyboru wnioskowanego wariantu.

Postępowanie oceny oddziaływania na środowisko kończy wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Podstawą do odmowy udzielenia zgody na realizację jest ocena, że przedsięwzięcie może bardzo negatywnie wpłynąć na stan siedlisk lub na gatunki znajdujące się na obszarze NATURA 2000.

Zatem generalną zasadą jest maksymalne ograniczenie inwestycji na obszarach chronionych. Jednakże, jeżeli istnieje nadrzędny interes publiczny dla inwestycji lub nie istnieje rozwiązanie alternatywne, to inwestycja jest możliwa, ale musi służyć ochronie zdrowia i życia ludzi, zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego lub wynikać z koniecznych wymogów interesu publicznego, ale konieczne jest wówczas wykonanie tzw. kompensacji przyrodniczej. Ponadto każdorazowo w takiej sytuacji o planowanym zadaniu musi być powiadomiona Komisja Europejska, a ewentualne uwagi Komisji muszą być przez władze państwa uwzględnione.

Pierwszy z warunków jest oczywisty. Pamiętając bowiem, że obszary NATURA 2000 dotyczą aż 67% gmin w Polsce, trudno sobie wyobrazić inwestycje typu budowa autostrad, tras szybkiego ruchu, wodociągów, kanalizacji, czy linii trakcyjnych z całkowitym ominięciem terenów chronionych. Takie inwestycje są społecznie uzasadnione, ale dla nich musi być zrealizowana ocena oddziaływania na środowisko.

Drugi warunek dotyczy wykonania kompensacji przyrodniczej, czyli wykonanie szeregu działań obejmujących w szczególności roboty budowlane, roboty ziemne, rekultywację gleby, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie, wyrównania szkód dokonanych w środowisku przez realizację przedsięwzięcia i zachowanie walorów krajobrazowych<sup>22</sup>.

Warto tu podkreślić, że zgodnie z zapisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, inwestor realizujący przedsięwzięcie, w trakcie prac budowlanych jest obowiązany uwzględnić uwarunkowania ochrony środowiska na obszarze prowadzenia prac, a w szczególności ochronę gleby, zieleni, naturalnego ukształtowania terenu i stosunków wodnych. Przy czym, prowadząc prace budowlane dopuszczalne jest wykorzystywanie i przekształcanie elementów przyrodniczych wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest to konieczne w związku z realizacją konkretnej inwestycji. Warunki te uwzględnione są w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz w pozwoleniu na budowę.

<sup>22</sup> Art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.

Nie zawsze jednak ochrona elementów przyrodniczych jest możliwa. Wówczas należy podejmować działania mające na celu naprawienie wyrządzonych szkód, w szczególności właśnie poprzez wykonanie kompensacji przyrodniczej. Zakres prac kompensacyjnych w przypadku przedsięwzięć, dla których była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko na podstawie ustawy 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, określa decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. Na obszarach NATURA 2000 dokonanie kompensacji jest obowiązkowym warunkiem zgody na realizację przedsięwzięcia. Kompensacja musi być wykonana przed realizacją przedsięwzięcia i musi być odpowiednia do strat powodowanych przez przedsięwzięcie (w praktyce musi odtwarzać kilkakrotnie większą powierzchnię siedlisk niż jest niszczone). Działania takie w przypadku inwestycji drogowych dotyczą głównie przejść dla zwierząt, siatek odgradzających, ekranów akustycznych, czy miejsc lokalnej retencji (rys. 2-4).



Rys. 2. Przejścia górne dla dużych zwierząt

Źródło: [www.wspolnota.org.pl](http://www.wspolnota.org.pl); [www.zielonagora.blogspot.com](http://www.zielonagora.blogspot.com)



Rys. 3. Przejście dolne dla zwierząt

Źródło: [www.pracownia.org.pl/przejscia-dla-zwierzat](http://www.pracownia.org.pl/przejscia-dla-zwierzat); [www.edroga.pl](http://www.edroga.pl)



Rysunek. 4. Most Rędziński – fragment autostradowej obwodnicy Wrocławia

Źródło: [www.drogi.inzynieria.com](http://www.drogi.inzynieria.com); [www.tuwroclaw.com](http://www.tuwroclaw.com)

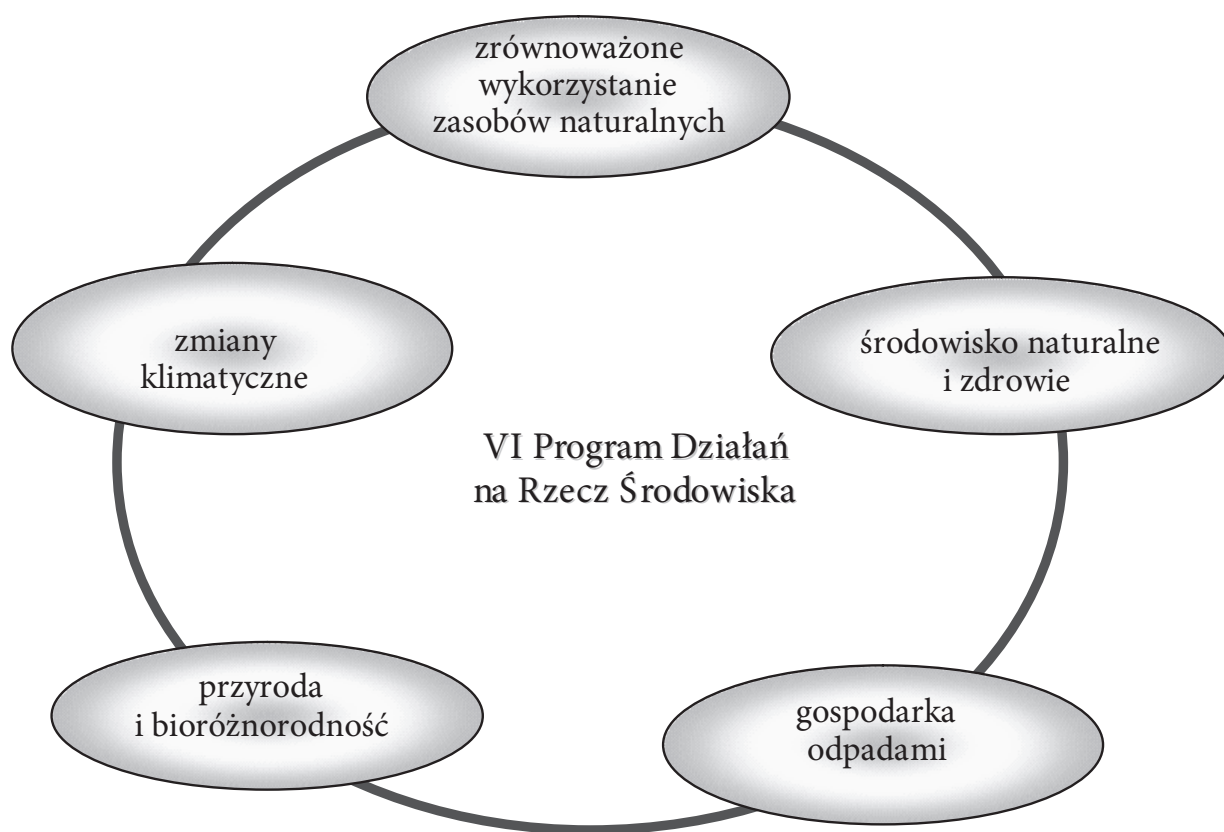
Przykładowo, na 100 km odcinku autostrady A2 do Świecka zbudowano 200 przejść górnych dla zwierząt oraz 35 dolnych dla zwierząt największych. Ustawiono również ponad 20 km ekranów akustycznych. Koszt tych inwestycji ekologicznych to ok. 10% wartości całości inwestycji. W przypadku innych inwestycji koszt wykonania kompensacji przyrodniczych jest na porównywanym poziomie. Nie jest to mało, ale nawet takie wydatki nie mogą usprawiedliwiać „konieczności” danej inwestycji. W tej kwestii stanowisko Krajowej Komisji ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko jest jednoznaczne. Kompensacja przyrodnicza zawsze powinna być poprzedzona dokładną analizą wszystkich możliwych wariantów wykonania przedsięwzięcia i wybraniem spośród nich rozwiązania najbardziej korzystnego dla środowiska, a także określeniem działań minimalizujących negatywny wpływ przedsięwzięcia na środowisko. Nigdy kompensacja przyrodnicza nie powinna być jednak środkiem, który stosuje się tylko po to, by umożliwić realizację przedsięwzięcia.

Podobne stanowisko prezentuje Komisja Europejska. Jako naczelny organ wykonawczy UE, Komisja posiada również kompetencje w zakresie przygotowywania propozycji aktów prawnych, w tym również w zakresie ochrony środowiska na obszarze UE. Propozycje te następnie trafiają pod obrady Parlamentu Europejskiego, gdzie szczegółowo opiniuje je parlamentarna Komisja Ochrony Środowiska, Zdrowia i Praw Konsumentów.

Komisja Europejska pełni jednak podstawową rolę organu wykonawczego UE, a tym samym sprawdza, jak prawo wspólnotowe jest implementowane w poszczególnych państwach członkowskich. Wszelkie sprawy sporne szczegółowo są analizowane i rozpatrywane na forum Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska Komisji Europejskiej, której głównym celem jest ochrona oraz poprawa stanu środowiska na terytorium całej UE<sup>23</sup>. Dyrekcja Generalna w latach 2002-2012 realizowała 5 priorytetów wyznaczonych przez UE w szóstym wspólnotowym programie działań na rzecz środowiska naturalnego (rys. 5).

<sup>23</sup> Dyrekcja Generalna ds. Środowiska Komisji Europejskiej jest jednym z ponad czterdziestu dyrekcji generalnych i służb tworzących Komisję Europejską.





Rysunek 5. Priorytety VI Programu Działań na Rzecz Środowiska UE w latach 2001-2012

Źródło: opracowanie własne.

Podstawowe obszary działania Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska Komisji Europejskiej dotyczą m.in.<sup>24</sup>:

- odpowiedzialności za politykę UE w ochronie środowiska;
- zarządzaniem środkami finansowymi w ramach instrumentu finansowego LIFE+<sup>25</sup>;
- reprezentowania UE na międzynarodowych spotkaniach dotyczących ochrony środowiska;
- opracowywania raportów dotyczących ochrony środowiska (wspólnie z Europejską Agencją Środowiska, Instytutem Środowiska i Zrównoważonego Rozwoju oraz Eurostatem);

<sup>24</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/environment/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/environment/index_en.htm), 27.08.2012 r.

<sup>25</sup> LIFE+ jest jedynym instrumentem finansowym Unii Europejskiej, który w całości skupia się na współfinansowaniu projektów w dziedzinie ochrony środowiska. Jego głównym celem jest wspieranie procesu wdrażania wspólnotowego prawa ochrony środowiska, realizacja polityki ochrony środowiska oraz identyfikacja i promocja nowych rozwiązań dla problemów dotyczących ochrony środowiska. Program LIFE+ obejmuje różnorodne zagadnienia, w tym m.in. działania związane z: ochroną przyrody i różnorodności biologicznej, zmianami klimatu, ochroną powietrza, gleb i wód, przeciwdziałaniem hałasowi, ochroną zdrowia, a także z profilaktyką i edukacją prowadzącą do wzrostu świadomości społecznej w dziedzinie środowiska. Źródło: <http://www.nfosigw.gov.pl/srodki-zagraniczne/instrument-finansowy-life/>, 27.08.2012 r.

- prowadzenia Centrum Monitoringu i Informacji (centrum działające 24 godziny na dobę stanowi Wspólnotowy Mechanizm Ochrony Ludności, którego celem jest ułatwienie współpracy między służbami ratunkowymi w sytuacjach krytycznych w UE i krajach trzecich);
- kontroli wdrażania przez państwa członkowskie prawa unijnego dotyczącego ochrony środowiska;
- rozpatrywania skarg obywateli oraz organizacji pozarządowych na działania lub zaniechania władz państw członkowskich – jeśli okaże się, że prawo UE jest łamane, może zainicjować postępowanie w sprawie naruszenia prawa UE.

Każda zatem inwestycja realizowana na obszarach chronionych, a zwłaszcza na obszarach NATURA 2000, jest pod szczególnym nadzorem Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska Komisji Europejskiej. W tym zakresie Dyrekcja ściśle współpracuje z Europejską Agencją Środowiska oraz Instytutem Środowiska i Zrównoważonego Rozwoju. Pierwsza instytucja dostarcza niezbędnych informacji i danych dotyczących bieżących problemów i stanu środowiska dla wszystkich instytucji UE dzięki nadzorowaniu prac europejskiej sieci informacji i obserwacji środowiska. Druga dostarcza naukowego i technicznego wsparcia dla działań UE dotyczących ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju.

Wszelkie niezgodności wytycznych, polityk, czy strategii działania UE z działaniami państw członkowskich spotykają się z natychmiastową ostrą reakcją ze strony Komisji Europejskiej. Nieuwzględnienie przez państwo członkowskie uwag Komisji kończy się skierowaniem sporu pod obrady Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Trybunał nie tylko posiada kompetencje do dokonywania jednolitej i obowiązującej wykładni aktów prawnych Unii Europejskiej, ale przede wszystkim czuwa nad poszanowaniem przez państwa członkowskie obowiązków wynikających z traktatów. Trybunał na wniosek Komisji Europejskiej lub państwa członkowskiego rozpoznaje spory w interpretacji prawa wspólnotowego i zobowiązań traktatowych między danym państwem a Komisją Europejską. Postanowienia Trybunału są ostateczne i wiążące dla wszystkich stron.

O sile „perswazji” Komisji Europejskiej przekonała się Polska, gdy próbowała przeforsować projekt budowy obwodnicy Augustowa. Obwodnica jako nowa droga ekspresowa o długości 17,1 km zawierać miała estakadę długości powyżej 500 metrów opartą na 10 przęsłach, przebiegającą przez chronioną dolinę rzeki Rospudy (obszar NATURA 2000). Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydana została 18 października 2006 r. Jednakże według stanowiska Komisji Europejskiej wyrażonej w piśmie z dnia 12 grudnia 2006 r. Rzeczpospolita Polska, w procedurach w sprawie zatwierdzenia inwestycji drogowych w północno-wschodniej części kraju, nie wypełniła swoich zobowiązań wynikających z dyrektywy 79/409/EWG w sprawie ochrony dzikiego ptactwa oraz dyrektywy 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej flory i fauny. W związku z powyższym Komisja zażądała wyjaśnień dotyczących budowy obwodnicy, a w konsekwencji natychmiastowego wstrzymania budowy<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Unijna opinia o inwestycjach drogowych na Podlasiu, pismo komisarza UE ds. środowiska Stavrosa Dimasa, Nr 2004/4713 K (2006) 6160.



W konsekwencji Rada Ministrów w z dnia 20 października 2009 roku przyjęła rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych<sup>27</sup>, a tym samym zmieniła przebieg dróg ekspresowych i autostrad tak, aby omijały one obszary cenne przyrodniczo w województwie podlaskim. W dniu 29 grudnia 2009 roku Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Białymstoku wydała nową decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla przebiegu drogi S61 i przebiegu obwodnicy Augustowa przez Raczki<sup>28</sup>.

Celem uniknięcia takich konfliktów z Komisją Europejską, od 2009 roku GDDKiA prowadzi program „Drogi przyjazne środowisku”. Strategicznym celem programu jest przyspieszenie procesu planistycznego inwestycji drogowych w Polsce poprzez usprawnienie konsultacji społecznych zwłaszcza z organizacjami ekologicznymi oraz zacieśnienie współpracy pomiędzy GDDKiA, Ministerstwem Infrastruktury, Ministerstwem Środowiska, a także urzędami wojewódzkimi, i samorządami. Już na etapie planistycznym danej inwestycji GDDKiA zwraca szczególną uwagę procedurę analizy środowiska przyrodniczego, a w ramach prowadzonych konsultacji społecznych omawia różne warianty przebiegu drogi, tak aby w jak najmniejszym stopniu ingerować w tereny chronione. Co ciekawe, monitoring środowiska dokonywany jest także po zakończonej inwestycji, tak aby określić w stopniu maksymalnym oddziaływanie inwestycji na środowisko i wyeliminować błędy w przyszłości.

\*\*\*

Reasumując, zagrożenia bezpieczeństwa ekologicznego wynikają z jednej strony z rozwoju gospodarczego, w szczególności z zwiększonego tempa realizowanych inwestycji, które w przyszłości może wpływać na pogorszenie jakości cennych zasobów przyrodniczych. Wzrost zagrożeń był jedną z przesłanek do ustanowienia obszarów ochronnych w ramach „Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000”. W tym aspekcie konieczność rozwoju gospodarczego oraz występowania obszarów „Natura 2000” może spowodować konieczność wykonania kompensacji przyrodniczej, a w określonych przypadkach może doprowadzić do zaniechania prowadzenia działalności gospodarczej szkodliwej dla danego siedliska lub gatunku. Sieć obszarów chronionych NATURA 2000 może w pewnym zakresie utrudnić rozwój gospodarczy Polski, ale z drugiej strony inwestycje realizowane zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju mogą przyczynić się do zachowania cennych walorów przyrodniczych dla przyszłych pokoleń.

<sup>27</sup> Rozporządzenie z dnia 20 października 2009 zmieniające rozporządzenie w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz. U. z 2009 nr 187, poz. 1446).

<sup>28</sup> Załącznik Nr 1 do rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz. U. z 2004 nr 128, poz. 1334 z późn. zm.).

## Bibliografia

- Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 jest systemem ochrony zagrożonych składników różnorodności biologicznej kontynentu europejskiego, wdrażanym od 1992 r. na terytorium wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej.  
[http://ec.europa.eu/dgs/environment/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/environment/index_en.htm), 27.08.2012 r.  
<http://www.gios.gov.pl/artykuly/69/Cele-i-zadania-PMS>, 28.08.2012 r.  
<http://www.nfosigw.gov.pl/srodki-zagraniczne/instrument-finansowy-life/>, 27.08.2012 r.  
<http://www.zb.eco.pl/inne/prawo/ms4.htm>, 25.08.2012 r.  
[http://zdch.amu.edu.pl/ekologia/START/zagrozenia\\_eko.html](http://zdch.amu.edu.pl/ekologia/START/zagrozenia_eko.html), 23.04.2010 r.
- Kulisz M. Z., *Zarządzanie bezpieczeństwem ekologicznym na szczeblu administracji rządowej*, [w:] *Społeczeństwo i ekonomia. Dwudziestolecie przemian w państwach bałtyckich 1991-2010*, red. R. Droba, J. Zieliński, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2010.
- Kulisz M., *Proces planowania bezpieczeństwa państwa w okresie transformacji ustrojowej*, Wydawnictwo Stanisław Dworecki, Radom 2007.
- Pietraś M., *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie. Studium politologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lubin 2000.
- Polityka Ekologiczna Państwa na lata 2009-2012 z perspektywą do roku 2016 (M. P. nr 34, poz. 501).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2010 r. nr 213, poz. 1397).
- Rozporządzenie z dnia 20 października 2009 zmieniające rozporządzenie w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz. U. z 2009 nr 187, poz. 1446).
- Stańczyk J., *Nowe wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa i pokoju oraz strategie i sposoby ich rozwiązywania*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa i pokoju w obliczu wyzwań XXI wieku. Część I. Filozoficzne i teoretyczne aspekty bezpieczeństwa i pokoju*, red. R. Rosa. Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2001.
- Śladkowski S., *Bezpieczeństwo ekologiczne Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 2004.
- Unijna opinia o inwestycjach drogowych na Podlasiu, pismo komisarza UE ds. środowiska Stavrosa Dimasa, Nr 2004/4713 K (2006) 6160.
- 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 z późn. zm.).
- Załącznik Nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz. U. z 2004 nr 128, poz. 1334 z późn. zm.).

## ECOLOGICAL SAFETY AND THE DEVELOPMENT OF INVESTMENT IN POLAND

The article presents the author's reflections on the cause and effect relationship between environmental safety and the development of investment in Poland. Ecological safety is a complex and ambiguous concept. It depends on the approach to this problem. The Minister of Environment plays a very important role in the process of providing the ecological safety. He prepares a draft of the National Environmental Policy and is responsible for monitoring the environment. By using ecological safety management we can make the development of the country processes as little harmful to the environment and natural resources as possible, and at the same time those processes would guarantee stable conditions for the development of investment.

**Key words:** environmental safety, the development of investment