

**Ksymena Rosiek\***

## **BEZPIECZEŃSTWO EKOLOGICZNE W POLSCE NA PRZYKŁADZIE GOSPODAROWANIA WODAMI**

### **MODIFICATIONS TO THE SCOPE OF THE TERM ‘ECOLOGICAL SECURITY’ IN POLAND USING THE EXAMPLE OF WATER MANAGEMENT**

#### **Abstract**

The term ‘environmental security’ is variously defined in different fields of science and policy, and in addition it has gained social circulation and popularity in everyday use. The Polish Constitution of 1997 makes public authorities responsible for ensuring environmental security. However, no legal act contains a definition of this term, which on the one hand results in a strong constitutional grounding of the concept, and on the other hand leaves a certain range of freedom in interpreting the term in practice. The purpose of this article is to analyze the approaches and the changes in the area of environmental security in Poland, based on strategic documents. The analysis is based on examples from the area of water management, and is preceded by deeper theoretical considerations related to the scope and definition of the term ‘environmental security’.

**Key words:** environmental security, water management

**JEL classification:** Q56, Q59

#### **Wprowadzenie**

Bezpieczeństwo ekologiczne jest dziś zaliczane do składowych bezpieczeństwa narodowego obok gospodarczego (w tym energetycznego), ekonomicznego, obywatelskiego, społecznego czy militarneho. Chociaż jest to termin normatywny zapisany w Konstytucji, nie został jednoznacznie zdefiniowany w żadnym akcie prawnym w Polsce. Właśnie sposób rozumienia tego terminu i jego zmiany stały się przedmiotem zainteresowania Autorki, gdyż odzwierciedlają głębsze procesy przemian społeczno-gospodarczych i politycznych. Modyfikacje te starano się też odzwierciedlić pokazując faktyczne zmiany w dziedzinie gospodarowania wodami.

---

\* Dr, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Polityki Przemysłowej i Ekologicznej.

Celem artykułu jest analiza podejścia i zmian zachodzących w obrębie bezpieczeństwa ekologicznego w Polsce, przeprowadzona na podstawie krajowych dokumentów strategicznych. Poprzedzona ona jednak została głębszymi rozważaniami teoretycznymi związanymi z zakresem i definicją terminu bezpieczeństwo ekologiczne.

## **Istota i kryteria definiowania bezpieczeństwa ekologicznego**

Bezpieczeństwo to termin powszechnie używany, ale wieloznaczny. W słownikach uwypukla się jego dwa aspekty: brak zagrożenia oraz ochrona przed zagrożeniami. Kłopot z tak definiowanym pojęciem bezpieczeństwa polega na tym, że obie cechy pochodzą z dwóch różnych obszarów semantycznych. Pierwszy dotyczy stanu, drugi – działania, pierwszy odczuć subiektywnych, drugi – obiektywnych czynników. Bezpieczeństwo jest niewątpliwie wartością samą w sobie, ale postrzegane jest zwłaszcza w warunkach jego zagrożenia czyli definiowane jest przez ziszczone ryzyko. Współcześnie bezpieczeństwo ekologiczne klasyfikowane jest jako element bezpieczeństwa narodowego (publicznego). Pojęcie bezpieczeństwa narodowego można definiować jako „najważniejszą wartość, potrzebę narodową i priorytetowy cel działania państwa, jednostek i grup społecznych, a jednocześnie proces obejmujący różnorodne środki gwarantujące trwałą, wolną od zakłóceń byt i rozwój narodowy (państwa), ochronę i obronę państwa jako instytucji politycznej oraz ochronę jednostek i całego społeczeństwa, ich dóbr i środowiska naturalnego przed zagrożeniami, które w znaczący sposób ograniczają jego funkcjonowanie lub godzą w wartości podlegające szczególnej ochronie” (Kitler 2010: 25). Bezpieczeństwo narodowe postrzegane jest jako proces – nie stan – ze względu na dynamicznie zmieniające się czynniki, a nawet redefinicję niektórych wartości, zmianę percepcji zagrożeń. Z drugiej strony jest kategorią społeczną, gdyż dotyczy w pierwszej kolejności grup społecznych, a dopiero w dalszej – jednostek (Piteraś 2000: 21). Podkreślić należy, że już w samej definicji bezpieczeństwa narodowego pojawia się kryterium zabezpieczania zasobów naturalnych przed wyczerpaniem i degradacją. Podkreśla to rolę czynników środowiskowych w jego kształtowaniu.

Niezbędne jest bliższe rozpatrzenie kwestii związanych z samym terminem bezpieczeństwa ekologicznego, zwłaszcza dlatego, że jest ono rozumiane różnorodnie w poszczególnych dziedzinach nauki i w praktyce. Z pewnością intuicyjnie wyczuwa się, że termin ten dotyczy relacji pomiędzy człowiekiem (grupą ludzi) a środowiskiem przyrodniczym. Z tego punktu widzenia najważniejsze jest zwrócenie uwagi na dwa podejścia w definiowaniu bezpieczeństwa ekologicznego. W pierwszym z nich, podmiotem działań jest środowisko, a celem zachowanie lub – jeśli to możliwe – odtworzenie jego zasobów ożywionych i nieożywionych ze względu na samą wartość ich istnienia. Drugie podejście jest bardziej antro-

pocentryczne i utylitarne, wskazuje, że dbałość człowieka o środowisko wynikać powinna bezpośrednio z faktu wpływu tego środowiska na jakość życia człowieka i możliwości jego rozwoju. Zdaniem autorki, drugie podejście jest niezbędnym minimum, natomiast dążyć powinno się do wdrażania koncepcji opartych na rozumieniu wyższych wartości związanych z zachowaniem i istnieniem przyrody, ekosystemów. To podejście nie wyklucza „wykorzystywania” zasobów środowiska, ale promuje głębszą refleksję nad relacjami pomiędzy człowiekiem i środowiskiem. W podejściu drugim – ochrona środowiska życia człowieka – kryje się kilka zagrożeń. Zakłada ono ochronę zasobów użytecznych dla człowieka, a przecież nie znamy wszystkich funkcji, jakie mogą nam dostarczyć ekosystemy (np. wykorzystanie fauny i flory w medycynie). Po drugie, przeoczony może zostać fakt kumulatywnego charakteru zjawisk w ekosystemach (granica samooczyszczania się ekosystemów, po przekroczeniu której zjawiska mogą przyjąć gwałtowny, katastrofalny charakter) oraz niedoceniana kwestia czasu. Można więc przyjąć, że jest to pierwsze kryterium definicyjne – z perspektywy filozoficznej.

Warto przy rozpatrywaniu bezpieczeństwa ekologicznego skupiać się na dynamice zjawisk i ich źródłach – to drugie kryterium definicyjne. Zmiany w ekosystemach mogą przebiegać gwałtownie lub powolnie. W jednym i drugim przypadku mogą mieć one charakter naturalny bądź być spowodowane działalnością człowieka. Często jednak na skutek klęsk żywiołowych następują awarie techniczne w zakładach przemysłowych. W przypadku wspomnianych już zmian kumulatywnych, spowodowanych działalnością człowieka (np. kumulacja zanieczyszczeń, w tym odpadów i eksploatacją zasobów naturalnych), ogromne znaczenie mają czynniki ekonomiczne i zmiany wzorców konsumpcyjnych. Ważne jest, aby w cenie zasobów uwzględnione zostały wszystkie koszty w tym zwłaszcza zewnętrzne, dotąd często pomijane.

Kłopot z definiowaniem bezpieczeństwa ekologicznego wynika między innymi z tego, że przyjęta może być różna perspektywa geopolityczna: globalna, regionalna (międzypaństwowa), lokalna (wewnątrzpaństwowa), determinująca podejście do tego zagadnienia. Tak więc trzecie kryterium definiowania tego terminu związane jest z przyjmowaną perspektywą geopolityczną (Pietraś 2000 oraz Korzeniowski 2012). Podkreśla się, że na szczeblu międzynarodowym wystąpienie wspólnych zagrożeń ekologicznych (np. dziura ozonowa, efekt cieplarniany) może nawet stymulować współpracę pomiędzy państwami – czyli wywoływać efekty pozytywne w sferze politycznej i społecznej. Z drugiej strony może prowadzić do różnicy zdań związanych z akceptowaniem instrumentów realizacji postawionego celu pomiędzy grupami krajów (np. wysoko rozwiniętymi i uboższymi). Patrząc na kwestie bezpieczeństwa ekologicznego z punktu widzenia relacji między państwami w układzie regionalnym pojawiają się zagadnienia konkurowania o te same zasoby środowiska (wodę, ziemię) oraz ochrony zasobów przed zanieczyszczeniami pochodzącymi z innych krajów. Relacje między państwami mogą mieć charakter nieintencyjny (przemieszczanie się zanieczyszczeń w atmosferze) lub intencyjny (Konwencja

*Dz.U. 78.31.132*). Liczne są konflikty pomiędzy państwami o dostęp do zasobów np. wody (przykładowo: po drugiej wojnie światowej zanotowano ponad 130 konfliktów o wodę lub aktów terrorystycznych związanych z zasobami wodnymi (Gover 2007). Ta perspektywa regionalna i międzypaństwowa podkreśla konfliktogenność problemów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa ekologicznego. Patrząc z najbardziej wewnętrznej perspektywy, czyli krajowej, naświetlane powinny być jeszcze inne zagadnienia, jak zabezpieczenie na czas wojny, konfliktu czy ataku terrorystycznego, ale z drugiej strony zapewnienie trwałości i racjonalności w dostępie do zasobów na czas pokoju.

Można również spojrzeć na kwestie bezpieczeństwa ekologicznego z punktu widzenia działań militarnych (czwarta perspektywa). Konflikty zbrojne mogą występować jako skutki zmian w ekosystemach i ograniczonego dostępu do zasobów. Ekosystemy mogą ulec celowemu zniszczeniu lub przekształceniu jako element taktyki militarnej, ale pamiętać należy, że każdorazowo przy wystąpieniu konfliktów zbrojnych – nawet nie powiązanych z aspektami środowiskowymi – niszczone jest środowisko.

Na bezpieczeństwo ekologiczne można spojrzeć również z prawnego punktu widzenia. Z jednej strony można rozpatrywać regulacje prawa krajowego oraz prawa, umów, konwencji międzynarodowych. Istotniejsze jednak jest spojrzenie bardziej ogólne na mechanizmy i instytucje prawne, gwarantujące bezpieczeństwo ekologiczne. Z jednej strony regulacje prawne w dziedzinie ochrony i korzystania z zasobów środowiska mają charakter uprawnień – zapewnienia przez władzę prawa do środowiska oraz prawa do bezpiecznego życia w środowisku. Z drugiej strony system prawny nakłada na podmioty cały szereg ograniczeń normujących korzystanie ze środowiska, głównie poprzez zakazy i nakazy, ale oczywiście pamiętać należy również o ekonomicznych i rynkowych instrumentach oddziaływania (Korzeniowski 2012: 49 i nast.).

Żadne z zaprezentowanych ujęć nie prowadzi jednak do praktycznych wskazań, które są niezbędne dla prawidłowego zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Podejście procesowe pozwala zaplanować działania. Tak więc zdefiniować należy elementy środowiska, w których bezpieczeństwo ma zostać osiągnięte, a w ich ramach czynniki zagrażające w czasie pokoju i konfliktu oraz prawdopodobieństwo ich wystąpienia, następnie opracować należy scenariusze przebiegu zdarzeń z uwzględnieniem tendencji do rozwoju wypadków i katastrof przy jednoczesnej ocenie czynników, które sprzyjają ich wystąpieniu i ostatecznie należy podjąć próbę przewidywania i oceny negatywnych skutków degradacji środowiska w krótszym i dłuższym okresie (Materiały Akademii Obrony Narodowej).

Na tym etapie analizy starano się pokazać różnorodne aspekty ujmowania bezpieczeństwa ekologicznego, od najbardziej filozoficznego podejścia, skupiającego się na podejściu do wartości środowiska, poprzez ujęcia aspektów z punktu widzenia międzynarodowego i narodowego, dynamiki procesów, a kończąc na rozważaniach bardziej praktycznych od strony prawa oraz praktycznych zasad realizacji.

## Bezpieczeństwo ekologiczne jako składowa bezpieczeństwa narodowego

Podkreślenia wymaga fakt, że historycznie kwestie środowiskowe w ograniczonym stopniu zawierały się w definicji bezpieczeństwa narodowego czy też międzynarodowego. Kwestie militarne i polityczne przez długi okres dominowały zagadnienia teoretyczne i praktyczne w tej dziedzinie. Dopiero kolejne kryzysy energetyczne, rosnąca świadomość wyczerpywalności zasobów oraz globalne zagrożenia ekologiczne poskutkowały rozszerzeniem tych zainteresowań. Przez długie lata trwały jednak w środowisku naukowców (np. D. Deudney 1990, Ch. Daase 1992) i polityków debaty nad tym czy bezpieczeństwo ekologiczne uznawać jako składową bezpieczeństwa narodowego. Liczni przeciwnicy (Pietraś 2000: 53 i nast.) wskazywali na problemy w konceptualizacji i operacjonalizacji terminu bezpieczeństwa ekologicznego oraz braku spójności tej koncepcji. Wskazywano na zasadniczo nieintencyjny charakter zagrożeń ekologicznych i trudności we wskazaniu sprawcy (kwaśne deszcze), co zdaniem niektórych ekspertów wykluczało włączenie zagadnień bezpieczeństwa ekologicznego w zakres zagadnień bezpieczeństwa narodowego (rozumianego w wąskim, militarnym ujęciu).

Zwolennicy ujmowania bezpieczeństwa ekologicznego jako składowej bezpieczeństwa narodowego (np. M. Renner 1989) sięgają po argumenty z innych kategorii. Wskazują na konieczność redefinicji pojęcia bezpieczeństwa międzynarodowego (a nie tylko narodowego), wskazują, że zagrożenia ekologiczne wpływają na dobrobyt społeczeństw i bezpieczeństwo ich egzystencji. Podkreślają, że ekosystemy są podstawowym „miejscem życia” i jeżeli wyczerpaniu ulegną ekologiczne podstawy istnienia narodów to gospodarka zacznie podupadać, a struktury społeczne i polityczne ulegną destabilizacji co prowadzić będzie bezpośrednio do napięć i konfliktów (N. Myers 1996, za: Pietraś 2000: 56 i nast.). Dlatego kwestie ekologiczne powinny być ujmowane w szeroko rozumianym bezpieczeństwie narodowym i międzynarodowym.

Wskazuje się również nieco odmienne podejście, w którym zmiany w ekosystemach traktowane są jako „stresor”, czyli czynnik wpływający na społeczeństwo i mogący prowadzić do poważnych zmian społecznych, gospodarczych i politycznych w tym, do konfliktów zbrojnych między państwami, dużych migracji ludności; obniżenia efektywności gospodarki i tym samym prowadzić do napięć wewnętrznych oraz do powstawania żądań społecznych i presji na władzę (Th.Homer-Dixon 1991, za: Pietras 2000: 75 i nast.).

Mimo, że termin bezpieczeństwo ekologiczne jest szeroko stosowany istnieją zasadnicze różnice przy jego definiowaniu w zależności od przyjmowanego punktu widzenia. Przegląd wybranych definicji zawiera tabela 1 wraz ze wskazaniem obszaru, na który kładziony jest największy nacisk. Jednocześnie zestawienie to pozwala spostrzec, jak rozmaicie jest postrzegane bezpieczeństwo ekologiczne.

Tabela 1. Definicje bezpieczeństwa ekologicznego

| Relacje                                    | Definicja  |
|--|--|
| Relacje człowiek – środowisko              | Zabezpieczenie środowiska naturalnego przed takim jego użytkowaniem i degradacją, które może zagrażać istnieniu ludzi i społeczeństw   |
|  | Uzyskanie takiego stanu środowiska, który pozwala na bezpieczne przebywanie w tym środowisku i umożliwia korzystanie z tego środowiska w sposób zapewniający rozwój człowieka  |
|  | Kształtowanie takich stosunków przyrodniczych i społecznych w obrębie biosfery naszej planety, które zapewniłyby jej wewnętrzną równowagę w sposób gwarantujący zarazem właściwe możliwości życiowe całej ludzkości i dalszy bezpieczny rozwój   |
|  | Brak nierówności społecznych wywołanych degradacją środowiska  |
| Ochrona zdrowia ludności                   | Likwidacja lub zmniejszenie do minimum zagrożeń życia i zdrowia człowieka, których źródłem jest środowisko jego życia, biosfera  |
|  | Świadome i celowe działania zapobiegające niekorzystnym dla ludzi zmianom ekologicznym   |
|  | System przedsięwzięć eliminujący niebezpieczeństwo masowej eksterminacji jednostek w wyniku antropogenicznie uwarunkowanych zmian ekologicznych, które uniemożliwiają ludziom egzystencję  |
| Rozwój trwały i zrównoważony               | Eliminowanie wzmagających się zmian w środowisku naturalnym z uwzględnieniem zasad rozwoju trwałego i zrównoważonego,  |
|  | Taka modyfikacja obecnych tendencji rozwoju społeczeństwa, aby umożliwić osiągnięcie celu jakim jest rozwój trwały i zrównoważony  |
|  | Cykl, obieg zasobów naturalnych do odpadów i ponownie do zasobów w sposób promujący społeczną stabilność (równowagę)   |
| Katastrofy ekologiczne                     | Zagrożenie bezpieczeństwa publicznego w związku z możliwością wystąpienia zagrożeń ekologicznych spowodowanych czynnikami naturalnymi lub działalnością człowieka wywołaną ignorancją, wypadkiem, złym zarządzaniem lub projektowaniem. Zagrożenia te mogą być pochodzenia wewnętrznego lub spoza granic   |
|  | Zapobieganie i przeciwdziałanie społecznym skutkom gwałtownych przekształceń w biosferze, noszących znamiona klęski żywiołowej   |
| Bezpieczeństwo międzynarodowe (zewnętrzne) | Utrata bezpieczeństwa ekologicznego występuje pod wpływem wrogich działań innych państw (działania intencyjne)   |
|  | Taki stan stosunków międzynarodowych, który gwarantuje ochronę, racjonalne wykorzystanie, reprodukcję i poprawę jakości środowiska naturalnego   |
| Konflikty zbrojne                          | Relacje środowisko – człowiek obejmujące przywrócenie stanu środowiska pogorszonego na skutek konfliktów zbrojnych oraz ograniczanie wyczerpywania zasobów, degradacji, środowiska oraz zagrożeń biologicznych, które prowadzą do niepokojów społecznych i konfliktów  |
|  | Zdolność środowiska do podtrzymywania życia, na którą składają się:<br>– zapobieganie i naprawianie szkód w środowisku wywołanych przez konflikt zbrojny,<br>– zapobieganie i stosowne działanie w przypadku konfliktów spowodowanych czynnikami środowiskowymi (związanymi ze środowiskiem i jego zasobami),<br>– ochrona środowiska ze względu na jego wewnętrzną wartość istnienia. |

Tabela 1. cd.

| Relacje   | Definicja  |
|---|--|
| Bezpieczeństwo narodowe (zewnętrzne i wewnętrzne) | Prawne dążenie do ochrony środowiska naturalnego i zdrowia ludzi przed zagrożeniami które mogą nastąpić w wyniku antyekologicznych działań innych państw   |
|   | Brak bezpieczeństwa ekologicznego następuje gdy na skutek źródeł zewnętrznych następuje degradacja środowiska naturalnego wewnątrz państwa, w tym również na skutek transgranicznych przemieszczeń zanieczyszczeń (działania nieintencyjne)                                      |
| Systemowe   | Zespół uwarunkowań które istnieją gdy rządy są zdolne do łagodzenia społecznych i politycznych skutków niedoborów zasobów naturalnych, odwołując się do działań własnych, organizacji międzynarodowych i pozarządowych   |
| Procesowe   | Trwały i ciągły proces zmierzający do osiągnięcia pożądanego stanu ekologicznego, zabezpieczający spokojną i zdrową egzystencję wszystkich elementów ekosystemu, przy użyciu różnych środków zgodnych z zasadami współżycia wewnętrznego państwa i społeczności międzynarodowych |
| Mechanizmy społeczne                              | Istnienie mechanizmów społecznych zdolnych zapobiegać brakom w stanie środowiska, jego szkodliwym zmianom oraz rodzącym się na ich tle konfliktom  |
|   | Stan stosunków społecznych w tym treści, form i sposobów organizacji stosunków międzynarodowych, który nie tylko eliminuje zagrożenia ekologiczne, lecz także promuje pozytywne działania, umożliwiając realizację wartości istotnych dla istnienia i rozwoju narodów i państw   |

*Źródło: opracowanie własne na podstawie: Pietraś 2000: 82; Korzeniowski 2012; Poskrobko, Poskrobko 2012: 278; Haber za Krauze 2011: 112; Michajłow 1986; Molvaer 1992: 175, the Millennium Project Analysis.*

Warto zwrócić uwagę na ciekawe podejście, które proponuje T. Kozłowski, definiując ryzyko ekologiczne poprzez „agresje ekologiczne”, którym musi stać czoła państwo – zewnętrzne i wewnętrzne (Kozłowski 2005: 170–171).

W tym miejscu nie zostanie wybrana „najlepsza” czy też „najodpowiedniejsza” definicja, gdyż najprawdopodobniej nie ma możliwości wskazania jednej zadowalającej wszystkich definicji. Bezpieczeństwo ekologiczne może być rozpatrywane z wielu różnych perspektyw i jest to przyczyną mnogości występujących definicji.

Na gruncie dorobku prawa międzynarodowego sformułować można już jednak pewne uogólnione zasady bezpieczeństwa ekologicznego (Ciechowicz-McLean 2001: 54 i nast.):

- Zasada równego bezpieczeństwa (dotyczy m.in. zakazu transferu zanieczyszczeń i szkodliwych odpadów przemysłowych),
- Zasada zakazu agresji ekologicznej,
- Zasada monitoringu uzgodnionych kwestii bezpieczeństwa ekologicznego,
- Zasada regularnej wymiany informacji i wczesnej informacji w przypadku nagłych zagrożeń,
- Zasada zapobiegania transgranicznym szkodom ekologicznym,
- Zasada współpracy w przypadku likwidowania skutków katastrof,
- Zasada współpracy naukowo-technicznej i tworzenia systemu międzynarodowej wymiany ekologicznie bezpiecznych technologii.

## Zmiany w podejściu do bezpieczeństwa ekologicznego w Polsce po 1989 roku

Termin bezpieczeństwo ekologiczne jest – jak już podkreślono terminem konstytucyjnym, niemniej jednak nie jest bezpośrednio zdefiniowany i doprecyzowany w żadnej ustawie w Polsce. Z jednej strony powoduje to pewne trudności interpretacyjne. Z drugiej jednak strony umożliwia podążanie za zmianami wynikającymi z poszerzającej się wiedzy na temat zagrożeń środowiskowych i sposobów zapobiegania im.

Polska zapisami Konstytucji z 1997 r. „zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju” (art. 5) i ustanawia, że ochrona środowiska jest obowiązkiem m. in. władz publicznych, które poprzez swą politykę powinny zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74). Ten zapis konstytucyjny stawia przed instytucjami krajowymi zadanie uwzględniania bezpieczeństwa ekologicznego we wszystkich strategiach i planach co powinno skutkować jego osiągnięciem w praktyce. Jednocześnie przypomnieć należy, że zapisami Konstytucji ochrona środowiska może być przesłanką ograniczenia wolności jednostki (Konstytucja RP 1997: art. 5, 31 ust 1 i 74).

Na podstawie zapisów Konstytucji można wyprowadzić definicję bezpieczeństwa ekologicznego, które obejmuje „działanie lub zaniechanie, pozwalające zachować lub przywrócić równowagę przyrodniczą niezbędną do zapewnienia współczesnemu i przyszłym pokoleniom odpowiednich warunków życia oraz realizacji prawa do korzystania z zasobów środowiska i zachowania jego wartości” (Korzeniowski 2012: 173–174). Ta definicja pozornie odnosząca się „jedynie” do zasobów środowiska i zapobiegania katastrofom, przy głębszej analizie wskazuje na szerokie ujęcie – poprzez odniesienie się do zapewnienie społeczeństwu „odpowiednich warunków życia”.

Najważniejszymi dokumentami strategicznymi w dziedzinie bezpieczeństwa w kraju, są strategie zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Już w 1990 roku została uchwalona „Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej” ustanawiająca generalne kierunki obrony kraju. Z przyczyn – wydaje się – oczywistych, bezpieczeństwo ekologiczne nie znalazło się wśród priorytetów tego dokumentu. Niestety również w dokumencie z 2000 roku, „Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej” bezpieczeństwo ekologiczne nie znalazło się w polu zainteresowania. Strategia ma niemal ściśle militarny charakter. Dopiero Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 roku jest dokumentem o nieco szerszej perspektywie i w ramach elementów składowych bezpieczeństwa narodowego wymienia: bezpieczeństwo militarne, wewnętrzne, obywatelskie, społeczne, ekonomiczne, ekologiczne oraz informacyjne i telekomunikacyjne. Bezpieczeństwo ekologiczne jest tu jednak rozumiane wąsko, jako ochrona środowiska (*Strategia bezpieczeństwa... 2007*). Narzędzia realizacji tego celu określa natomiast



dokument „Polityka ekologiczna Państwa”. Warto więc przyjrzeć się jak zmieniało się podejście do bezpieczeństwa ekologicznego i w tych dokumentach.

Pierwszy dokument „Polityka ekologiczna państwa” (PEP) został opracowany w 1991 roku. Zawarta w nim definicja bezpieczeństwa ekologicznego człowieka, odnosi się do zapewnienia mu warunków życia przy zachowaniu ekosystemów. Analizując dalsze zapisy można dojść do wniosku, że odnosi się je w głównej mierze do zagrożeń zewnętrznych, zanieczyszczeń transgranicznych. Zaleca się rozbudowę systemu monitoringu i działania dyplomatyczne w celu zmniejszenia tych zagrożeń. Postulowano również zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego produktów przez ich znakowanie (*Polityka ekologiczna państwa...* 1991). W Polsce istnieje obowiązek nowelizacji Polityki ekologicznej co cztery lata. Nie będzie tu jednak przeprowadzona analiza wszystkich tych dokumentów. Warto tylko wspomnieć, że w II Polityce ekologicznej państwa z 2000 r., bezpieczeństwo ekologiczne usytuowano jako główny cel: „Głównym celem nowej polityki ekologicznej państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego społeczeństwa polskiego w XXI wieku oraz stworzenie podstaw dla opracowania i realizacji strategii zrównoważonego rozwoju kraju”. Terminowi temu przypisano bardzo szeroki zakres od zachowania równowagi w systemie przyrodniczym, likwidacji i zapobiegania powstawaniu negatywnych dla środowiska skutków działalności gospodarczej jak i racjonalnym użytkowaniu zasobów przyrodniczych (gospodarka wodna, leśnictwo, ochrona i wykorzystanie zasobów surowcowych i glebowych, planowanie przestrzenne). Podkreśla się konieczność zapewnienia systemu zarządzania i reagowania na wszystkich szczeblach administracji rządowej i samorządowej. W ostatniej przyjętej w 2009 roku polityce ekologicznej, bezpieczeństwo ekologiczne doczekało się wyodrębnionego rozdziału. Podkreśla się silny i udowodniony wpływ środowiska na zdrowie ludności, łączy się je z zapobieganiem poważnym awariom. Do bezpieczeństwa ekologicznego w tym dokumencie podchodzi się sektorowo, ale przede wszystkim traktuje się je w odniesieniu do zdrowia ludności (także w kontekście zapobiegania awariom). W samej Polityce ekologicznej państwa kwestie powodzi i suszy są oczywiście poruszane, ale w kontekście racjonalnego gospodarowania zasobami.

W nowej strategii „Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko” z 2013, nie występuje termin bezpieczeństwo ekologiczne, ale termin „bezpieczeństwo” jest odmieniany przez wszystkie przypadki – lecz głównie w kontekście bezpieczeństwa energetycznego i dostaw surowców. Wymieniany jest również w korelacji ze zmianami klimatu i niebezpieczeństwem powodzi. Można więc powiedzieć, że jest ona krokiem w tył nawet wobec Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 r. a z pewnością wobec zapisów ostatniej PEP.

Obowiązująca Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2013 r. jako jedna z 9 strategii tematycznych umożliwiająca realizację długookresowej strategii kraju, wyraźnie określa, że bezpieczeństwo

ekologiczne jest wyłączone z jej zakresu tematycznego i powinno być ujęte w innych strategiach (domniemywać należy, że w strategii Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko), gdzie niestety ujęte nie jest. W Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP natomiast termin bezpieczeństwo ekologiczne jest wymieniany kilkanaście razy w odwołaniu do innych dokumentów strategicznych lub podmiotów odpowiedzialnych.

Natomiast Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej stawia równość pomiędzy bezpieczeństwem ekologicznym a ochroną środowiska (*Biała księga...* 2013: 189) z czym trudno jest się zgodzić, choć niektórzy autorzy uważają to za atut (Raczkowski, Żukrowska, Żuber 2013: 180).

W kontekście gospodarowania wodami należałoby wymienić jeszcze dwa dokumenty Strategię gospodarki wodnej z 2005 r. oraz przygotowywanego dokumentu ją zastępującego Projekt Polityki wodnej państwa do roku 2030 z uwzględnieniem etapu 2016 (projekt z 2010 r.), choć w kontekście zmian dokumentów strategicznych od 2013 roku trudno określić ich funkcję w systemie dokumentów strategicznych.

Podsumowując tę część analizy widoczna jest w okresie ostatnich niemal 25 lat ewolucja zakresu terminu bezpieczeństwa ekologicznego od ujęcia bardzo nastawionego na zagrożenia zewnętrzne do podejścia skupiającego się w znacznej mierze na zagadnieniach wewnątrz krajowych. Natomiast najnowsze dokumenty strategiczne prezentują niejednorodne podejście do zagadnienia, nawet z tendencją do jego pomijania.

W niektórych publikacjach polskich wskazuje się na bardzo wąskie rozumienie terminu bezpieczeństwa ekologicznego, jako „zapobieganie i przeciwdziałanie społecznym skutkom gwałtownych przekształceń w biosferze noszących znamiona klęski żywiołowej” (Poskrobko, Poskrobko 2012: 278). Jednak po przeanalizowaniu różnych podejść definicyjnych w literaturze międzynarodowej i krajowej, jak również dokumentów krajowych, skłaniać się należy do szerszego rozpatrywania zagadnienia.

Na bazie przeprowadzonych analiz literatury i dokumentów strategicznych proponuje się więc nową, autorską i rozbudowaną definicję bezpieczeństwa ekologicznego rozumianego jako proces tworzenia warunków do trwałej koegzystencji społeczeństw w biosferze, w szczególności poprzez przeciwdziałanie i ograniczanie negatywnych skutków:

- zdarzeń nadzwyczajnych (katastrof naturalnych i antropogenicznych, w tym terrorystycznych, w czasie pokoju oraz podczas konfliktu zbrojnego);
- skutków niedoborów zasobów (np. wody, żywności) bądź ich modyfikacji oraz napięć i konfliktów tym spowodowanych;
- konkurowania różnych użytkowników zasobów środowiska o ich funkcje produkcyjne i nie produkcyjne (np. energetyka, rolnictwo, rekreacja, ekosystemy);
- przeciwdziałanie i ograniczanie negatywnych skutków intencyjnego i nieintencyjnego przemieszczania zanieczyszczeń i ich kumulacji w ekosystemie.

Niezbędnym elementem umożliwiającym zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego jest sprawny system monitoringu, wczesnego ostrzegania i koordynacji działań.

## **Gospodarka wodna i bezpieczeństwo ekologiczne**

Ze względu na ograniczoną objętość pracy wyszczególnione zostaną tylko najważniejsze elementy w wybranych obszarach gospodarowania wodami wraz z dokumentami, które je kształtują, w odniesieniu do sformułowanej powyżej definicji.

W odniesieniu do przeciwdziałania klęskom żywiołowym i przemysłowym wchodzimy w zakres kompleksowych działań tzw. obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego. Aktualnym dokumentem strategicznym jest Krajowy program zarządzania kryzysowego przyjęty w 2012 roku. W przeciwieństwie do obowiązujących wcześniej w Polsce programów reagowania kryzysowego, które obejmowały jedynie fazę działania w sytuacji kryzysowej, obowiązujący dokument obejmuje wszystkie fazy zarządzania kryzysowego, planowanie (identyfikacja zagrożeń), przygotowanie, reagowanie i odbudowę. System reagowania kryzysowego oparty jest na ścisłej współpracy wielu służb, krytycznym czynnikiem jest tu koordynacja i informacja. Warto zaznaczyć, że przenika on przez wszystkie szczeble administracji i łączy wiele służb ratowniczych. Centralnym organem koordynującym na poziomie regionów jest przedstawiciel administracji rządowej – wojewoda wraz z zespołem zarządzania kryzysowego, a na niższych szczeblach przedstawiciele władz samorządowych (starosta i wójt/burmistrz) wraz z powołanymi zespołami reagowania kryzysowego.

W Polsce w ostatnich latach powodzie i susze występują niemal każdego roku. Jest to skutkiem wielu zaniedbań z ubiegłego półwiecza zwłaszcza zaniedbań w melioracji, jak również charakterystycznej dla tej strefy klimatycznej zmienności pogody. Ponadto następują dynamiczne zmiany sposobów wykorzystania ziemi, w tym wzrost ilości zabudowy co wpływa na spływ powierzchniowy. Ryzyko ekologiczne ziszcza się w tym przypadku w postaci zagrożenia powodziowego i suszy. W Polsce są przygotowane Programy ochrony przed powodzią. Wprawdzie obszary zdefiniowane jako zagrożone powodziami wydają się niewielkie względem powierzchni całego kraju, jednakże są to zazwyczaj tereny mocno zurbanizowane, a więc narażone potencjalnie na generowanie wysokich strat. Należy tu również ująć ryzyko wystąpienia katastrofy lub awarii technicznej. Polska przyjmując program wieloletni Środowisko a zdrowie 2003–2005 dostosowała się do wymogów dyrektyw UE.

Kolejnym istotnym elementem jest zapewnienie odpowiedniej, ale przede wszystkim racjonalnie uzasadnionej ilości wody o określonej jakości dla potrzeb gospodarki narodowej i ekosystemów. Kwestie te reguluje Program wodno-środowiskowy kraju (PWŚK 2010), który jest dokumentem planistycznym. Wdrożenie

tego planu ma zapewnić osiągnięcie dobrego stanu wód gruntowych i podziemnych pod względem ekologicznym, chemicznym i ilościowym oraz niepogarszania stanu wód, a tym samym wypełnienie przepisów krajowych i unijnych. Ryzyko ekologiczne definiuje się tu jako niemożność zapewnienia wystarczającej (ale uzasadnionej) ilości wody o określonej jakości dla potrzeb różnych uczestników gospodarki narodowej i ekosystemów. Trudność w ograniczeniu tego ryzyka widoczna jest w szczególności w sytuacji próby pogodzenia potrzeb różnych interesariuszy zasobów wodnych.

Kolejnym zagadnieniem jest reagowanie w przypadku agresji ekologicznej, zabezpieczenie na wypadek konfliktu zbrojnego. W Krajowym planie zarządzania kryzysowego z 2012 r. w ramach zagrożeń terrorystycznych definiuje się ryzyko skażenia biologicznego lub chemicznego powodujące skażenia na masową skalę, zwłaszcza na terenach zurbanizowanych. Ponadto infrastruktura wodno-kanalizacyjna została zakwalifikowana jako infrastruktura krytyczna. Kwestie te reguluje Narodowy program ochrony infrastruktury krytycznej z 2013 r. Największym wyzwaniem w tej dziedzinie jest zapewnienie dostępu do wody na czas konfliktu i ochrona przed atakami terrorystycznymi. Z przyczyn zrozumiałych większość informacji w tym zakresie jest utajniona.

Ostatnim, ale być może jednym z najważniejszych ogniw jest system gromadzenia, przetwarzania i udostępniania informacji, w tym wczesnego ostrzegania. W Polsce są dwa podmioty odpowiedzialne za gromadzenie informacji pogodowych Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej oraz Państwowy Instytut Geologiczny. Dane statystyczne gromadzi jeszcze oczywiście GUS. Powódź 1997 r. była jednym z impulsów do rozpoczęcia długofalowych zmian. Przyspieszono budowę sieci nowoczesnych radarów pogodowych (8 radarów pokrywających zasięgiem obszar całego kraju – POLRAD). System ten generuje dane możliwe do użycia w modelach hydrologicznych. W powiązaniu z międzynarodowymi systemami meteorologicznymi umożliwia wczesne ostrzeganie. W 2013 roku uruchomiony został Internetowy system osłony kraju (ISOK) mający na celu konsolidację i ujednoczenie informacji z różnych instytucji w kraju w celu zapewnienia sprawniejszego przepływu informacji. Głównym obszarem zainteresowania jest ocena ryzyka powodziowego, w tym generowanie map zagrożenia i ryzyka powodziowego. Dzięki nowoczesnym technologiom obróbki i przesyłania danych, możliwe jest lepsze koordynowanie zadań związanych z zagrożeniami powodziowymi w Polsce.

## **Podsumowanie**

W różnych dziedzinach nauki i praktyki termin bezpieczeństwa ekologicznego jest rozumiany na ogół odmiennie gdyż politologia, socjologia, ekonomia środowiska, nauka o stosunkach międzynarodowych kładą nacisk na odmiennie aspekty tego zagadnienia.

Zestawione wybrane definicje dotyczą jednak istotnych obszarów powiązanych z tą dziedziną jak kwestie trwałego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego, katastrofy naturalne i spowodowane przez człowieka, racjonalne korzystanie z zasobów naturalnych i ochrona bioróżnorodności. Brak definicji bezpieczeństwa ekologicznego w prawie polskim powoduje pewne nieścisłości przy interpretacji zakresu tego terminu, ale jednocześnie pozwala go modyfikować wraz z np. identyfikacją nowych zagrożeń w tej dziedzinie.

W artykule odniesiono się do zmian w dziedzinie bezpieczeństwa ekologicznego w Polsce odwzorowywanego w dokumentach strategicznych i wybranych planistycznych posiłkując się przykładami z gospodarki wodnej. Proponując autorską definicję założono, że termin ten obejmuje: reagowanie w sytuacji klęski żywiołowej lub awarii technicznej, zapewnienie racjonalnej ilości zasobów o wystarczającej jakości dla gospodarki narodowej i ekosystemów, reagowanie w przypadku agresji ekologicznej, zabezpieczenie na wypadek konfliktu zbrojnego lub terrorystycznego oraz zawiera w sobie podsystem gromadzenia, przetwarzania i udostępniania informacji o stanie i zagrożeniach środowiska. We wszystkich tych obszarach starano się skrótowo nakreślić najważniejsze zmiany powstałe w wyniku nowych strategii rozwoju kraju oraz wskazać najważniejsze wyzwania jakie stoją jeszcze przed Polską.

## Bibliografia

- Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (2013), BBN, 2013.
- Ciechowicz-McLean J. (2001), *Międzynarodowe prawo ochrony Środowiska*, Warszawa.
- Daase Ch. (1992), *Ökologisches Sicherheit konzept oder Leerformer*, [w:] B. Meyer Ch. Wellmann, "Umweltzerstörung. Kriegsfolge und Kriegsursache", Frankfurt 1992, s. 33; za M. Pietraś (2000), *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie. Studium politologiczne*, Wydawnictwo: Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Deudney D. (1990), *The Case Against Linking Environmental Degradation And National Security*, 'Millenium: Jurnal of International Studies', vol. 19, s. 461; Pietraś M. (2000), *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie. Studium politologiczne*. Wydawnictwo: Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Gover V.I. (2007), *Water: A Source of Conflict or Cooperation?*, Science Publishers, Enfield, NH, USA 2007.
- Haber J., (1981), *Bezpieczeństwo jako determinanta stosunków międzynarodowych*, [w:] M. Krauze (2011), *Bezpieczeństwo ekologiczne w świetle postanowień Konwencji o zakazie broni Chemicznej*, „Materiały wysokoenergetyczne, t. 3.
- Homer-Dixon Th (1991), *Environmental Change and Human Security*, Canadian Institute of Foreign Affairs, Toronto 1991; za M. Pietraś (2000), *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie. Studium politologiczne*. Wydawnictwo: Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- II Polityka ekologiczna państwa*, RM, 2000.
- Kitler W. (2010), *Bezpieczeństwo narodowe: Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, „Zeszyt Problemy Towarzystwo Wiedzy Obronnej”, nr 1, s. 25.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. DZ.U.1997 nr 78, poz. 483.
- Korzeniowski P. (2012) *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kozłowski S. (2005) *Przyszłość ekorozwoju*, Wydawnictwo KUL.
- Krajowym planie zarządzania kryzysowego* (2012), RCB.
- Michajłow W. (1986), *Problemy bezpieczeństwa ekologicznego na Kongresie Intelektualistów w Warszawie*, „Nauka Polska” 1986 nr 1/2.
- Molvaer R.K (1992), *Environmentally Induced Conflicts? A discussion Based on Studiem from the Horn of Africa*, “Biulletin of Peas Propsals”. no 2.
- Myers N. (1996), *The environmental Dimensions to Security Issues*, “the Environmentalist”, nr 4, s. 251, za: Pietraś M. (2000), *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie. Studium politologiczne*, Wydawnictwo: Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Narodowy program ochrony infrastruktury krytycznej*, RCB, 2013.
- Paczuński R. (2008), *Ochrona środowiska, zarys wykładu*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz.
- Pietraś M. (2000), *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie. Studium politologiczne*, Wydawnictwo: Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Polityka ekologiczna państwa*. MOŚZNiL, 1991.
- Poskrobko B., Poskrobko T. (2012), *Zarządzanie środowiskiem w Polsce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Program wodno-środowiskowy kraju*, KZGW, 2010.
- Projekt Polityki wodnej państwa do roku 2030 z uwzględnieniem etapu 2016*, KZGW 2010.
- Raczkowski K., Żukrowska K., Żuber M. (2013), *Interdyscyplinarność nauk o bezpieczeństwie – paradygmat, wiedza, demarkacja*, Difin, Warszawa.
- Renner M. (1989), *National security: the Economic nad Environmental Dimensions*, Washington DC, s. 6, za Pietraś M. (2000), *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie. Studium politologiczne*, Wydawnictwo: Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Stosowanie intencyjnych technik przekształcania środowiska zostało zakazane konwencją z 1977 roku*: Konwencja o zakazie używania technicznych środków oddziaływania na środowisko w celach militarnych lub jakichkolwiek innych celach wrogich. *Przyjeta przez Polskę w 1978 r. Dz.U.78.31.132 – tekst pierwotny*.

## Streszczenia

Termin bezpieczeństwo ekologiczne jest rozmaicie definiowany w różnych dziedzinach naukowych oraz w polityce, a ponadto funkcjonuje on również w obiegu społecznym i potocznym rozumieniu. W konstytucji z 1997 roku zapisano odpowiedzialność władz publicznych za zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego. W żadnym akcie prawnym nie zawarto jednak definicji tego terminu, co skutkuje z jednej strony silnymi konstytucyjnymi podstawami, a z drugiej pewną swobodą w interpretacji zakresu tego terminu w praktyce.

Celem artykułu jest analiza podejścia i zmian zachodzących w obrębie bezpieczeństwa ekologicznego w Polsce, na podstawie dokumentów strategicznych, na przykładzie zmian w gospodarce wodnej. Analiza ta poprzedzona została głębszymi rozważaniami teoretycznymi związanymi z zakresem i definicją terminu bezpieczeństwo ekologiczne.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo ekologiczne, gospodarka wodna

**Numer klasyfikacji JEL:** Q56, Q58