Marek PANKOWSKI

STRUKTURA ORGANIZACYJNA CENTRALNYCH I TERENOWYCH ORGANÓW WŁADZY PAŃSTWOWEJ W DZIEDZINIE OCHRONY ŚRODOWISKA

Wstęp

Opracowanie niniejsze jest fragmentem szerszej pracy badawczej wykonywanej przez zespół pracowników Instytutu Organizacji i Zarządzania Akademii Ekonomicznej w Poznaniu w ramach Resortowego Problemu Badawczego „Ekologiczne bariery wzrostu gospodarczego".

Zgodnie z przyjętymi założeniami celem podstawowym badań (uzasadniającym podjęcie pracy i wyznaczającym jej zasadniczy rezultat) jest opracowanie modelu systemu zarządzania ochroną środowiska w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem struktur organizacyjnych.

Realizacja powyższych zamierzeń wymaga spełnienia szeregu celów cząstkowych o charakterze zarówno poznawczym, jak i utylitarnym. Wśród nich szczególną rolę odgrywa rozpoznanie i zrekonstruowanie istniejących struktur organizacyjnych, jako podstawy późniejszego procesu modelowania i to niezależnie od tego, czy proces ten odbywać się będzie metodą diagnostyczną, prognostyczną, czy też przyjętą w badaniach metodą diagnostyczno-prognostyczną. Chcąc spełnić warunek systemowego podejścia do analizy struktur organizacyjnych w dziedzinie ochrony środowiska w Polsce, zakres rzeczowy ich rejestracji i opisu obejmować powinien:

- władzę i administrację państwową wszystkich szczebli;
- podmioty działów i gałęzi gospodarki narodowej;
- podmioty użyteczności publicznej (szkoły, szpitale, wojsko itp.);
- podmioty komunalne (osady, osiedla, wsie, miasta);
- gospodarstwa domowe;
- podmioty produkujące, projektujące i instalujące urządzenia ochronne;
- podmioty nauki zajmujące sią ochroną;
- społeczne ruchy, stowarzyszenie i organizacje zajmujące się ochroną środowiska;
- partie i stronnictwa polityczne;
- inne (np. struktury międzynarodowych powiązań).

Dotychczas zasadniczy ciężar odpowiedzialności w prowadzeniu działalności w dziedzinie ochrony środowiska skoncentrowany jest na organach władzy i administracji państwowej, które posiadają w tym względzie również kluczowe

kompetencje stanowiące. Tym niemniej w działalności ochronnej partycypuje wiele innych podmiotów, a w tym zwłaszcza stowarzyszenia i organizacje społeczne. Przykładem może być powołany 6 kwietnia 1987 roku Ekologiczny Ruch Społeczny dla skoordynowania działalności około 150 organizacji społecznych, które statutowo zajmują się problematyką środowiska.

Zakres rzeczowy rozważań zawartych w niniejszym artykule ograniczono do organów władzy państwowej i ich wyspecjalizowanych jednostek organizacyjnych jako podstwy wyjściowej do analizy całości struktur organizacyjnych w dziedzinie ochrony środowiska. Zakres przestrzenny obejmuje szczebel centralny, wojewódzki i podstawowy, a zakres czasowy dotyczy lat 1986-1987.

Celem niniejszego stadium wstępnego jest identyfikacja i opis (rekonstrukcja) struktur organizacyjnych centralnych i terenowych organów władzy państwowej w dziedzinie ochrony środowiska i ich wyspecjalizowanych jednostek organizacyjnych oraz analiza i ocena istniejących w tym względzie rozwiązań organizacyjnych.

Źródłem informacji faktograficznej, w oparciu o którą założono zrealizować cel była: Kancelaria Sejmu PRL, Kancelaria Rady Państwa, Ministerstwo Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych, wydziały ochrony środowiska, gospodarki wodnej i geologii urządów wojewódzkich, urzędy gminne oraz ustawy i rozporządzenia dotyczące ochrony środowiska. W badaniach zastosowano metodę kwestionariuszowo-ankietową, metodę wywiadu oraz metodę analizy dokumentacji.

1. Istota i pojęcie struktury organizacyjnej systemu zarządzania ochroną środowiska

System ochrony środowiska jest to uporządkowany i spójny zbiór wartości, zasad, celów, funkcji, metod i środków ochrony środowiska wraz z jednostkami organizacyjnymi wykonującymi działania ochronne (zarządcze i wykonawcze)[1]. Przy czym przez jednostkę organizacyjną ochrony środowiska rozumieć należy wyróżniony pod jakimś względem z tego systemu układ organizacyjny (stanowisko pracy, komórka

[1] Por. H. W. Witczak: Kategorie i terminologia. W: Wpływ rozwiązań organizacyjnych na procesy wykorzystania środowiska naturalnego. Poznań 1987, s. 15. Poszczególne człony wyrażenia definiującego system ochrony środowiska w ujęcia tego autora oznaczają:

Wartości przypisane środowisku odpowiadają wszelkim potrzebom człowieka, począwszy od egzystencjalnych aż do samorealizacji, stanowiąc bezpośrednie albo ostateczne uzasadnienie jego stosunku do otaczającego, życiowo istotnego świata

Zasady ochrony środowiska są to pierwotne, bazowe ustalenia w dziedzinie ochrony środowiska, z których wywodzi się wszystkie pozostałe elementy działań ochronnych oraz ich niezbędne uwarunkowania

Cele ochrony środowiska są to antycypowane stany oraz równowaga środowiska, którym podporządkowane są działania określonego podmiotu (lub podmiotów), dla kształtowania jakości życia ludzi

Metody ochrony środowiska są to ugruntowane poznawczo i/lub praktycznie całościowe i powtarzalne sposoby osiągania celów działań ochronnych

Funkcje ochrony środowiska są to zespoły względnie jednorodnych, wzajemnie powiązanych czynności składających się na działania ochronne i mających znaczenie ze względu na cele tych działań

Środki ochrony środowiska są to materialne, kadrowe, energetyczne, finansowe i informacyjne instrumenty służące osiąganiu celów działań ochronnych.

organizacyjna, organ władzy lub administracji państwowej, komisja i in. formułujący i/lub realizujący określone cele (zadania) wynikające z istniejącego zapotrzebowania społecznego na działalność prewencyjną lub kompensującą (zdegradowane) elementy środowiskowe. W znaczeniu instytucjonalnym przez system ochrony środowiska rozumieć można spójny zbiór takich jednostek organizacyjnych wraz z zachodzącymi między nimi i obiekatmi ich oddziaływania relacji.

Kluczowym składnikiem związanym organicznie z systemem ochrony środowiska jest system zarządzania ochroną środowiska, przez który rozumieć można spójny zbiór wartości, celów, zasad, środków i funkcji informacyjno-decyzyjnego oddziaływania podmiotów ochrony na zinstytucjonalizowane jednostki organizacyjne (w tym także jednostki organizacyjne ochrony środowiska) i działania ludzkie, dla osiągania zakładanych wartości i celów ochrony środowiska[2]. Jednostka organizacyjna ochrony środowiska może zatem pełnić w systemie zarządzania w zależności od punktu widzenia, zarówno rolę podmiotu jak i przedmiotu zarządzania.

Jednym z najważniejszych składników systemu zarządzania jest struktura organizacyjna. W nauce organizacji i zarządzania istnieją spory wokół treści i zakresu pojęcia struktury organizacyjnej. Pomijając szczegółową analizę różnorodnych poglądów w tej dziedzinie należałoby przytoczyć najogólniejszą definicję, w której stwierdza się, że stuktura organizacyjna to „ogół takich stosunków między częściami zorganizowanej całości oraz między nimi a całością, które mają znaczenie ze względu na jej organizację[3]. Z metodologicznego punktu widzenia strukturę organizacyjną rozpatrywać można w dwóch ujęciach:[4]

a) w ujęciu statycznym gdy rozpatrujemy dany system (organizację) w określonym momencie czasowym jako układ zachodzących w nim stosunków i rejestrujemy takie aspekty statyczne jak:

– pionowe i poziome rozczłonkowanie na piony, komórki organizacyjne i stanowiska,

– konfigurację szczebli decyzyjnych i ich poziomych i pionowych współzależności organizacyjnych,

– rozdział zadań, uprawnień i odpowiedzialności,

b) w ujęciu dynamicznym, gdy rozpatrujemy dany system (organizację) z punktu widzenia zachodzących w nim procesów funkcjonowania i rozwoju systemu.

Struktura organizacyjna porządkując działania danego systemu czy organizacji i jednocześnie ograniczając dowolność i przypadkowość zachowań organizacyjnych pełni istotną funkcję regulacyjną. Pierwszy z wymienionych wyżej regulacyjnych aspektów struktury (statyczny) określić można jako strukturalizację (uporządkowanie elementów), drugi (dynamiczny) jako strukturalizację działań organizacyjnych[5]. Tak rozumiane funkcje spełniane są w zakresie strukturalizacji elementów „przez rozczłonkowanie organizacji na grupy i kategorie uczestników, piony i komórki organi-

[2]Por. Tamże, s. 17.

[3]J. Zieleniewski: Organizacja i zarządzanie. Warszawa 1975, s. 276.

[4]H. Bieniok, J. Rokita: Struktura organizacyjna przedsiębiorstw, Warszawa 1984, s. 17-18.

[5]K. Mreła: Złożoność problematyki struktur organizacyjnych. „Problemy Organizacji" 1980 nr 2, s. 47.

zacyjne, poszczególne poziomy hierarchii zarządzania", natomiast strukturalizacja działań organizacyjnych następuje „przez wyznaczenie ram postępowania względem siebie wyodrębnionych części i złożonej z nich całości np. przez nacisk na pionowe stosunki służbowe, nacisk na hierarchię,a nie na poziome kanały porozumienia się w organizacji, wprowadzone pisemnie zakresy czynności, instrukcje operacyjne itp."[6].

Podstawowym zadaniem struktury organizacyjnej dowolnego systemu jest tworzenie i doskonalenie warunków zmierzających do zwiększenia synergetycznych efektów współdziałania jego elementów składowych. Z punktu widzenia sprawności celów systemu struktura organizacyjna winna w szczególności kształtować i porządkować pożądaną:[7]

- konfigurację (budowę, układ) element składowch,
- więzi organizacyjne (hierarchiczne, funkcjonalne, techniczne i informacyjne) spajające wszystkie elementy oraz określające wewnętrzny podział funkcji i władzy,
- przebiegi procesów (pracy i informacyjno-decyzyjnych).

Powyższe uwagi poświęcone wyjaśnieniu istoty, pojęcia i funkcji struktury organizacyjnej dowolnego systemu (organizacji) pozwalają na ogólne zdefiniowanie struktury organizacyjnej systemu zarządzania ochroną środowiska, jako całokształtu stosunków pomiędzy wzajemnie powiązanymi jednostkami organizacyjnymi ochrony środowiska. Z metodologicznego punktu widzenia całokształt tych stosunków rozpatrywać można w dwóch aspektach: statycznym i dynamicznym. W ujęciu statycznym dotyczą one:

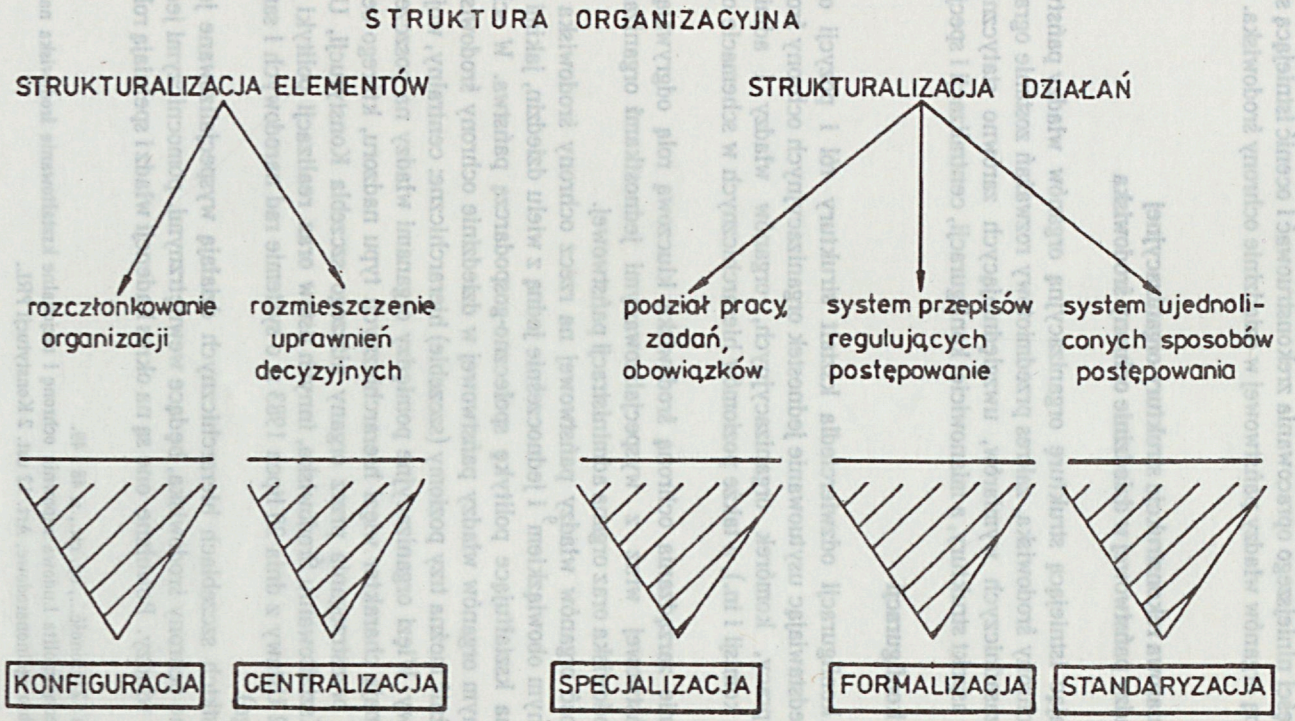
- pionowego i poziomego rozczłonkowania jednostek organizacyjnych ochrony środowiska w systemie ochrony środowiska;
- konfiguracji szczebli decyzyjnych;
- wzajemnych zależności hierarchicznych, funkcjonalnych i informacyjnych pomiędzy jednostkami organizacyjnymi ochrony środowiska;
- rozkładu zadań, uprawnień i odpowiedzialności pomiędzy jednostkami organizacyjnymi ochrony środowiska.

Natomiast w ujęciu dynamicznym stosunki te dotyczą działań organizacyjnych, a zwłaszcza procesów pracy i procesów informnacyjno-decyzyjnych zachodzących pomiędzy jednostkami organizacyjnymi ochrony środowiska i złożonych z nich całości.

Dotychczasowe rozważania wskazują dość wyraźnie , że nie powinno się utożsamiać struktury organizacyjnej z jedną lub kilkoma jej cechami np. ze schematem organizacyjnym, zakresami uprawnień i odpowiedzialności, czy podziałem pracy. Chcąc zobrazować rzeczywistą złożoność każdej realnie funkcjonującej struktury należy uwzględnić wielowymiarowość jej cech. Opierając się na zmodyfikowanym przez K. Mrełę tzw. astońskim podejściu, można dowolną strukturę organizacyjną analizować i ocenić za pomocą pięciu wymiarów, charakteryzujących

[6] K. Mreła: Doskonalenie struktury organizacyjnej jako całości. Podejście wielowymiarowe. Materiały na konferencję naukową na temat: Racjonalizacja konfiguracji struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa. Bytom 1981, s. 3-4.

[7] H. Bieniok, J. Rokita, Struktura..., op. cit., s. 19.



Rys. 5 Wielowymiarowe podejście do analizy struktury organizacyjnej
Źródło: Doskonalenie struktury organizacyjnej..., op. cit., s. 6.

jej funkcje regulacyjne, a mianowicie: wymiar konfiguracji, wymiar centralizacji, wymiar specjalizacji, wymiar standaryzacji oraz wymiar formalizacji[8] (rys. 5). Wymiary te są konkretyzacją rozróżnionego wcześniej statycznego i dynamicznego aspektu struktury organizacyjnej.

Stosując uproszczoną wersję powyższego podejścia metodologicznego, spróbujemy w dalszej części niniejszego opracowania zrekonstruować i ocenić istniejącą strukturę organizacyjną organów władzy państwowej w dziedzinie ochrony środowiska.

2. Wielowymiarowa rekonstrukcja struktury organizacyjnej oragnów władzy państwowej w dziedzinie ochrony środowiska

Odtwarzając istniejącą strukturę organizacyjną organów władzy państwowej w dziedzinie ochrony środowiska, zakres przedmiotowy rozważań zostanie ograniczony do trzech zasadniczych wymiarów, uwzględniających zarówno statyczny jak i dynamiczny aspekt struktury, a mianowicie: konfiguracji, centralizacji i specjalizacji.

2.1. Wymiar konfiguracji

Wymiar konfiguracji odzwierciedla kształt struktury ról i pozycji organizacyjnych przedstawiając usytuowanie jednostek organizacyjnych ochrony środowiska (stanowisk pracy, komórek organizacyjnych, organów władzy i administracji państwowej, komisji i in.), a także poziomów hierarchicznych w schemacie organizacyjnym.

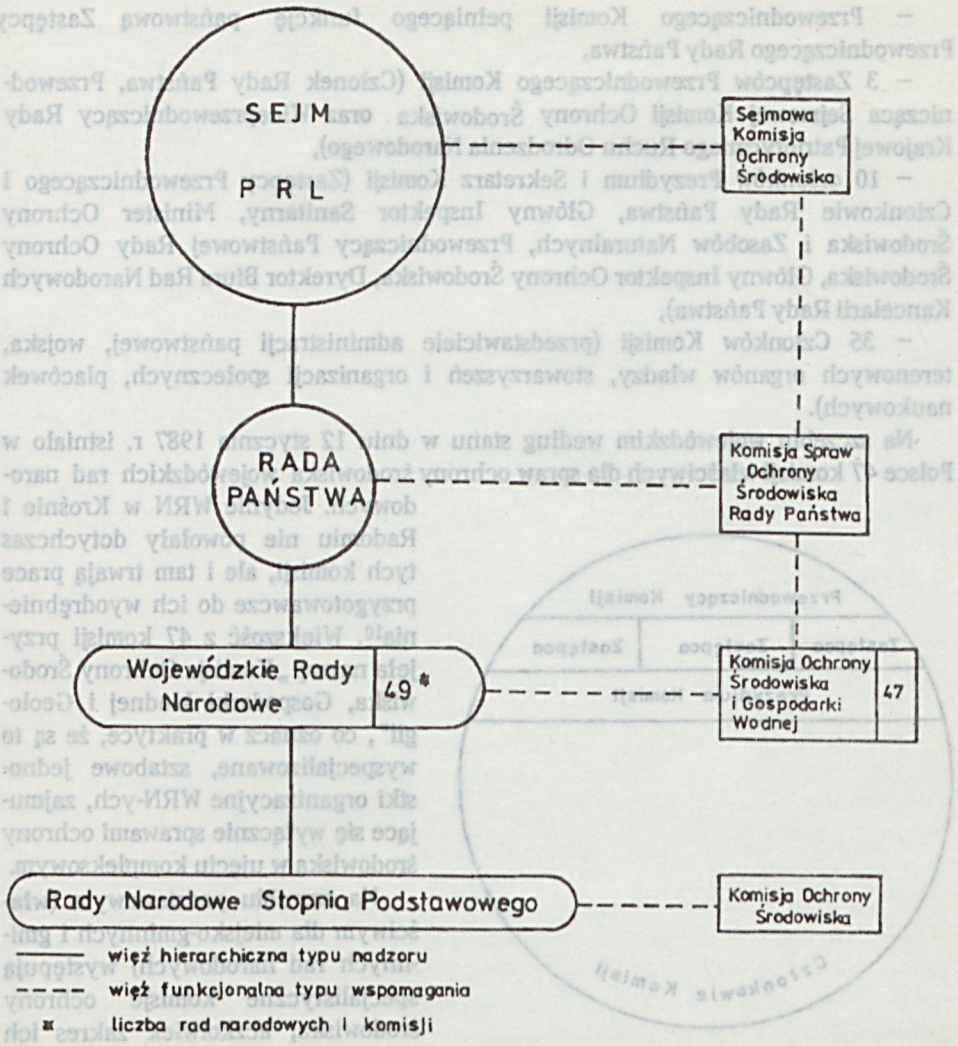
W systemie zarządzania ochroną środowiska kluczową rolą odgrywają organa władzy państwowej wraz z wyspecjalizowanymi jednostkami organizacyjnymi ochrony środowiska oraz organa administracji państwowej.

Działalność organów władzy państwowej na rzecz ochrony środowiska jest ich konstytucyjnym obowiązkiem[9] i jednocześnie jedną z wielu dziedzin, jakimi zajmują się te organa kształtujące politykę społeczno-gospodarczą państwa. W schemacie organizacyjnym organów władzy państwowej w dziedzinie ochrony środowiska (zob. rys. 6) wyróżnić można trzy poziomy (szczeble) hierarchiczne: centralny, wojewódzki i podstawowy. Więzi organizacyjne pomiędzy organami władzy na poszczególnych szczeblach mają charakter więzi hierarchicznych typu nadzoru, którego celem jest zspewnienie przestrzegania przez organy niższego szczebla Konstytucji, Ustawy o Ochronie i Kształtowaniu Środowiska, innych ustaw oraz realizacji polityki państwa (por. art. 142 Ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego).

Na wszystkich szczeblach hierarchicznych działają wyspecjalizowane jednostki organizacyjne ochrony środowiska, będące wewnętrznymi, pomocniczymi jednostkami organów władzy. Powołane one są na okres kadencji władz i spełniają rolę komó-

[8] K. Mreła: Złożoność..., op. cit., s. 48 i 49.

[9] Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia ochronę i racjonalne kształtowanie środowiska naturalnego, stanowiącego dobro ogólnonarodowe, Art. 12 ust. 2 Konstytucji PRL.



Rys. 6 Schemat organów władzy państwowej w dziedzinie ochrony środowiska
Źródło: Opracowano na podstawie dokumentów Rady państwa, danych wydziałów ochrony środowiska urzędów wojewódzkich oraz danych urzędów gminnych.

rek sztabowych. Na szczeblu centralnym powołano w Polsce dwie tego rodzaju jednostki organizacyjne, a mianowicie:

a) Sejmową Komisję Ochrony Środowiska,

b) Komisję Spraw Ochrony Środowiska Rady Państwa.

Komisja Spraw Ochrony Środowiska działająca przy Radzie Państwa powołana została niedawno Uchwałą Nr 102/86 Rady Państwa z dnia 20 lipca 1986 r., a inauguracyjne posiedzenie tej Komisji odbyło się 12 stycznia i poświęcone było omówieniu głównych kierunków prac Komisji oraz jej oddziaływania na realizację zadań rad narodowych w dziedzinie ochrony środowiska. Komisja liczy 50 osób i składa się z: (zob. rys. 7)

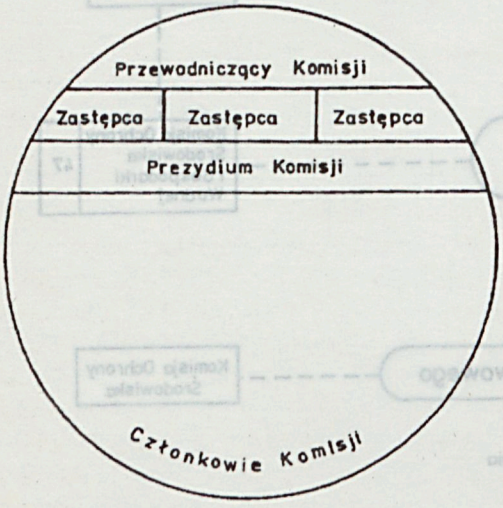
– Przewodniczącego Komisji pełniącego funkcję państwową Zastępcy Przewodniczącego Rady Państwa,

– 3 Zastępców Przewodniczącego Komisji (Członek Rady Państwa, Przewodnicząca Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska oraz Wiceprzewodniczący Rady Krajowej Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego),

– 10 członków Prezydium i Sekretarz Komisji (Zastępcy Przewodniczącego i Członkowie Rady Państwa, Główny Inspektor Sanitarny, Minister Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych, Przewodniczący Państwowej Rady Ochrony Środowiska, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, Dyrektor Biura Rad Narodowych Kancelarii Rady Państwa),

– 35 Członków Komisji (przedstawiciele administracji państwowej, wojska, terenowych organów władzy, stowarzyszeń i organizacji społecznych, placówek naukowych).

Na szczeblu wojewódzkim według stanu w dniu 12 stycznia 1987 r. istniało w Polsce 47 komisji właściwych dla spraw ochrony środowiska wojewódzkich rad narodowych. Jedynie WRN w Krośnie i Radomiu nie powołały dotychczas tych komisji, ale i tam trwają prace przygotowawcze do ich wyodrębnienia[10]. Większość z 47 komisji przyjęła nazwę „Komisja Ochrony Środowiska, Gospodarki Wodnej i Geologii", co oznacz w praktyce, że są to wyspecjalizowane, sztabowe jednostki organizacyjne WRN-ych, zajmujące się wyłącznie sprawami ochrony środowiska w ujęciu kompleksowym.



Rys. 7. Komisja Spraw Ochrony Środowiska Rady Państwa

Źródło: Opracowano na podstawie Biuletynu Kancelarii Rady Państwa 3(290), Warszawa, styczeń 1987, s. 61-65.

Na szczeblu podstawowym (właściwym dla miejsko-gminnych i gmi-nnych rad narodowych) występują specjalistyczne komisje ochrony środowiska, aczkolwiek zakres ich działalności obejmuje na ogół również inne dziedziny działalności rad narodowych np. oświaty, zdrowia, spraw socjalnych i kulturalnych.

2.2. Wymiar centralizacji

Wymiar centralizacji określa wewnętrzną strukturę władzy w systemie zarządzania ochroną środowiska, a więc rozmieszczenie na poszczególnych szczeblach

[10]Zob. Biuletyn Kancelarii Rady Państwa, 8(295), Warszawa, luty 1987, s. 1.

(centralnym, wojewódzkim i podstawowym) oraz na poziomach hierarchicznych wewnątrz jednostek organizacyjnych ochrony środowiska danego szczebla zarządzania uprawnień decyzyjnych niezbędnych do realizacji celów systemu ochrony środowiska. Miarą centralizacji (podziału władzy) jest skoncentrowanie (lub rozproszenie) uprawnień decyzyjnych na poszczególnych szczeblach i poziomach hierarchii zarządzania oraz autonomia (lub uzależnienie) jednostek organizacyjnych ochrony środowiska danego szczebla i poziomu w prowadzeniu przez nie wewnętrznych działań.

Rekonstruując wymiar centralizacji struktury organizacyjnej organów władzy państwowej w dziedzinie ochrony środowiska, zastosowana zostanie przyjęta w opisie wymiaru konfiguracji procedura analizy, obejmująca trzy zasadnicze szczeble hierarchii zarządzania: centralny, wojewódzki i podstawowy. Ponadto uwaga skoncentrowana będzie na kluczowych dla ochrony środowiska uprawnieniach decyzyjnych, pomijając te, które są, co prawda, istotne dla wewnętrznego zorganizowania poszczególnych jednostek organizacyjnych ochrony środowiska, ale nie dotyczą merytorycznie działalności związanej z ochroną i racjonalnym kształtowaniem środowiska.

Stopień centralizacji struktury organizacyjnej organów władzy państwowej w dziedzinie ochrony środowiska można określić na tle ramowego zestawienia ważniejszych zadań (czynności) wykonywanych przez te organy i ich wyspecjalizowane jednostki organizacyjne (komisje) oraz wynikających z tych zadań uprawnień. Zrestawienie takie zawiera tab. 2. Z analizy zawartych w niej informacji można sformułować następujące oceny i wnioski:

– Komisje ochrony środowiska, działające na wszystkich szczeblach zarządzania państwem są jednostkami opiniodawczo-doradczymi organów władzy państwowej i w związku z tym w zasadzie nie posiadają żadnych uprawnień decyzyjnych w dziedzinie ochrony środowiska (z wyłączeniem uprawnień do wydawania poleceń organom administracji państwowej w celu przygotowania potrzebnych Sejmowi informacji z zakresu stanu środowiska i prowadzonych działań ochronnych). Jednostki te posiadają natomiast uprawnienia kontrolne, opiniodawcze, doradcze, inspirujące i wspomagające w stosunku zwłaszcza do organów administracji państwowej danego szczebla zarządzania oraz komisji ochrony środowiska niższego szczebla.

– Struktura organizacyjna organów władzy państwowej w dziedzinie ochrony środowiska ma z punktu widzenia podziału władzy w całym systemie w znacznym stopniu zdecentralizowany charakter, ponieważ jedynie kluczowe uprawnienia decyzyjne, mające istotne znaczenie dla całego kraju skoncentrowane są na szczeblu centralnym. Natomiast w obszarze właściwości odpowiednich wojewódzkich i gminnych rad narodowych organy szczebla wojewódzkiego i podstawowego mogą podejmować samodzielne decyzje, kształtujące politykę środowiskową danego regionu.

– Rozpatrując centralizację struktury organizacyjnej organów władzy w dziedznie ochrony środowiska w aspekcie autonomii (uzależnienia), należy zauważyć, że możność uchylenia decyzji organów władzy szczebla niższego przez organa władzy wyższego szczebla na podstawie „niezgodności z zasadniczą polityką państwa" (por.

Tabela 2. Zadania i uprawnienia organów władzy państwowej i ich wyspecjalizowanych jednostek organizacyjnych w dziedzinie ochrony środowiska

Szczebel zarządzania	ORGAN WŁADZY	Zadania i uprawnienia organów władzy						KOMISJE OCHRONY ŚRODOWISKA	Zadani i uprawnienia komisji					
		Ramowy zakres zadań	Uprawnienia						Ramowy zakres zadań (czynności)	Uprawnienia				
			D	K	O	Do	I			D	K	O	Do	I
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
SZCZEBEL CENTRALNY	Sejm PRL	1. Całokształt poczynań legislacyjnych w dziedzinie ochrony środowiska, dotyczących całego kraju oraz stosunków międzynarodowych (uchwalenie i nowelizacja ustaw) 2. Uchwala i kontroluje realizację Narodowego Programu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej 3. Kontroluje działalność naczelnych i centralnych organów administracji państwowej w dziedzinie ochrony środowiska	x x –	– x x	– – –	– – –	– – –	Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska	1. Opiniuje projekty aktów prawnych dotyczących ochrony środowiska 2. Kontroluje zgodność działania centralnych organów administracji państwowej z ustawami i innymi postanowieniami Sejmu w dziedzinie ochrony środowiska 3. Wydaje polecenia organom administracji państwowej przygotowania potrzebnych Sejmowi informacji w zakresie stanu środowiska i prowadzonych działaniach ochronnych	– – x	– x –	x – –	– – –	– – –
	Rada Państwa	1. Uchwalanie między sesjami Sejmu dekretów dotyczących polityki środowiskowej państwa (np. w przypadku nadzwyczajnych zagrożeń środowiska) 2. Kontroluje zgodność działania rad narodowych z ustawami dotyczącymi ochrony środowiska i uchyla uchwały rad narodowych sprzeczne z prawem lub niezgodne z zasadniczą polityką państwa 3. Wspiera działalność rad narodowych w prowadzeniu regionalnej polityki środowiskowej	x x –	– x –	– – –	– – x	– – x	Komisja Ochrony Środowiska Rady Państwa	1. Podejmuje działania dla zapewnienia zgodności pracy rad narodowych w zakresie ochrony środowiska z założeniami polityki społeczno-gospodarczej 2. Dokonuje okresowych analiz działalności rad narodowych w dziedzinie ochrony środowiska oraz upowszechnia najlepsze doświadczenia ich pracy 3. Propaguje ideę ochrony środowiska oraz inicjuje kierunki społecznych działań na rzecz ochrony środowiska, wspierając w tym względzie realizację zadań rad narodowych	– – –	– – –	– – –	x – –	x x x
									4. Udziela pomocy komisjom rad narodowych do spraw ochrony środowiska	–	–	–	–	x
									5. Opiniuje projekty aktów prawnych dotyczących ochrony środowiska	–	–	x	–	–
									6. Rozpatruje problem zagrożeń środowiska o charakterze międzynarodowym oraz współdziała z Komisją Ratyfikacyjną i ocenia realizację zatwierdzonych przez Radę Państwa konwencji w sprawie ochrony środowiska	–	–	–	–	x
SZCZEBEL WOJEWÓDZKI	Wojewódzkie Rady Państwa	1. Zapewniają warunki niezbędne do realizacji przepisów o ochronie środowiska na terenie objętym właściwością danej wojewódzkiej rady narodowej 2. Uchwalają przepisy prawne w dziedzinie ochrony środowiska na terenie właściwości danej rady (np. podejmują uchwały o utworzeniu parków krajobrazowych) 3. Uchwalają i kontrolują realizację wojewódzkich programów ochrony środowiska 4. Kontrolują działalność organów administracji państwowej szczebla wojewódzkiego w dziedzinie ochrony środowiska 5. Występują (mogą występować) z inicjatywą ustawodawczą w dziedzinie ochrony środowiska	x x x – –	x – x x –	x – – – –	x – – – –	x – – – –	Komisje Ochrony Środowiska Gospodarki Wodnej i Geologii	1. Kontrolują działalność terenowych organów administracji państwowej oraz innych jednostek organizacyjnych, przedsiębiorstw i instytucji w zakresie problematyki środowiskowej (wydają polecenia tym jednostkom, zobowiązujące do udostępnienia informacji i materiałów odnoszących się do przedmiotu kontroli) 2. Badają i opracowują sprawy związane z ochroną środowiska, zlecane przez wojewódzkie rady narodowe 3. Opiniują projekty przepisów prawnych w dziedzinie ochrony środowiska uchwalonych przez WRN 4. Inspirują działania na rzecz podniesienia kultury ekologicznej w społeczeństwie 5. Współdziałają z organizacjami społecznymi, prowadzącymi działalność w dziedzinie ochrony środowiska	x – – – –	x – – – –	– x – – –	– – – – –	– – x x x

cd. tabeli 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
SZCZEBEL PODSTAWOWY	Rady Narodowe Stopnia Podstawowego	1. Zapewniają warunki niezbędne do realizacji przepisów o ochronie środowiska na terenie objętym właściwością miejskich, miejsko-gminnych i gminnych rad narodowych	x	x	x	x	x	Komisje zajmujące się m. in. sprawami ochrony środowiska	1. Kontrolują działalność administracji państwowej szczebla podstawowego w zakresie realizacji zadań związ. z ochroną środowiska	–	x	–	–	–
		2. Uchwalają plany działalności w dziedzinie ochrony środowiska	x	–	–	–	–		2. Inspirują i inicjują działalność na rzecz ochrony środowiska na terenie objętym właściwością rad narodowych szczebla podsawowego	–	–	–	–	–
		3. Kontrolują działalność terenowych organów administracji państwowej szczebla podstawowego	–	x	–	–	–							

Źródło: Opracowania własne

x wystąpowania zjawiska – niewystępowanie zjawiska

Legenda:

D – decyzyjne
K – kontrolne
O – opiniodawcze
Do– doradcze
I – inne (np. koordynacyjne, inspirujące, do inicjatywy itp.)

art, 143 ust. 4 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego), a nie wyłącznie na podstawie ogólnie obowiązujących w dziedzinie ochrony środowiska przepisów prawnych może powodować w praktyce zmniejszenie zakresu autonomii terenowych organów władzy (a co za tym idzie wzrost centralizacji) z uwagi na fakt, że interpretacja zasad polityki, o których jest mowa wyżej, należy do organów władzy szczebla wyższego.

W uzupełnieniu informacji zawartych w tab. 1 warto podkreślić, że każdemu uprawnieniu organów władzy czy komisji ochrony środowiska odpowiadać powinny stosowne do zakresu zadań obowiązki i odpowiedzialność za ich realizację. Problem odpowiedzialności za wypełnienie przez organa władzy państwowej wszystkich szczebli zarządzania przydzielonych im zadań w zakresie polityki środowiskowej wydaje się być nadal problemem otwartym, czekającym na rozwiązanie.

2.3. Wymiar specjalizacji

Wymiar specjalizacji charakteryzuje podział pracy w systemie zarządzania ochroną środowiska i dystrybucję obowiązków pomiędzy jednostki organizacyjne ochrony środowiska. Wymiar ten określony jest swoistością funkcji i ról, zakresem działań zlecanych jednostkom zewnętrznym, rozłącznością podziału obowiązków (specjalizacja pozioma) oraz podziału zadań (specjalizacja pionowa).

Wymiar specjalizacji struktury organizacyjnej w systemie zarządzania ochroną środowiska rozpatrywać można w dwóch płaszczyznach:

a) podziału pracy i dystrybucji obowiązków pomiędzy szczeble zarządzania (specjalizacja pionowa) i wyodrębnione organa władzy i administracji państwowej danego szczebla (specjalizacja pozioma) – ujęcie całościowe,

b) podziału pracy i dystrybucji obowiązków pomiędzy poszczególnymi szczeblami hierarchii władzy wewnątrz organów władzy i administracji państwowej (specjalizacja pionowa) oraz pomiędzy wyodrębnione w tych organach piony, komórki i stamowiska pracy – ujęcie cząstkowe.

W ujęciu całościowym specjalizacja pionowa w strukturze organizacyjnej organów władzy w dziedzinie ochrony środowiska w zasadzie nie występuje, ponieważ organa władzy niższych szczebli nie są ograniczone (z wyjątkiem ograniczeń wynikających z konieczności stosowania prawa) w wyborze zadań i obowiązków w zakresie ochrony środowiska. Natomiast specjalizację poziomą (z wyłączeniem podziału pomiędzy Sejm PRL i Radę Państwa na szczeblu centralnym – zob. tabela 1. możemy rozpatrywać jedynie w stosunku do administracji państwowej. Podział pracy jest tu zbliżony do wszystkich innych dziedzin życia społeczno-gospodarczego i wynika z istniejących w naszym kraju struktur władzy i administracji państwowej.

W ujęciu cząstkowym wyrazem specjalizacji poziomej w organach władzy państwowej wszystkich szczebli jest działalność komisji ochrony środowiska.

Podsumowanie

Rekonstrukcja struktury organizacyjnej organów władzy państwowej w dziedzinie ochrony środowiska w Polsce pozwala na sformułowanie następujących ustaleń, ocen i wniosków:

1. W systemie zarządzania ochroną środowiska, podobnie jak w odniesieniu do innych dziedzin życia społeczno-gospodarczego wyróżnić można trzy szczeble zarządzania: centralny, wojewódzki i podstawowy.

2. Na każdym z wymienionych wyżej szczebli zarządzania problematyką środowiskową zajmują się zarówno organa władzy jak i administracji państwowej.

a) organa władzy państwowej podejmują decyzje kształtujące politykę środowiskową w obszarze swojej własności za pomocą wyspecjalizowanych w ochronie środowiska jednostek organizacyjnych (komisji),

b) organa administracji państwowej wszystkich szczebli wykonują zadania, których celem jest realizacja polityki władz państwowych w dziedzinie ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska.

3. Dokonując oceny istniejących rozwiązań organizacyjnych w organach władzy państwowej w dziedzinie ochrony środowiska, stwierdzić należy, że:

– W wymiarze konfiguracji trudno zauważyć nieprawidłowości w strukturze ról i pozycji organizacyjnych organów władzy państwowej w dziedzinie ochrony środowiska ich wyspecjalizowanych jednostek organizacyjnych. Relatywnie najsłabszym ogniwem są organa władzy państwowej szczebla podstawowego, które w bardzo ograniczonym i nie adekwatnym do potrzeb zakresie zajmują się problematyką środowiskową. Źródeł tego stanu rzeczy upatrywać należy nie w rozwiązaniach strukturalnych lecz w istniejących barierach kadrowych, finansowych oraz świadomościowych.

– W wymiarze centralizacji – struktura organizacyjna ma z punktu widzenia podziału pracy władzy w całym systemie w znacznym stopniu zdecentralizowany charakter, ponieważ jedynie kluczowe uprawnienia decyzyjne, mające istotne znaczenie dla całego kraju skoncentrowane są na szczeblu centralnym. Natomiast w obszarze właściwości odpowiednich wojewódzkich i gminnych rad narodowych organa władzy tych szczebli mogą de nomine podejmować samodzielnie decyzje, kształtując politykę środowiskową danego regionu. De facto jednak samodzielność powyższa napotyka w praktyce na dwa ograniczenia. Pierwsze z nich związane jest z faktem ograniczonej autonomii (uzależnienia) poprzez możność uchylenia decyzji organów władzy szczebla niższego przez organ władzy wyższego szczebla (por. art. 143 ust. 4 o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego). Drugie wypływa z uzależnień m. in. finansowych (np. dysponowania funduszami ochrony środowiska).

– W wymiarze specjalizacji – w odniesieniu do całego systemu specjalizacja pionowa w strukturze organizacyjnej w zasadzie nie występuje, ponieważ organa władzy niższych szczebli nie są ograniczone) z wyjątkiem ograniczeń, o których mowa w pkt b) w wyborze zadań i obowiązków w dziedzinie ochrony środowiska. W ujęciu cząstkowym , a więc dotyczącym poszczególnych szczebli władzy wyrazem specjalizacji poziomej jest działalność komisji ochrony środowiska.