

Granica Polski i Ukrainy: bariera czy szansa współpracy?

WSPÓŁPRACA UNIWERSYTETÓW WSPIERAJĄCA ROZWÓJ
REGIONÓW – LUBELSKIEGO I LWOWSKIEGO



Redakcja – Wojciech Gizicki
Projekt okładki – Anna Kowalczyk
Redakcja techniczna – Tomasz Piech

Wydawnictwo w ramach projektu
WSPÓŁPRACA UNIWERSYTETÓW WSPIERAJĄCA
ROZWÓJ REGIONÓW – LUBELSKIEGO I LWOWSKIEGO
Program Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC 2004-2006
Nr umowy o dofinansowanie Projektu: IG-2004/PL-UB/2.06/2.1/U-16/06 z dnia 26 czerwca 2006 r.



Projekt współfinansowany ze środków
Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego
w ramach Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina
INTERREG IIIA/TACIS CBC

neighbourhood
PROGRAMME
PL-BY-UA

© Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Lublin 2008

ISBN: 978-83-7363-503-6

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Al. Racławickie 14, 20-950 Lublin
e-mail: oinfo@kul.lublin.pl
<http://www.kul.lublin.pl>

Współwydawca:
Lubelska Szkoła Biznesu Sp. z o.o. Fundacji Rozwoju KUL
ul. Konstantynów 1H, 20-708 Lublin
e-mail: wydawnictwo@lsb.lublin.pl
<http://www.lbs.pl>

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
<i>Wojciech Gizicki</i> Problem granic w procesie integracji europejskiej	11
<i>Anna Szachoiń</i> Prawo do swobodnego przemieszczania się a kontrola przekraczania granic zewnętrznych Unii Europejskiej.....	21
<i>Zbigniew Rykiel</i> Istota i funkcje granicy polsko-ukraińskiej	31
<i>Hubert Łaskiewicz</i> Współczesna granica pomiędzy Polską i Ukrainą. Przeszłość wobec przyszłości	47
<i>Anna Moraczewska</i> Transformacja funkcji współczesnej granicy polsko-ukraińskiej.....	55
<i>Andrij Kyrchiv</i> Współczesne polityczne problemy funkcjonowania polsko-ukraińskiej granicy oraz perspektywy na przyszłość	76
<i>Taras Szewczuk</i> Prawny mechanizm funkcjonowania ukraińsko-polskiej granicy oraz jego efektywność w warunkach integracji	86
<i>Taras Levytskyy</i> Funkcjonowanie granicy ukraińsko-polskiej: prawny aspekt współpracy	97
<i>Ewa Jadwiga Lipińska</i> Edukacja ekologiczna wspólnot samorządowych przygranicza Polski i Ukrainy	103
<i>Józef Styk</i> Peryferyjność wschodniego pogranicza Polski	117
<i>Marek Proniewski</i> Polsko-ukraińska współpraca transgraniczna w ramach Programu Sąsiedztwa oraz Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa..	121

Ewa Jadwiga Lipińska*

Edukacja ekologiczna wspólnot samorządowych przygranicza Polski i Ukrainy

1. Wstęp

W skali obszarów przygranicza polsko - ukraińskiego budowa struktury funkcjonalno-przestrzennej wykazywać powinna cechy otwartości, zróżnicowania, wielobranżowości i tranzytowości. Tak postrzegana może być uznana za racjonalną i dogodną dla potrzeb przyszłego rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturowego. Jej realizacja pozwolić może na ukształtowanie przestrzeni współpracy w sposób, który zapewni: koncentrację produkcji, rozwój innowacji technologicznych w węzłach wzrostu gospodarczego; równowagę rozwoju przez przenikanie kreatywności rozwojowych; wykorzystanie szans lokalnego rozwoju gospodarczego i społecznego; zarządzanie środowiskiem naturalnym, szczególnie na cennych przyrodniczo obszarach.

Zarządzanie środowiskiem przenika coraz szersze sfery organizacji naszego życia. Organizacje społeczne i gospodarcze ustalają dla siebie cele działania, a tam gdzie to możliwe, określają wskaźniki liczbowe. Polityka środowiskowa, czyli deklaracja organizacji odnośnie intencji i zasad działalności środowiskowej¹, obejmować powinna takie potrzeby jak: środowisko naturalne, jakość i bezpieczeństwo pracy, współpraca z klientem i urzędami zewnętrznymi, przestrzeganie prawa. Tworzy ona ramy dla ugruntowania kapitału ludzkiego, społecznego i intelektualnego. System zarządzania środowiskiem jest wciąż nierozwiązanym problemem lokalnych samorządów terytorialnych w takim choćby aspekcie, jak infrastruktura techniczna służąca zagospodarowaniu odpadów komunalnych.

Mając powyższe na uwadze w referacie zasygnalizowano takie zagadnienia, jak: społeczny dostęp do informacji o środowisku, funkcja i rola samorządu terytorialnego i wspólnot samorządowych, instrumenty i narzędzia możliwe do wykorzystania w ochronie środowiska. Zaprezentowano fragment analizy świadomości ekologicznej lokalnych społeczności, jaką dokonano na podstawie badań prowadzonych w latach 2003-2005 w granicach administracyjnych Województwa Podkarpackiego.

* Dr inż., Instytut Politechniczny, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Krośnie.

¹ PN-EN ISO 14001 Systemy zarządzania środowiskowego. Specyfikacja i wytyczne stosowania. PN-ISO 14001 Systemy zarządzania środowiskowego. Ogólne wytyczne dotyczące zasad, systemów i technik wspomagających.

2. Informacja o środowisku

W Polsce dostęp do informacji o stanie i ochronie środowiska regulowany jest przez takie dokumenty normatywne, jak: Konwencja o dostępie do informacji (...); Ustawa o ratyfikacji Konwencji (...); Ustawa o dostępie do informacji publicznej; Ustawa Prawo ochrony środowiska; Dyrektywa w sprawie swobodnego dostępu do informacji (...)². Podstawy prawne dotyczące obowiązku udzielenia informacji o stanie środowiska naturalnego zawarte zostały już w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³ (dalej: KRP). Jej art. 74. podkreśla, że: Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. Natomiast art. 61. KRP stanowi m.in.: Obywatel ma prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. W art. 61. chodzi tylko o prawo obywatela i tylko o informacje w zakresie działalności organów władzy publicznej. Dalej, art. 74. precyzuje już prawo „każdego” i do wszelkich informacji, dotyczących sprecyzowanego zagadnienia - informacji o stanie i ochronie środowiska. Oznacza to, że na władze publiczne nałożono obowiązek zapewnienia nie tylko bezpieczeństwa ekologicznego obecnemu i przyszłym pokoleniom, ale również nałożono na nie obowiązek udostępniania informacji o stanie środowiska oraz wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy tego stanu.

Ustawa Prawo ochrony środowiska w Dziale IV., Roz. I. w art. 19., ust. 1. wskazuje na organy administracji, które są obowiązane udostępniać „każdemu” informacje o środowisku i jego ochronie (warunkiem jest posiadanie tych informacji). Ustawa o dostępie do informacji publicznej zapewnia każdemu dostęp do niej. Dostęp ten uznaje za „prawo” do informacji publicznej. Prawo, zgodnie z art. 2. i art. 3. ustawy, obejmuje uprawnienia do: uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego; wglądu do dokumentów urzędowych; dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów; uprawnienia do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych.

² Ustawa – Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706). Ustawa o ratyfikacji Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska z dnia 21 czerwca 2001 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 970). Ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r. (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zmianami). Ustawa Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz.U. 2001, nr 62, poz. 627 z późn. zmianami). Dyrektywa Rady w sprawie swobodnego dostępu do informacji na temat stanu środowiska (313/EEC) z dnia 7 czerwca 1990 r.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona w dniu 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

Zasady dostępu do informacji o środowisku określone zostały w Konwencji z Aarhus (1998), które pokrywają się z wymaganiami Dyrektywy w sprawie swobodnego dostępu do informacji. W pewnym zakresie rozszerzają jednak zakres wolności informacji o środowisku oraz zwiększają obowiązki władz publicznych. Najważniejsze zmiany w stosunku do Dyrektywy dotyczą powodów uzasadniających odmowę udostępniania informacji. W tym względzie Konwencja podkreśla, że należy interpretować te powody w sposób zawężający. Natomiast w Dyrektywie wynikają one ze sformułowania zasady jawności i wyjątków w postaci braku udostępniania. W Konwencji znajduje się wyraźna wskazówka interpretacyjna. Otóż, powody umożliwiające odmowę będą interpretowane w sposób zawężający, biorąc pod uwagę społeczny interes przemawiający za ujawnieniem informacji i to, czy żądana informacja dotyczy wprowadzania zanieczyszczeń do środowiska (art. 4, ust. 4.). Konwencja stwierdza jednak, że: przy odmowie uwzględnić należy zakres społecznego interesu służący ujawnieniu (art. 4, ust. 3. lit. c.); nawet gdy chodzi o ujawnienie tajemnicy handlowej i przemysłowej mieszczące się w tych ramach informacje o wprowadzanych do środowiska zanieczyszczeniach, mające znaczenie dla ochrony środowiska, zostaną ujawnione (art. 4, ust. 4. lit. d.).

Konsekwencje, jakie płyną ze strony unijnego ustawodawstwa, dotyczą bezpośrednio organy gmin i powiatów, czyli władzy publicznej będącej w posiadaniu informacji o stanie środowiska.

3. Funkcja samorządu terytorialnego

W 1990 r. reaktywowany został samorząd terytorialny⁴, który odgrywa pierwszoplanową rolę w procesie przechodzenia od ustroju państwa autorytarnego i centralnie sterowanego do państwa demokratycznego i zdecentralizowanego. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zapisała nowy kierunek w rozwoju polskiej samorządności. W artykule 15., ust. 1. wskazuje, że: ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Z kolei artykuł 164., ust. 2. KRP dopuścił możliwość tworzenia poza gminami innych jednostek samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r.⁵ wprowadziła trójstopniowy podział administracyjny państwa na województwa, powiaty i gminy. Zgodnie z tym podziałem, jednostkami samorządu terytorialnego są: gminy samorządowe, powiaty samorządowe, województwa samorządowe. Wyjątek stanowią miasta na prawach powiatu, które realizują zadania zarówno gmin, jak i powiatów. Przewidziano możliwość

⁴ Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591), dalej: UoSG.

⁵ Ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa z dnia 24 lipca 1998 r. (Dz.U. Nr 96, poz. 603 z późn. zmianami).

tworzenia mniejszych organizmów, tzw. jednostek pomocniczych, w postaci osiedli, dzielnic, sołectw.

Podstawową jednostkę samorządu terytorialnego tworzą dwie składowe: terytorium znajdujące się w granicach państwa i mieszkańcy tworzący z mocy prawa wspólnotę samorządową. Tryb tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin i powiatów został ujednoczony przez nowelę⁶. Zgodnie z art. 165. KRP samorząd terytorialny posiada osobowość prawną, mienie komunalne, odrębną administrację i własne finanse. Instrumenty te czynią go podmiotem gospodarowania w sferze użyteczności publicznej. Tym samym, może podejmować decyzje administracyjne w imieniu własnym, na własny rachunek i odpowiedzialność. Decyzje te służą do wykonywania zadań publicznych w ramach kompetencji wiążących się ze sprawowaniem władzy publicznej.

Samorząd terytorialny, obok sprawowania władzy publicznej jest także podmiotem podejmującym w sferze gospodarczej decyzje w interesie społeczności lokalnej. Pozycja samorządu terytorialnego w sferze gospodarczej częściowo została określona w Ustawie o gospodarce komunalnej z dnia 20 grudnia 1996 r.⁷ Wskazuje ona zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Gospodarka komunalna obejmuje zadania o charakterze użyteczności publicznej. Celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Realizacja zadań nakładanych na administrację publiczną wymaga uwzględnienia zagadnień ochrony środowiska w programach regionalnych i lokalnych działalności społeczno - gospodarczej. Pomocą w ich wdrażaniu przez samorządy lokalne jest ustawodawstwo krajowe i europejskie. Do zadań tych należy utrzymanie czystości i porządku w gminach⁸, w tym rzetelne prowadzenie gospodarki odpadami. Tym samym samorządy gminne pełnią funkcję wykonawczą. Pełnią ją przy pomocy narzędzi realizacji rozwoju zrównoważonego, tj.: tworzenia strategii rozwoju; planowania zagospodarowania przestrzennego; wydawania decyzji lokalizacyjnych i pozwoleń na korzystanie ze środowiska i jego zasobów, a także wprowadzania w nim zmian. Celem ich jest równoważenie procesów politycznych, gospodarczych, społecznych i kulturowych zarówno w regionie, jak i w środowiskach lokalnych.

⁶ Ustawa o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw z dnia 11 kwietnia 2001 r. (Dz.U. Nr 45, poz. 497).

⁷ Ustawa o gospodarce komunalnej z dnia 20 grudnia 1996 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43 z późn. zmianami).

⁸ Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z dnia 13 września 1996 r. (Dz.U. Nr 132, poz. 622 z późn. zmianami).

Sz
komu
odpad

4. Ws

M
KRP i
morzą
nych p

Je
trudne
rialnie
mienn

oboje

Sa
spokoj
gospo
art. 7
nia ide
organi
osiągn
- mies
zobow
zmniej

W
ny jest

⁹ Ustaw
Zmian
zmian
¹⁰ PRIG
snej P

Szczegółowe zadania samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi określone zostały w Ustawie Prawo ochrony środowiska i Ustawie o odpadach⁹.

4. Wspólnota samorządowa w realizacji zadań samorządu

Mieszkańcy gmin z mocy prawa tworzą wspólnotę samorządową (art. 16, ust. 1 KRP i art. 1 UoS), czyli korporację posiadającą osobowość prawną. Wspólnota samorządowa jest zbiorowym lub indywidualnym konsumentem dóbr i usług świadczonych przez gminę. Zainteresowana jest trzema formami:

- możliwością korzystania z usług i dóbr w wymiarze przestrzennym i ekonomicznym,
- świadczeniem usług lub dóbr na odpowiednim (standardowym) poziomie ilościowym i jakościowym,
- świadczeniem usług lub dóbr na możliwie najniższym poziomie odpłatności lub nawet nieodpłatnie.

Jednoczesne spełnienie tych warunków przez samorząd terytorialny jest bardzo trudne w gospodarce rynkowej, lecz możliwe. Także postawy zróżnicowanych materialnie i kulturowo grup ludności, co do zaspokajania swoich potrzeb, mogą być odmienne. Jednak z wymienionych wyżej trzech form wynika, że dla gminy nie może być obojętne, w jaki sposób organizuje i rozwiązuje proces świadczenia usług.

Samorząd gminny podejmuje działania na rzecz swoich mieszkańców, w celu zaspokojenia bieżących potrzeb wspólnoty. Działania te mogą mieć charakter bytowy, gospodarczy, społeczny i kulturowy. Zadania w zakresie świadczenia usług wymienia art. 7 Ustawy o samorządzie gminnym. Dotyczą one m.in. wspierania i upowszechniania idei samorządowej (art. 5 b., ust. 1.). „Idea samorządowa” jest pochodną idei samorganizacji Prigogine’a¹⁰. Polega na sprzężeniu działań samorządów gminnych, w celu osiągnięcia porozumienia i najwyższego stopnia współpracy w układzie „urząd gminy - mieszkańcy”, m.in. na polu gospodarki odpadami. Wdrożenie jej byłoby realizacją zobowiązania państwa członkowskiego do podejmowania środków zmierzających do zmniejszenia obciążenia środowiska naturalnego, np. odpadami.

W procesie integracji Polski z Unią Europejską, jednym z głównych zadań władz gminy jest planowe zarządzanie gminnymi odpadami komunalnymi – w ujęciu idei gminnej

⁹ Ustawa Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz.U. 2001, nr 62, poz. 627 z późn. Zmianami). Ustawa o odpadach z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz. U. 2001, nr 62, poz. 628 z późn. zmianami).

¹⁰ PRIGOGINE I., STENGERS I.: *Z chaosu ku porządkowi*. Warszawa, Biblioteka Myśli Współczesnej PIW, 1990.

„od źródła”¹¹. Konieczne jest więc wypracowanie nowoczesnego systemu techniczno-organizacyjnego tej gospodarki. Obok nowoczesności technologicznych powinien on uwzględniać kreatywność i innowacyjność lokalnych społeczności oraz respektowanie europejskich i krajowych regulacji prawnych, zarówno przez samorządy gmin, jak i lokalne wspólnoty. Zmiana postaw lokalnych społeczności wymaga długotrwałej, głębokiej, szerokiej i konsekwentnej pracy edukacyjnej.

5. Instrumenty i narzędzia w systemie zarządzania środowiskiem w gminie

Teoria i praktyka zarządzania środowiskiem naturalnym gminy obejmuje jej strukturę organizacyjną, planowanie, odpowiedzialność, zasady postępowania, procedury oraz środki potrzebne do opracowania, wdrożenia, realizowania, przeglądu i utrzymania polityki środowiskowej. Pozwala włodarzom gmin na ciągłe ulepszenia. Ich zakres jest określany przez gminę, decydującą o granicach swojej działalności, tj.: objęciu systemem całej organizacji, wyodrębnionych jednostek czy określonego rodzaju funkcji.

Gmina zobowiązana została do określenia swojej sytuacji ekologicznej: wymagań prawnych, identyfikacji aspektów środowiskowych, weryfikacji działań i procedur związanych z zarządzaniem środowiskiem, określenia priorytetów mierzalnych celów, korygowania działań i dostosowania się do zmian otoczenia. Swą sytuację ekologiczną wskazuje poprzez formułowanie odpowiedniej polityki cząstkowej w programach ochrony środowiska, planach gospodarki odpadami i planach zagospodarowania przestrzennego, które powinny być ze sobą spójne. Taka integracja polityki rozwojowej, gospodarczej i społecznej gminy oznacza włączenie do systemu zarządzania środowiskiem wszystkich obszarów istotnych dla gminy.

Na polu gospodarki odpadami, zarządzanie tym sektorem ochrony środowiska wynika z: ustawowo określonych zadań dla kraju i wszystkich szczebli administracji samorządowej; zadań określonych w polityce ekologicznej państwa i w dokumentach rządowych w formie wytycznych, strategii i planów rozwoju. Z dokumentami tymi skoordynowane są: dokumenty strategiczne i sektorowe dla województwa; kierunki działań instytucji wojewódzkich, związków gmin oraz priorytety WFOŚiGW; programy działań powiatowych i gminnych szczebli administracji samorządowej. Zadania te przedstawiane są krajowemu Koordynatorowi ds. Gospodarki Odpadami.

Instrumenty zarządzania gospodarką odpadami dzieli się na następujące grupy¹²:

- Instrumenty prawno-administracyjne. Są to narzędzia regulacji bezpośredniej. Poprzez akty prawne krajowe i europejskie wprowadzają: standardy o charakterze ogólnym (przepisy dotyczące zarządzania, monitoringu, sprawozdawczości); stan-

¹¹ Dyrektywa Rady 75/442/EWG w sprawie odpadów.

¹² Zarząd Województwa Podkarpackiego, *Program ochrony środowiska dla Województwa Podkarpackiego*. Rzeszów 2003.

dardy ochrony i jakości poszczególnych komponentów środowiska oraz kontroli ich osiągania (np. postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planów i programów, czy realizowanych przedsięwzięć); ograniczenia emisji.

- Instrumenty ekonomiczno-rynkowe. Wzmacniają narzędzia prawno-administracyjne. Wynikają z mechanizmów rynkowych pozwalających na aktywizację rynku do działań na rzecz uzyskania efektów w ochronie środowiska, co wiąże się z istotną zmianą zachowań konsumenckich, producentów i organów władzy.
- Instrumenty finansowe. Budowane są przez instytucje publiczno - prywatne oraz zasady i przepisy określające sposoby, tryb gromadzenia i przeznaczania środków pieniężnych na przedsięwzięcia proekologiczne.
- Instrumenty z zakresu organizacji, marketingu i zarządzania. Celem ich jest wprowadzenie systemów zarządzania środowiskiem opartych na międzynarodowych standardach.
- Instrumenty informacyjno-edukacyjne. Są to najbardziej istotne narzędzia skutecznej realizacji założonych celów polityki ochrony środowiska. Dzieli się je na dwie grupy: narzędzia usprawniające współpracę i budujące partnerstwo pomiędzy władzą samorządową a społeczeństwem; narzędzia ułatwiające dostęp do informacji.

6. Edukacja ekologiczna

Problem edukacji ekologicznej organów gmin i wspólnot samorządowych jest w minimalnym stopniu poruszany w literaturze polskiej. Najczęściej jest to forma charakterystyki podejmowanych prób edukacyjnych mających miejsce na przestrzeni ostatnich 5-ciu czy 10-ciu lat. Nie daje ona wyraźnego obrazu, czy oceny, działającego systemu ochrony środowiska, np. w gospodarce odpadami w gminach. Systemu, który byłby powszechnie możliwy do wprowadzenia. Brak jest opracowań omawiających zagadnienie gospodarki odpadami, jako zintegrowanego, spójnego procesu ujmującego i objaśniającego obszary: prawa Unii Europejskiej plus prawa polskiego plus obowiązków władarzy gmin plus obowiązków i przywilejów wspólnot samorządowych plus wiedzy ekologicznej tychże podmiotów. Czyli działań: prawnych, administracyjnych i edukacyjnych uwypuklających konieczność nawiązania ścisłej współpracy organów gmin z wspólnotami samorządowymi. Nie wynika z nich istota zagadnienia „idei” gmin, jako „interesu” społecznego. Oparty jest on na niezwykle istotnym elemencie świadomości ekologicznej społeczeństwa - kształtowaniu zrównoważonych wzorców konsumpcji. Skutkiem decyzji konsumenckich jest bowiem degradacja środowiska naturalnego, chociaż pod względem prawnym system ochrony konsumentów nie odbiega w naszym kraju od prawa obowiązującego w UE. Jednocześnie, niezbędne jest prowadzenie działań edukacyjnych mających na celu wzrost znajomości praw konsumentów oraz kształtujących właściwe, z punktu widzenia ochrony środowiska, wybory.

Podstawowe zadania edukacyjne, podmioty odpowiedzialne za ich realizację oraz źródła finansowania określa dokument rządowy pt. „Narodowy Program Edukacji Ekologicznej”¹³. To program, będący wykonawczym, który jest rozwinięciem konkretyzującym zapisy „Strategii Edukacji Ekologicznej”¹⁴. Wskazuje, że system edukacji ekologicznej winien czerpać inspiracje z życia społeczeństwa. W „Polityce ekologicznej państwa na lata 2007-2010 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2011-2014”¹⁵, dla stałego podnoszenia poziomu świadomości ekologicznej społeczeństwa, przyjęto cele średniookresowe do 2014 r. Stanowią one element wzmocniający poziom akceptacji działań proekologicznych podejmowanych przez instytucje publiczne. Priorytetem tej polityki jest także wspieranie aktywności pozarządowych organizacji ekologicznych, które są naturalnym sojusznikiem wdrażania polityki ekologicznej oraz tworzenia szerokiej płaszczyzny współpracy z nimi. Stąd średniookresowymi celami polityki ekologicznej jest: stałe podnoszenie świadomości ekologicznej społeczeństwa; zagwarantowanie szerokiego dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie; zwiększenie liczby osób podejmujących świadome decyzje konsumenckie, uwzględniające konieczność ochrony zasobów przyrodniczych; tworzenie płaszczyzny współpracy z pozarządowymi organizacjami ekologicznymi oraz wspieranie ich aktywności.

Edukacja wspólnot samorządowych jest podstawowym i jednocześnie niezastąpionym etapem systemu zarządzania środowiskiem a także elementem koncepcji aktywnego partnerstwa społecznego¹⁶. Wdrażanie powszechnej edukacji ekologicznej, wprowadzenie jej do wszystkich sfer życia społecznego, odbywać się powinno przez regionalne przedsięwzięcia (jest to zgodne z polityką MŚ¹⁷). Ich bazą powinny być sieci regionalnych ośrodków edukacyjnych - szczególnie ważna rola przypisana powinna zostać powiatom. Lokalne inicjatywy powinny zetknąć się tutaj z programami krajowymi i europejskimi (wskazuje na to MŚ¹⁸). Na samorządach lokalnych spoczywać ma obowiązek określenia celów i form edukacji środowiskowej uwzględniających specyfikę regionu, lokalną tożsamość narodową i tradycję kulturową.

¹³ Ministerstwo Środowiska, *Narodowy Program Edukacji Ekologicznej. Program wykonawczy Narodowej Strategii Edukacji Ekologicznej oraz warunki jego wdrażania*. Warszawa 2001.

¹⁴ Ministerstwo Ochrony Środowiska. *Strategia Edukacji Ekologicznej „Przez edukację do zrównoważonego rozwoju”*. Warszawa 1999 r.

¹⁵ Ministerstwo Środowiska, *Polityka ekologiczna państwa na lata 2007-2010 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2011-2014*. Warszawa 2006.

¹⁶ LIPIŃSKA E. J.: *Gospodarka odpadami w gminie w świetle standardów europejskich*. Praca Doktorska, Akademia Górniczo-Hutnicza im. Stanisława Staszica w Krakowie, Wydział Geodezji Górniczej i Inżynierii Środowiska. Kraków 2006.

¹⁷ Ministerstwo Środowiska, *Wtyczne sporządzania programów ochrony środowiska na szczeblu regionalnym i lokalnym*. Warszawa 2002; Ministerstwo Środowiska, *Strategia zrównoważonego rozwoju Polski do 2025 roku. Wtyczne dla resortów opracowujących strategie sektorowe*. Warszawa 1999.

¹⁸ Ministerstwo Środowiska, *Wtyczne sporządzania programów ochrony środowiska na szczeblu regionalnym i lokalnym*. Warszawa 2002.

7. Świa
Zab
znawan
niami o
Pozyksa
systemu
gminne
szkoleń
gospoda
wskazał
twierdzi
wobec S
Dat
19 urzę
stosown
dze (bo
świadczy
informa
indywid
regulam
ności z
nizowan
wykazał
mi w tyr
europejs
zwyczaj
oddziału
Planowa
miejsce
wisko. P
administ
badanych
także za
ców. Kol
powinni
pozytyw
pieczyn
twie, a z
Sub
nia odpa

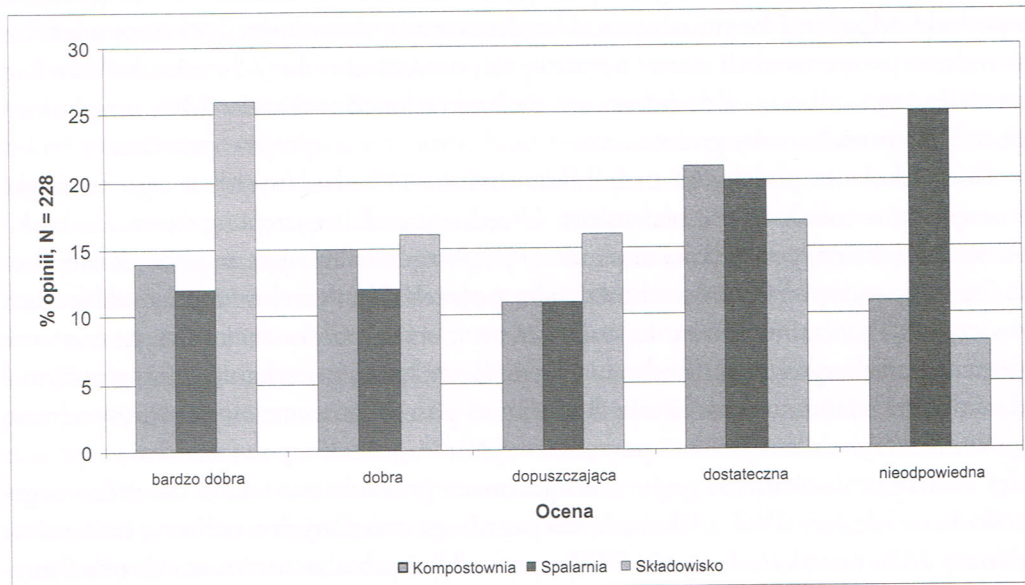
7. Świadomość ekologiczna na obszarach przygranicznych

Zakres prowadzonej edukacji ekologicznej (jej formy, poziom i potrzeby) rozpoznawane były na obszarze Województwa Podkarpackiego w latach 2003-2005. Badaniami objęto 159 gminy województwa i 228 losowo wybranych jego mieszkańców. Pozyskane informacje dały pogląd o sposobie myślenia i funkcjonowaniu określonego systemu zarządzania środowiskiem i gospodarką odpadami, w określonej przestrzeni gminnej, powiatu i obszaru Podkarpacia. Jednym z aspektów badawczych był temat szkoleń organizowanych przez gminę dla jej mieszkańców z zakresu nowej i planowej gospodarki odpadami komunalnymi. Urzędnicy gminni w około 27% respondentów wskazali, że przeprowadzili stosowne szkolenia, natomiast tylko 7 % mieszkańców potwierdziło jego odbycie. Zdecydowanie na brak szkoleń wskazało 73% urzędników wobec 93% mieszkańców gmin.

Datę szkolenia podało 10 urzędników (około 11% badanych), a jego tematykę 19 urzędników (około 20 % badanych). Urzędnicy podali następujące powody braku stosownych szkoleń: gospodarka odpadami i jej porządkowanie jest na początkowej drodze (bo brak wysypiska); **nie zachodzi taka potrzeba**; brak frekwencji na szkoleniach świadczy o małym zainteresowaniu społeczeństwa; brak środków finansowych; stosowne informacje przekazywane są na zebraniach wiejskich; każdy mieszkaniec gminy otrzymał indywidualną wiadomość na piśmie do domu za pośrednictwem sołtysa; wprowadzono regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie. Jednakże powyższe stoi w sprzeczności z uwagą mieszkańców gmin o konieczności prowadzenia takich działań – organizowaniem szkoleń. Otóż, ciekawość dla zagadnień związanych z ochroną środowiska wykazało 74% mieszkańców gmin Podkarpacia. Hierarchia zainteresowania określonymi w tym zakresie tematami jest następująca: 67% badanych zainteresowało się prawem europejskim; kształtowanie środowiska, w którym żyjemy i na które oddziałujemy – zwyczaj nieświadomie to temat interesujący dla 65% badanych; w jaki sposób człowiek oddziałuje (korzystny lub niekorzystny) na środowisko intryguje 63% respondentów. Planowa gospodarka odpadami zajmuje 5 miejsce w tej hierarchii, a ostatnie, szóste miejsce z udziałem 57% mieszkańców przypadło dla wpływu chemikaliów na środowisko. Ponadto, świadomość odpowiedzialności cywilno-prawnej, skutkującej np. karą administracyjną za nieodpowiednie postępowanie z odpadami, wykazało około 55% badanych mieszkańców gmin. Natomiast świadomość, że ponosi się odpowiedzialność także za szkody wyrządzone środowisku naturalnemu, występuje wśród 44% mieszkańców. Kolejną sekwencją było wskazanie przez wybranych mieszkańców Podkarpacia, jak powinni postępować z odpadami w swoim gospodarstwie domowym – było to 50% pozytywnych odpowiedzi. Ale jak postępować powinni z odpadami szczególnie niebezpiecznymi, często wchodzącymi w skład materiałów budowlanych w starym budownictwie, a zawierającymi azbest to zaledwie 31% dobrych odpowiedzi.

Subiektywne odczucie mieszkańców gmin do współczesnych form unieszkodliwiania odpadów (kompostowania, składowania, spalania) oceniono w skali 5-stopniowej:

I-nieodpowiednia, II-dopuszczająca, III-dostateczna, IV-dobra i V-bardzo dobra. Na rys. 1 przedstawiono rozkład statystyczny ocen poszczególnych metod od najlepszej do najgorszej. Najwięcej respondentów ustosunkowało się do procesu składowania odpadów komunalnych (83%), niewiele mniej do spalania (80%), a proces kompostowania oceniło najmniej osób (72%). Zauważmy, że spośród trzech metod, składowanie odpadów ma największą rozpiętość ocen. Unieszkodliwianie przez spalanie ma największy udział ocen nieodpowiednich.

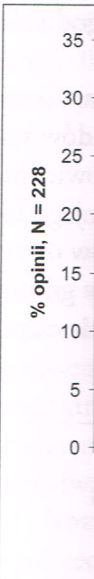


Rys. 1. Zróżnicowanie ocen poszczególnych metod unieszkodliwiania odpadów komunalnych przez mieszkańców gmin (źródło: opracowanie własne).

Bardziej interesujące jest jednak porównanie statystyczne średniej oceny. Jeśli przyjmiemy, że oceny słowne są proporcjonalne do ilości punktów – nieodpowiednia 1, dostateczna 2, dopuszczająca 3, dobra 4 i bardzo dobra 5 – to otrzymamy średnie oceny składowania 2,381; spalania 2,698 i kompostowania 3,122. Kolejność ta odpowiada hierarchii zalecanej w dyrektywach UE. Zalecają one kompostowanie odpadów biodegradowalnych, spalanie tych odpadów, których nie można kompostować i tych, które nie zostały przetworzone w procesie kompostowania oraz ostateczne usunięcie odpadów przez składowanie.

Oprócz omówionych ocen, respondenci zaproponowali takie metody usuwania odpadów ze środowiska naturalnego, jak: magazynowanie metali i oddawanie ich do punktu skupu złomu w celu ich dalszego przetwarzania; do kontenera, segregacja i wykorzystanie; utylizacja; przetwórstwo odpadów. Choć jest to tylko 9 przypadków (około 4% ogółu odpowiedzi), to daje punkt zaczepienia do dyskusji na temat nowych

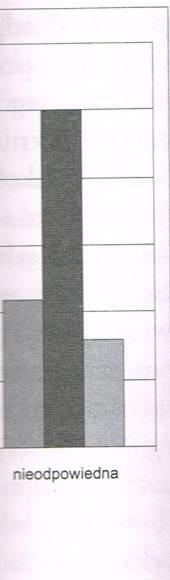
technik
cy gmin
w który
nę I i III
Mie
ska), jak
komuna



Rys. 2. Zróżnicowanie ocen poszczególnych metod unieszkodliwiania odpadów komunalnych przez mieszkańców gmin (źródło: opracowanie własne).

I – n
średnie z
ustosunk
ocena za
unieszko
średnia. I
dów. Oce
dentów,
jest całki
na, że ko
najwięsz
w dyrekt

do dobra. Na
d najlepszej do
dowania odpa-
ompostowania
dowanie odpa-
ma największy



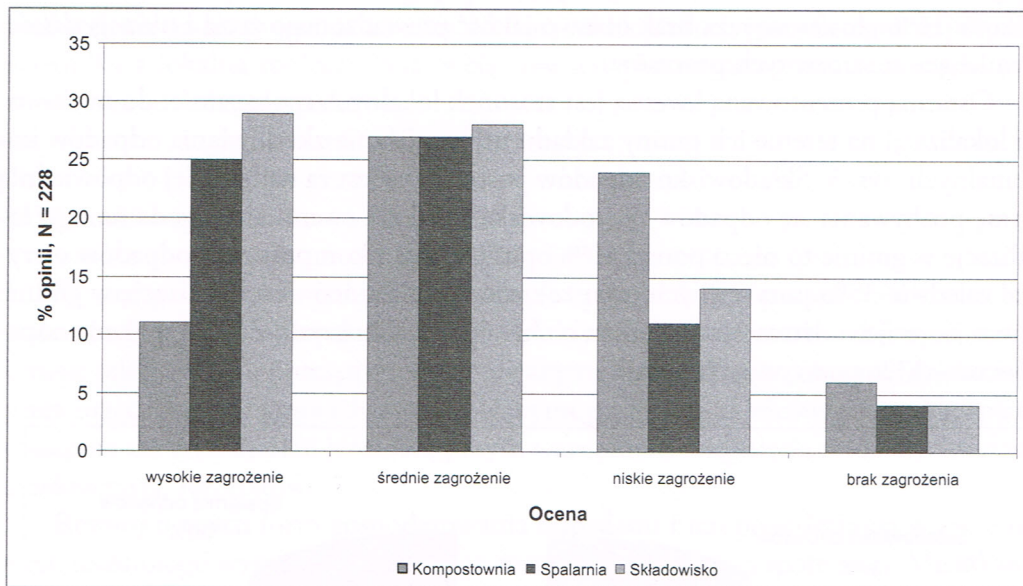
munalnych przez

iej oceny. Jeśli
nieodpowiednia
ymamy średnie
ejność ta odpo-
wanie odpadów
postować i tych,
eczne usunięcie

etody usuwania
oddawanie ich
nera, segregacja
o 9 przypadków
a temat nowych

technik i technologii unieszkodliwiania. Dyskusja jest potrzebna, bowiem mieszkańcy gmin nie są zdecydowani w swych ocenach. Widoczne to jest w tych badaniach, w których określona metoda uzyskuje więcej niż jedną ocenę, tzn. ktoś dawał np. ocenę I i III.

Mieszkańcy gmin dokonali oceny zagrożenia (dla zdrowia człowieka i środowiska), jakie może być skutkiem funkcjonowania zakładu unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Każda z metod oceniona została również według 5 stopni, rys. 2.

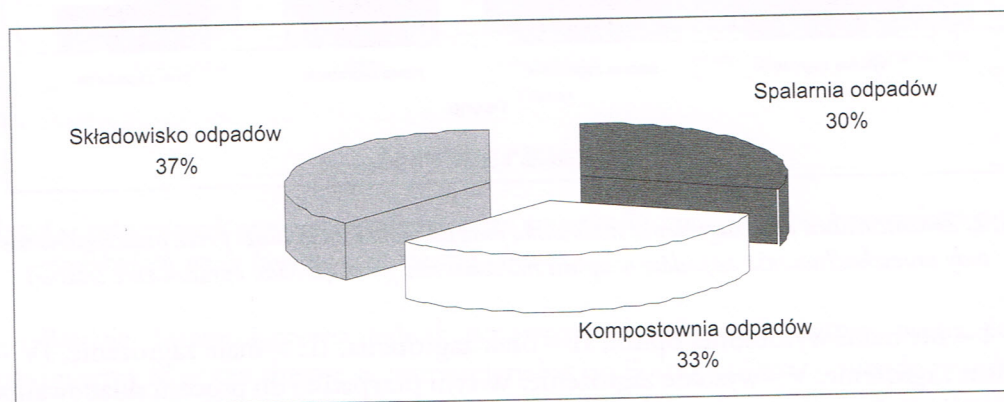


Rys. 2. Zróżnicowanie ocen zagrożenia środowiska oraz zdrowia i życia ludzi przez poszczególne metody unieszkodliwiania odpadów w opinii mieszkańców gmin (źródło: opracowanie własne).

I – nie mam wyrobionej opinii, II – brak zagrożenia, III – małe zagrożenie, IV – średnie zagrożenie, V – wysokie zagrożenie. W tym przypadku do procesu składowania ustosunkowało się 92% mieszkańców, do spalania 95% i kompostowania 93%. Sama ocena zagrożenia dla środowiska oraz zdrowia i życia ludzi przez poszczególne metody unieszkodliwiania odpadów jest silnie zróżnicowana. Najczęściej stawianą jest ocena średnia. Pozycję drugą zajmuje wysokie zagrożenie przez składowanie i spalanie odpadów. Ocena „braku zagrożenia” przypisana została przez najmniejszy odsetek respondentów, co dowodzi świadomości społecznej, że żadna z metod unieszkodliwiania nie jest całkiem obojętna dla środowiska. Najważniejsza wydaje się świadomość społeczna, że kompostowanie jest najbezpieczniejszą metodą a składowanie pociąga za sobą największe zagrożenia, nieco większe od spalania. I tu mamy odpowiednik hierarchii w dyrektywach UE.

W dalszej kolejności ocenie poddano pięć czynników zagrażających środowisku i zdrowiu człowieka, ze strony zakładów unieszkodliwiania odpadów komunalnych. I tak, w stosunku do ogółu metod unieszkodliwiania odpadów obawy dotyczą głównie (w nawiasie średni % respondentów): odcieków ze składowisk, kompostowni i wód deszczowych (72%); nieprzyjemnych zapachów z kompostowni, spalarni i składowisk (70%); trujących gazów odlotowych z procesu kompostowania, spalania i ze składowiska (69%); pyłów z palenisk spalarni, ze składowisk i przyzm kompostowych (58%); wpływu na środowisko składowanych żużli i popiołów (55%). Społeczność lokalna tylko w 16% głosów wyraża brak obaw o jakość prowadzonego życia i niedogodności wynikające ze strony tych procesów.

Ostatnią prezentowaną kwestią jest stosunek lokalnych społeczności do możliwości lokalizacji na terenie ich gminy zakładu utylizacji/unieszkodliwiania odpadów komunalnych, rys. 3. Składowisko odpadów postrzegane jest za najbardziej odpowiednią formę pozbywania się odpadów ze środowiska – jednak ewentualna zgoda na jego lokalizację w gminie to nieco ponad 40% opinii. Zakład kompostowni odpadów otrzymał zaledwie 35% pozytywnych ocen ze strony mieszkańców na lokalizację w gminie mimo, że województwo jest regionem o charakterze rolniczym. Zakład spalania odpadów to – 33% pozytywnych opinii.



Rys. 3. Udział procentowy opinii mieszkańców o ewentualnym wyrażeniu zgody na lokalizację zakładu unieszkodliwiania odpadów w gminie (źródło: opracowanie własne).

Każdy z wymienionych procesów uzyskuje zbliżoną akceptację - udziały procentowe mieszczą się w granicach 30-37%, przy aż 59-66% badanych mieszkańców, którzy nie ustosunkowali się w ogóle do lokalizacji jakiegokolwiek zakładu unieszkodliwiania odpadów na terenie gminy, w której mieszkają. Ale również żaden z wymienionych procesów unieszkodliwiania odpadów nie znajduje wyraźnego uznania dla lokalizacji.

Generalnie można powiedzieć, że mieszkańcy gmin niechętnie podchodzą do możliwości lokalizacji na terenie ich gminy zakładu utylizacji odpadów. Przyczyna bra-

ku wypowiedzi, oraz niskiej oceny każdego z tych procesów może tkwić w niedostatku ogólnej wiedzy na temat procesów technologicznych metod i ich wpływu na środowisko naturalne. Mieszkańcy Podkarpacia mają świadomość niewystarczającej wiedzy i chcą ją zdobyć. Nie są oni w pełni świadomi ponoszenia osobistej odpowiedzialności za środowisko naturalne, w którym żyją, pracują, w jakim go zastają i pozostawiają. Zorganizowanie odpowiednich form kształcenia, dostosowanych do zainteresowań i odpowiednio zachęcających do nich, może przynieść wymierne efekty w zakresie zwiększonej świadomości ekologicznej i odpowiedzialności za otoczenie. Ponadto podkreślenia godnym jest, że kwestia edukacji ekologicznej, jako element współpracy urzędnika z lokalną społecznością, wciąż nie jest postrzegana przez samorządy, jako obowiązkowe zadanie własne.

8. Wnioski

W przygranicznych gminach samorządowych brak jest narzędzi (lub systemu) podnoszenia świadomości ekologicznej wśród lokalnej społeczności. Z drugiej strony istnieje ścisły związek pomiędzy podejmowanymi na określonym obszarze działaniami przez urzędników w gminach a realizowanymi przez mieszkańców gmin. Akceptacja społeczna dla tych działań jest niezbędnym warunkiem osiągnięcia założonych celów i oczekiwanych rezultatów.

Rozwój nowych form gospodarowania odpadami i tempo wdrażania w życie nowych technologii wymaga równoległego rozwoju świadomości społecznej. Mieszkańcy gmin przygranicznych są zainteresowani współpracą z urzędami ochrony środowiska i gospodarki odpadami. Gmina może osiągnąć powodzenie na tym polu tylko wtedy, gdy istnieje wśród jej urzędników świadomość prawna i informacja społeczna oraz wiedza ekologiczna u i wśród mieszkańców.

Warunkiem powodzenia podejmowanych wysiłków jest znajomość rozwiązań stosowanych na świecie i dostęp do pełnej wiedzy o obecnych i przewidywanych problemach rozwoju regionów.

Podejmowane przez administrację samorządową obszarów przygranicznych działania w zakresie wzmocnienia rozwoju lokalnego systemu gospodarki odpadami powinny uwzględniać grupę czynników społecznych, obejmujących następujące elementy:

- aktywność, kreatywność i przedsiębiorczość urzędników w gminach,
- inicjowanie aktywności i przedsiębiorczości wśród mieszkańców,
- prawne, organizacyjne i techniczne wspieranie podejmowanych inicjatyw,
- poszukiwanie nowych rozwiązań istotnych dla określonego miejsca lokalizacji gminy we współpracy z lokalną społecznością,
- współpracę międzynarodową, w tym międzyregionalną i lokalną.

Mieszkaniec danej gminy (miejscowości) najbardziej doświadcza struktury, organizacji i funkcjonowania jej systemu społecznego. Wzmocnienie rozwoju lokalnego sprzyja samoocenie samorządów gmin i ich mieszkańców odnośnie stopnia przygotowania i realizacji polityki ochrony środowiska w gminie.

Udział człowieka w życiu społecznym nie jest działaniem automatycznym, ale wymaga przygotowania do pełnienia określonej roli, m.in. poprzez pobudzenie do wspólnych działań i uświadomienie konieczności tworzenia określonych ram wartości dla siebie i dla innych poprzez akt woli wspólnego działania.

Kształtowanie możliwie najlepszych warunków życia ludności dotyczy realizacji celów lokalnych i regionalnych. Chcąc uzyskać wymierny efekt lokalny, dany samorząd terytorialny nie tylko przyciągnąć musi uwagę społeczności lokalnej, ale także odpowiednio pokierować jej zachowaniem, które zagwarantuje i dobrą adaptację mieszkańców w środowisku lokalnym i uzyskanie oczekiwanych efektów. Nie jest to jednak bezpośrednio kierowanie zachowaniem społeczności, ale stworzenie określonych ram dla wzajemnie jednoznacznych jej zachowań poprzez sterowanie.

Przedstawione fragmenty badań wytyczają i proponują kierunki działań zmierzających do poprawy tych neuralgicznych dla środowiska przedsięwzięć. Podstawowe znaczenie powinny mieć trwałe tendencje i uznane standardy międzynarodowe odnoszące się do zarządzania i organizacji gospodarki odpadami w gminach.



Współpraca Uniwersytetów wspierająca rozwój regionów – lubelskiego i lwowskiego

Realizacja projektu (maj 2006 - grudzień 2007):
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Narodowy Uniwersytet im. Iwana Franki we Lwowie



Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin



Narodowy Uniwersytet im. Iwana Franki we Lwowie
ul. Uniwersytecka 1, 79000 Lwów, Ukraina



Projekt współfinansowany ze środków
Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego
w ramach Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina
INTERREG IIIA/TACIS CBC

neighbourhood
PROGRAMME
PL-BY-UA 

ISBN 978-83-7363-503-6