

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 409

## Polityka ekologiczna a rozwój gospodarczy

Redaktorzy naukowi  
Andrzej Graczyk  
Agnieszka Ciechelska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska  
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz  
Łamanie: Małgorzata Czupryńska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronach internetowych  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska  
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2015

**ISSN 1899-3192**  
**e-ISSN 2392-0041**

**ISBN 978-83-7695-552-0**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:  
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
ul. Komandorska 118-120, 53-345 Wrocław  
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: [econbook@ue.wroc.pl](mailto:econbook@ue.wroc.pl)  
[www.ksiegarnia.ue.wroc.pl](http://www.ksiegarnia.ue.wroc.pl)

Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

Wstęp.....	9
------------	---

---

### Część 1. Ekonomiczne podstawy polityki ochrony środowiska

---

<b>Tomasz Żylicz:</b> Ekonomia w polskiej ochronie środowiska.....	13
<b>Dariusz Kielczewski:</b> Problem koordynacji polityki ekologicznej i polityki społecznej w kontekście zrównoważonego rozwoju .....	29
<b>Agnieszka Lorek:</b> Ocena polskiej polityki ekologicznej w warunkach wdrażania zrównoważonego rozwoju.....	38
<b>Zbigniew Szkop:</b> Badanie <i>willingness to pay</i> turystów odwiedzających Śląski Park Krajobrazowy.....	48

---

### Część 2. Informacyjne podstawy polityki ekologicznej

---

<b>Agnieszka Becla:</b> Wybrane kosztowo-zasobowe bariery wykorzystania informacji w realizacji lokalnej strategii zrównoważonego i trwałego rozwoju (na przykładzie niektórych gmin Dolnego Śląska).....	63
<b>Stanisław Czaja:</b> Teoriopoznawcze oraz metodyczno-metodologiczne problemy gromadzenia i wykorzystania informacji w realizacji lokalnej strategii zrównoważonego i trwałego rozwoju (na przykładzie wybranych gmin Dolnego Śląska, Ziemi Lubuskiej i Wielkopolski).....	84
<b>Piotr P. Małecki:</b> Podstawy metodologiczne tworzenia statystyki kosztów środowiskowych według nowych wymogów Eurostatu – wyzwania dla Polski .....	102
<b>Ksymbena Rosiek:</b> Istota i zakres definiowania kosztów środowiskowych ....	112

---

### Część 3. Instrumenty polityki ekologicznej

---

<b>Bogusław Fiedor, Andrzej Graczyk:</b> Instrumenty ekonomiczne II Polityki ekologicznej państwa.....	127
<b>Agnieszka Ciechelska:</b> Przegląd i ocena wybranych instrumentów gospodarki odpadami komunalnymi w II Polityce ekologicznej państwa .....	140
<b>Bartosz Bartniczak:</b> Możliwość wykorzystania instrumentów zwrotnych w projektach dotyczących rozwoju zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej .....	155

---

**Część 4. Polityka ekologiczna a problemy rolnictwa**

---

<b>Karol Kociszewski:</b> Ekonomiczne instrumenty ochrony środowiska w polskim rolnictwie .....	167
<b>Anna Kuczuk, Stefan Waclaw:</b> Działalność prośrodowiskowa gospodarstw rolnych w aspekcie realizacji Programu rolnośrodowiskowego .....	177
<b>Anetta Zielińska:</b> Rozwój rolnictwa ekologicznego na obszarach przyrodniczo cennych .....	195

---

**Część 5. Polityka ekologiczna a problemy energetyki**

---

<b>Alicja Małgorzata Graczyk:</b> Analiza i ocena zgodności instrumentów polityki ekologicznej dotyczących odnawialnych źródeł energii z zasadami zrównoważonego rozwoju .....	207
<b>Artur Ulrich:</b> Transformacja energetyczna w Niemczech – studium projektu „Efektywność Plus” .....	218
<b>Waldemar Kozłowski:</b> Ocena potencjału inwestycyjnego energetyki wiatrowej przez pryzmat uwarunkowań środowiskowych na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego .....	228
<b>Michał Ptak:</b> Ograniczanie emisji fluorowanych gazów cieplarnianych .....	239

---

**Część 6. Zrównoważony rozwój w krajach rozwijających się**

---

<b>Maciej Chrzanowski, Sylwia Dzedzic, Leszek Woźniak:</b> Ekoinnowacje w strategiach firm klastra „Dolina Lotnicza” .....	253
<b>Sylwia Dzedzic:</b> Ekologiczne miasta przyszłości. Masdar City – studium przypadku .....	264
<b>Tomasz Poskrobko, Anetta Zielińska:</b> Innowacje w krajach rozwijających się a zrównoważony rozwój.....	277

## Summaries

---

### Part 1. Economic bases of environmental policy

---

<b>Tomasz Żylicz:</b> Economics in environmental protection in Poland .....	13
<b>Dariusz Kielczewski:</b> Problem of coordination of ecological policy and social policy in the context of sustainable development .....	29
<b>Agnieszka Lorek:</b> Assessment of Polish environmental policy in terms of implementation of sustainable development .....	38
<b>Zbigniew Szkop:</b> Study of <i>Willingness to Pay</i> of tourists visiting Ślęza Landscape Park .....	48

---

### Part 2. Information bases of ecological policy

---

<b>Agnieszka Becla:</b> Chosen costs and resources barriers of using information in the realization of local sustainable development strategy (on the example of some Lower Silesian communes) .....	63
<b>Stanisław Czaja:</b> Theoretical, cognitive and methodological problems of accumulation and utilization of information in the realization of local sustainable development strategy (on the example of chosen of Lower Silesia, Lubuska Province and Wielkopolska communities) .....	84
<b>Piotr P. Małecki:</b> Methodological base for environmental costs statistics according to the new Eurostat requirements and resulting challenges for Poland .....	102
<b>Ksymbena Rosiek:</b> The nature and scope of environmental costs defining .....	112

---

### Part 3. Ecological policy tools

---

<b>Bogusław Fiedor, Andrzej Graczyk:</b> Economic instruments of II State Ecological Policy .....	127
<b>Agnieszka Ciechelska:</b> Review and evaluation of chosen municipal waste management tools .....	140
<b>Bartosz Bartniczak:</b> The ability to use financial instruments in projects relating to sustainable multi-model urban mobility .....	155

---

### Part 4. Ecological policy vs. agriculture problems

---

<b>Karol Kociszewski:</b> Economic instruments of environment protection in Polish agriculture .....	167
--	-----

<b>Anna Kuczuk, Stefan Waclaw:</b> The environmentally-friendly activity of farms in the aspect of Agri-environmental Programme realization.....	177
<b>Anetta Zielińska:</b> The development of ecological farming in natural valuable areas .....	195

---

## **Part 5. Ecological policy vs. power industry problems**

---

<b>Alicja Małgorzata Graczyk:</b> Analysis and assessment of ecological policy instruments of RES in accordance with sustainable development principles.....	207
<b>Artur Ulrich:</b> Energy transition in Germany – study of Efficiency Plus project.....	218
<b>Waldemar Kozłowski:</b> Assessment of investment potential of wind power industry through the prism of environmental conditions on the example of Warmian-Masurian Voivodeship .....	228
<b>Michał Ptak:</b> Reducing the emissions of fluorinated greenhouse gases.....	239

---

## **Part 6. Sustainable development in developing countries**

---

<b>Maciej Chrzanowski, Sylwia Dzedzic, Leszek Woźniak:</b> Eco-innovations in the strategies of enterprises from “Aviation Valley” cluster.....	253
<b>Sylwia Dzedzic:</b> Ecological future cities. Masdar City – a case study.....	264
<b>Tomasz Poskrobko, Anetta Zielińska:</b> Innovations in developing countries vs. sustainable development .....	277

**Agnieszka Lorek**

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach  
e-mail: agnieszka.lorek@ue.katowice.pl

---

## **OCENA POLSKIEJ POLITYKI EKOLOGICZNEJ W WARUNKACH WDRAŻANIA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU**

---

## **ASSESSMENT OF POLISH ENVIRONMENTAL POLICY IN TERMS OF IMPLEMENTATION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

---

DOI: 10.15611/pn.2015.409.03

**Streszczenie:** Polityka ekologiczna stanowi istotny integralny element polityki zrównoważonego rozwoju. Dla implementacji tej polityki ważne jest spełnianie wymogów wysokiego poziomu ochrony środowiska i oszczędnego gospodarowania zasobami. Polska polityka ekologiczna wykazuje obecnie wiele braków i zaniechań, m.in. niewystarczające działania w zakresie ochrony powietrza i gospodarki odpadami komunalnymi, niski poziom wspierania ekoinnowacyjności gospodarki oraz słabą egzekucję przepisów ochrony środowiska. Celem artykułu jest ocena wybranych aspektów polskiej polityki ekologicznej w warunkach wdrażania zrównoważonego rozwoju. Podstawowymi metodami badawczymi zastosowanymi w artykule są: analiza dokumentów strategicznych oraz dostępnych raportów i opracowań dotyczących realizacji polityki ekologicznej państwa w okresie 2009-2014.

**Słowa kluczowe:** polska polityka ekologiczna, implementacja, zrównoważony rozwój.

**Summary:** Environmental policy is an important element of sustainable development. It is an integral part of this policy, and a high level of compliance with the requirements of environmental protection and resource efficiency are crucial to the implementation of this policy. Polish environmental policy is now showing a lot of gaps and omissions, for example: problems with air quality protection, rational management of municipal waste or insufficient support for eco innovation. The purpose of this article is to evaluate selected aspects of Polish environmental policy in terms of implementation of sustainable development. The basic research methods applied in this article are the analysis of strategic documents and available reports and analyzes on the implementation of the National Environmental Policy for the period 2009-2014.

**Keywords:** Polish environmental policy, implementation, sustainable development.

## 1. Wstęp

Zarówno teoria ekonomii, jak i praktyka wskazują na to, że ułomne mechanizmy rynkowe nie są w stanie zapewnić właściwego poziomu ochrony środowiska bez interwencyjnej polityki państwa. Decyzje użytkowników środowiska mogą być racjonalne z prywatnego punktu widzenia, często jednak są destruktywne z punktu widzenia społecznego – naruszają bowiem interesy nie tylko obecnego, lecz także przyszłych pokoleń. Dlatego też nierzadko reprezentowany jest pogląd, że rynek nie jest w stanie określić społecznie pożądanej skali eksploatacji środowiska. Konieczne zatem staje się prowadzenie określonej polityki środowiskowej, która powinna uwzględniać wymogi ochrony środowiska, przy czym wyważenie właściwych proporcji między niezbędnym interwencjonizmem a wolnym rynkiem jest szczególnie istotne. Niezbędny interwencjonizm państwa powinien ograniczać się do niedopuszczenia do dewastacji bądź rabunkowej eksploatacji ograniczonych zasobów, w tym zasobów środowiska naturalnego. Podobnie jak i inne polityki, polityka ekologiczna musi opierać się na kompromisie między różnymi potrzebami a możliwymi do osiągnięcia efektami. Przedstawiciele organizacji ekologicznych pragną chronić środowisko naturalne za wszelką cenę, natomiast przedsiębiorcy oczekują minimalizowania obciążeń ekologicznych nakładanych na firmy. Odpowiedzią na te problemy może być polityka środowiskowa prowadzona zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, która nie koliduje z polityką gospodarczą, gdyż zasadnicze znaczenie nadaje zapewnieniu stałości strumieni dóbr i usług pozyskiwanych ze środowiska naturalnego, nie preferuje natomiast wyłącznie jakości środowiska jako celu nadrzędnego. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, iż w koncepcji zrównoważonego rozwoju nieusuwalne naturalne bariery rozwoju występują w sferze ekologicznej, dlatego dla wdrażania polityki zrównoważonego rozwoju kluczowe znaczenie ma skuteczna realizacja polityki ekologicznej. Należy również pamiętać, iż w Polsce zrównoważony rozwój zyskał rangę konstytucyjną i jest wymieniany jako integralna część wielu planów i działań państwa, zarówno na szczeblu centralnym, jak i w praktyce funkcjonowania samorządów terytorialnych.

Celem artykułu jest ocena wybranych (najistotniejszych w opinii autorki tekstu) aspektów polskiej polityki ekologicznej w warunkach wdrażania zrównoważonego rozwoju. Podstawowymi metodami badawczymi zastosowanymi w artykule są: analiza dokumentów strategicznych oraz dostępnych raportów i opracowań dotyczących realizacji polityki ekologicznej państwa w okresie 2009-2014.

## 2. Rys historyczny polskiej polityki ekologicznej

W Polsce przez dłuższy czas ochronę środowiska traktowano jako jeden z elementów polityki gospodarczej. W latach osiemdziesiątych XX w., głównie pod wpływem nowo rozwijającej się nauki – ekologii społecznej, zauważono powiązania pomiędzy polityką ekologiczną i społeczną. Przyjęta w 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej



Polskiej stwierdza, że Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 5), ustala także, że ochrona środowiska jest obowiązkiem m.in. władz publicznych, które poprzez swą politykę powinny zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74). Obecnie politykę ekologiczną możemy zdefiniować jako świadomą i celową działalność państwa w zakresie użytkowania, utrzymania i kształtowania przyrodniczych podstaw rozwoju narodu, w tym także rozwoju gospodarki [Poskrobko 1999, s. 70-74; por. Górka, Poskrobko, Radecki 1998, s. 63-98, Janikowski, Krupanek 2000, s. 83-98; Graczyk 1999, s. 45-54]. Dokumentem strategicznym, określającym kierunki prowadzenia polityki w tym zakresie, jest opracowywana okresowo Polityka ekologiczna państwa. Polityka ekologiczna państwa ma na celu tworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska, przy czym na podstawie aktualnego stanu środowiska powinna ona określać:

- cele ekologiczne,
- priorytety ekologiczne, rodzaj i harmonogram działań,
- środki niezbędne do osiągnięcia celów, w tym środki finansowe.

Pierwsza Polityka ekologiczna państwa [Ministerstwo Środowiska 1991], przyjęta przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwałą z dnia 10 maja 1991 r., wyznaczała zadania dla terenowych organów administracji centralnej i samorządów. Do zadań przypisanych terenowym organom administracji centralnej zaliczono regionalizację procesów realizacyjnych i koordynację działań cząstkowych, kontrolę działania podmiotów gospodarczych, wdrażanie instrumentów finansowych monitoring środowiska, gospodarowanie zasobami wodnymi, lasami, ochronę przyrody i atmosfery na terenie regionu lub województwa. Kolejnymi dokumentami przygotowanymi przez Ministerstwo Środowiska, uwzględniającymi istotne zmiany polityczne, gospodarcze i społeczne oraz stanu środowiska w kraju, a także rozwój współpracy międzynarodowej i procesów integracyjnych, były:

a) Nowa Polityka ekologiczna państwa (II Polityka ekologiczna państwa) przyjęta przez Sejm RP w 2001 r. W Nowej Polityce ekologicznej państwa główną zasadą była przyjęta w Konstytucji RP zasada zrównoważonego rozwoju. W polityce tej wymienia się również wiele innych zasad, jak:

- zasada zintegrowanego podejścia do ochrony środowiska,
- zasada likwidacji zanieczyszczeń źródła,
- zasada regionalizacji,
- zasada równego dostępu do środowiska przyrodniczego traktowana w kategoriach: sprawiedliwości międzypokoleniowej, międzyregionalnej i międzygrupowej,
- zasada uspołecznienia,
- zasada subsydiarności,
- zasada skuteczności ekologicznej i efektywności ekonomicznej,
- zasada „zanieczyszczający płaci”,
- zasada stosowania najlepszej dostępnej technologii (BAT – *Best Available Techniques*).

b) Polityka ekologiczna państwa na lata 2003-2006 uwzględniająca perspektywy na lata 2007-2010, będąca uszczegółowieniem II Polityki ekologicznej państwa.

c) Polityka ekologiczna państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016.

### 3. Ocena realizacji wybranych aspektów polityki ekologicznej

Obecnie obowiązującym dokumentem jest Polityka ekologiczna państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016. Dokument ten nie był w ostatnim czasie aktualizowany, a także nie opracowano nowej „polityki ekologicznej”, co świadczy o niedocenianiu problemów ekologicznych oraz braku całościowej wizji odnośnie do sposobów i kierunków prowadzenia tej polityki przez ekipę rządzącą. Według jeszcze obowiązującej Polityki nadrzędnym, strategicznym celem polityki ekologicznej państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego kraju (mieszkańców, zasobów przyrodniczych i infrastruktury społecznej) i tworzenie podstaw do zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego. Planowane działania w obszarze ochrony środowiska w Polsce wpisują się w priorytety w skali Unii Europejskiej. Zaliczono do nich: działania na rzecz zapewnienia realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, przystosowanie do zmian klimatu oraz ochronę różnorodności biologicznej. Stąd za cele realizacyjne polityki ekologicznej uznano:

- ochronę klimatu,
- dalszą poprawę jakości środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego dla ochrony zdrowia mieszkańców Polski,
- zrównoważone wykorzystanie materiałów, wody i energii,
- ochronę dziedzictwa przyrodniczego i racjonalne wykorzystanie zasobów przyrody,
- wzmacnianie systemu zarządzania ochroną środowiska.

Zgodnie z dokumentem Polityka ekologiczna państwa w latach 2009-2012 z perspektywą roku 2016 oszacowano, że niezbędne nakłady na wykonanie zadań w latach 2009-2012 wyniosły 66,2 mld zł, a na lata 2013-2016 wyniosą 63,5 mld zł (ceny z 2007 r.). Ocenia się, że ponad 80% zapotrzebowania na środki finansowe przeznaczone na realizację celów polityki ekologicznej wynikało z konieczności wdrażania Traktatu akcesyjnego i nowych dyrektyw [NFOŚiGW 2013]. Pomimo wzrostu nakładów na ochronę środowiska (wzrost z 39 do 51 euro *per capita* w skali roku w okresie 2009-2011) w Polsce kształtują się one na ponad trzykrotnie niższym poziomie niż średnia dla UE [Ministerstwo Środowiska 2014, s. 8].

W roku 2014 rząd dokonał przeglądu realizacji polityki ekologicznej, opracowując Raport z realizacji polityki ekologicznej państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do 2016 [Ministerstwo Środowiska 2014]. Oceniając całokształt polskiej polityki ekologicznej, za jej sukces można uznać poprawę wielu aspektów organizacyjnych i infrastrukturalnych związanych z ochroną środowiska (szczególnie pozytywne tendencje związane z oczyszczaniem ścieków komunalnych i ograniczeniem

ich wpływu na środowisko). Pomimo tych niewątpliwie pozytywnych tendencji należy wskazać wiele braków i zaniechań w dziedzinie tej polityki, przykładowo:

1. Niedostateczne działania w zakresie ochrony powietrza. Największym problemem związanym z jakością powietrza w naszym kraju jest ponadnormatywne stężenie pyłu zawieszonego (PM<sub>10</sub> i PM<sub>2,5</sub>) oraz benzo(a)pirenu (B(a)P). Według informacji Europejskiej Agencji Środowiska aż 6 polskich miast znalazło się w pierwszej dziesiątce miast europejskich z największą liczbą dni w roku, w których przekroczono dobowe dopuszczalne stężenie pyłu PM<sub>10</sub>. Jak zauważa Najwyższa Izba Kontroli w raporcie „Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami”, w kontrolowanym okresie (2008 – I półrocze 2014) Polska nawet nie zbliżyła się do unijnych norm jakości powietrza. Niedotrzymanie standardów jakości powietrza określonych w unijnej dyrektywie CAFE może mieć dla naszego kraju dotkliwe skutki finansowe. Grozi nam postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości, który może nałożyć na Polskę 4 mld zł kary za niedopełnienie unijnej dyrektywy [Najwyższa Izba Kontroli 2014a].

2. Niski poziom egzekucji istniejących przepisów w dziedzinie ochrony środowiska i niewystarczające kompetencje kontrolne Inspekcji Ochrony Środowiska. Brakuje również instytucji dysponującej uprawnieniami policyjnymi, pozwalającymi na szybką reakcję w sytuacji zagrożenia środowiska. W ostatnich latach nastąpiła ok. 4-5% redukcja zatrudnienia w Inspekcji Ochrony Środowiska. Zmiana ta miała negatywny wpływ na funkcjonowanie inspekcji ze względu na ubytek wysoko wykwalifikowanych pracowników [Ministerstwo Środowiska 2014, s. 99]. Negatywnie można również ocenić kontrolę starostów, dotyczącą sprawowania przez nich nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym ich właściwością. Jak wykazała kontrola NIK przeprowadzona w latach 2013-2014, problemem jest ograniczenie wykonywania tych czynności jedynie do spraw związanych ze skargami lub też całkowite zaniechanie tego obowiązku [Najwyższa Izba Kontroli 2014b, s. 9]. Na to, jak istotne, a jednocześnie niedostrzegane są kwestie związane z przestrzeganiem prawa w dziedzinie ochrony środowiska, wskazują badania przeprowadzone wśród przedsiębiorców przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP). Problem ten dotyczy szczególnie firm działających w mniejszych miejscowościach albo zlokalizowanych w miejscach, gdzie jeden lub kilku przedsiębiorców cieszy się dominującą pozycją rynkową. Panuje tam powszechne przekonanie o „przymykaniu oka” na formalny aspekt spraw środowiskowych [PARP 2011a, s. 15].

3. Brak wystarczającego i systemowego wsparcia przedsiębiorstw chcących opracowywać i/lub wdrażać nowoczesne ekotechnologie (m.in. brak polityki wspierania powstawania i rozwoju ekoklastrów, brak wsparcia wprowadzania pojazdów o niskiej emisji i wysokiej efektywności energetycznej). Pozytywnie należy ocenić wdrożone przez Ministerstwo Środowiska programy wspierające ekoinnowacyjność (np. GreenEvo – Akcelerator Zielonych Technologii, DesignEvo), jednak działania te nie stanowią całościowej polityki wspierającej przedsiębiorstwa we

wdrażaniu nowoczesnych i bezpiecznych dla środowiska wzorców postępowania i technologii. Przeprowadzona w 2011 r. przez PARP analiza pt. „Wzorce zrównoważonej produkcji (WZP) w działalności przedsiębiorstw – propozycja rozwiązań systemowych wspierających wdrażanie WZP w MŚP” [PARP 2011b] wskazuje na oczekiwania przedsiębiorców w tym zakresie. Analiza ta wykazała, iż większość MŚP, które dotychczas nie wdrażały wzorców zrównoważonej produkcji (72,1%), mogłyby dokonać zmian prośrodowiskowych, gdyby zniesione zostały różnego rodzaju bariery. Najważniejsze z nich to brak funduszy na tego typu rozwiązania (65% wskazań), częste zmiany w prawie (62%) i niejasności przepisów dotyczących ochrony środowiska (52%). Ponadto przeszkodę stanowi brak wsparcia ze strony instytucji publicznych (55%), niedostatek partnerów zainteresowanych współpracą przy wdrażaniu rozwiązań proekologicznych (49%), zbyt mała wiedza na temat rozwiązań proekologicznych możliwych do zastosowania w firmie (49%) oraz brak przekonania pracowników o konieczności wprowadzania rozwiązań proekologicznych (49%). Największą zachętę we wdrażaniu wzorców zrównoważonej produkcji stanowiłyby ulgi podatkowe. Przedstawiciele branży usługowej częściej od innych firm wymieniali wprowadzenie dopłat do produktów prośrodowiskowych oraz wdrożenie preferencyjnych kredytów, które pozwoliłyby na finansowanie rozwiązań prośrodowiskowych w przedsiębiorstwie. Firmy z branży finansowej wskazywały na konieczność pogłębiania wiedzy na temat działań zmniejszających wpływ na środowisko naturalne (np. darmowe szkolenia pracowników) [*Ekoinnowacje po polsku* 2012]. Istotnym niedostatkiem polskiej polityki ekologicznej jest również brak postępów w tworzeniu korzyści ekonomicznych dla firm i instytucji będących w systemie EMAS. W latach 2009-2012 w systemie tym zarejestrowanych zostało jedynie 26 nowych przedsiębiorstw, a na koniec 2012 r. łącznie było ich 39. Zrealizowano jedną kampanię informacyjną nt. EMAS dla przedsiębiorców [Ministerstwo Środowiska 2014, s. 10]. Kolejny problem dotyczy bardzo wolnego postępu we wdrażaniu „zielonych” zamówień publicznych. Z badań przeprowadzonych przez Urząd Zamówień Publicznych (UZP) wynika, że w 2006 r. 4% zamówień publicznych miało „zielony” przedmiot zamówienia lub zawierało kryteria o charakterze środowiskowym. UZP opracował i realizował Krajowy Plan Działań w zakresie zielonych zamówień publicznych na lata 2007-2009 [Urząd Zamówień Publicznych 2007] oraz Krajowy Plan Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2010-2012 [Urząd Zamówień Publicznych 2010], które obejmowały działania informacyjno-szkoleniowe na rzecz przedstawicieli instytucji zamawiających, służące popularyzacji uwzględniania aspektów środowiskowych w postępowaniach przetargowych. Mimo szeregu działań zrealizowanych w ramach Planu Działań na lata 2010-2012 nie udało się zwiększyć odsetka zielonych zamówień do zakładanego poziomu 20%. Z badań przeprowadzonych przez UZP wynika, że udział zamówień publicznych mających „zielony” przedmiot zamówienia lub zawierających kryteria o charakterze środowiskowym wynosił: w 2006 r. – 4%; w 2009 r. – 10,5%; w 2010 r. – 9%; w 2011 r. – 12%; w 2012 r. – 12%. Wartość rynku zamówień publicznych w Polsce

(144,1 mld zł w 2011 r.) jest dowodem na duży potencjał w tym obszarze oraz wskazuje na rolę administracji publicznej, która może oraz powinna odgrywać ważną rolę w inicjowaniu i utrwalaniu zachowań proekologicznych, umożliwiając tym samym rozwój wyrobów i usług charakteryzujących się wysokimi standardami środowiskowymi i społecznymi. Zielone zamówienia publiczne wskazane zostały także w Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r. (BEiŚ) [Ministerstwo Gospodarki 2014] jako jedno z najbardziej skutecznych narzędzi pozwalających na kształtowanie wzorców produkcji i konsumpcji. W ramach przeprowadzonej ankiety CAWI (Computer-Assisted Web Interview) tylko 3% gmin zadeklarowało, że w latach 2009-2012 stosowało system zielonych zamówień [Ministerstwo Środowiska 2014, s. 70].

Ostatnie lata charakteryzuje także niska ranga polityki ekologicznej wśród innych polityk państwa. Wprawdzie 15 listopada 2008 r. weszła w życie 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 (ustawa OOOŚ)<sup>1</sup> jednak uwzględnienie celów ekologicznych w innych politykach państwa jest wciąż niewystarczające. Czynniki ekologiczne powinny być uznawane za równoprawne kryteria przy podejmowaniu decyzji i formułowaniu pozostałych polityk, a szczególnie polityki gospodarczej, w której brakuje te są szczególnie widoczne (np. brak działań w zakresie możliwości wprowadzenia „zielonej reformy podatkowej”). Polityka prowadzona przez rząd zarówno premier Ewy Kopacz, jak i premiera Donalda Tuska często pomijała w praktyce przy podejmowaniu istotnych decyzji kryteria ekologiczne, marginalizując tematykę ekologiczną jedynie do resortu środowiska, co nie jest zgodne z koncepcją zrównoważonego rozwoju zakładającą włączenie celów ekologicznych do wszystkich polityk państwa. Polska miała także poważne problemy z wypełnieniem wymogów traktatowych stawianych przez Unię Europejską. Według raportu oceniającego realizację polityki ekologicznej państwa:

- W obszarze gospodarki ściekowej przewidziany w Traktacie akcesyjnym stopień redukcji zanieczyszczeń biodegradowalnych, wynoszący 86%, nie został

---

<sup>1</sup> Zgodnie z art. 46 ustawy OOOŚ, przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (SOOŚ) wymagają projekty:

- koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, planów zagospodarowania przestrzennego oraz strategii rozwoju regionalnego,
- polityk, strategii, planów lub programów w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, opracowywanych lub przyjmowanych przez organy administracji, wyznaczających ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko,
- polityk, strategii, planów lub programów innych niż wymienione w pkt 1 i 2, których realizacja może spowodować znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000, jeżeli nie są one bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynikają z tej ochrony.



uzyskany – w 2011 r. redukcja wyniosła 76%. Wymagany stopień obsługi zbiorczymi sieciami kanalizacyjnymi został osiągnięty w 406 aglomeracjach, co stanowi tylko 23% wszystkich aglomeracji, a 1322 (77%) aglomeracje nie osiągnęły jeszcze wymaganych stopni obsługi.

- W obszarze ochrony różnorodności biologicznej najważniejsze jest wdrożenie dyrektyw: siedliskowej i ptasiej. W związku z niepełną ich transpozycją Komisja Europejska wszczęła przeciwko Polsce postępowania, które zakończyły się skazującymi wyrokami Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Problemem w wypełnianiu wymogów traktatowych jest też to, iż większość parków narodowych, parków krajobrazowych i rezerwatów nie ma planów ochrony, mimo iż są one ustawowo wymagane. Według aktualnych szacunków w okresie 2014-2020 na realizację zobowiązań akcesyjnych w zakresie wypełnienia przepisów dyrektyw siedliskowej i ptasiej wymagane są nakłady finansowe rządu 1968 mln euro. Istotne działania w zakresie ochrony różnorodności biologicznej, które umożliwią wykonywanie zobowiązań akcesyjnych w dłuższej perspektywie oraz realizacja ochrony czynnej siedlisk wymagać będą nakładów rządu 1 mld euro.
- W dziedzinie gospodarki odpadami podstawowym obszarem problemowym, w którym zobowiązania akcesyjne nie zostały zrealizowane, jest gospodarka odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie poziomów masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, które mogą być kierowane na składowiska odpadów. W celu realizacji zobowiązań akcesyjnych przeprowadzono reformę systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, która weszła w życie w 2013 r., lecz rozwiązania te nie zlikwidowały podstawowych problemów w tym zakresie (m.in. dzięki wysypiska śmieci, spalanie odpadów w piecach). Nakłady inwestycyjne w dziedzinie gospodarki odpadami na lata 2011-2020 szacowane są na 7-20 mld zł.
- Akty prawa wspólnotowego w dziedzinie ochrony powietrza i klimatu, efektywności energetycznej oraz odnawialnych źródeł energii były wdrażane do polskiego prawa z opóźnieniem. Komisja Europejska miała również zastrzeżenia odnośnie do niepełnego wdrożenia części przepisów UE. Ze względu na specyfikę sektora energetycznego oraz sektora bytowo-komunalnego Polska ma problem z osiągnięciem standardów jakości powietrza, określonych dyrektywą CAFE<sup>2</sup> w odniesieniu do pyłu PM10 oraz dyrektywą 2004/107/WE<sup>3</sup> odnośnie do benzo(a)pirenu. Szacuje się, iż koszt dostosowania Polski do prawodawstwa unijnego w zakresie ochrony powietrza będzie wynosił kilkadziesiąt mld zł, największe nakłady związane będą z wdrożeniem działań naprawczych określonych w pro-

---

<sup>2</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrza dla Europy.

<sup>3</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/107/WE z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu.

gramach ochrony powietrza oraz dostosowaniem do wymagań dyrektywy IED<sup>4</sup>. Oszacowane koszty wdrożenia pakietu energetyczno-klimatycznego wahają się między 0,5% a 4% PKB rocznie. Według szacunków zawartych w ocenie skutków regulacji do projektu ustawy o odnawialnych źródłach energii (wersja 6.2) roczne koszty realizacji celu – 15% udziału OZE w końcowym zużyciu energii brutto – wyniosą od 3,7 do 4,1 mld zł (w zależności od roku) [Ministerstwo Środowiska 2014, s. 19-20].

#### 4. Zakończenie

Polska polityka ekologiczna wykazuje liczne braki i zaniechania. Pomimo wielu lat transformacji Polskę w tym zakresie dzieli wciąż duży dystans do „starych” państw członkowskich Unii Europejskiej. Polityka ekologiczna państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016 jest dobrze przygotowanym dokumentem, jednak duży problem stanowi brak aktywnych działań polityków odnośnie do wdrażania w praktyce jej poszczególnych zapisów. Wobec zaniechań wymienionych w tym artykule (z których za najistotniejsze należy uznać niewystarczające działania w zakresie ochrony powietrza i gospodarki odpadami komunalnymi, niski poziom wspierania ekoinnowacyjności gospodarki oraz słabą egzekucję istniejących przepisów ochrony środowiska) konieczna jest intensyfikacja działań oraz zmiana postaw polityków. Na taką zmianę może wpłynąć presja ze strony społeczeństwa. Wprawdzie polskie społeczeństwo generalnie charakteryzuje się niskim poziomem świadomości ekologicznej, lecz obecnie możemy zaobserwować liczne protesty społeczne dotyczące stanu środowiska (przede wszystkim niezgodnego z prawem składowania lub utylizacji odpadów, zanieczyszczenia powietrza spowodowanego przez zakłady przemysłowe i ich wpływu na zdrowie czy też likwidacji obszarów zielonych w miastach). Budząca się świadomość społeczna odnośnie do negatywnych efektów środowiskowych może spowodować większe zainteresowanie polityków tą tematyką, a zapisy odnoszące się do zrównoważonego rozwoju i utrzymania wysokiego poziomu ochrony środowiska umieszczone w różnego rodzaju dokumentach strategicznych znajdują swoje odzwierciedlenie w praktyce.

#### Literatura

*Ekoinnowacje po polsku*, 2012, Ecomanager 7 (28).

Górka K., Poskrobko B., Radecki W., 1998, *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, PWE, Warszawa.

Graczyk A., 1999, *Nowa polityka ekologiczna*, [w:] *Polityka ekologiczna w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo IBiS, Wrocław.

---

<sup>4</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych – IED (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola).

- Janikowski R., Krupaneck J., 2000, *Analiza porównawcza polityk ekologicznych Unii Europejskiej i Polski*, [w:] M. Burchard-Dziubińska (red.), *Integracja Polski z Unią Europejską w dziedzinie ochrony środowiska – problemy, korzyści, zagrożenia*, Wydawnictwo Biblioteka, Łódź.
- Ministerstwo Gospodarki, 2014, *Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko perspektywa do 2020 r.*, Warszawa.
- Ministerstwo Środowiska, 1991, *Polityka ekologiczna państwa*, Warszawa.
- Ministerstwo Środowiska, 2000, *Nowa polityka ekologiczną państwa (II Polityka ekologiczna Państwa)*, Warszawa.
- Ministerstwo Środowiska, 2002, *Polityka ekologiczna państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010*, Warszawa.
- Ministerstwo Środowiska, 2008, *Polityka ekologiczna państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016*, Warszawa.
- Ministerstwo Środowiska, 2014, *Raport z realizacji polityki ekologicznej państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do 2016*, Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli, 2014a, *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*, Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli, 2014b, *Wykonywanie przez starostów obowiązków wynikających z ustawy – Prawo ochrony środowiska*, Warszawa.
- NFOŚiGW, 2013, *Materiały opracowane przez NFOŚiGW na Konferencję Klimatyczną COP19 w Warszawie (The system of financing environmental protection in Poland Climate Change Conference 2013 COP 19 in Warsaw)* nt. „Finansowania ochrony środowiska w Polsce”, <https://www.wfosigw.pl> (30.03.2015).
- PARP, 2011, *Wzorce zrównoważonej produkcji (WZP) w działalności przedsiębiorstw – propozycja rozwiązań systemowych wspierających wdrażanie WZP w MSP*, Warszawa.
- PARP, 2011, *Zrównoważona produkcja w działalności przedsiębiorstw*, Warszawa.
- Poskrobko B., 1999, *Ewolucja polityki ekologicznej w Polsce*, [w:] *Polityka ekologiczna w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo IBIŚ, Wrocław.
- Urząd Zamówień Publicznych, 2007, *Krajowy Plan Działań w zakresie zielonych zamówień publicznych na lata 2007-2009*, Warszawa.
- Urząd Zamówień Publicznych, 2010, *Krajowy Plan Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2010-2012*, Warszawa.
- 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 (ustawa OOS), Dz.U. z 2008 r., nr 199, poz. 1227.