

Ligia Tuszyńska

**DIAGNOZA STANU EDUKACJI ŚRODOWISKOWEJ  
SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH**

w wybranych regionach Polski



Ligia Tuszyńska

**DIAGNOZA STANU  
EDUKACJI ŚRODOWISKOWEJ  
SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH**

w wybranych regionach Polski



Recenzenci  
Prof. dr hab. Krystyna Borecka  
Prof. dr hab. Wiesław Stawiński

Projekt okładki  
Wojciech Markiewicz

Ilustracja na okładce  
Henri Rousseau, *L'Octroi*

Redakcja  
Jadwiga Dreger

Skład i łamanie  
Julia Adamska

Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę  
w latach 2005–2008 jako projekt badawczy

© Copyright by Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego 2008

ISBN 978-83-235-0287-6  
ISBN 978-83-235-1693-4 PDF

Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego  
00-497 Warszawa, ul. Nowy Świat 4  
<http://www.wuw.pl>; e-mail: [wuw@uw.edu.pl](mailto:wuw@uw.edu.pl)  
Dział Handlowy tel. (0 48 22) 55 31 333; e-mail: [dz.handlowy@uw.edu.pl](mailto:dz.handlowy@uw.edu.pl)  
Księgarnia Internetowa: <http://www.wuw.pl/ksiegarnia>

Wydanie I

# Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Polityka ekologiczna państwa</b> .....	<b>11</b>
1.1. Rys historyczny .....	11
1.2. Aktualne założenia polityki ekologicznej państwa .....	18
<b>2. Diagnoza stanu środowiska w Polsce</b> .....	<b>28</b>
2.1. Uwagi wstępne .....	28
2.2. Jakość wód powierzchniowych .....	29
2.3. Zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego i ich źródła .....	30
2.4. Wpływ gospodarki odpadami na stan środowiska .....	34
2.5. Inne przyczyny degradacji środowiska przyrodniczego .....	37
<b>3. Struktura systemu pojęć i stan wiedzy w zakresie tytułowej tematyki badań</b> .....	<b>47</b>
3.1. Zakresy znaczeniowe podstawowych terminów i pojęć .....	47
3.2. Świadomość ekologiczna społeczeństwa w badaniach nad zrównoważonym rozwojem .....	68
<b>4. Geneza ochrony przyrody i edukacji środowiskowej w Polsce</b> .....	<b>76</b>
4.1. Ważniejsze uwarunkowania historyczne rozwoju ochrony przyrody .....	76
4.2. Początki działalności badawczej i edukacyjnej .....	84
4.3. Europejska Sieć „Natura 2000” .....	91
<b>5. Założenia metodologiczne i realizacyjne projektu badawczego</b> .....	<b>95</b>
<b>6. Bierna i czynna ochrona środowiska w świadomości obywateli społeczności lokalnych</b> .....	<b>101</b>
6.1. Uwagi wstępne .....	101
6.2. Samoocena badanych w zakresie poziomu ich wiedzy ekologiczno-środowiskowej i zainteresowanie ochroną środowiska przyrodniczego .....	102
6.3. Poglądy społeczne na działalność samorządów lokalnych w zakresie edukacji środowiskowej .....	107
6.4. Aktywność społeczności lokalnych w działaniach środowiskowych .....	111
<b>7. Edukacja ekologiczna w programach urzędów wybranych gmin polskich</b> .....	<b>117</b>
7.1. Program edukacji ekologicznej dla miasta stołecznego Warszawy .....	117

#### 4 *Diagnoza stanu edukacji środowiskowej społeczności lokalnych*

7.2. Edukacja ekologiczna w programach ochrony środowiska wybranych gmin . . . . .	121
7.3. Ocena poziomu świadomości środowiskowej społeczeństwa na podstawie wywiadów przeprowadzonych w wybranych gminach trzech regionów Polski . . . . .	123
7.3.1. Województwo mazowieckie . . . . .	123
7.3.2. Województwo podkarpackie . . . . .	125
7.3.3. Region pomorski . . . . .	128
7.4. Procedury konstruowania programu edukacji ekologicznej dla społeczności lokalnej . . . . .	132
<b>8. Edukacja ekologiczna w szkole . . . . .</b>	<b>140</b>
8.1. Założenia programowe i sposoby ich realizacji . . . . .	140
8.2. Edukacja środowiskowa w norweskich i niemieckich programach szkolnych . . . . .	143
8.3. Przygotowanie nauczycieli do prowadzenia edukacji środowiskowej . . . . .	146
8.4. Metody aktywizujące w edukacji ekologicznej . . . . .	148
<b>9. Projekt jako strategia edukacji środowiskowej społeczności lokalnych . . . . .</b>	<b>156</b>
9.1. Szkoła – partner urzędu gminy w działaniach edukacyjnych na rzecz środowiska przyrodniczego . . . . .	156
9.2. Realizacja przykładowych projektów edukacyjnych . . . . .	164
<b>10. Główne uwarunkowania realizacyjne edukacji środowiskowej społeczności lokalnych . . . . .</b>	<b>174</b>
10.1. Uwarunkowania strategiczne edukacji środowiskowej w Polsce . . . . .	174
10.2. Udział społeczności lokalnych w Dekadzie Edukacji dla Zrównoważonego rozwoju . . . . .	177
<b>Podsumowanie . . . . .</b>	<b>179</b>
<b>Literatura . . . . .</b>	<b>181</b>
Dokumenty . . . . .	181
Opracowania . . . . .	182
Strony internetowe . . . . .	189
<b>Załączniki . . . . .</b>	<b>191</b>
Ankieta . . . . .	191
Wywiad kwestionariuszowy . . . . .	198
<b>Spis rysunków . . . . .</b>	<b>201</b>
<b>Spis tabel . . . . .</b>	<b>202</b>
<b>Spis fotografii . . . . .</b>	<b>202</b>
<b>Summary . . . . .</b>	<b>203</b>
<b>List of Figures . . . . .</b>	<b>205</b>
<b>List of Tables . . . . .</b>	<b>206</b>
<b>List of Photographs . . . . .</b>	<b>206</b>

# Table of Contents

<b>Introduction</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Poland's Ecological Policy</b> .....	<b>11</b>
1.1. Historical Outline .....	11
1.2. The Current Basis of Poland's Ecological Policy .....	18
<b>2. An Analysis of the State of Poland's Environment</b> .....	<b>28</b>
2.1. Introductory Remarks .....	28
2.2. Surface Water Quality .....	29
2.3. Atmospheric Air Pollution and its Sources .....	30
2.4. The Influence of Waste Management on the State of the Environment ...	34
2.5. Other Causes of Environmental Deterioration .....	37
<b>3. The Conceptual Framework Used in this Field of Research and the Current State of Knowledge</b> .....	<b>47</b>
3.1. Semantic Ranges of Basic Terms and Concepts .....	47
3.2. The Ecological Consciousness of Polish Society in Studies on Sustainable Development .....	68
<b>4. The Origins of Nature Conservation and Environmental Education in Poland</b> .....	<b>76</b>
4.1. Key Historical Influences on the Development of Nature Conservation ..	76
4.2. The Beginnings of Research and Educational Activity .....	84
4.3. "Natura 2000" European Network .....	91
<b>5. Methodological and Practical Principles Underlying this Study</b> .....	<b>95</b>
<b>6. Passive and Active Environmental Protection in the Consciousness of the Members of Local Communities</b> .....	<b>101</b>
6.1. Introductory Remarks .....	101
6.2. How Respondents Assessed their Level of Knowledge concerning the Environment and Ecology and their Level of Interest in Environmental Protection .....	102
6.3. Community Opinions concerning the Activities of Local Government in relation to Environmental Education .....	107
6.4. The Level of Involvement of Local Communities in Environmental Activities .....	111

## 6 *Diagnoza stanu edukacji środowiskowej społeczności lokalnych*

<b>7. Education in the Programs of Selected Polish Administrative Districts . . . . .</b>	<b>117</b>
7.1. Warsaw's Ecological Education Program . . . . .	117
7.2. Ecological Education in the Environmental Protection Programs of Selected Administrative Districts . . . . .	121
7.3. An Evaluation of the Level of Environmental Awareness in Poland on the Basis of Surveys Conducted in Selected Districts . . . . .	123
7.3.1. Mazowieckie Voivodship . . . . .	123
7.3.2. Podkarpackie Voivodship . . . . .	125
7.3.3. Pomorskie Region . . . . .	128
7.4. Procedures for Developing an Ecological Education Program for Local Communities . . . . .	132
<b>8. Ecological Education in Schools . . . . .</b>	<b>140</b>
8.1. Theoretical Basis and Methods of Implementation . . . . .	140
8.2. Environmental Education in the Programs of Norwegian and German Schools . . . . .	143
8.3. The Training of Teachers to Conduct Environmental Education . . . . .	146
8.4. Motivational Methods in Ecological Education . . . . .	148
<b>9. Projects as a Strategy for Environmental Education in Local Communities . . . . .</b>	<b>156</b>
9.1. The School as a Partner for Local Government in Environmental Education Activities . . . . .	156
9.2. Implementing Model Educational Projects . . . . .	164
<b>10. Key Factors in Implementing Environmental Education in Local Communities . . . . .</b>	<b>174</b>
10.1. Strategic Issues relating to Environmental Education in Poland . . . . .	174
10.2. The Participation of Local Communities in the Decade of Education for Sustainable Development . . . . .	177
<b>Summary . . . . .</b>	<b>179</b>
<b>Literature . . . . .</b>	<b>181</b>
Documents . . . . .	181
Studies . . . . .	182
Websites . . . . .	189
<b>Appendices . . . . .</b>	<b>191</b>
Questionnaire . . . . .	191
Questionnaire Interview . . . . .	198
<b>Summary . . . . .</b>	<b>203</b>
<b>List of Figures . . . . .</b>	<b>205</b>
<b>List of Tables . . . . .</b>	<b>206</b>
<b>List of Photographs . . . . .</b>	<b>206</b>

# Wstęp

W literaturze pedagogicznej terminem „edukacja środowiskowa” określane jest kształcenie środowiska społecznego, natomiast przez „edukację ekologiczną” rozumie się nauczanie o środowisku przyrodniczym. Przyrodnicy, szczególnie biolodzy, edukację środowiskową postrzegają jako nauczanie o środowisku przyrodniczym.

W oficjalnych dokumentach dotyczących szkolnictwa, samorządów i funduszy na ochronę środowiska częściej występuje termin edukacja ekologiczna. Pojęcie edukacja ekologiczna na stałe znalazło też miejsce w języku, którym posługują się media. Celem edukacji – tak środowiskowej, jak ekologicznej – jest podnoszenie poziomu świadomości społeczeństwa w dziedzinie ochrony środowiska oraz kształtowanie postaw przyjaznych środowisku.

Edukacja środowiskowa jest więc pojęciem szerszym, gdyż obejmuje zarówno edukację społeczną, jak i ekologiczną.

Zamieszanie terminologiczne, które wkradło się do języka polskiego, wynikało z niefortunnego przetłumaczenia angielskiego pojęcia *environmental education* jako „edukacja ekologiczna” i tak też zostało zapisane w dokumentach dotyczących ochrony środowiska. Angielskie *environmental education* należało przetłumaczyć jako „edukacja środowiskowa”.

W tej publikacji obydwa terminy są używane zamiennie. Z pewnością edukacja środowiskowa jest dziedziną interdyscyplinarną, dotyczy bowiem zarówno społeczeństwa, jak i przyrody oraz wielu aspektów wpływu człowieka na środowisko. Tak rozumiana edukacja środowiskowa jest również edukacją dla zrównoważonego rozwoju.

Konieczność kształcenia dla rozwoju zrównoważonego wynika z kilku przesłanek:

- lata 2005–2014 ogłoszone zostały przez Sekretarza Generalnego ONZ dekadą edukacji na rzecz rozwoju zrównoważonego,



– ważne miejsce w programie Bałtyckiej Agendy 21 (*Baltic 21*) zajmuje sektor Edukacja, realizowany na poziomach: szkolnictwo podstawowe i średnie, szkolnictwo wyższe i edukacja nieformalna<sup>1</sup>.

Poglądy i postawy Polaków wobec środowiska i ochrony przyrody zmieniają się pod wpływem otwarcia granic i szeroko rozumianej edukacji prowadzonej przez media oraz liczne instytucje, a przede wszystkim szkoły. Poprawia się świadomość ekologiczna społeczeństwa dzięki wprowadzeniu demokratycznych zasad zarządzania środowiskiem. Przystępując do Unii Europejskiej, Polska zobowiązała się do opracowania narodowej strategii zrównoważonego rozwoju oraz do przestrzegania zasad ochrony środowiska.

Przepisy prawne w dziedzinie ochrony środowiska zostały już dostosowane do standardów Unii Europejskiej. Zarówno ustawa o ochronie środowiska, jak i ustawa o ochronie przyrody nakładają na Polaków określone zobowiązania wobec gospodarowania środowiskiem, co z kolei zobowiązuje różne podmioty gospodarcze i instytucje do szkolenia pracowników i edukacji całego społeczeństwa.

Edukacja środowiskowa znajduje swoje miejsce w różnych strukturach – zarówno formalnych, jak i nieformalnych. Istnieje wiele możliwości oddziaływań edukacyjnych na społeczności lokalne. Obowiązkiem nauczycieli i wszystkich animatorów edukacji jest wskazywanie możliwości, rozwiązań i zasad postępowania zgodnych z ideą zrównoważonego rozwoju. Jednym z elementów zrównoważonego rozwoju jest ochrona środowiska i pozostawienie go przyszłym pokoleniom w stanie nie gorszym niż obecnie. Jednym z ważniejszych warunków takiego rozwoju jest podnoszenie poziomu świadomości ekologicznej mieszkańców lokalnych społeczności, a to możemy uzyskać poprzez edukację.

Publikacja prezentuje wyniki badań stanu świadomości społeczeństwa polskiego, współpracy szkół i samorządów w dziedzinie edukacji środowiskowej społeczności lokalnych na tle strategii zrównoważonego rozwoju, w świetle przepisów prawnych i polityki ekologicznej państwa. Celem publikacji jest wskazanie rozwiązań metodycznych pomocnych w kształtowaniu poglądów i postaw przyjaznych środowisku wśród społeczeństwa polskiego. W publikacji wykorzystano wieloletnie do-

---

<sup>1</sup> J. Żelazo, J. Mosiej, *Wybrane aspekty kształcenia na kierunku ochrona środowiska*, w: C. Rosik-Dulewska, M. Głowacki (red.), *Ochrona środowiska na uniwersyteckich studiach przyrodniczych*, Wyd. Uniwersytet Opolski, Opole 2007, s. 183–192.

świadczenia z zajęć dydaktycznych i projektów edukacyjnych prowadzonych ze studentami biologii oraz ochrony środowiska na terenie zarówno Warszawy, jak i w gminach całego kraju. Ważnym czynnikiem motywującym do zajęcia się tą problematyką była organizacja ogólnopolskich konferencji dla nauczycieli i samorządowców na temat edukacji środowiskowej społeczności lokalnych na Wydziale Biologii Uniwersytetu Warszawskiego oraz spotkań edukacyjnych na terenie kraju. Po konferencjach i przeprowadzonych projektach ukazały się publikacje książkowe, w których dydaktycy przedmiotów przyrodniczych oraz ekolodzy i studenci prezentowali wyniki swoich badań, a nauczyciele i samorządowcy dzielili się swoimi doświadczeniami w działaniach edukacyjnych na rzecz środowiska. Niektóre publikacje to:

*Warsztaty ekologiczne na Ursynowie*, Wydział Biologii UW, Warszawa 2004,

*Edukacja środowiskowa społeczności lokalnych w Polsce i w innych krajach Unii Europejskiej*, Wyd. UW 2005,

*Edukacja środowiskowa społeczności lokalnych w spółdzielniach mieszkaniowych i w placówkach oświatowych*, Wyd. UW 2006,

*Edukacja środowiskowa wyzwaniem dla nauczycieli i samorządowców*, w: „Problemy Ekologii” nr 5 i 6/2007.

Książka prezentuje podsumowanie doświadczeń z organizacji i przebiegu kształcenia środowiskowego uczniów, studentów i nauczycieli oraz realizacji badań, prowadzonych w ramach projektu badawczego dotyczącego roli programów edukacji środowiskowej w kształtowaniu poglądów i postaw społeczności lokalnych w odniesieniu do ochrony przyrody i zrównoważonego rozwoju.

W pierwszej części publikacji przedstawiono uwarunkowania prawne i usytuowanie edukacji środowiskowej w polityce ekologicznej państwa oraz aktualny stan środowiska w Polsce, opracowany na podstawie wyników monitoringu Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska. W rozdziale trzecim omówiono znaczenie podstawowych terminów i pojęć w zakresie tytułowej tematyki badań. W rozdziale czwartym zwrócono uwagę na uwarunkowania historyczne ochrony przyrody w aspekcie gospodarczym, religijnym i estetycznym oraz na genezę edukacji środowiskowej w kontekście Krajowej Strategii Ochrony Przyrody i Umiarkowanego Użytkowania Różnorodności Biologicznej. W tym rozdziale przybliżono też aspekt społeczny „Sieci Natura 2000”. Następnie poddano analizie wyniki badań ankietowych, przeprowa-

dzonych pod kątem oceny stanu świadomości ekologicznej mieszkańców gmin trzech regionów Polski. W dalszej części analizowano wypowiedzi osób objętych wywiadem środowiskowym: nauczycieli i samorządowców oraz osób związanych z ochroną środowiska, pochodzących z gmin trzech regionów Polski. Analizie poddano również programy ochrony środowiska urzędów gmin w aspekcie edukacji ekologicznej społeczeństwa. Zwrócono uwagę na funkcję, jaką pełnią lokalne szkoły w edukacji środowiskowej społeczeństwa. Przedstawiono metodę projektów jako propozycję strategiczną kształcenia ekologicznego społeczności lokalnych przez szkoły przy współudziale urzędów gmin oraz propozycję lokalnego programu edukacji środowiskowej społeczeństwa. Z wyników badań oraz analizy aktów prawnych wynika brak konsekwencji w przepisach wykonawczych oraz różnice pomiędzy założeniami Narodowej Strategii Edukacji Ekologicznej a jej realizacją, szczególnie w odniesieniu do edukacji środowiskowej społeczności lokalnych w Polsce. W pracy podjęto więc próbę wskazania instytucji odpowiedzialnych za edukację społeczeństwa i zaprezentowano przykłady dydaktycznych rozwiązań w tym zakresie.

Publikacja skierowana jest między innymi do pracowników administracji państwowej i samorządowców działających na szczeblach wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Z uwagi na to, że w pracy zawarto aktualne i ważne w skali kraju treści dotyczące edukacji społeczeństwa, szczególnie poleca się jej lekturę instytucjom i osobom odpowiedzialnym za planowanie i organizację edukacji środowiskowej. Adresatami książki są również nauczyciele i animatorzy edukacji ekologicznej, jako osoby odpowiedzialne za wdrażanie w życie założeń idei zrównoważonego rozwoju.

# 1. Polityka ekologiczna państwa

## 1.1. Rys historyczny

Polityka to określenie odnoszące się do pewnych przejawów życia społecznego ludzkich zbiorowości. W nauce stosuje się różne, zależne od założonego podejścia, definicje tego pojęcia. W orientacji formalno-prawnej polityka to „działalność instytucji państwowych”, w orientacji behawioralnej jest to „wzajemny stosunek władzy, wpływu i konfliktów istniejących w różnych płaszczyznach życia społecznego”. W podejściu funkcjonalnym polityka oznacza „funkcję w systemie społecznym, zapewniającą jego rozwój poprzez: rozwiązywanie konfliktów, wytwarzanie decyzji regulujących w autorytarny sposób rozdział dóbr, artykulację, agregację i selekcję interesów, socjalizację i komunikację polityczną”. W ujęciu racjonalnym „jest to proces podejmowania decyzji w ramach procesu sprawowania władzy i gry o władzę, w którą są zaangażowane różne podmioty”. Podejście post-behawioralne definiuje zaś politykę jako „rozwiązywanie problemów społecznych, wynikających z deficytu dóbr i powodujących deprywację jednostek i grup społecznych”<sup>2</sup>. Polityka wiąże się z państwem, władzą publiczną i działaniem grup społecznych w kierunku rozwiązywania problemów życia społecznego. W ramach polityki, jako wyodrębnionej sfery życia społecznego, grupy społeczne rozwijają działalność w celu zaspokojenia swoich potrzeb i interesów, a także dla regulacji stosunków międzyludzkich.

Podmiotami polityki są czynne i aktywne, zbiorowe i indywidualne siły, które uczestniczą w życiu politycznym oraz podejmują w sposób względnie trwałe świadome, suwerenne i założone działania związane z ich usytuowaniem w społecznej i politycznej strukturze społeczeństwa. Podmioty te dążą do realizacji określonych potrzeb i interesów,

---

<sup>2</sup> E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Dom Wyd. ELIPSA, Warszawa 1999, s. 193.

wartości i idei poprzez bezpośrednie sprawowanie władzy, współuczestnictwo we władzy politycznej lub też poprzez wpływanie na proces podejmowania decyzji politycznych. Wpływ podmiotów polityki może mieć dwojaki charakter, tzn. może być formalny – zgodny z obowiązującymi w danym systemie politycznym normami – lub nieformalny – niemieszczący się w obrębie oficjalnych norm postępowania (działania nielegalnych organizacji czy grup nacisku).

Podmioty polityki pierwotne to wielkie grupy społeczne, wspólnoty narodowe i etniczne, rozumiane jako zorganizowane całości, połączone wspólnotą interesów i dążeń. Podmioty polityki wtórne to elity polityczne, organy decyzji politycznych, siły polityczne, instytucje polityczne, organizacje zawodowe i społeczne, wyznaniowe (jeśli spełniają funkcje polityczne). Podmiotami polityki są również jednostki pełniące funkcje polityczne: zawodowi politycy, liderzy partii i innych organizacji politycznych, funkcjonariusze administracji państwowej i samorządu terytorialnego. Podmioty polityki realizujące działania w skali ogólnokrajowej mają decydujące znaczenie w mechanizmach funkcjonowania systemu politycznego i robienia polityki państwa. Ośrodki regionalne zaś, mające ograniczony wpływ na politykę ogólnokrajową, decydują w wielu sprawach na swoim obszarze działania<sup>3</sup>.

Polityka ekologiczna państwa to, według definicji B. Poskrobko, „świadoma i celowa działalność państwa, która polega na racjonalnym użytkowaniu zasobów i walorów środowiska przyrodniczego, jego właściwej ochronie i umiejętnym kształtowaniu na podstawie zdobytej przez ludzkość wiedzy teoretycznej i praktycznej”<sup>4</sup>. Podmiotami tej polityki są centralne organy władzy państwowej, centralne i terenowe organy administracji rządowej, lokalne władze samorządowe, a także przedsiębiorstwa. Przedmiotem polityki ekologicznej jest chronione środowisko naturalne oraz jego jakość, oceniania z punktu widzenia potrzeb biologicznych, społecznych i gospodarczych człowieka<sup>5</sup>. Zasadniczy instrument służący osiągnięciu celów polityki ekologicznej to prawo, w tym przede wszystkim prawo ochrony środowiska, wskazują-

---

<sup>3</sup> Ibidem, s. 198;

<sup>4</sup> K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki: *Ochrona środowiska: problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, PWE, Warszawa 1998.

<sup>5</sup> J. Machowski: *Ochrona środowiska. Prawo i zrównoważony rozwój*, Wyd. Akad. Żak, Warszawa 2003, s. 67.

ce normy, system zarządzania, a także sposoby użytkowania, ochrony i kształtowania środowiska.

Współczesna polityka ekologiczna Polski jest powiązana z polityką Unii Europejskiej, która już w Jednolitym Akcie Europejskim (1987) włączyła politykę dotyczącą środowiska w zakres stałych zadań Wspólnoty, określając jej cele i zadania. Postanowienia te znalazły kontynuację w Traktacie z Maastricht (Traktat o Unii Europejskiej, 1992), w którym zapisano jako jeden z fundamentalnych celów UE zasadę zrównoważonego rozwoju.

Postanowienia wspólnotowe były pokłosiem tendencji w stosunkach międzynarodowych, powiązanej z koniecznością wzmożenia działań na rzecz ochrony przyrody i środowiska, która pojawiły się na świecie po II wojnie światowej.

Międzynarodowe działania prawne na rzecz ochrony przyrody miały swój początek już na początku XX wieku (w 1902 roku w Paryżu podpisano konwencję o ochronie ptaków pożytecznych dla rolnictwa, Polska ratyfikowała ją w 1932 roku). Już wówczas zauważono, że tylko ścisła współpraca wszystkich społeczeństw może powstrzymać pogłębiający się kryzys ekologiczny.

Punktem zwrotnym w rozwoju międzynarodowego prawa ochrony środowiska była Konferencja Organizacji Narodów Zjednoczonych pod tytułem „Człowiek i jego środowisko”, która odbyła się w Sztokholmie w czerwcu 1972 roku. Efektem pracy ponad 100 państw była Deklaracja Sztokholmska, zawierająca 26 zasad ochrony środowiska, międzynarodowy plan działania oraz postanowienia instytucjonalne i finansowe, między innymi dotyczące utworzenia organizacji międzynarodowej pod nazwą Program Narodów Zjednoczonych Ochrony Środowiska UNEP (United Nations Environmental Programme). Deklaracja ta jest uważana za dokument, który stworzył podstawy międzynarodowego prawa środowiska<sup>6</sup>. Uznaje ona, że podstawowym prawem człowieka jest „życie w środowisku takim, które pozwalałoby na przyzwoite życie w dobrobycie(...)”<sup>7</sup>. Na bazie zasad Deklaracji zapoczątkowano prace nad zdefiniowaniem pojęcia „rozwój zrównoważony” (*sustainable development*). Rok później, na II Sesji Rady Zarządzającej UNEP stwierdzo-

---

<sup>6</sup> J. Ciechanowicz, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Wyd. Prawnicze LexNexis, Warszawa 2001.

<sup>7</sup> Deklaracja Sztokholmska, zasada 1. Ibidem, s. 24.

no, że zasadę „zrównoważonego rozwoju” realizują społeczeństwa, które: „uznają nadrzędność wymogów ekologicznych, których nie należy zakłócać przez wzrost cywilizacyjny oraz rozwój kulturalny i gospodarczy, są zdolne do samosterowania swoim rozwojem w celu utrzymania symbiozy z przyrodą, a więc respektujące oszczędną produkcję i konsumpcję oraz wykorzystanie odpadów, dbają o przyszłościowe konsekwencje podejmowanych działań, a więc także o potrzeby przyszłych pokoleń”<sup>8</sup>. W dokumentach Konferencji Sztokholmskiej pojawiło się także po raz pierwszy pojęcie polityki ekologicznej jako integralnej części polityki państwowej, co spowodowało „podniesienie ochrony środowiska do rangi podstawowej funkcji państwa”<sup>9</sup>.

W następnych latach odbyły się kolejne konferencje, podczas których pracowano nad koncepcją zrównoważonego rozwoju. Powstawały dokumenty określające „Naszą wspólną przyszłość”<sup>10</sup>. Podejmowano próby zdefiniowania pojęcia „rozwój zrównoważony”, opisując je jako dostosowanie tempa rozwoju gospodarczego do stanu środowiska przyrodniczego w drodze eliminacji procesów i działań szkodliwych dla środowiska oraz promowanie przyjaznych środowisku sposobów gospodarowania, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb obecnych, jak i przyszłych pokoleń.

Ukoronowaniem wysiłków społeczności międzynarodowej, podejmowanych na rzecz ochrony środowiska w skali globalnej była Konferencja w Rio de Janeiro (w 1992 r.), zwana „Szczytem Ziemi”, która odbyła się pod tytułem „Środowisko i rozwój”. Konferencja w Rio była największym wydarzeniem w historii działań na rzecz ochrony środowiska. O ile Konferencja Sztokholmska kształtowała nowe podejście do ochrony środowiska, o tyle w Rio de Janeiro zaproponowano wizję nowego ładu społeczno-gospodarczego świata, który w harmonii z przyrodą zapewni ludzkości dalszy rozwój cywilizacyjny. Nastąpiła „nowa era zrównoważonego rozwoju”, której celem było dokonanie zasadniczych zmian w systemie rządzenia na świecie oraz kierunków rozwoju gospodarczego tak, aby trwale zabezpieczyć funkcjonowanie ekosystemu Ziemi obecnie i w przyszłości, nie tracąc z oczu potrzeb

---

<sup>8</sup> Cytat za S. Szafrąński, *Rozwój zrównoważony (ekorozwój) – definicja, podstawowe pojęcia, zastosowania*, [www.eko.pb.bialystok.pl](http://www.eko.pb.bialystok.pl)

<sup>9</sup> J. Machowski, *Ochrona środowiska...*, op. cit., s. 26;

<sup>10</sup> Tytuł Raportu Światowej Komisji Ochrony Środowiska i Rozwoju (tzw. Raport Brundtland).

społecznych obecnego i przyszłych pokoleń. Podczas trwania konferencji przyjęto dwie deklaracje (Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju, tzw. Karta Ziemi, Deklaracja o ochronie lasów), dwie konwencje (Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, Konwencja o różnorodności biologicznej) oraz Globalny Program Działań, określane jako Agenda 21. Wszystkie dokumenty łączyła jedna idea – rozwój zrównoważony.

Agenda 21 to obszerny dokument, w którym przedstawiono propozycje rozwiązań dotyczących zwalczania degradacji środowiska lądowego, powietrza i wód, zachowania lasów i różnorodności gatunków żyjących na Ziemi. Agenda zajmuje się problemami biedy i nadmiernej konsumpcji, zdrowiem i edukacją, miastami i sytuacją rolników. Jest podstawowym dokumentem dla rozwoju edukacji środowiskowej, który prezentuje założenia polityki i programy zmierzające do osiągnięcia równowagi między konsumpcją, liczbą ludności i zdolnością Ziemi do podtrzymywania życia. Opisuje pewne technologie i techniki, które trzeba będzie opracować, by zaspokoić ludzkie potrzeby przy jednoczesnym rozważnym gospodarowaniu bogactwami naturalnymi.

Agenda 21, w której znalazły swe rozwinięcie zasady Deklaracji z Rio, składa się z czterech części, z których część III dotyczy wzmocnienia roli głównych grup społecznych i organizacji; w tej części można znaleźć szczegółowe propozycje i zalecenia w zakresie roli, jaką powinny w ochronie środowiska odgrywać główne grupy społeczne. Agenda nie unika podejmowania zagadnień biznesu. Stwierdza, że zrównoważony rozwój to metoda zwalczania biedy i zniszczeń w środowisku.

Agenda 21 określiła 26 generalnych zasad globalnego zrównoważonego rozwoju. Zasady z Rio opierają się na następujących koncepcjach:

1. Ludzie mają prawo do zdrowego i twórczego życia w harmonii z przyrodą.
2. Rozwój dzisiejszy nie może upośledzać rozwoju obecnych i przyszłych pokoleń oraz ich potrzeb związanych ze środowiskiem.
3. Państwa mają suwerenne prawo do eksploatacji swoich zasobów, ale bez wyrządzania szkód w środowisku poza swoimi granicami.
4. Państwa powinny uzgodnić przepisy prawa międzynarodowego, przewidujące rekompensatę za szkody, jakie działalność pozostająca pod państwową kontrolą powoduje poza ich granicami.



5. Narody powinny stosować ostrożne podejście do zagadnień ochrony środowiska.
6. Jeśli występuje niebezpieczeństwo pojawienia się poważnych lub nieodwracalnych szkód, brak pewności naukowej nie może być uzasadnieniem zaniechania efektywnych ekonomicznie środków zapobiegania degradacji środowiska.
7. W celu osiągnięcia zrównoważonego rozwoju ochrona środowiska powinna stanowić nieodłączną część procesu rozwoju i nie należy jej rozpatrywać w oderwaniu od niego.
8. Zlikwidowanie zjawiska biedy i zmniejszenie dysproporcji w standardzie życia mieszkańców różnych części świata jest sprawą zasadniczą dla realizacji zrównoważonego rozwoju i zaspokojenia potrzeb większości ludzi.
9. Narody powinny współpracować w celu zachowania, ochrony i przywracania dobrej kondycji i integralności ekosystemu Ziemi.
10. Kraje rozwinięte uznają odpowiedzialność, jaką ponoszą w poszukiwaniu dróg zrównoważonego rozwoju, uwzględniając oddziaływanie ich społeczeństw na środowisko Ziemi, jak również ze względu na zasoby technologiczne i finansowe, jakimi rozporządzają.
11. Narody powinny ograniczać i eliminować niezrównoważone modele produkcji i konsumpcji oraz popierać właściwe rozwiązania w dziedzinie polityki demograficznej.
12. Problemy ochrony środowiska najlepiej rozwiązywać przy współudziale obywateli, których obejmuje strefa oddziaływania tych problemów.
13. Narody powinny ułatwić i zachęcać do podnoszenia poziomu społecznej świadomości i uczestnictwa w działaniach przez szerokie udostępnianie informacji z zakresu problematyki ekologicznej.
14. Narody powinny wprowadzać skuteczne ustawodawstwo dotyczące środowiska i opracować lepsze przepisy krajowe, ustalające odpowiedzialność wobec ofiar zanieczyszczeń i odpowiedzialność za szkody w środowisku.
15. Poszczególne narody, jeśli rozporządzają odpowiednimi uprawnieniami, powinny oceniać oddziaływanie na środowisko proponowanych przedsięwzięć, co do których istnieje niebezpieczeństwo, że wywierają będą znaczny, negatywny wpływ na środowisko.

16. Narody powinny współpracować, wspierając otwarty międzynarodowy system gospodarczy, prowadzący do wzrostu gospodarczego i zrównoważonego rozwoju wszystkich państw.
17. Polityka w dziedzinie ochrony środowiska nie powinna być wykorzystywana jako środek nieuzasadnionego ograniczania handlu międzynarodowego.
18. Należy stosować zasadę, że zanieczyszczający ponosi koszty spowodowane zanieczyszczeniem.
19. Narody powinny się ostrzegać wzajemnie o klęskach żywiołowych lub działaniach, które mogą spowodować ujemne skutki transgraniczne.
20. Zrównoważony rozwój wymaga głębszego naukowego zrozumienia.
21. Narody powinny dzielić się wiedzą i nowatorskimi technologiami, by osiągnąć cel, jakim jest zrównoważenie rozwoju.
22. Pełny udział kobiet ma zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju.
23. Zdolności twórcze, ideały i odwaga młodzieży oraz wiedza społeczności tubylczych są również potrzebne.
24. Narody powinny uznawać i wspierać poczucie tożsamości, kultury i interesy ludności tubylczej.
25. Działania wojenne są nierozzerwalnie połączone z naruszeniem zrównoważonego rozwoju, tak więc narody powinny respektować międzynarodowe prawa chroniące środowisko w czasie konfliktów zbrojnych oraz powinny pracować wspólnie nad sformułowaniem nowych aktów prawnych, adekwatnych do sytuacji w świecie współczesnym.
26. Pokój, rozwój i ochrona środowiska są współzależne i nierozdzielne.

Włączona do *acquis communautaire* Wspólnot Europejskich w Traktacie z Maastricht zasada zrównoważonego rozwoju stała się jednym z podstawowych założeń unijnej polityki ekologicznej. „Zadaniem Wspólnoty jest, poprzez (...) realizację wspólnych polityk lub działań (...), popieranie w całej Wspólnocie harmonijnego, zrównoważonego rozwoju działań gospodarczych, trwałego i nieinflacyjnego rozwoju z poszanowaniem środowiska naturalnego (...)”<sup>11</sup>. W Traktacie Amsterdamskim (1997) zrównoważony rozwój określono jako jeden z priorytetów

---

<sup>11</sup> Art. 2 Traktatu Rzymskiego zmieniony Traktatem z Maastricht.

UE i uznano, że połączenie polityki ekologicznej, społecznej i gospodarczej ma prowadzić do rozwoju o charakterze zrównoważonym<sup>12</sup>.

## 1.2. Aktualne założenia polityki ekologicznej państwa

Obecnie polityka ekologiczna UE obejmuje cztery elementy:

- narodową politykę ekologiczną państw członkowskich,
- prawo pierwotne UE<sup>13</sup>,
- dyrektywy i rozporządzenia UE, obowiązujące kraje członkowskie,
- umowy międzynarodowe w ochronie środowiska<sup>14</sup>.

Wprowadzanie zasad zrównoważonego rozwoju w skali globalnej utrudnia nierównomierny rozwój społeczny i gospodarczy poszczególnych regionów. XX-wieczny podział na państwa „bogatej Północy” i „biednego Południa” w ostatnich dziesięcioleciach nasila się i dysproporcje rozwojowe są coraz bardziej widoczne. Pomimo wielu starań organizacji międzynarodowych, w państwach Afryki Subsaharyjskiej czy Ameryki Łacińskiej problem głodu i ubóstwa stale się powiększa. Stanowi on podstawową barierę rozwoju tych krajów. Kolejne bariery to niemożność wprowadzenia w tych krajach reform demokratycznych, rządów prawa, a także łamanie praw człowieka oraz konflikty (m.in. międzyplemienne czy graniczne).

Państwa rozwinięte wykładają znaczące środki finansowe na poprawę (i utrzymanie) stanu środowiska naturalnego. Państwa najbiedniejsze w Afryce, Azji czy Ameryce Południowej i Środkowej, choć także są narażone na negatywne efekty postępów techniki i nowych technologii<sup>15</sup>, nie

---

<sup>12</sup> S. Kozłowski, *Polityka ekologiczna państwa 1989–2000 – ujęcie historyczne*, w: A. Papuziński (red.), *Polityka ekologiczna III Rzeczypospolitej*, Wyd. Uczelniane Akademii Bydgoskiej, Bydgoszcz 2000, s. 52.

<sup>13</sup> Prawo pierwotne UE to traktaty założycielskie, umowy o akcesji nowych członków, konwencje uzupełniające, protokoły, załączniki.

<sup>14</sup> J. Łunarski (red.), *Aspekty środowiskowe*, Oficyna Wyd. Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2006, s. 45.

<sup>15</sup> Zagrożenia ekologiczne takie, jak efekt cieplarniany czy dziura ozonowa, będące ubocznym skutkiem postępu cywilizacyjnego, mają charakter transgraniczny i dotyczą w równym stopniu mieszkańców krajów bogatych i biednych. Są także inne zjawiska, np. problem pozbywania się, niszczenia i składowania odpadów przemysłowych – także toksycznych – bogate państwa skwapliwie rozwiązują, pozbywając się odpadów na terytorium państw

mają możliwości (i motywacji<sup>16</sup>), aby prowadzić działania na rzecz ochrony środowiska. Nie sprzyjają także wyrównaniu różnic zachodzące w świecie procesy globalizacyjne, które niejednokrotnie powodują obniżenie standardów życia ludności krajów ubogich (np. działalność korporacji międzynarodowych, narażająca wiele regionów świata na marginalizację)<sup>17</sup>. Ponadto, trudno oczekiwać od krajów rozwijających się, aby przestrzegały przepisów ograniczających stosowanie tradycyjnych technologii w przemyśle, jeśli nowe, korzystne dla środowiska rozwiązania technologiczne są dla nich niedostępne z różnych, głównie finansowych, powodów (lub gdy z ich wdrożeniem zwlekają kraje najbogatsze).

W wyniku wymienionych powyżej zjawisk realizacja zasad zrównoważonego rozwoju w skali globalnej jest utrudniona. Dlatego wprowadzanie tych zasad, także poprzez politykę o różnej skali (krajową czy międzynarodową) stanowi wielką szansę dla państw o niższym stopniu rozwoju społeczno-gospodarczego.

Jak już powiedziano, obecnie Polska jako członek Unii Europejskiej opracowuje i wdraża politykę ekologiczną zgodną z prawem unijnym. Jednak idee zrównoważonego rozwoju pojawiły się w kraju daleko wcześniej, bo już w latach 80. XX wieku (w Ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska z dnia 31 stycznia 1980 r., Dz.U. 1980 Nr 3, poz. 6, choć bardzo lakonicznie, ale jednak odniesiono się do ekorozwoju w art. 90, ust. 2: „Rada Ministrów określa politykę ekologiczną zgodną z zasadą zrównoważonego rozwoju”). Prowadzono wtedy politykę ekologiczną, która była rozumiana jako część składowa polityki gospodarczej<sup>18</sup>. W listopadzie 1990 roku Ministerstwo Ochrony Środowiska,

---

biednych. Wody przybrzeżne państw rozwijających się zamieniają się w zlewiska toksycznych ścieków, lasy tropikalne – w wysypiska odpadów.

<sup>16</sup> „Człowiek, który martwi się, czy będzie coś miał na następny posiłek, nie zamierza wysłuchiwać wykładów na temat ochrony środowiska – stwierdził jeden z uczonych hinduskich.” Cytat za W. Malendowski, Cz. Mojsiewicz, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Wyd. Fundacji Humaniora, Poznań 1997, s. 208.

<sup>17</sup> Zjawiska wspomniane powyżej (*toutes proportions gardées*) dotyczą także najuboższych regionów państw Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej.

<sup>18</sup> „W odróżnieniu od polityki ochrony przyrody, która kształtowała się samodzielnie, polityka ochrony środowiska wyłoniła się z polityki gospodarczej.(...) Początkowo nazywano ją nawet polityką gospodarczą w dziedzinie ochrony środowiska. (...)” Takiego określenia jeszcze w 1988 r. używała w swoich dokumentach ówczesna Komisja Planowania przy Radzie Ministrów. Zob. K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki: *Ochrona środowiska: problemy...*, op. cit., s. 72.

Zasobów Naturalnych i Leśnictwa wydało dokument *Polityka ekologiczna państwa*, w którym zawarto przesłanki nowej polityki ekologicznej oraz wskazano ekorozwój jako podstawę tej polityki.

W 1991 roku Sejm uchwalił *Politykę ekologiczną państwa*, w której zapisano: „Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uznaje ochronę środowiska za sprawę o najwyższej doniosłości, która musi być pilnie i z dużą determinacją podjęta przez całe społeczeństwo. Szczególna odpowiedzialność spoczywa na centralnych organach administracji rządowej i organach samorządowych. (...) Polityka ekologiczna powinna doprowadzić do sformułowania założeń polityki społeczno-gospodarczej na rok 1992 i lata następne, zgodnie z zasadami ekorozwoju, czyli zrównoważonego rozwoju. (...) Niezbędne jest, aby polityka Rządu w dziedzinach: energetycznej, przemysłowej, motoryzacyjnej, rolnej, zdrowotnej, edukacyjnej, naukowej i informacyjnej, była zgodna z założeniami polityki ekologicznej. Oznacza to, że w polityce gospodarczej kryteria ekologiczne uzyskają równoznaczną rangę z kryteriami ekonomicznymi.” Sejm RP uznał także, że polityka ekologiczna państwa powinna między innymi uwzględniać „rozwój systemu wychowania i edukacji ekologicznej w szkołach podstawowych, średnich i wyższych”<sup>19</sup>.

19 stycznia 1995 roku Sejm RP przyjął uchwałę w sprawie polityki zrównoważonego rozwoju, będącą potwierdzeniem akceptacji przez Polskę ustaleń Szczytu Ziemi. W uchwale powiedziano, że „zrównoważony rozwój, uznany za konieczność i obowiązek współczesnej cywilizacji (...) jest podstawowym dążeniem Rzeczypospolitej Polskiej. (...) Za szczególnie ważne zadanie do podjęcia i realizowania Sejm RP uznaje szeroką edukację społeczeństwa, a szczególnie młodego pokolenia Polaków, uświadamiającą sens i konieczność powszechnego obowiązywania zasad zrównoważonego rozwoju”<sup>20</sup>. Wspomniane dokumenty stały się wyznacznikami dla kolejnych aktów prawnych w zakresie polityki ekologicznej, opracowanych w latach 90.

---

<sup>19</sup> Uchwała Sejmu RP z dnia 10 maja 1991 r. w sprawie polityki ekologicznej (MP 1991 Nr 18, poz. 118). W 1994 r. został przyjęty Program wykonawczy do polityki ekologicznej państwa do 2000 roku, gdzie jako cel główny programu uznano „zapewnienie zauważalnej poprawy stanu środowiska oraz stworzenie warunków dla trwałego, zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego”, Komunikat po Radzie Ministrów z dnia 18.10.1994, [http://www.kprm.gov.pl/archiwum/1937\\_3560.htm](http://www.kprm.gov.pl/archiwum/1937_3560.htm).

<sup>20</sup> Uchwała Sejmu RP z dnia 19 stycznia 1995 r. w sprawie polityki zrównoważonego rozwoju (MP 1995 Nr 4, poz. 47).