Hubert WITCZAK

OCENA ZMIAN STRUKTURY ORGANIZACYJNEJ OCHRONY ŚRODOWISKA W POLSCE W LATACH 1970-1985

Wstęp

Celem opracowania jest przedstawienie oceny zmian struktury organizacyjnej ochrony przyrody i środowiska w Polsce w latach 1970-1985. Osiągnięcie tego celu wymagało podjęcia zadań opisowych, analitycznych oraz krytycznej oceny. Realizacja tych zadań w tak złożonej materii, postawiła określone problemy metodologiczne.

Zakres przedmiotowy badań objął strukturę organizacyjną przyrody i ochrony środowiska. Rozległość zakresu i ograniczenia badawcze zmusiły do koncentrowania uwagi na węzłowych zagadnieniach przedmiotowych. Zasadnicze podejście polegało na rozpatrywaniu struktury organizacyjnej ochrony przyrody i środowiska w kraju jako całości. Stąd poszczególne sektory gospodarki, administracji i społeczeństwa oraz instytucje, traktowane były jako elementy tej struktury. Dlatego też nie poświęcono więcej miejsca budowie strukturalnej wybranych elementów, jak np. analizie struktury departamentów ministerstw. Starano się w równym stopniu rozłożyć akcenty badawcze na statyczne i dynamiczne ujęcie struktury. Podobnie podjęto próbę utrzymania równoważnych proporcji w badaniu struktury ochrony w przekroju cyklu działań ochronnych, tj. preparacji, realizacji i kontroli. Ważną rolę w badaniach struktury odegrało ujmowanie jej także od strony komponentów przedmiotu ochrony: głównie w podziale na przyrodę i środowisko (co wyniknęło w sposób naturalny z rzeczywistych cech obiektu badanego), ale także uwzględnienie ich składników rodzajowych. Wreszcie starano się rozpatrywać strukturę organizacyjną ochrony przyrody i środowiska na szerszym tle: prawnym i strukturalnym.

Zakres rzeczowy badań dotyczył przedmiotów aktywności społecznej, których wpływ na środowisko i jego ochronę był i jest znaczący. Podmioty te pogrupowano w cztery zbiory:

- władza i administracja kraju,
- podmioty użytkujące środowisko,
- podmioty podtrzymujące ochronę przyrody i środowiska,
- organizacje społeczne zaangażowane w ochronę środowiska.

Główny nacisk w badaniach położono na władze i administrację kraju, a w tym władze i administrację państwa. Uznano bowiem, że podmioty te były relatywnie

najważniejszym składnikiem organizacji ochrony w Polsce. Drugim elementem zbioru były tu organizacje polityczne i młodzieżowe. Do podmiotów użytkujących środowisko zaliczono: gospodarstwa domowe, instytucje gospodarcze oraz podmioty komunalne. Trzeci zbiór zawierał dwa elementy: podmioty szeroko rozumianej nauki oraz podmioty projektujące i produkujące urządzenia ochronne. Wreszcie do czwartego zbioru zaliczono wszelkiego rodzaju towarzystwa, stowarzyszenia, kluby itp.

Jak już wspomniano badaniami objęto przestrzeń całego kraju. Nie prowadzono jednak analizy przestrzennej w dosłownym znaczeniu, tzn. nie badano na przykład nasilenia i sprawności struktur ochronnych w poszczególnych rejonach kraju. Również w miarę możliwości, jednak w stopniu ogólnym, starano się uwzględnić ewentualne struktury organizacyjne ochrony, które powstawały w rezultacie podejmowania przez Polskę współpracy międzynarodowej, w tym także z najbliższymi sąsiadami.

Analizie poddano lata 1970-1985. Ten z górą piętnastoletni okres postawił problem ochrony środowiska z całą ostrością. Znalazło to pewne, formalne potwierdzenie w rozwoju struktur ochrony. Z drugiej strony w tym czasie zaszły istotne przemiany społeczno-polityczne i gospodarcze w Polsce. Było więc interesujące stwierdzić, na ile znalazły one swoje odzwierciedlenie w ewolucji struktur ochrony.

Wskazane rozległości zakresowe i ograniczenia badań postawiły problem podejścia i metody badawczej. Zastosowano, co jest naturalne, metodę historyczną w tym głównie analizę źródeł historycznych. Jednakże uznano za celowe rozszerzenie metodologii badań, w związku z czym metodę historyczną uzupełniono:

- studiami literaturowymi,
- badaniami ankietowymi,
- obserwacją uczestniczącą,
- wywiadami.

W badaniach ankietowych gmin i województw zawarto stosowne pytania historyczne. Przeprowadzono także wywiady sondażowe w Ministerstwie Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych (MOŚiZN), wydziałach ochrony środowiska, gospodarki wodnej i geologii urzędów wojewódzkich, dyrekcjach parków narodowych i krajobrazowych.

W zastosowanym podejściu badawczym starano się uwzględnić systemowy punkt widzenia nauki oganizacji i zarządzania.

W rezultacie przyjęto układ logiczny prac badawczych, który integrował trzy zasadnicze wysiłki badawcze. Najpierw dokonano wyczerpującego opisu oraz krytycznej analizy i oceny struktury organizacyjnej ochrony przyrody i środowiska w 1970 roku. Drugi wysiłek badawczy skoncentrowano na uchwyceniu kierunków, tendencji zmian struktury organizacyjnej ochrony w okresie 1971-1985. Trzeba podkreślić, że ograniczono się tu celowo do próby uchwycenia tych tendencji, włącznie z ukazaniem stanu struktury ochrony w 1985 roku, nie podejmując w końcowym kroku zadania wartościowania, oceny kierunków zmian. Dopiero w trzecim etapie podjęto analizę porównawczą: zestawiono materiał z 1970 roku oraz tendencję zmian strukturalnych i ich rezultaty w 1985 roku i dokonano syntetycznej oceny.

Dla potrzeb analizy porównawczej przyjęto następujące główne kryteria oceny struktury organizacyjnej ochrony przyrody i środowiska:

– stan i wymiary struktury organizacyjnej ochrony w 1970 roku (wymiary wg szkoły astońskiej),
– stopień realizacji programu ochrony środowiska przyjętego na lata 1975-1990,
– ewolucję stanu przyrody i środowiska badanym okresie,
– wymagania jakie konstrukcji struktury organizacyjnej przypisuje nauka organizacji i zarządzania.

Pewien wpływ na sposób prowadzenia badań miała także dostępność źródeł. Niestety, problematyka struktur organizacyjnych ochrony przyrody i środowiska nie doczekała się do tej pory szerszych opracowań, nie licząc prac F. Piontka, które jednak prowadzone były z innej prespektywy poznawczej. Stąd też badania innych, poza władzami i administracją państwową, podmiotów mogły mieć charakter sondażowy, nie tylko z powodów wyłuszczonych wcześniej, ale także z uwagi na luki w bazie informacyjnej.

Przedstawione wnioski i uogólnienia są także w pewnym zakresie syntezą rozleglejszych prac prowadzonych w Zakładzie Projektowania Systemów Zarządzania i Technik Organizatorskich w ramach tzw. centralnych problemów badawczych. Stąd – jak również z uwagi na cele i ograniczenia tego opracowania – zrezygnowano z jednoznacznego przyporządkowania wyników badań do poszczególnych metod i technik badawczych.

Końcowe wyniki badań nie są zachęcające. Ukazały one znaczne wady struktury organizacyjnej ochrony, w tym przede wszystkim jej niesprawność, jeśli mierzyć ją tylko kryterium ostatecznym i najważniejszym: stanem i równowagą środowiska. Odkrycie przyczyn tych wad oraz generalnej niesprawności napawa jednak umiarkowanym optymizmem: przynajmniej wiemy, co należy zrobić w kierunku udoskonalenia struktury organizacyjnej ochrony i jej wpływu na stan i równowagę środowiska.

1. Tendencje zmian organizacyjnych w latach 1971-1985

1.1. Kierunkowe zmiany podstaw prawnych

W badanym okresie wprowadzono ponad 200 nowych aktów prawnych, które miały znaczenie dla ochrony przyrody i środowiska. Do 1980 roku pojawiły się tylko dwie nowe ustawy „wyspecjalizowane" w ochronie:
– ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów (Dz. U. 1971 nr 27, poz. 249),
– ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. 1980 nr 3, poz. 6).

Do 1985 roku uchwalono dwie dalsze ustawy, które jednak dotyczyły wcześniej uregulowanego prawnie przedmiotu:
– ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. 1982 nr 11, poz. 79),
– ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. 1985 nr 12, poz. 49).

Charakterystyczne w 1985 roku było więc uregulowanie oddzielnie problematyki ochrony przyrody (ustawa z 1949 roku) i ochrony i kształtowania środowiska (ustawa z 1980 roku) w aktach prawnych zasadniczej rangi. Ustawy te stwarzały punkt

wyjścia do kontynuujących prac legislacyjnych[1]. Oprócz tego pojawiło się wiele aktów prawnych niższej rangi, regulujących ochronę poszczególnych składników przyrody i środowiska z osobna. Okres ten przyniósł nowelizację prawa wodnego (Ustawa –Prawo wodne –Dz. U. 1974 nr 38, poz. 230), zmiany ustawy o państwowym gospodarstwie leśnym (Dz. U. 1971 nr 27, poz. 249; 1976 nr 12, poz. 73), a więc gospodarowaniu podstawowymi składnikami środowiska. Wreszcie, pojawiły się akty prawne dotyczące bezpośrednio lub pośrednio organizacji ochrony przyrody i środowiska (np. powołania i zniesienia ministerstw, organizacji gospodarki wodnej, utworzenie IKŚ). W coraz większej liczbie aktów prawnych regulujących działalność gospodarczą można było znaleźć ograniczenia ochronne. Tendencje te utrzymały się w okresie 1980-1985.

W 1976 roku wprowadzono do Konstytucji zapis o zapewnianiu ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska.

Ogólnie rzecz biorąc regulacje prawne objęły – chociaż w różnym stopniu i z różną szczegółowością – wszystkie zasadnicze komponenty środowiska i przyrody.

1.2. Władza i administracja kraju

1.2.1. Zmiany organizacyjne władz i administracji

Od 1971 roku władza i administracja państwa podjęły prace na rzecz organizowania w kraju ochrony środowiska, jako nowej funkcji państwa. Tak więc nurt ochrony środowiska zaczął się wyodrębniać wyraźniej obok nurtu ochrony przyrody. Wyrazem takiego wysiłku organizatorskiego były m. in.

– powołanie przez Prezesa RM zespołu ekspertów do spraw opracowania „Programu Ochrony Środowiska w Polsce do roku 1990" (zarządzenie nr 98 Prezesa RM z 1972-12-27) – na podstawie uchwały VI Zjazdu PZPR;

– opracowanie w latch 1973-1974 „Założeń programu ochrony środowiska w Polsce do roku 1990";

– przyjęcie tego „Programu" przez Biuro Polityczne PZPR i Prezydium Rządu na wspólnym posiedzeniu w 1975-03-29;

– powołanie organu rządowego, któremu w 1972 r. wyraźnie przyporządkowano funkcję ochrony środowiska (utworzenie Ministerstwa Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska – Dz. U. 1972 nr 29, poz. 163);

– wspomniana poprawka do Konstytucji (1976 r.);

– podjęcie przez Ministerstwo Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska prac projektowych nad opracowaniem ustawy o ochronie środowiska (1976 rok)[2].

Na zmiany w dziedzinie ochrony przyrody i środowiska rzutowały także dokonywane w latach 1971-1985 kilkakrotne modyfikacje systemu administracji państwowej.

[1] Tak np. ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów „zaowocowała" do 1981 r. dziewięcioma odpowiednimi aktami prawnymi.

[2] Jak zatem łatwo obliczyć, cykl projektowania (inicjatywa – uchwalenie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska) trwał ponad cztery lata.

Na szczeblu najwyższym, Sejm i Rada Państwa powołały „własne" komisje ochrony środowiska dopiero w roku 1985. Organem funkcjonalnym władz państwowych w dziedzinie ochrony przyrody była nadal Państwowa Rada Ochrony Przyrody (PROP). Natomiast w dziedzinie ochrony środowiska powołano Państwową Radę Ochrony Środowiska (PROŚ)[3], jako organ doradczy, opiniodawczy i inicjujący przy Radzie Ministrów (1980). Na tym szczeblu funkcjonowały ponadto inne organa opiniodawcze, doradcze oraz merytoryczne. Klarowny przez cały okres badany był wiodący status MLiPD w dziedzinie ochrony przyrody[4]. Dopiero w 1985 roku MLiPD zostało wchłonięte przez Ministerstwo Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Ważne zadania związane z ochroną przyrody przekazało ono do Ministerstwa Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych[5]. Jednakże MR, LiGŻ utrzymało ochronę gruntów rolnych i leśnych, ochronę roślin i zwierząt, meliorację, wykonawstwo geodezyjne dla rolnictwa i leśnictwa oraz gospodarkę łowiecką. Linia tworzenia jednostek organizacyjnych ochrony środowiska biegła natomiast – ze znacznymi meandrami – od Centralnego Urzędu Gospodarki Wodnej (CUGW) przez wspomniane MGTiOŚ, Ministerstwo Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska (MAGTiOŚ – 1975)[6]. Urząd Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej ((UOŚiGW – 1983)[7], aż do Ministerstwa Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych (MOŚiZN – 1985). MGTiOŚ oraz MAGTiOŚ realizowały tylko ogólne, kierunkowe zadania w dziedzinie ochrony środowiska „ochrona (naturalnego – MGTiOŚ) środowiska, w szczególności ochrona wód przed zanieczyszczeniem, zieleni oraz powietrza atmosferycznego". Dopiero UOŚiGW miał rozwinięte zadania w dziedzinie ochrony.

Oprócz tego generalnego układu utrzymała się tendencja do przyporządkowywania zadań ochronnych, traktowanych jako ograniczenia, poszczególnym innym resortom, ministerstwom i urzędom. Nadal też niektóre jednostki centralne wykonywały – ze względu na specyfikę – zadania merytoryczne w dziedzinie ochrony, dotyczące własnej branżowej działalności. Trzeba tu wymienić przede wszystkim:

– jednostki działającej pod rządami prawa górniczego (zwłaszcza Ministerstwa Górnictwa i Energetyki),
– jednostki ochrony radiologicznej (Państwowa Agencja Atomistyki – PAA),
– GKKFiT (symbioza sportu i turystyki ze środowiskiem),
– Urząd Gospodarki Morskiej (ochrona środowiska morskiego),
– Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej (ochrona zdrowia i życia),
– Ministerstwo Kultury i Sztuki (ochrona zabytków).

Ogólny układ strukturalny na szczeblu makro w 1985 roku odpowiadał w przybliżeniu układowi z 1970 roku, z tym, że punkt ciężkości przesunął się w kierunku nowego ministerstswa (MOŚiZN), wyspecjalizowanego merytorycznie i funkcjonalnie

[3]Dz. U. 1980 nr 24, poz. 97; 1984, nr 15, poz. 68.

[4]Z tym, że Zarząd Ochrony Przyrody przekształcono w 1972 roku w Departament Ochrony Przyrody (Zarządzanie MLiPD nr 132 OPP–0015) 29/72 z 1972-10-30 – nie publikowane).

[5]Dz. U. 1985 nr 50, poz. 262.

[6]Dz. U. 1975, nr 16, poz. 90.

[7]Dz. U. 1983, nr 44, poz. 201.

(w pewnym sensie odpowiednik CUGW). Część spraw byłego MLiPD pozostawionio w MR, LiGŻ, o wyraźnym jeszcze ukierunkowaniu na ochronę przyrody.

Układ władz i administracji szczebli medio i mikro odpowiadał tendencjom rysującym się na szczeblu centralnym i był także – ze względu na swą generalną konstrukcję – zbieżny z rozwiązaniami funkcjonującymi w 1970 roku. Utrzymały się komitety ochrony przyrody (także komitety ochrony środowiska) przy władzach wojewódzkich, ostatecznie w 1985 roku przy wojewodach, konserwatorzy przyrody jako organa fachowe władz wojewódzkich) i nadzorowana przez nich merytorycznie Straż Ochrony Przyrody), konserwatorzy zabytków itd. W latach 1973, 1975, 1978, 1979, 1984[8] dokonywano nowych określeń i rozdziałów zadań w wydziałach urzędów poszczególnych szczebli (terenowych organów administracji państwowej). Ostatecznie sprawy ochrony przyrody i środowiska były w 1985 roku rozparcelowane między 6 wydziałów na szczeblu województwa. Na szczeblu urzędów miejskich w miastach liczących mniej niż 50 tys. mieszkańców funkcjonowały referaty rolnictwa, gospodarki żywnościowej i leśnictwa.

W urzędach gminnych przewidziano referaty rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Pewną rolę dla ochrony odegrała także gminna służba rolna (np. ochrona gruntów, ochrona roślin).

Wzorem naczelnych organów władzy państwowej, przy radach narodowych niższych szczebli funkcjonowały odpowiednie komisje mające znaczenie dla ochrony przyrody i środowiska. System tych komisji był podobnie złożony i skomplikowany jak wydziałów i ulegał wielokrotnym zmianom.

W 1972 roku – jeśli chodzi o szczebel gminny – zadania GRN oraz naczelnika były nader ogólnikowo określone[9]. Między innymi ustawa ustalała jakie to sprawy – także dotyczące ochrony „omawia się" (sic! – podkr. H. W.) na zebraniu wiejskim:

– rozwoju i ochrony gospodarki leśnej w lasach nie będących własnością państwa oraz zadrzewień i gospodarki łowieckiej,
– funkcjonowania urządzeń komunalnych,
– zaopatrzenia wsi w wodę pitną i służącą celom użytkowym,
– warunków higieniczno-sanitarnych,
– bezpieczeństwa p. poż. i ochrony p. pow.

Ostatecznie jednak zadania te, znacznie rozleglejsze ustanowiono w 1978 roku (Dz. U. 1978 nr 20, poz. 89 – rozporządzenie RM w sprawie statusu naczelnika gminy) i w innych aktach prawnych. W badanym okresie występowało zjwisko „wędrówek" zadań w dziedzinie ochrony między szczeblami administracji, np.:

a) przejście w 1972 roku z prezydiów PRN i ich wydziałów do właściowości naczelników gmin[10],

b) przejście w 1975 roku od naczelników powiatów do wojewodów[11].

---

[8]Zob.: Dz. Urzędowy MGTiOŚ 1973 nr 22 (wykaz aktów nie ogłoszonych Dz. U. 1975, nr 17, poz. 93; Dz. U.1978, nr 2, poz. 4; Dz. U. 1979, nr 14, poz. 92; Dz. U. 1984, nr 25, poz. 124; Dz. Urzędowy MAiGP, 1984, nr 7, poz. 7.

[9] Zob.: Dz. U. 1972 nr 49, poz. 312.

[10]Zob.: Dz. U. 1972 nr 49, poz. 317.

[11]Zob.: M. P. 1975 nr 17, poz. 110; Dz. U. 1975 nr 17, poz. 94

W badanym okresie następowały także przesunięcia spraw dotyczących ochrony przyrody i środowiska w kierunku od administracji państwowej do innych jednostek terenowych, a także różnych organizacji, w tym społecznych, np.:

a) przesunięcia spraw z administracji państwowej do jednostek i instytucji terenowych[12] (zjednoczenia, przedsiębiorstwa, zakłady i instytucje),

b) udzielenia upoważnień różnym podmiotom, np.:

– udzielenia uprawnień oskarżyciela publicznego przed kolegiami do spraw wykroczeń dla niektórych instytucji państwowych i społecznych (m. in. organom służby ochrony lasów państwowych, wojewódzkim inspektorom Straży Ochrony Przyrody, Polskiemu Związkowi Łowieckiemu i jego kołom, zarządom PZW, zarządom Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami[13].

– udzielania uprawnień do działania przed sądami na rzecz obywateli (m. in. w sprawach z zakresu ochrony środowiska naturalnego: LOP, Lidze Walki z Hałasem, PTTK, NOT, PZW, PZŁ, związkom zawodowym[14].

– udzielenia upoważnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (m. in. funkcjonariusze administracji leśnej, Straż Ochrony Przyrody, „Państwowa Inspekcja Sanitarna", administracja lasów komunalnych, komunalna służba drogowa, służby ochrony środowiska i inni)[15].

W latach 1971-1985 w wielu aktach prawnych znajdujemy odpowiednie wyłączenia, zastrzeżenia, wymagania zasięgania opinii i uzgodnień, czy ustalenia koordynacyjne[16].

W dziedzinie rozległości i szczegółowości uregulowań formalnych działań ochrony przyrody i środowiska możemy mimo wszystko odnotować pewne ilościowe tendencje spadkowe. Zwłaszcza od 1975 roku widać było wyraźnie wysiłki w kierunku systematycznego przeglądania i aktualizacji aktów resortowych. W 1983 roku ustalił się układ dwuresortowy jako wiodący (MLiPD oraz Urząd OŚiGW)[17]. Obydwie te jednostki miały charakter resortów i utrzymały potrójne funkcje: własnej działalności gospodarczej, realizacji funkcji ochronnych bezpośrednich i koordynacyjnych oraz nadzoru nad właściwymi terenowymi organami administracji państwowej. Z pewnymi nowymi elementami mamy do czynienia, jeśli chodzi o pogłębienie specjalizacji w działaniach ochronnych (działania podstawowe, pomocnicze i regulacyjne).

1. Planowanie ochrony przyrody i środowiska. Rozwój funkcji planistycznej rozpoczął się w 1972 roklu. Plany ochrony przyrody i środowiska są integralną częścią planów społeczno-gospodarczych oraz planów przestrzennego zagospodarowania. Urząd Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej opracował, a Prezydium Rządu przyjęło w 1985 roku:

---

[12] Dz. U. 1977 nr 27, poz. 115.

[13] Dz. U. 1971 nr 30, poz. 270 (uprawnienia nadała Rada Ministrów).

[14] M. P. 1985 nr 22, poz. 67.

[15] Zob. Dz. U. 1972, nr 21, poz. 155; 1972, nr 30, poz. 209; Dz. U. 1975, nr 41, poz. 216.

[16] Por.: rozporządzenie RM w sprawie zasad współdziałania w zakresie ochrony środowiska terenowych organów administracji państwowej z innymi organami i jednostkami organizacyjnymi (Dz. U. 1980 nr 24, poz. 98). Także Dz. U. 1980, nr 24, poz. 95.

[17] Z tym jednak, że ochrona gruntów rolnych przypadała MRiGŻ.

– „Krajowy program ochrony środowiska do roku 1990",
– „Kompleksowy program gospodarki wodnej do roku1990",
– „Założenia narodowego programu ochrony środowiska i gospodarki wodnej do roku 2010"[18].

Podobne prace trwały także wcześniej i na niższych szczeblach, obejmując również krótsze okresy[19].

2. Organizowanie działalności ochronnej. Utrzymała się tu tendencja do podejmowania inicjatywy organizatorskiej, przede wszystkim przez szczebel makro, przy czym znacznie rozszerzył się zbiór funkcji merytorycznych, dla realizacji których powoływano nowe jednostki organizacyjne. Trzeba tu wspomnieć np. o:
– rozwoju działalności naukowo-badawczej (IKŚ),
– rozwoju działalności szkoleniowej (Ośrodek w Dębem),
– rozwoju działalności pomiarowej, kontrolnej i inspekcyjnej (Ośrodek Badania i Kontroli Środowiska, Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska),
– rozwoju działalności informacyjno-propagandowej i wychowawczej (animowanie konkursów, olimpiad itp. o tematyce ochronnej),
– powoływaniu nowych parków narodowych (do 1980 roku powołano tylko trzy parki, a od tego czasu ani jednego) oraz organów konsultacyjnych parków – rad.

Odnotować należy podejmowanie działań organizatorskich przez wojewódzkie rady narodowe. Począwszy od roku 1971 podejmowały one uchwały o tworzeniu obszarów chronionego krajobrazu (Kielce i Łódź – 1971; Rzeszów – 1972; Koszalin – 1975). Natomiast od 1976 roku WRN podjęły organizowanie parków krajobrazowych[20].

Jednocześnie funkcja organizowania rozwinęła się nie tylko w kierunku tworzenia nowych jednostek, ale także konstruowania i wdrażania określonych systemów. Przykładem jest tu Wielkoprzestrzenny System Obszarów Chronionych (WSOCh), realizowany od 1971 roku (MLiPD)[21].

3. Motywowanie w działalności (i działalności) ochronnej. Trend rozwojowy w latach 1971-85 polegał tu zwłaszcza na:
– utrzymaniu wykorzystania instrumentów administracyjno-prawnych,
– rozwoju pobudzania propagandowo-wychowawczego oraz uświadamiającego,
– powoływaniu instytucji kontroli i przymusu, jako elementów stwarzających zagrożenie dla potencjalnych „trucicieli" środowiska,
– wreszcie (co najważniejsze) tendencję rozwojową, zwłaszcza po 1980 roku, wykazywało stosowanie ekonomicznych środków oddziaływania, tzn. opłat i kar.

4. Kontrolowanie

W 1971 roku utworzono w resorcie MAGTiOŚ – na szczeblu wojewodów – ośrodki badania i kontroli środowiska (OBiKŚ). Miały one być podstawowym instrumentem

[18] „Przyroda Polska" 1986 nr 9, s. 19.

[19] Por.: „Informacja o przebiegu realizacji Uchwały nr XX/120/83 WRN z 1983-11-15 w sprawie programu ochrony środowiska w województwie poznańskim w latach 1983-1985 i dalszych. Realizacja Uchwały w 1985 roku". Poznań marzec 1987, UW w Poznaniu (maszynopis niepublikowany).

[20] S. Kozłowski: Ochrona krajobrazu, Warszawa 1980, s. 76.

[21] Tamże, s. 69-70. Jednak zaawansowanie wdrożenia tego systemu w niektórych częściach jest bardzo słabe. Jak pokazują np. nasze badania, parki krajobrazowe jako forma ochrony istnieją – z wyjątkiem nielicznych – głównie na papierze i w statystykach.

kontroli w rękach wojewodów, prezydentów i naczelników. W 1980 roku powołano Państwową Inspekcję Ochrony Środowiska[22], która miała stanowić swego rodzaju „policję środowiskową"[23]. Ośrodki BiKŚ były w 1985 roku strukturami rozwiniętymi w zasadzie w większości województw. Natomiast PIOŚ do 1985 roku była praktycznie w stadium organizacji[24].

Funkcje motywacyjno-kontrolne należy także przypisać Straży Ochrony Przyrody i funkcjonariuszom innych wyspecjalizowanych organizacji (np. Straż Rybacka)[25].

5. System informacji. Stopniowo, od 1971 roku zaczął się rozwijać wyspecjalizowany system informacji środowiskowej tak o zasięgu ogólnokrajowym, jak i lokalnym. W systemie tym funkcjonowały ogniwa trwałe, jak i zdobyły sobie miejsce skadniki okresowe czy incydentalne. Do trwałych elementów systemu można zaliczyć:

a) rozwój sprawozdawczości GUS,

b) rozwój sprawozdawczości resortowej,

c) oceny i monitoring:

– sanitarny (PIS), lasów państwowych,

– służb ochrony środowiska administracji państwowej (OBiKŚ oraz PIOŚ),

– zakładowych służb ochrony środowiska;

d) systemy informatyczne, przetwarzające informacje dla potrzeb poznawczych, sterowania i wykonawczych (np. lokalne przy wydziałach OŚ, GW i G urzędów wojewódzkich).

Rozwój wyodrębnionej sprawozdawczości GUS datuje się od 1972 roku („Ochrona Środowiska i Gospodarka Wodna" – roczniki GUS). Najdłużej jest prowadzony monitoring sanitarny.

Do elementów okresowych tego systemu możemy zwłaszcza zaliczyć rozmaite „Raporty" (UOŚiGW, LOP, PAN).

6. Finansowanie ochrony środowiska i przyrody. W badanym okresie stopniowo tworzono fundusze, zarówno ogólnokrajowe, jak i lokalne, wykorzystywane w różnych proporcjach przez centralne i wojewódzkie organa administracji państwowej. Do ogólnokrajowych, mających znaczenie dla ochrony przyrody i środowiska należały: Fundusz Leśny, Fundusz Rolny, Fundusz Wodny i Fundusz Ochrony Środowiska (po 1980 roku – najważniejszy). Dla ochrony zabytków znaczenie miały terenowe fundusze ochrony zabytków. Do funduszów lokalnych możemy np. zaliczyć Tatrzański Fundusz Rozwoju[26]. Fundusze te powstawały głównie w latach 1974-1977 oraz 1980-1985.

Podstawy do wnioskowania o uprawnieniach terenowych organów administracji państwowej o właściwości ogólnej daje anliza upoważnień do stanowienia przepisów prawa miejscowego[27]. Upoważnienia te dotyczące m. in. ochrony przyrody i środowi-

[22] Dz. U. 1980 nr 24, poz. 96.

[23] L. Jacyna: Komu potrzebna policja środowiskowa, „Życie Warszawy" 1984 nr 115.

[24] S. Drewniak: Raport o stanie środowiska, „Przyroda Polska" 1986 nr 10, s. 4-7.

[25] Dz. U. 1985, nr 21, poz. 91 oraz Dz. U. 1985, nr 44, poz. 212; 1985, nr 46, poz. 229.

[26] M. P. 1984, nr 30, poz. 207.

[27] Dz. U. 1984, nr 25, poz. 126.

wiska stawiały te organa w pozycji suwerena. Niestety odnosiły się one z reguły do spraw drobniejszych i marginalnych (np. wprowadzanie czasowych ograniczeń, wydawanie tymczasowych zarządzeń ochronnych z tytułu art. 21 ustawy o ochronie przyrody, ustalanie sposobów oznakowania tarlisk, zimowisk i obrębów ochronnych ryb).

1.2.2. Instytuty i inne jednostki podległe władzom i administracji

Sprawy energii jadrowej z punktu widzenia ochrony przejęła Państwowa Agencja Atomistyki.

W 1973 roku powstał Instytut Ochrony Środowiska z siedzibą w Warszawie i z oddziałami w Katowicach („Centrum Ochrony Środowiska") i Wrocławiu, jako jednostka wiodąca w MGTiOŚ. IOŚ nie miał prawa prowadzić badań podstawowych i przejął część zadań z Instytutu Meterologii i Gospodarki Wodnej (IMiGW). W 1974 roku IOŚ połączył się z Instytutem Urbanistyki i Architektury (MBiPMB) oraz Instytutami: Gospodarki Mieszkaniowej i Komunalnej (MGK). W wyniku fuzji powstał Instytut Kształtowania Środowiska. W 1985 roku IKŚ zostaje rozbity i wyłania się z niego na powrót IOŚ podporządkowany MOŚiZN. O skali działania IKŚ świadczyły: liczba oddziałów (Katowice, Gdańsk, Kraków, Poznań, Wrocław) oraz liczba zatrudnionych pracowników nauki: samodzielnych ponad 40, z tytułem doktora hab. ponad 40, z tytułem doktora ponad 130. Urząd OŚiGW przejął w końcu IMiGW.

W pozostałych ministerstwach i resortach możemy odnotować znaczny rozwój działalności badawczo-rozwojowej i projektowej. Rozwój ten, szczególnie intensywny w latach 1976-1985 poszedł w kierunku funkcji związanych z ochroną przyrody i środowiska jako towarzyszącej głównym zadaniom danych jednostek organizacyjnych. Niektóre z nich były koordynatorami programów rządowych, inne budowały oczyszczalnie ścieków i urządzenia ochronne, jeszcze inne rozwijały działalność projektową. W stosunku do 1970 roku był to przyrost zarówno ilościowy, jak i jakościowy.

Charakterystyczne było ukierunkowanie prac tych jednostek na branżowe problemy ochrony przyrody i środowiska. Należy dodać, że także pion spółdzielczy (CZSP) powołał biuro projektowe w dziedzinie ochrony powietrza atmosferycznego i ochrony przeciwko hałasowi.

Funkcjonował także nadal Polski Komitet do spraw UNESCO w Warszawie (problematyka ochrony i waloryzacji dziedzictwa kulturowego).

1.2.3. Organizacje polityczne i młodzieżowe

Począwszy od VI Zjazdu PZPR, każdy kolejny zjazd w swoich uchwałach formułował wytyczne w dziedzinie ochrony przyrody i środowiska. Praktycznie rzecz biorąc, na szczeblu KC PZPR sprawami ochrony środowiska do 1985 roku zajmował się Wydział Społeczno-Zawodowy. Od tego roku sprawy ochrony przejęła także Komisja Ochrony Zdrowia Ludności KC PZPR. Na szczeblu KW PZPR nie było wyodrębnionych jednostek organizacyjnych zajmujących się problematyką ochrony. Pewną rolę odgrywały tu Zespoły do spraw Leśnictwa, Przemysłu Drzewnego i Ochrony Środowiska.

BIBLIOTEKA AE Poznań

Od 1985 powstają odrębne jednostki – najczęściej komisje zajmujące się sprawami ochrony na najwyższych szczeblach takich organizacji, jak: PRON (przy Radzie Krajowej), CK SD, NK ZSL, ZMW, OPZZ. Komisje te były w stadium tworzenia, nie miały swoich odpowiedników na niższych szczeblach oraz powołane zostały jako narzędzie realizacji celów tych organizacji.

1.3. Podmioty użytkujące środowisko

1.3.1. Gospodarstwa domowe nadal w badanym okresie nie były przedmiotem głębszego bezpośredniego zainteresowania z punktu widzenia ochrony przyrody i środowiska[28]. Dotyczyło to zarówno zasilania tych gospodarstw ze środowiska (np. woda – brak liczników wody, nieadekwatność opłat), jak i zrzucania do środowiska ładunków zanieczyszczeń (np. dość powszechna praktyka nielegalnego przyłączania szamb do kanalizacji burzowej – brak możliwości efektywnej kontroli i przeciwdziałania takim praktykom).

1.3.2. Instytucje gospodarcze

Jeśli chodzi o organizację ochrony przyrody i środowiska w jednostkach gospodarczych, to posiadane dane nie upoważniają do formułowania jednoznacznych stwierdzeń. Rozwój funkcji ochrony nie doszedł do stadium, w którym wymagałaby ona utworzenia samodzielnych jednostek gospodarczych, których głównym celem byłoby kształtowanie środowiska w sensie wykonawczym. Nastąpiło jedynie wyodrębnienie jednostek organizacyjnych, które ulokowały swoją działalność w poszczególnych etapach cyklu działań ochronnych: jednostek projektujących (biura projektowe), jednostek badawczych zaplecza (nieliczne ośrodki badawczo-rozwojowe ukierunkowane na ochronę) jednostek usługowych, czy produkujących urządzenia ochronne (np. jednostki „POWOGAZU"). Trzeba także dodać, że funkcje ochronne coraz częściej wyodrębniały się także w jednostkach pozaprzemysłowych (rolnictwo – wielkie fermy: np. problem gnojowicy). Nominalnie od 1977, a zwłaszcza od 1983 roku roszerzano wymagania i ograniczenia nakładane w procesie inwestycyjnym (miały one mimo wszystko charakter głównie administracyjny: opiniowanie, uzgadnianie, koordynowanie, zwolnienia od kaucji)[29].

Organizacja ochrony środowiska i przyrody w gospodarce komunalnej skupiona była w latach 1971-1985 w resorcie administracji i gospodarki terenowej (przestrzennej). Obejmowała ona jednostki projektujące, produkujące i instalujące urządzenia ochronne. Prace projektowe i wytwórcze podejmowały także jednostki „POWOGAZU-u". Od 1970 roku działało Zjednoczenie Zaplecza Technicznego Gospodarki Komunalnej w Poznaniu, produkujące urządzenia do ochrony wód i gos-

[28] Próby administracyjnego uregulowania – wobec takich braków i niezastosowania środków ekonomicznych – pociągały za sobą dodatkowe uregulowania prawne typu określenie definicji „gospodarstwa domowe" ze względu na odbiór wody, czy też ustalanie wytycznych w sprawie określenia przeciętnego zużycia wody dla odbiorców nie posiadających wodomierzy (Dz. Urzędowy MAGTiOŚ 1979, nr 1, poz. 3). To ostatnie ustaliło 77(!) kategorii zużycia wody w m^3/na coś.

[29] Por. M. P. 1978, nr 1, poz. 6; M. P. 1985, nr 8, poz. 74; 1985 nr 18, poz. 142.

BIBLIOTEKA AE Poznań

podarki odpadami. Zostało ono w 1982 roku przekształcone w zrzeszenie. Resort ten kontynuował też wysiłki na rzecz doskonalenia kadr we własnych ośrodkach oraz wprowadził specjalizację inżynierów w ochronie środowiska (Dz. Urzędowy MGTiOŚ 1974 nr 2, poz. 9). Poza tym działało jeszcze od 1970 roku Zjednoczenie Przemysłu Urządzeń Wentylacyjno-Klimatyzacyjnych „KLIMAWENT" w Katowicach (urządzenia do ochrony powietrza atmosferycznego), przekształcone w 1981 roku w Zrzeszenie „TEPO"[30]. Na terenie miast organizacja ochrony przyrody i środowiska podlegała – w zakresie gospodarki komunalnej przedsiębiorstwom (zakładom) oczyszczania miast, przedsiębiorstwom (zarządom) zieleni miejskiej, przedsiębiorstwom (zakładom) wodociągów i kanalizacji. Po 1980 roku w dziedzinie wytwarzania urządzeń ochronnych złamany został monopol resortu: produkcję takich urządzeń podjęły i inne jednostki, takie jak POM-y czy „MOSTOSTAL" (rozwój produkcji w fazie inicjacji)[31].

1.4. Nauka

Szczególne jednak zmiany dokonane zostały w strukturze organizacyjnej nauki tak od strony dynamicznej, jak i statycznej. W latach osiemdziesiątych rozpoczęto wprowadzanie do programów szkolnych wszystkich typów szkół przedmiotów nawiązujących do ochrony środowiska (w szkołach podstawowych obowiązkowo od 1 klasy, w innych typach szkół – fakultatywnie). Można odnotować dynamiczny rozwój we wszystkich strukturach nauki (PAN, szkolnictwo wyższe, szkolnictwo resortowe) i to zarówno jeśli chodzi o funkcje badwcze, jak i dydaktyczne, które miały tendencję pełnocyklową (np. badania podstawowe i stosowane). Przykładem takiego rozwoju dydaktyki może być powołane w 1969 roku Podyplomowe Studium Ochrony Przyrody im. prof. S. Myczkowskiego przy Wydziale Leśnym Akademii Rolniczej w Krakowie, które istnieje do chwili obecnej. Praktycznie problematykę ochrony przyrody i środowiska podjęła większość wydziałów PAN, pojawiły się nowe jednostki wyspecjalizowane (np. Instytut Podstaw Inżynierii Środowiska PAN w Zabrzu), prowadzono studia doktoranckie w dziedzinie ochrony środowiska, rozwinięto działalność wydawniczą, wzrosła ilość placówek doświadczalno-badawczych. Wiele Komitetów PAN zajmowało się sprawami ochrony, w tym wyspecjalizowane:

– Komitet Naukowy „Człowiek i Środowisko" (Warszawa),

– Komitet Ochrony Przyrody (Kraków: zniesiony w 1977 roku, reaktywowany w 1981 roku),

– Komiet Inżynierii Środowiska.

Można sądzić, że w 1985 roku około 10 Komitetów przy Prezydium PAN dotykało problematyki ochrony. W oddziałach PAN istniały ponadto Komisje Ochrony (np.

[30] Por. K. Górka, S. Chomątowski: Ekonomika ochrony i kształtowania środowiska. Kraków 1985, s. 81.

[31] Coraz większą rolę z końcem 1985 roku zaczęły odgrywać spółki wodno-ściekowe, które zrzeszały się w Krajowym Związku SW-S (z 82 spółek- zrzeszał 42). Zob. „Przyroda Polska" 1986 nr 9.

Środowiska Człowieka Regionów Przemysłowych; Ochrony Terenów Górniczych; Utylizacji Odpadów – oddział Katowice). Na szeroką skalę podjęły problematykę ochrony uniwersytety, trafiła ona także do akademii ekonomicznych i wychowania fizycznego. Pojawiły się tendencje do pogłębienia specjalizacji w dziedzinie ochrony, np. zagadnienia prawne ochrony, a w tym głównie prawne problemy ochrony środowiska morskiego (np. Uniwersytet Gdański). W zasadzie uczelnie podjęły kompleksowo problematykę ochrony z punktu widzenia jej przedmiotu (włącznie z krajobrazem). Tendencje z 1970 roku rozwinęły i pogłębiły politechniki oraz wyższe szkoły (akademie) rolnicze. W niektórych politechnikach powstawały Wydziały Inżynierii Sanitarnej (Inżynierii Lądowej i Sanitarnej; Inżynierii Budowlanej i Sanitarnej; Sanitarnej i Wodnej), uruchomiono też studia podyplomowe. Można powiedzieć, że do 1985 roku potencjalnie nauka podjęła komplet problematyki ochrony przyrody i środowiska, biorąc pod uwagę różne przekroje, w tym także ukierunkowanie ogólne i branżowe (to ostatnie było szczególnie widoczne). Angażowała ona czas pracy i wysiłek tak pojedyńczych osób, jak jednostek organizacyjnych, do wydziałów włącznie.

1.5. Organizacje społeczne

Lata 1971-1985 rozszerzyły znacznie społeczną bazę organizacji i ruchów społecznych zajmujących się ochroną przyrody i środowiska. Tendencje przedstawione w 1970 roku utrzymały się, rozwinęły i pogłębiły.

Główną organizacją o niezmienionej strukturze, ściśle współzależną od administracji państwowej była nadal LOP. W 1980 roku zrzeszała ona ponad 1,4 mln członków w 11870 kołach, zaś w 1985 roku (po pewnych perturbacjach na przełomie 1981/1982 liczyła ponad 1,5 mln członków w 11870 kołach) stan kół ustabilizował się, natomiast zmieniła się ilość członków – w 1981 r.: 1,25 mln[32]. Licząc średnio, w 1985 roku co 24 statystyczny Polak był członkiem Ligi Ochrony Przyrody.

W okresie tym powstało jednak wiele innych organizacji, tak lokalnych, jak i o zasięgu ogólnokrajowym, które stawiały sobie za cel główny ochronę. Trzeba podkreślić, że w znacznym stopniu były to ruchy społeczne, powstające spontanicznie. Niewątpliwie największą rolę odegrały kluby ekologiczne, zrzeszone ostatecznie w organizacji Polski Klub Ekologiczny, z siedzibą w Krakowie. Klub ma prawo powoływania oddziałów (okręgi) oraz kół. Lata 1981-1985 stanowiły okres intensyfikacji zawiązywania się takich organizacji (Komitet Ochrony Wielkich Jezior Mazurskich, ruch ekologiczno-pokojowy „Wolę Być" itp). Według nieoficjalnych ocen – szacunki są tu zresztą różne i rozbieżne – w 1985 roku istniało w Polsce kilkadziesiąt takich organizacji.

2. Ocena i wnioski

2.1. Ocena międzyokresowa

W 1970 roku ochrona przyrody i środowiska nie stanowiła w pełni wyodrębnionej funkcji państwa. W 1985 roku zakończył się proces formalnego wyodrębnienia

[32] „Przyroda Polska" 1987 nr 5, s. 24.

ochrony jako funkcji państwa, znajdującej swój odpowiednik w wyodrębnionych strukturach organizacyjnych.

Zarysowujący się w 1970 roku podział na ochronę przyrody i ochronę środowiska pogłębił się i ostatecznie utrwalił w 1985 roku, z tendencją do przewagi ochrony środowiska. Podziałowi funkcjonalnemu odpowiadał podział strukturalny utrzymujący 2-3 ministerstwa (resorty) jako wiodące w tych dwóch nurtach ochrony. W 1985 roku dominującą pozycję z punktu widzenia pakietu przypisanych zadań oraz funkcji koordynacji, uzyskało Ministerstwo Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych. Podział na wskazane dwa nurty został usankcjonowany prawnie (ustawa o ochronie przyrody; ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska) oraz organizacyjnie (np. Państwowa Rada Ochrony Przyrody i Państwowa Rada Ochrony Środowiska). Utrzymało się w badanym okresie rozproszenie zadań ochronnych między różne ministerstwa i resorty, ze względu na właściwość branżową. Pozostało także rozproszenie, a raczej dublowanie wewnętrzne, szczególnie w dziedzinie kontroli (Ośrodki BiKŚ oraz PIOŚ). Utrzymała się w całym badanym okresie zdecydowana dominacja władzy i administracji państwowej w ogólnej strukturze ochrony. W stosunku do 1970 roku nastąpiły jednak ilościowe i jakościowe zmiany strukturalne.

Nominalnie i formalnie strukturze organizacyjnej ochrony przyrody i środowiska można przypisać cechę systemowości. Cecha ta to względna kompleksowość działań i struktur ochronnych. O jej względności przesądza nierówność nasilenia tej oceny w poszczególnych przekrojach oraz dekleratywny, nominalny i formalny charakter. Oznacza to, że realny system organizacji ochrony środowiska odbiegał od formalnego. Badania upoważniają do wysunięcia następujących stwierdzeń cząstkowych, uzasadniających ocenę ogólną.

Stwierdzono wysoki stopień uzależnienia – głównie o charakterze prawno-administracyjnym – większości podmiotów, w tym także organizacji społecznych (za wyjątkiem niektórych organizacji powstałych po 1980 roku) od władz i administracji państwowej różnych szczebli[33].

Struktura organizacyjna ochrony była tak w administracji, jak i większości innych organizacji, hierarchiczna, o znacznym spiętrzeniu kierowania. Decydującą i dominującą rolę w tym układzie odegrały naczelne organa poszczególnych struktur. Organa te zarządzały pionami organizacyjnymi w sposób fakultatywny. Uprawnienia decyzyjne i odpowiedzialność tych organów nie była bezpośrednio określona, a jeśli była określona, to w taki sposób, że nie stwarzała dla tych organów ograniczeń. Funkcje tych organów zawierały z reguły określenie zadań i zakresu czynności bez jednoczesnego zdefiniowania uprawnień decyzyjnych i odpowiedzialności. Zarządzenie niższymi szczeblami, zwłaszcza w układzie władzy i administracji państwowej, nie odbywało się na zasadzie decentralizacji federalnej, lecz decentralizacji fakultatywnej.

Utworzył się złożony układ strukturalny władzy i administracji państwowej w podziale na przedmiot ochrony (przyroda, środowisko), wieloszczeblowe odpowiada-

[33] Np. wojewoda jako organ założycielski mógł zawiesić w czynnościach zarząd organizacji społecznej (np. LOP).

jące sobie (a niekiedy nie odpowiadające) układy komisji, wydziałów, referatów itp., nakładanie się „czystych" struktur administracyjnych ochrony na branżowo-resortowe. Niemal każdy ośrodek decyzyjny wzmacniany był organami doradczymi (komisje, rady), merytoryczno-fachowymi (komitety, eksperci). W rezultacie dotrwały do 1985 roku pionowe struktury administracyjne państwa, wzmacnianie sztabami typu wspomagania i sztabami typu hierarchicznego, o dużej autonomii od innych pionów (resortów, ministerstw). Zjawisko to, aczkolwiek w mniej rozległej formie, występowało także w strukturach nauki i np. LOP. W rezultacie powstało i utrzymało się również zjawisko autonomii międzyszczeblowej, gdzie aktywność szczebli skoncentrowana była w dużym stopniu na powiązaniach i prowadzeniu strategii wobec wyższych szczebli hierarchii.

Zmienny w czasie był stopień standaryzacji działań, procedur i uregulowań ochronnych, co nie sprzyjało trwałości zasad gry.

W konsekwencji – z różnych powodów – utrzymywały się silne tendencje do formalizowania działań ochronnych, szczegółowych i drobiazgowych uregulowań. Doprowadziło to do nadania, w szczególności strukturom władzy i administracji państwowej, wysokiego stopnia zbiurokratyzowania i sformalizowania działań.

Rozproszenie działań ochronnych między autonomiczne piony resortowe i ministerialne, utworzenie wyspecjalizowanego w ochronie funkcjonalnego ministerstwa, tendencje do sprawowania kontroli nad organizacjami społecznymi, spełniającymi funkcje ochronne – wszystko to doprowadziło do utrzymania się także potrzeby koordynacji. Potrzeba ta była tym silniejsza, że nie działały w zasadzie naturalne, samorzutne mechanizmy sprzężeń między podmiotami i strukturami ochrony przyrody i środowiska[34].

Nadal, w stosunku do 1970 roku, zasadniczym niedomaganiem struktury była jej niezdolność do przekształcenia zamierzeń (plany, programy itp.) w fakty, konkretne skutki. Spowodowane to było zwłaszcza:

a) traktowaniem zadań ochronnych jako drugorzędnych w stosunku do zadań gospodarczych, a także posługiwaniem się argumentem „nie stać nas";

b) słabym rozwojem wyspecjalizowanej wykonawczej działalności ochronnej, realizowanej przez wyodrębnione jednostki organizacyjne;

c) utrzymującą się słabością – mimo postępu – monitoringu środowiskowego, inwentaryzacji przyrodniczo-środowiskowej i tworzenia nowoczesnej bazy danych dla podejmowania decyzji;

d) rozproszeniem i konfliktami służb kontroli i inspekcji środowiska oraz ich trudnościami kadrowymi i z wyposażeniem;

e) utrzymywaniem się „miękkiego" oddziaływania administracji na jednostki gospodarcze.

[34]Pominąwszy tworzenie parków krajobrazowych, udało się „odkryć" tylko jeden wypadek samorzutnej współpracy w dziedzinie ochrony środowiska. Chodzi tu o podjętą w latach osiemdziesiątych współpracę między urzędami wojewódzkimi w Białej Podlaskiej, Chełmie, Lublinie i Zamościu (Przyroda Polska 1987, nr 6, s. 15).

2.2. Realizacja programu ochrony środowiska przyjętego na lata 1975-1990

Struktura organizacyjna ochrony środowiska była w tych latach narzędziem bezpośredniego i pośredniego osiągania zadań programu. Bezpośredniego – przez podejmowanie własnych, wyspecjalizowanych działań zarządczych i wykonawczych. Pośredniego – przez oddziaływanie na inne resorty, ministerstwa, organizacje oraz jednostki gospodarcze i skłanianie ich do realizacji takich zadań.

Badanie stopnia realizacji tego programu w latach 1975-1985 nie jest bezpośrednim przedmiotem opracowania. Jeśli więc tylko przyjmiemy dwa zadania tego programu: realizacją nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska[35] oraz wskaźniki oceny stanu środowiska w tych latach, to możemy stwierdzić, że:

– zarówno struktura organizacyjna ochrony przyrody i środowiska, jak i, szerzej, struktura organizacyjna państwa i społeczeństwa nie posiadała w badanym okresie zdolności realizacji programu ochrony przyrody, przyjętego dla lat 1975-1990.

2.3. Struktura organizacyjna a zmiany stanu przyrody i środowiska

Wszystkie raporty i dane statystyczne, a także codzienny ogląd rzeczywistości, pokazywały w badanym okresie stale pogarszający się stan przyrody i środowiska. W 1985 roku był on zdecydowanie gorszy, niż w 1970 roku.

Wniosek:

– struktura organizacyjna ochrony przyrody i środowiska, jak i, szerzej, struktura organizacyjna państwa i społeczeństwa nie posiadała w badanym okresie zdolności utrzymania stanu środowiska w pobliżu uznanego za pożądany.

2.4. Struktura organizacyjna ochrony przyrody i środowiska z punktu widzenia wymagań nauki organizacji i zarządzania

Nauka organizacji i zarządzania dostarcza przesłanek teoretycznych, jak i dyrektyw praktycznych, opisujących wymiary i cechy konstrukcyjne struktury organizacyjnej, odpowiednio do funkcji, które ma ona spełniać. Są to ustalenia o wystarczającym stopniu ogólności i precyzji – a jednocześnie ochrona przyrody i środowiska nie jest działaniem o wyjątkowej swoistości – aby można je było zastosować jako kryteria oceny struktury.

Strukturę organizacyjną o cechach wskazanych w opracowaniu można ocenić pozytywnie tylko z punktu widzenia kompletności i częściowo także stopnia specjalizacji. Natomiast ocena na podstawie pozostałych kryteriów jest negatywna. Tak więc ocenia się:

---

[35] Por. Roczniki statystyczne „Ochrona Środowiska i Gospodarka Wodna". Zob. także A. Poczobutt - Odlanicki: Nakłady inwestycyjne na ochronę środowiska. W: A. Ginsbert-Gebert (red.), Ekonomiczne i socjologiczne problemy ochrony środowiska, Wrocław 1985.

a) rozbieżność między strukturą formalną a działaniami ochronnymi rzeczywistymi – negatywnie;

b) poziom systemowości struktury (integralność, spójność, elastyczność, stabilność) – negatywnie;

c) stopień centralizacji – jako zbyt wysoki; konfigurację – jako przenikającą się, o nieostrych granicach – negatywnie;

d) brak zbieżności między zadaniami, uprawnieniami decyzyjnymi i odpowiedzialnością – negatywnie;

e) rozbieżność między planowanymi zamiarami a rzeczywistymi środkami i możliwościami ich realizacji – negatywnie;

f) płynność struktury między standaryzacją a spoistością – negatywnie;

g) stopień sformalizowania działań ochronnych – jako zbyt wysoki;

h) poziom poinformowania ośrodków decyzyjnych – jako zbyt niski;

i) posługiwanie się sztabami – jako nadmiernie rozbudowane, co może świadczyć o niskich kwalifikacjach podmiotów decyzyjnych ochrony, albo o ich chęci do „podbudowania" decyzji autorytetami naukowymi;

j) strukturą instrumentarium stosowanego przez podmioty ochrony – jako nadal nadmierny udział instrumentów administracyjno-prawnych;

k) strukturę więzi między elementami struktury – jako nadmierną dominację nieograniczonej więzi liniowej;

l) stopień niezależności elementów struktury – jako zdecydowanie zbyt wysoki stopień autonomizacji i zamykania sią w partykularyzmach;

m) łatwość powstawania wewnętrznych sprzężeń i powiązań oraz elastyczność struktury – jako zbyt niską.

Podsumowanie

Historycznie rzecz biorąc, tak się złożyło, że okres 1970-1985 był wręcz modelowy, jeśli chodzi o problematykę organizacji ochrony przyrody i środowiska w Polsce. Lata 1970-1972 można właściwie traktować jako schyłek starego podejścia i przygotowywania nowego modelu. W latach 1972-80-83 powstawały zręby prawne i wyodrębniła się ochrona środowiska jako samodzielna, ukształtowana organizacyjnie funkcja państwa. Natomiast lata 1981-1985 są z jednej strony okresem utrwalania się modelu zapoczątkowanego w 1972 roku, z drugiej zaś okresem zmian i przewartościowań dotyczących także ochrony przyrody i środowiska.

Badania wykazały, że struktura organizacyjna ochrony przyrody i środowiska w Polsce była niesprawna z teoretycznego i praktycznego punktu widzenia. Trzeba jednak pamiętać, że była ona integralnym składnikiem i wyrazem panującego wówczas modelu stosunków społecznych i systemu zarządzania krajem. Doprowadził on do utrzymywania zadań ochrony na pozycjach drugoplanowych tak, że mimo znacznego przecież rozrostu struktur i potencjału zaangażowanego w ochronę, jej wyniki były niewspółmierne. Jednkaże nie jest to jeszcze postawienie kropki nad „i". Ciągle bowiem oczekuje na odpowiedź pytanie: jak to możliwe, aby tak rozwinięty w 1985 roku potencjał prawny, organizacyjny, finansowy, a przede wszystkim ludzki,

zaowocował tak miernymi rezultatami ochrony i kształtowania środowiska? Jak to możliwe, aby te wszystkie resorty, ministerstwa, komisje, wydziały, rady, konserwatorzy, zespoły ekspertów, olbrzymie Ligi itp., działając usilnie, tworząc programy i plany (ze wszech miar słuszne), rozwijając w latach osiemdziesiątych działalność konferencyjną, koordynacyjną, konkursy itd., itd., nie spowodowały powstrzymania procesu degradacji przyrody i środowiska?

Trzeba tu wyraźnie odpowiedzieć, że oprócz wskazanych przed chwilą uwarunkowań zewnętrznych, główną przyczyną była nie ilość lecz jakość struktury organizacyjnej. To właśnie takie, a nie inne cechy systemowe (raczej niesystemowe), wymiary i parametry struktury przesądzały o zachowaniach ludzi. Zachowania ludzi były więc rozstrzygające – a były one wymuszone przez uwarunkowania strukturalne. Stosunkowo duży np. potencjał nauki w 1985 roku działał na jałowym biegu mimo trwającej stale pracy uczonych, katedr i pracowni. Przyczyną tego stanu rzeczy był brak cechy systemowej struktury – spójności. Brak było większego ssania ze strony przemysłu, gdyż nie był on tym ssaniem zainteresowany. Urzędnicy wykazywali większe ożywienie tylko wtedy, kiedy zbliżał się okres programowo-sprawozdawczy lub gdy trzeba było coś uzasadnić (najlepiej w z góry znanym kierunku). Wreszcie sama nauka zhierarchizowana, nakierowana na tworzenie i zdobywanie stopni i kolejnych szczebli kariery naukowej, rozwiązywała problemy „pod" stopnie i szczeble. Z kolei urzędnicy zajęci byli utrzymaniem stanu posiadania, utwierdzaniem wiary w siłę przepisów i słowa pisanego oraz nakazowe formy oddziaływania, uzasadnianiem potrzeby swojego istnienia. W ówczesnej strukturze było to możliwe przede wszystkim wtedy, gdy spełniało się rozkazy i życzenia płynące z wyższego szczebla, itp.

W rezultacie praca wrzała, ale w odizolowanych pionach i poziomach strukturalnych, środki wędrowały w górę, a potem w dół, narady stawiały słuszne problemy, a sprawozdania wykazywały postęp w ich rozwiązywaniu, ale częściej niemoc i obiektywne przyczyny, brak środków itd. Powstawało samonapędzające się sprzężenie niemocy i obiektywnych uwarunkowań.

Tymczasem stan i równowaga środowiskowa pogorszyły się w tempie alarmującym z punktu widzenia zdrowia i życia człowieka oraz możliwości odtworzenia niezbędnych ekosystemów i odporności środowiska.

Pilnie potrzebny jest pozytywny program i jego pełna konkretyzacja w dziedzinie struktur organizacyjnych ochrony przyrody i środowiska. Program ten winiem zawierać następujące kierunkowe stwierdzenia.

1. Struktura organizacyjna ochrony przyrody i środowiska jest w decydujący sposób uzależniona od struktury systemu zarządzania państwem i społeczeństwem. Bez zmian w tych strukturach nie są możliwe pożądane zmiany, a zwłaszcza sprawność struktur ochrony.

2. Niezbędne jest przywrócenie strukturom ochrony ich walorów systemowych oraz zgodnych z wytycznymi nauki cech, wymiarów i parametrów technicznych.

3. Niezbędne jest wytworzenie naturalnych mechanizmów ssania między podstawowymi elementami tej struktury, tj. jednostkami gospodarczymi, nauką, administracją i władzami państwowymi.

4. Ssanie to powinno się opierać na dwóch podstawowych zasadach:

a) ulokowaniu odpowiedzialności i faktycznych działań ochronnych w miejscach (podmiotach), gdzie środowisko jest wykorzystywane;

b) zastąpieniu w możliwie najwyższym stopniu oddziaływań prawno-administracyjnych, stosowanych przez podmioty zarządzające, instrumentami typu ekonomicznego (skonstruowanymi w ten sposób, aby nie było możliwości przerzucenia np. opłat i kar środowiskowych na konsumenta czy budżet państwa).

5. Przyporządkowanie władzom i administracji państwowej funkcji polityczno-strategicznych w dziedzinnie ochrony oraz wzmocnienie ich potencjału informacyjnego i zdolności inspekcyjno-kontrolnych.

6. „Sprowadzenie" działań ochronnych na poziom gospodarstwa domowego i gminy.

7. Uporządkowanie prawa ochrony środowiska, zmniejszenie jego drobiazgowości i szczegółowości, a zwłaszcza przyjęcie tezy, że środowisko jest integralne.

8. Uporządkowanie praw i możliwości organizacji społecznych, w szczególności wyspecjalizowanych w ochronie, w taki sposób, aby mogły one bez przeszkód wykonywać funkcje i działania ochronne oraz korzystać z – i tak już przecież niemałych – uprawnień, upoważnień i środków oddziaływywania.

9. Niezbędne jest zniesienie monopolizacji projektowania i produkowania urządzeń i instalacji ochronnych, a zwłaszcza wyeliminowania ograniczeń branżowych.

10. Niezbędne jest stworzenie zewnętrznego mechanizmu kontroli działania w stosunku do podmiotów wykorzystujących środowisko oraz zarządzających ochroną środowiska, a zwłaszcza: programów, stopnia ich relizacji; wiarygodności bazy informacyjnej; odpowiedzialności ze decyzje i ich skutki.