

Sławomir Kamosiński

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

Przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw a problem ochrony środowiska naturalnego

Wstęp

Problem ochrony środowiska naturalnego i zasobów naturalnych po 1990 r., wbrew nadziejom wielu środowisk, wskazujących na potrzebę objęcia natychmiastową ochroną zdegradowanej przez przemysł przyrody, nie został zmaterializowany w ustawie z 13.07.1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Uznano to za błąd. Pomimo tego ewidentnego zaniechania, wykorzystując możliwość szerokiej interpretacji tzw. przepisów prywatyzacyjnych oraz dokument programowy Rady Ministrów z 13.07.1990 r. pt. Polityka ekologiczna państwa, Skarb Państwa znalazł skuteczne narzędzia, które pozwalały przy okazji prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych wskazać na to, aby prywatyzowane przedsiębiorstwo we własnej strategii rozwoju uwzględniało inwestycje bezpośrednio chroniące środowisko naturalne. W dyskusjach przy okazji prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych pojawiał się też problem tzw. zanieczyszczeń historycznych i odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody powstałe w środowisku naturalnym w okresie Polski Ludowej. Na wskazane problemy zwrócono uwagę w niniejszym artykule, omawiając na empirycznych przykładach przedsiębiorstw, w jaki sposób to zagadnienie zostało uregulowane i rozwiązane.

Ochrona środowiska i zasobów naturalnych w PRL. Zarys problemu

W 1972 r. w Deklaracji Sztokholmskiej ogłoszonej na zakończenie obrad Organizacji Narodów Zjednoczonych po raz pierwszy został użyty termin polityka ekologiczna. Oznacza on, według opinii prof. Bazylego Poskrobko przedstawionej w 1993 r. „świadomą i celową działalność państwa, która polega na racjonalnym kształtowaniu środowiska przyrodniczego poprzez jego właściwe użytkowanie

i ochronę, w oparciu o poznane prawa przyrodnicze, ekonomiczne i społeczne”¹. Znaczący wkład w ochronę środowiska przyniosła Polska od chwili zakończenia II wojny światowej, ma w tym zakresie duży dorobek². Już w 1949 r. przyjęto ustawę o ochronie przyrody. Stanowiła ona o potrzebie konserwacji tworów przyrody i ochronie jej zasobów. Jej wejście w życie wiązało się z likwidacją Państwowej Rady Ochrony Przyrody i zarazem z niepowołaniem przez ówczesne władze instytucji przewidzianej w tej ustawie: Naczelnego Konserwatora Przyrody. Dorobek kolejnych dekad Polski Ludowej w tej gałęzi prawa uzupełnia ustawa z 31.01.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska³. Stanowiła ona, w tekście pierwotnym, że niezbędne jest kształtowanie środowiska naturalnego i wykorzystywanie jego zasobów zgodnie z potrzebami społeczeństwa i gospodarki narodowej, zharmonizowanie rozwoju sił wytwórczych, nauki i techniki z potrzebami ochrony środowiska, określenie środków prawnych zapewniających korzystanie ze środowiska zgodnie z potrzebami społecznymi, uczynienie z zadań mających na celu ochronę środowiska obowiązku organów państwowych, jednostek państwowych, organizacji spółdzielczych, społecznych i zawodowych, ochronę środowiska przez każdego obywatela. Postanowienia te, w intencji ustawodawcy zmierzały do zapewnienia współczesnemu człowiekowi i przyszłym pokoleniom korzystnych warunków życia oraz realizacji prawa do korzystania z zasobów środowiska i zachowania jego wartości. W ustawie stanowiono o potrzebie racjonalnego kształtowania środowiska oraz racjonalnego gospodarowania zasobami przyrodniczymi, przeciwdziałaniu szkodliwemu wpływowi na środowisko poprzez jego zanieczyszczanie lub uszkodzenie. Mocą tej ustawy utworzono Fundusz Ochrony Środowiska oraz Państwową Inspekcję Ochrony Środowiska.

W ostatnich dwóch dekadach istnienia Polski Ludowej, w dekadzie lat 70. i 80. minionego wieku, inwestycje podejmowane przez przedsiębiorstwa państwowe w zakresie ochrony środowiska naturalnego przed zanieczyszczeniem substancjami toksycznymi powstałymi w procesie produkcji były finansowane z zewnętrznych, centralnych funduszy ekologicznych. W ten sposób wykształciła się „strategia dominacji centralnego finansowania inwestycji ochronnych, która oznaczała też centralizację polityki ekologicznej”⁴. W jej następstwie ochrona środowiska naturalnego i zasobów przyrody przed degradacją stała się problemem centrum administracyjnego, a nie konkretnego zakładu pracy. Na podkreślenie i uwagę zasługuje również to, że „system opłat i kar (za użytkowanie środowiska naturalnego – wpis SK) był niedostosowany do wysokiego

¹ S. Wrzosek, *Zmiany w prawie ochrony środowiska w okresie transformacji gospodarczej*, [w:] *Ekologiczne aspekty prywatyzacji*, red. B. Poskrobko, Białystok 1996, s. 102.

² S. Czaja et al., *Polityka ekologiczna w okresie transformacji gospodarczej w Polsce*, Wrocław 1994, s. 32. Autorzy wskazują, że po opublikowanej w 1949 r. ustawie o ochronie przyrody wydano: w 1952 r. rozporządzenie o ochronie gatunkowej, w 1967 r. o ochronie ryb roślinożernych, 1957 r. o ochronie roślin, w 1966 r. Rada Ministrów wydała uchwałę w sprawie użytków rolnych oraz uchwałę o rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów rolnych, w 1970 r. podjęła Rada Ministrów uchwałę o ochronie lasów a w 1974 r. sejm przyjął ustawę prawo wodne.

³ Dz.U. 1980, nr 3, poz. 6, Ustawa z 31.01.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska.

⁴ *Ibidem*, s. 38.

tempa inflacji, które charakteryzowało gospodarkę Polski w latach 80. Z punktu widzenia mikroekonomicznej optymalizacji działania przedsiębiorstwa najwłaściwszą metodą działania okazywało się maksymalne przeciąganie terminów spłat opłat i kar⁵. Kary stosowane za nadmierną eksploatację i degradację środowiska naturalnego okazywały się dla przedsiębiorstw mało dokuczliwe i przez to były nieskuteczne. Dowodzi tego przykład z 1986 r. W tym roku w województwie katowickim udało się ściągnąć od przedsiębiorstw tylko 0,5 % naliczonych kar za nadmierne zanieczyszczanie środowiska naturalnego⁶. Zwraca uwagę również to, że w 1987 r. kary za użytkowanie środowiska naturalnego stanowiły dla przedsiębiorstw zaledwie kilka procent ich kosztów produkcji i rzadko przekraczały 1 % zysku⁷. Podejmowanie w latach Polski Ludowej, w zasadzie symboliczne kroki w zakresie ochrony środowiska i zasobów naturalnych, implikowane były 2–4 krotnie wyższą, w stosunku do krajów OECD energochłonnością i surowcochłonnością gospodarki, w tym szczególnie przemysłu, w Polsce⁸.

W konkluzji oceny dorobku legislacyjnego Polski Ludowej w zakresie prawa ochrony środowiska i jego wdrożenia do praktyki życia codziennego eksperci są zgodni w tym, że przyjęte ustawy miały głównie charakter fasadowy, często propagandowy. W pierwszej kolejności władze PRL chciały wykazać, jak państwo ludowe dba o przyrodę i jej zasoby. W praktyce życia codziennego obserwowano intensywną eksploatację ekonomiczną zasobów środowiska naturalnego. Ten kierunek był związany z przyjętymi kryteriami rozwoju gospodarczego kraju, które cechowały się forsowną industrializacją bez zwracania uwagi na szkody powstałe w środowisku naturalnym, a na polu mikroekonomicznym wykonywaniem przez przedsiębiorstwa planów produkcji globalnej bez ponoszenia kosztów związanych z potrzebą ochrony przyrody przed niekorzystnym wpływem fabryki na jej otoczenie⁹.

Ochrona środowiska naturalnego po 1990 r. w polityce Rządu RP i Parlamentu RP

U progu transformacji gospodarczej i politycznej zachodzącej w Polsce od 1989 r. potrzeba wprowadzenia do realnej przestrzeni polityki, gospodarki i życia społecznego dyskusji na temat ochrony środowiska i zasobów naturalnych stała się mocno odczuwalna. Na podkreślenie zasługuje też to, że nie było w tym zakresie żadnych wyraźnych ustaleń okrągłego stołu. Problem ten nie został także poruszony w polskim prawie prywatyzacyjnym. Pierwsza ustawa z 13.07.1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych¹⁰ nie odnosiła się do konieczności uwzględnienia zagadnień

⁵ *Ibidem*, s. 39.

⁶ *Ibidem*, s. 39.

⁷ *Ibidem*, s. 35.

⁸ B. Fiedor, *Prywatyzacja gospodarki polskiej w świetle zasad ekorozwoju*, [w:] *Ekologiczne aspekty...*, s. 11–12.

⁹ S. Czaja *et al.*, *op. cit.*, s. 33–34. Więcej na temat degradacji środowiska naturalnego w okresie Polski Ludowej przez przemysł Kujaw i Pomorza czytaj: S. Kamosiński, *Mikroekonomiczny obraz przemysłu Polski Ludowej w latach 1950–1980 na przykładzie regionu kujawsko-pomorskiego*, Poznań 2007, s. 335–341.

¹⁰ Dz.U. 1990, nr 51, poz. 298, Ustawa z 13.07.1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

ekologicznych przy prywatyzacji jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Z tego powodu eksperci podkreślają, że tylko szeroka interpretacja ustawy prywatyzacyjnej dawała możliwość określenia zobowiązań ekologicznych w procesie prywatyzacji. W tym zakresie wymóg przeprowadzenia analizy ekologicznej mógł pojawić się na etapie przekształcania przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa. Na tym etapie wykonywano ocenę ekonomiczno-finansową przedsiębiorstwa i możliwe było wówczas wprowadzenie analizy ekologicznej określającej wpływ przedsiębiorstwa na środowisko naturalne. Uznawano bowiem, że tego typu dane mają zasadniczy wpływ na wyniki ekonomiczne przedsiębiorstwa¹¹.

Podkreślenia wymaga także fakt, że w ustawie z 30.04.1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji¹² również nie wprowadzono przepisów, które bezpośrednio odnosiłyby się do problemu ochrony środowiska i zasobów naturalnych przez przedsiębiorstwa, które weszły na ścieżkę tzw. prywatyzacji masowej. Eksperci wskazywali w tym wypadku, że rodziło to trudność w zakresie adresowania zobowiązań ekologicznych prywatyzowanych tą drogą przedsiębiorstw¹³.

Wskazany powyżej kierunek interpretacji przez praktyków związanych z przekształceniami własnościowymi przedsiębiorstw w Polsce przepisów ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z 13.07.1990 r. ułatwił niewątpliwie przyjęty w listopadzie 1990 r. przez Radę Ministrów, a powstały w Ministerstwie Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, dokument programowy pt. *Polityka ekologiczna państwa*. Jego przyjęcie uznano za duży sukces zwolenników zaostrzenia rygorów ochrony środowiska przez producentów dóbr¹⁴. W pierwszym zdaniu tego ważnego dokumentu stanowiono: „Polska, kraj objęty klęską ekologiczną, staje przed bardzo trudnym zadaniem dokonania zasadniczych zmian w polityce ekologicznej państwa w warunkach głębokich przekształceń systemowych”¹⁵. Podkreślano, że dostrzega się zbieżność pomiędzy polityką ekorozwoju a interesem ekonomicznym kraju i gospodarki, ponieważ: „Istniejąca luka technologiczna w pozyskiwaniu, przetwarzaniu i użytkowaniu zasobów naturalnych, rodząca marnotrawstwo oraz wysokie koszty i niską jakość produkcji wskazuje na rozmiary potencjalnych korzyści ekonomicznych”. W dalszej części tekstu Rada Ministrów zwracała uwagę na to, że „szanse uzyskania tych korzyści rosną zwłaszcza w dobie prywatyzacji gospodarki. Tym samym szeroko rozumiana ochrona środowiska będzie sprzymierzeńcem nowoczesnej, efektywnej i oszczędnej gospodarki”. Deklarowano przy tym, że „uzyskanie istotnych efektów w ochronie środowiska wymaga przebudowy tych dziedzin gospodarki, które są źródłem głównych zagrożeń dla środowiska, tj. gospodarki energetycznej, przemysłu i transportu, a także szersze wprowadzenie zasad ekorozwoju do tych dziedzin

¹¹ J. Tudruj, *Zagadnienia ekologiczne w procesie prywatyzacji*, [w:] *Ekologiczne aspekty...*, s. 42.

¹² Dz.U. 1993, nr 44, poz. 202, Ustawa o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji.

¹³ J. Tudruj, *op. cit.*, s. 43

¹⁴ B. Fiedor, *op. cit.*, s. 12.

¹⁵ *Polityka ekologiczna państwa, listopad 1990 rok*, www.ksi.home.pl/archiwaprzelomu/obrazy/AP-6-1-1-48_25.pdf [dostęp: 12.03.2016 r.].

gospodarki (górnictwo, rolnictwo, leśnictwo i inne), które są związane bezpośrednio z eksploatacją zasobów naturalnych”¹⁶.

Rada Ministrów realizując politykę ekologiczną państwa przyjęła trzy rodzaje priorytetów, których realizacja miała doprowadzić do poprawy jakości środowiska naturalnego i w następstwie tego objęcia większą ochroną zasobów naturalnych. W priorytetach krótkookresowych wskazano na potrzebę „realizacji przedsięwzięć ochronnych w trybie nadzwyczajnym (awaryjnym) w zakładach przemysłowych emitujących niebezpieczne substancje do atmosfery, odprowadzających toksyczne substancje ze ściekami, bądź składających odpady niebezpieczne, które bezpośrednio zagrażają życiu i zdrowiu ludzi”¹⁷.

Szacowano, że realizacja tego postulatu dotyczyć będzie 80 zakładów znajdujących się na tzw. liście 80 największych trucicieli oraz 500 przedsiębiorstw umieszczonych na powstających, podobnych, listach wojewódzkich. Istotne było zwrócenie uwagi na to, że w zakresie restrukturyzacji przemysłu Rada Ministrów spodziewa się docelowo przebudowy struktury produkcji i ograniczenia działania kompleksu paliwowo-hutniczego. Traktowano to zadanie jako priorytet. Oczekiwano i prognozowano to, że mechanizmy wolnego rynku wymuszą ograniczenia energochłonności, materiałochłonności i wodochłonności produkcji, doprowadzą do wprowadzania technologii małodopadowych i bezodpadowych, instalowania i właściwej eksploatacji urządzeń do redukcji zanieczyszczeń, powstania branży przemysłu zajmującej się produkcją tego typu urządzeń. Do realizacji wyznaczonych w Polityce ekologicznej państwa celów Rada Ministrów chciała wykorzystać dwa rodzaje narzędzi. Pierwsze były to narzędzia prawne i administracyjne, do których zaliczono przede wszystkim nowelizowane obowiązujące ustawy. Drugie to narzędzia ekonomiczne, wśród których wymieniano opłaty i rynki uprawnień oraz uzupełniające je subwencje np. udzielane w formie bezpośrednich dotacji, ulg podatkowych, kredytów preferencyjnych.

O randze i znaczeniu dokumentu Polityka ekologiczna państwa świadczył fakt, że został on 10.05.1991 r. przyjęty uchwałą przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸. Aby potwierdzić intencje ustawodawcy w zakresie potrzeby ochrony środowiska i zasobów naturalnych w tym dniu Sejm RP przyjął także uchwałę w sprawie realizacji ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Ustawodawca stanowiąc w niej, że „obecnie podstawowego znaczenia nabiera filozofia rozwoju gospodarczego zharmonizowanego z ochroną środowiska, zwana ekorozwojem”¹⁹.

Zdaniem Wojciecha Stodulskiego w przyjętych przez rząd i parlament dokumentach stanowiących o potrzebie ochrony środowiska naturalnego i jego zasobów nie uwzględniono wprost możliwości wykorzystania procesów prywatyzacji

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ M.P. 1991, nr 18, poz. 118, Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 10.05.1991 r. w sprawie polityki ekologicznej.

¹⁹ M.P. 1991, nr 18, poz. 119, Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 10.05.1991 r. w sprawie realizacji ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.

przedsiębiorstw do ich proekologicznej restrukturyzacji i tym samym poprawy ich stanu ekologicznego²⁰. Natomiast według ustaleń Zbigniewa Bukowskiego pierwsza wzmianka o potrzebie ochrony środowiska przy okazji prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych pojawiła się dopiero w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 12.02.1993 r. w sprawie podstawowych kierunków prywatyzacji w 1993 r. Sejm podnosząc cele i uwarunkowania prywatyzacji zwrócił też uwagę na potrzebę prowadzenia inwestycji zmniejszających uciążliwość przedsiębiorstw dla środowiska²¹.

W kolejnych latach tendencja, aby na posiedzeniach rady ministrów oraz w parlamencie dyskutować o potrzebie ochrony środowiska naturalnego i jego zasobów przed degradacją ze strony człowieka i jego gospodarczej działalności, była utrzymywana. Dowodzi tego następujący fakt: w ustawie budżetowej przyjętej do realizacji w 1994 r., w dołączonym do niej załączniku nr 10 Kierunki prywatyzacji w 1994 r., w priorytetach przekształceń własnościowych ustawodawca zwrócił uwagę na potrzebę bezpośredniego wiązania projektów prywatyzacji z programami restrukturyzacji oraz projektami wzrostu inwestycji krajowych i zagranicznych z celami priorytetowymi w zakresie zmniejszenia uciążliwości przedsiębiorstw dla środowiska naturalnego. Stanowiono, że w procesie prywatyzacji bezpośredniej przedmiotem negocjacji, obok ceny, warunków zapłaty, gwarancji w zakresie zatrudnienia, programu inwestycyjnego, będą także zobowiązania związane z ochroną środowiska naturalnego. Te same zasady obowiązywać miały w przypadku wnoszenia przedsiębiorstw do spółek²².

Zmiana postawy Rządu RP w 1993 r., której werbalnym ucieleśnieniem było wskazanie na konieczność łączenia prywatyzacji i restrukturyzacji przedsiębiorstw z potrzebą ochrony środowiska naturalnego, niewątpliwie miała bezpośredni związek z przyjętym w 1992 r. w Rio de Janeiro dokumentem o charakterze operacyjnym Agenda 21. Dokument ten przyjęto podczas konferencji zwołanej z inicjatywy ONZ Środowisko i Rozwój. W Agendzie 21 stanowiono o potrzebie łączenia rozwoju gospodarczego i społecznego z ochroną środowiska, zasobów przyrody i natury nieożywionej²³. W ten sposób ONZ zachęcała kraje świata do wdrażania programów zrównoważonego rozwoju. Przyjęty przez ONZ dokument operacyjny wpłynął bardzo korzystnie na poglądy polskich polityków oraz na sposób postrzegania przez nich rozwoju gospodarczego przez pryzmat ochrony przyrody i jej zasobów. Minister Przekształceń Własnościowych Wiesław Kaczmarek powiedział w 1994 r., że „problemy ekologii i ochrony środowiska są ważnym elementem procesów prywatyzacji”²⁴.

²⁰ W. Stodulski, *Przekształcenia własnościowe w przemyśle a ochrona środowiska*, [w:] *Ekologiczne aspekty...*, s. 48.

²¹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 12.02.1993 r. w sprawie podstawowych kierunków prywatyzacji w 1993 r., M.P. 1993, nr 9, poz. 64; Z. Bukowski, *Ochrona środowiska w przekształceniach własnościowych przedsiębiorstw państwowych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Bydgoszczy, Administracja Publiczna” 1997, z. 1, s. 55.

²² Dz.U. 1994, nr 52, poz. 209, Kierunki prywatyzacji w 1994 rok, załącznik nr 10 do ustawy budżetowej na rok 1994; Z. Bukowski, *op. cit.*, s. 56.

²³ B. Fiedor, *op. cit.*, s. 17.

²⁴ Z. Bukowski, *op. cit.*, s. 56.

Istotnym dla kształtowania polskiej polityki w zakresie ochrony środowiska i zasobów naturalnych było przyjęcie przez Sejm RP 19.01.1995 r. uchwały w sprawie polityki zrównoważonego rozwoju. Sejm stanowił w niej, że zaleca Rządowi doskonalenie interdyscyplinarnych i wielostronnych działań w polityce gospodarczej i zagranicznej, tak aby zasada zrównoważonego rozwoju nie była naruszana. W związku z tym kierunkiem kształtowania polityki ochrony środowiska i zasobów naturalnych Sejm RP wskazał na fakt, że realizacja przez Rząd tej zasady nie jest obowiązkiem jedynie resortu ochrony środowiska i dotyczy w równym stopniu wszystkich centralnych organów administracji państwowej²⁵. Zrównoważony rozwój, podkreślano w uchwale Sejmu RP z 19.01.1995 r., uznany jest za konieczność i obowiązek współczesnej cywilizacji.

W latach 2000–2002 powstały aż trzy dokumenty przedstawiające politykę ekologiczną państwa²⁶. Były to: II Polityka ekologiczna państwa, przyjęta przez Rząd RP w 2000 r. i Parlament RP w 2001 r. Dokument ten miał charakter koncepcyjny i strategiczny. Równocześnie w 2001 r. Sejm RP przyjął ustawę z 27.04.2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁷. Wprowadzała ona, jako rozwiązanie nowe, obowiązek aktualizowania co cztery lata polityki ekologicznej państwa. W roku 2002 powstał Program wykonawczy do II Polityki ekologicznej państwa na lata 2002–2010. Miał on charakter operacyjny. Kolejny dokument: Polityka ekologiczna państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007–2010 był już przygotowany zgodnie z ustawą z 27.04.2001 r. prawo ochrony środowiska²⁸.

W II Polityce ekologicznej państwa wskazano na instrumenty ekonomiczne, które powinny być stosowane w polityce ekologicznej. Były to, m.in.: opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska naturalnego, opłaty za zanieczyszczanie poszczególnych składników środowiska naturalnego, kary pieniężne wymuszające przestrzeganie norm w zakresie ochrony środowiska, ubezpieczenia dobrowolne i obowiązkowe od odpowiedzialności cywilnej od szkód ekologicznych, system preferencji podatkowych przewidziany dla tych podmiotów, które dostosowywały się do norm Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska, wprowadzenie rynków zbywalnych uprawnień do emisji zanieczyszczeń²⁹.

Także w kolejnych dokumentach przyjmowanych przez polski parlament wprowadzono instrumenty ekonomiczne służące efektywnej realizacji polityki ekologicznej. Traktowano je przede wszystkim jako narzędzia uzupełniające bądź wzmacniające instrumenty prawne i administracyjne. Projektowano, że zachęcą one podmioty gospodarcze do przestrzegania wymagań w zakresie ochrony środowiska oraz stworzą

²⁵ M.P. 1995, nr 4, poz. 47, Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 19.01.1995 r. w sprawie polityki zrównoważonego rozwoju.

²⁶ B. Fiedor, A. Graczyk, *Funkcje i cele instrumentów ekonomicznych używania i ochrony środowiska w świetle strategicznych dokumentów dotyczących rozwoju polskiej gospodarki*, [w:] *Zarządzanie środowiskiem – teraźniejszość i przyszłość*, red. B. Poskrobko, Białystok 2003, s. 42.

²⁷ Dz.U 2001, nr 62, poz. 627, Ustawa z 27.04.2001 r. Prawo ochrony środowiska.

²⁸ B. Fiedor, A. Graczyk, *op. cit.*, s. 42.

²⁹ *Ibidem*, s. 43.

możliwość minimalizacji społecznych kosztów ochrony środowiska i pomogą w narkreśleniu poziomu korzystania przez człowieka ze środowiska naturalnego w procesie jego gospodarowania.

Ostatecznym celem rządu polskiego w zakresie polityki ochrony środowiska było określenie potrzeby osiągnięcia przez Polskę zrównoważonego rozwoju. Instytut na rzecz Ekorozwoju w 2001 r. wyjaśniał, że w działalności gospodarczej przedsiębiorcy powinni tak kierunkować inwestycje, aby realnie wdrażać idee zrównoważonego rozwoju. Zwraca się uwagę, że „zrównoważony rozwój w sektorze przemysłu oznacza zmniejszenie energio-, materiało- i wodochłonności prowadzące do ograniczenia tempa zużywania zasobów naturalnych i wytwarzania zanieczyszczeń, wytwarzanie wyrobów charakteryzujących się parametrami i właściwościami użytkowymi prowadzącymi do powstawania oszczędności zasobów i minimalizujących powstawanie odpadów u końcowych użytkowników: maszyn i urządzeń przemysłowych – w przypadku produkcji oraz artykułów trwałego użytku, artykułów konsumpcyjnych i usług – w przypadku konsumpcji”³⁰. Sprostanie wskazanym wymaganiom zrównoważonego rozwoju było, przynajmniej w latach 90. ubiegłego wieku trudne, tym bardziej, że w procesie restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych podmiotem, który starano się chronić, byli zatrudnieni w fabrykach pracownicy. W praktyce życia codziennego, to oni ponosili największe koszty i wyrzeczenia z tytułu przekształceń własnościowych i restrukturyzacji przedsiębiorstw. Z tego powodu ochrona miejsc pracy dokonywała się często kosztem zaniechania inwestycji chroniących środowisko naturalne.

Problem ochrony środowiska naturalnego w programach inwestycyjnych przedsiębiorstw

Działalność po 1990 r. przedsiębiorstw w warunkach wolnego rynku zmuszała je do podjęcia działań w kierunku optymalizacji kosztów. Tymczasem koszty opłat i kar z tytułu korzystania przez przedsiębiorstwa ze środowiska naturalnego znacznie obciążały ich koszty produkcji. W konsekwencji firmy te stawały się niekonkurencyjne. Ważnym doświadczeniem dla zakładów pracy było też to, że nie mogły one w dobie narastającej konkurencji, doliczyć ich do ceny produktów, a wzrost stawek kar i opłat za korzystanie ze środowiska naturalnego w latach 1992–1995, był w ujęciu realnym, dziesięciokrotny³¹. Z tego powodu dyrektorzy i prezesi części przedsiębiorstw zaczęli szukać technologii chroniących środowisko. Załogi innych zostały zmotywowane do podjęcia decyzji o poszukiwaniu inwestora strategicznego, skorego do podjęcia inwestycji w unowocześnienie technologii produkcji i w jej następstwie redukcji emitowanych do środowiska naturalnego zanieczyszczeń³².

³⁰ W. Stodulski, *Ekorozwój a polska transformacja czyli od gospodarki planowej do rynkowej. Raport krajowy (Polska)*, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2001, s. 32.

³¹ B. Fiedor, *op. cit.*, s. 13.

³² Więcej na temat restrukturyzacji przedsiębiorstw i integralnie z nimi związanych programów inwestycji chroniących środowisko naturalne: S. Kamosiński, *Przedsiębiorstwa w przebudowie. Prywatyzacja i restrukturyzacja przedsiębiorstw kujawsko-pomorskich w latach 1990–2004*, Bydgoszcz 2015, s. 226–248.

W dyskusjach polityków, przedsiębiorców, prezesów i dyrektorów zakładów pracy oraz coraz szerszych rzesz społeczeństwa na temat celowości i wysokości naliczanych opłat za korzystanie ze środowiska naturalnego przez przedsiębiorstwa pojawiał się nowy wątek odpowiedzialności społecznej. Często pytano o priorytety, czy ważniejsza jest ochrona środowiska czy też ochrona zatrudnienia.

W latach 1992–1993 na skutek przyspieszenia procesów restrukturyzacji jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i w następstwie tego procesu łączenia, dzielenia i przejęć majątku przedsiębiorstw państwowych (tzw. oddzielanie części produkcyjnej od nieprodukcyjnej) obserwowano zjawisko utraty przez organa administracji państwowej orientacji co do tytułów i form własności wielu składników majątku zakładów pracy i tym samym trudno było egzekwować niezapłacone opłaty i kary ekologiczne³³. Dostrzegano też inny problem. W 1993 r. podano, że „istnieje wiele przedsiębiorstw, które można już teraz zamknąć opierając się na kryteriach ekologicznych”. Z drugiej strony zwracano uwagę, że „ochrona środowiska musi stać się w Polsce jednym z podstawowych celów polityki rozwoju, a jednocześnie stanowi jedną z podstawowych jej barier”³⁴. Zapętlenie celów społecznych i ekologicznych i w następstwie tego priorytet celów społecznych przed innymi, prowadziły do tego, że poszczególne ministerstwa, wysyłały sprzeczne komunikaty do przedsiębiorstw w sprawie polityki ekologicznej. Prowadziło to, w opinii ówczesnych obserwatorów życia gospodarczego do „rozmontowywania” polityki ochrony środowiska kierowanej do przemysłu. W listopadzie 1992 r., pod naciskiem przedsiębiorstw zalegających z uiszczeniem opłat za korzystanie z zasobów środowiska naturalnego, rząd zdecydował się na redukcję opłat z tego tytułu. W następstwie tej decyzji przedsiębiorstwa „zapłaciły w 1992 r. około 10-krotnie mniej niż wynikałoby to ze stawek ustalonych w grudniu 1991 r.”³⁵

Z punktu widzenia praktyki przekształcania przedsiębiorstw państwowych w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa i w dalszej kolejności ich prywatyzacji, podstawowe znaczenie miało wprowadzenie rozróżnienia pomiędzy dwoma rodzajami zanieczyszczeń: zanieczyszczeniami historycznymi i zanieczyszczeniami bieżącymi³⁶. Szczególne kontrowersje, co było zrozumiałe, budziły zanieczyszczenia historyczne. Nawarstwiający się problem zanieczyszczeń historycznych udało się częściowo rozwiązać dzięki podpisaniu 26.02.1993 r. trójstronnego porozumienia o współpracy pomiędzy Ministerstwem Przekształceń Własnościowych, Ministerstwem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnych oraz Głównym Inspektoratem Ochrony

³³ W. Stodulski, *Przekształcenia własnościowe w przemyśle a ochrona środowiska*, [w:] *Ekologiczne aspekty...*, s. 58.

³⁴ S. Czaja *et al.*, *op. cit.*, s. 55.

³⁵ *Ibidem*, s. 54. W uzasadnieniu tej decyzji rząd wskazał, że „z punktu widzenia gospodarki moment porządkowania spraw ekologicznych nie jest najlepszy”.

³⁶ B. Fiedor, *op. cit.*, s. 15. Prof. Bogusław Fiedor proponował w 1996 r., aby za zanieczyszczenia historyczne w procesie transformacji płacić ze środków publicznych, które mogły pochodzić np. ze środków celowych fundusz ekologicznych lub bezpośrednio budżetu państwa.

Środowiska. W jego wyniku powstał międzyresortowy zespół do spraw ekologii w prywatyzacji kapitałowej³⁷.

Zadania zespołu zostały określone jako udzielanie pomocy Ministerstwu Przekształceń Własnościowych w rozwiązywaniu problemów ochrony środowiska, inicjowanie i ocena rozwiązań legislacyjnych mających wpływ na ochronę środowiska, nadzór nad wykonaniem tzw. przeglądów ekologicznych w przedsiębiorstwach, monitorowanie wykonania zobowiązań ekologicznych przyjętych na siebie przez inwestora strategicznego. W uzasadnieniu tej decyzji podano, że w 1990 r. „Polska nie była przygotowana do uwzględnienia zagadnień ochrony środowiska w toku prywatyzacji kapitałowej. Stało się to dopiero za sprawą inwestorów zagranicznych, którzy w obawie przed tzw. bombą ekologiczną zaczęli domagać się gwarancji Skarbu Państwa, zwalniających ich z odpowiedzialności za ujawnione ekologiczne skutki przeszłości, wykorzystując w tym celu między innymi rachunki powiernicze, tzw. rachunki escrow”³⁸.

Wykorzystując ten mechanizm sprywatyzowano w Polsce 9 spółek. Rachunek ten został ostatecznie zaniechany, jako niezgodny z prawem budżetowym³⁹. Remedium pomagającym efektywnie rozwiązać powstałą sytuację był pakiet inwestycyjny. Był on zobowiązaniem inwestora, wyodrębnionym w umowie kupna – sprzedaży akcji/ udziałów jednoosobowej spółki Skarbu Państwa, do podjęcia w wyznaczonej przez ramy czasowe inwestycji celem podniesienia poziomu technologicznego przedsiębiorstwa i unowocześnienia jego produkcji. W tym pakiecie znajdowały się również zobowiązania inwestycyjne w zakresie ochrony środowiska, które nazywano, gdy zostały one wyodrębnione, pakietem ekologicznym. W latach 1993–1995 odrębny pakiet ekologiczny podpisano w 30% umów prywatyzacji przedsiębiorstwa ścieżką kapitałową⁴⁰, a w latach 1995–2003 ten odsetek wynosił 45%⁴¹.

Ministerstwo Przekształceń Własnościowych w 1996 r. zwracało uwagę na to, że pomimo upływu sześciu lat od rozpoczęcia reform gospodarczych i wielu dyskusji w gronie ekspertów w Polsce odczuwano wyraźny brak norm prawnych, które w przejrzysty i nie budzący wątpliwości sposób regulowałyby zakres podziału zobowiązań ekologicznych, głównie o charakterze historycznym, pomiędzy Skarbem Państwa i nowym właścicielem przedsiębiorstwa⁴². Podkreślano, że Skarb Państwa nie jest zobowiązany do przyjmowania na siebie pełnych zobowiązań, które wynikały z historycznej działalności przedsiębiorstwa. Dla przykładu, w 1996 r. nierozwiązany pozostawał problem zanieczyszczeń ekologicznych, które wywołał Polam-Rzeszów. Przedsiębiorstwo to zostało zlikwidowane przez ogłoszenie jego upadłości,

³⁷ J. Tudruj, *op. cit.*, s. 44; Z. Bukowski, *op. cit.*, s. 57.

³⁸ A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, S. Snopek, *Prywatyzacja kapitałowa w Polsce*, Toruń 2000, s. 105.

³⁹ J. Tudruj, *op. cit.*, s. 46.

⁴⁰ A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, S. Snopek, *op. cit.*, s. 106.

⁴¹ M. Snopek-Rybak, *Efekty przekształceń własnościowych w Polsce*, Warszawa 2004, s. 26.

⁴² J. Tudruj, *op. cit.*, s. 45.

a w środowisku naturalnym pozostały hałdy stłuczki rtęciowej, której nikt nie chciał utylizować⁴³.

Z tego powodu w toku negocjacji odpowiedzialność ekologiczna była indywidualnie przenoszona na nowych właścicieli. Ważnym zobowiązaniem, pomocnym w rozmowach, stał się dokument określany mianem przegląd ekologiczny przedsiębiorstwa. Zwraca się przy tym uwagę na to, że ustawodawca stanowiąc w ustawie z 13.07.1990 r., że nowoutworzona jednoosobowa spółka Skarbu Państwa wstępowała we wszystkie prawa i obowiązki przekształconego przedsiębiorstwa państwowego. Z tego powodu tę spółkę obowiązują wcześniej wydane decyzje administracyjne w sprawie ochrony środowiska⁴⁴. W związku z taką interpretacją przepisów ustawy z 13.07.1990 r. Jacek Tudruj reprezentujący w 1996 r. ówczesne Ministerstwo Przekształceń Własnościowych wykazał, że „dzięki temu przepisowi przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w spółkę nie stwarza konieczności wydawania nowych decyzji, w tym dotyczących również ochrony środowiska. W ten sposób zobowiązania spółki, odnoszące się do tak istotnych problemów jak zlikwidowanie skażenia ziemi i wód podziemnych zaistniałych w przeszłości oraz odnoszące się do działania zgodnie z obowiązującymi wymogami ochrony środowiska, określone przed komercjalizacją, są przenoszone na nowego właściciela”⁴⁵.

Warto zauważyć przy tym, że dla inwestorów pochodzących z krajów zachodnioeuropejskich zagadnienia ochrony środowiska naturalnego i zasobów przyrody przed nadmierną antropopresją nie były nowe. Problem ten oni rozumieli i akceptowali traktując go jako jeden z istotnych kosztów produkcji. Mieczysława Snopek-Rybak z Ministerstwa Skarbu Państwa oceniając w 2004 r. efekty przekształceń własnościowych podkreśliła, że „Inwestorzy nie traktowali ochrony środowiska jako działań ubocznych. Mieli bowiem świadomość, że dobry wizerunek ekologiczny spółki jest dzisiaj i pozostanie jutro, równocześnie jej znakiem jakości i nowoczesności”⁴⁶.

W ten sposób wzmacniano markę firmy, uznając za pewnik, że „zielone jest w modzie”. Unilever, nabywca bydgoskiego przedsiębiorstwa chemii gospodarczej Pollena, składając 7.06.1996 r. do Ministerstwa Przekształceń Własnościowych raport z wywiązania się z „poszczególnych zobowiązań wynikających z umowy nabycia akcji z dnia 17.06.1991 r.” zwracał uwagę na to, że zobowiązał się, że w ciągu pięciu lat od dnia zakupu zakładu zainwestuje w nim 14 mln USD. Inwestycje, zgodnie z literą raportu polegały na modernizacji urządzeń produkcyjnych „w sposób spełniający standardy Unilevera w zakresie jakości, bezpieczeństwa dla konsumentów i załogi oraz w zakresie ochrony środowiska”⁴⁷.

⁴³ W. Stodulski, *Przekształcenia własnościowe w przemyśle a ochrona środowiska*, [w:] *Ekologiczne aspekty...*, s. 55.

⁴⁴ J. Tudruj, *op. cit.*, s. 42.

⁴⁵ J. Tudruj, *op. cit.*, s. 43.

⁴⁶ M. Snopek-Rybak, *op. cit.*, s. 27.

⁴⁷ Archiwum Ministerstwa Skarbu Państwa w Warszawie (dalej: AMSP), Lever Polska Bydgoszcz, sygn. 162/5, Korespondencja dotycząca nadzoru właścicielskiego 1991–1997.

Przy realizacji wskazanych inwestycji, wystąpił niespodziewany problem skażenia gruntu, w okresie Polski Ludowej. Było to klasyczne skażenie historyczne. Opierając się na wynikach badań laboratoryjnych inwestor w 1996 r. wystąpił, jego zdaniem z uzasadnionymi roszczeniami skierowanymi do Skarbu Państwa. W uzasadnieniu roszczeń kierownictwo Unilivera podało, że odnotowano zanieczyszczenie „gruntu detergentami i związkami ropopochodnymi”. W piśmie skierowanym do Ministerstwa Przekształceń Własnościowych podano: „Z przeprowadzonych badań wynika, że zanieczyszczenia gruntu występowały już przed wejściem w życie nabycia akcji. Wskazują na to wyraźne wyniki badań gruntu wykonane w lipcu 1991 r. na zlecenie Unilivera”⁴⁸.

Zaznaczono, że „skład zanieczyszczeń i ich wielkość wskazują na proces długotrwałego odkładania się ich w glebie”. Unilever zwrócił uwagę Skarbowi Państwa, że „warunkiem przystąpienia do prac związanych z rekultywacją gruntu będzie umowa gwarantująca Unileverowi zwrot przez Skarb Państwa poniesionych kosztów”⁴⁹. Inwestor ten wskazał na odpowiedzialność Skarbu Państwa, jako byłego właściciela przedsiębiorstw państwowych za szkody powstałe w środowisku naturalnym w latach Polski Ludowej.

Odmienne problem zanieczyszczeń historycznych został uregulowany w przypadku prywatyzacji kapitałowej Kombinatu Cementowo-Wapienniczego Kujawy w Bielawach. W podpisanej 12.07.1995 r. umowie pomiędzy Skarbem Państwa a firmą Lafarge, której przedmiotem była sprzedaż przez Skarb Państwa akcji Kombinatu Cementowo-Wapienniczego Kujawy SA w Bielawach stanowiono, że „kupujący zrzeka się wysuwania przeciwko Sprzedającemu, jego przedstawicielom i doradcom jakichkolwiek roszczeń związanych z ochroną środowiska, wynikających z przeszłych, obecnych i przyszłych zobowiązań Spółki, w tym zobowiązań o charakterze warunkowym, opłat, kar, grzywien, odszkodowań, roszczeń osób trzecich niezależnie od daty powstania obowiązku zapłaty lub daty otrzymania informacji i faktach mogących być powodem takich roszczeń”⁵⁰. W ten sposób zobowiązania historyczne i bieżące w zakresie ochrony środowiska zostały scedowane na inwestora.

W ujęciu statystycznym w ostatniej dekadzie ubiegłego wieku z gałęzi przemysłu mineralnego w zakresie wielkości nakładów środków kapitałowych na inwestycje proekologiczne prym wiodła branża cementowa. Cementownie prywatyzowano metodą kapitałową, a inwestorami w tej grupie przedsiębiorstw byli Niemcy, Francuzi i Belgowie. Według danych Ministerstwa Skarbu Państwa wydatki na inwestycje w zakresie ochrony środowiska wyniosły w tej grupie przedsiębiorstw 70% w stosunku do nakładów inwestycyjnych ogółem. W Cementowni Strzelce Opolskie SA

⁴⁸ AMSP, sygn. 162/5, Lever Polska Bydgoszcz, Korespondencja dotycząca nadzoru właścicielskiego 1991–1997.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ AMSP, sygn. 3220/7, Kombinat Cementowo-Wapienniczy Kujawy SA w Bielawach, oferty inwestorów, 1995, Umowa z 12.07.1995 r. zawarta pomiędzy Skarbem Państwa a Lafarge sprzedaży akcji Kombinatu Cementowo-Wapienniczego Kujawy SA.

w celu zmniejszenia emisji związków trujących wybudowano dwa wysokosprawne elektrofiltry i nowoczesną linię do pakowania cementu⁵¹.

Interesujący był przypadek Fabryki Łożysk Toczných SA, którą kupiła w 1995 r. szwedzka firma SKF. Inwestor w podpisanym pakiecie inwestycyjnym zobowiązał się do instalacji dwóch ciągów produkcyjnych. Nim jednak zdecydował się na to rozwiązanie i nastąpiła wymiana maszyn firma SKF podjęła decyzję o wymianie skażonej w zakładzie ziemi. Była ona zanieczyszczona olejami i smarami. W dalszej kolejności zainstalowano urządzenia do ciągłego oczyszczania wód powierzchniowych oraz zbiorniki podziemne. W kolejnym kroku, w ciągach kanalizacyjnych zainstalowano tzw. łapacze oleju, ograniczono emisję dwutlenku siarki oraz zlikwidowano wycieki z budynków produkcyjnych. Szwedzka firma zobowiązała się zainwestować w fabryce 5 mln USD w okresie dwóch lat od chwili zakupu. W praktyce, w pierwszym roku po prywatyzacji, zainwestowała firma SKF 15 mln USD, czyli trzy razy więcej niż wynikało to z zobowiązania inwestycyjnego. Do końca czerwca 1997 r. Szwedzi wydali dodatkowo 3 mln USD. Z kwoty 18 mln USD na ochronę środowiska wydano 15% tej sumy⁵².

Tabela nr 1. Nakłady kapitałowe na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska w sprywatyzowanych metodą kapitałową jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa w latach 1993–1995

Przemysł	Rok		
	1993	1994	1995
elektromaszynowy	590 300	1 366 457	1 160 008
maszynowy	1 494 975	1 596 378	2 710 065
elektrotechniczny	1 111 653	3 228 725	6 071 511
chemiczny	19 100 670	8 564 453	8 348 391
Drzewno-papierniczy	9 205 009	18 622 576	13 286 080
lekki	17 328	262 371	15 942
spożywczy	4 948 328	11 272 022	15 361 765
budownictwo	12 091	23 642	116 636
razem	40 578 281	55 669 004	65 126 068

Źródło: A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, S. Snopek, *Prywatyzacja kapitałowa w Polsce*, Toruń 2000, s. 107.

Na podstawie wyników badań prowadzonych przez Ministerstwo Skarbu Państwa ustalono, że w latach 1995–2003 w efekcie prywatyzacji prowadzonej metodą kapitałową polscy inwestorzy w systemy chroniące środowisko naturalne zainwestowali

⁵¹ A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, S. Snopek, *op. cit.*, s. 110.

⁵² *Ibidem*, s. 88.

ponad 29%, a inwestorzy zagraniczni 57% ogółu nakładów przeznaczonych na inwestycje. Średnio wielkość ta stanowiła około 60% ogółu nakładów⁵³. W 2002 r. wielkość tę szacowano na 16% nakładów, a w 2003 r. 13,5%. Zaobserwowano również zjawisko polegające na tym, że w niektórych spółkach sprywatyzowanych kapitałowo wielkość nakładów inwestycyjnych przeznaczonych na ochronę środowiska wzrastała. Ministerstwo Skarbu Państwa to zjawisko tłumaczyło zwracaniem baczniejszej uwagi inwestorów na ekologię i związane z tym oszczędności, które pojawiają się w późniejszym czasie⁵⁴.

Należy również uwzględnić fakt, że inwestorzy zagraniczni, którzy zdecydowali się przystąpić do prywatyzacji kapitałowej byli zainteresowani rozwojem zakupionych przedsiębiorstw i chcieli umacniać ich pozycję na rynku. W ten sposób wzmacniano markę. Z tych powodów prywatyzacja kapitałowa stworzyła szansę nie tylko na restrukturyzację ekonomiczną przedsiębiorstw, otworzyła te przedsiębiorstwa na nowe techniki zarządzania oraz umożliwiła ograniczenie negatywnego wpływu działalności gospodarczej człowieka na środowisko naturalne. Odmienne przedstawiały się dane inwestycji w ochronę środowiska dla spółek sprywatyzowanych w drodze oferty publicznej. W latach 1995–2003 zainwestowały one tylko 13% z ogólnej puli kapitału przeznaczanego na inwestycje⁵⁵.

Tabela nr 2. Nakłady kapitałowe na zadania z zakresu ochrony środowiska zrealizowane przez spółki sprywatyzowane metodą kapitałową w latach 1995–2003 (według sekcji PKD w mln zł)

Sekcja PKD	razem	Rok			
		1995–2000	2001	2002	2003
górnictwo	539,2	471,4	14,6	22,9	30,3
Przetwórstwo przemysłowe	1335,5	584,5	235,7	366,5	148,8
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, wodę	2229,7	1386,3	219,0	251,4	373,0
Razem	4104,4	2442,2	469,3	640,8	552,1

Źródło: M. Snopek-Rybak, *Efekty przekształceń własnościowych w Polsce*, Warszawa 2004, s. 27.

Uwzględniając pochodzenie inwestorów zagranicznych, którzy pojawili się w Polsce w latach 1990–2003 Belgowie zainwestowali w zadania z zakresu ochrony środowiska 638,5 mln zł (na ogólną sumę inwestycji 942,5 mln zł), Szwedzi 606,3 mln zł (na ogólną sumę 1746,3 mln zł), Holendrzy 140,5 mln zł (na ogólną sumę 1181,7 mln zł), Francuzi 667,2 (ogólna suma inwestycji 41 917,0 mln zł), Amerykanie (USA) 149,5 mln zł (na ogólną sumę 2117,6 mln zł inwestycji). Polscy

⁵³ M. Snopek-Rybak, *op. cit.*, s. 27–28.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 27.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 27–28.

inwestorzy wykupując w drodze kapitałowej akcje/udziały w spółkach, w poprawę stanu środowiska zainwestowali 1211 mln zł (ogólna suma inwestycji 6300 mln zł)⁵⁶.

W spółkach powstałych w następstwie prywatyzacji pośredniej, w latach 1995–2003, wydatki inwestycyjne na ochronę środowiska, według badań Ministerstwa Skarbu Państwa wyniosły ponad 225 mln zł. Suma ta stanowiła 4,5% nakładów inwestycyjnych poniesionych przez te spółki w tym okresie. Główne kierunki inwestycji związanych z ochroną środowiska związane były z budową nowoczesnych kotłowni (np. gazowych w miejsce węglowych), zmiany malarni z tzw. mokrych na proszkowe. Spółki te w miarę swoich możliwości angażowały się w podnoszenie jakości środowiska naturalnego gminy, w której były zlokalizowane. Wałbrzyska spółka pracownicza Fabryka Wkładów Odzieżowych Camela SA z Wałbrzycha partycypowała w budowie gminnej oczyszczalni ścieków w Golińsku⁵⁷.

Odmienne przyjęte na siebie zobowiązania inwestycyjne realizowała spółka pracownicza Bydgoskie Zakłady Sklejek Sklejka-Multi w Bydgoszczy. Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy w 1998 r. badając wywiązanie się przez tę spółkę pracowniczą z przyjętych na siebie zobowiązań inwestycyjnych w wystąpieniu pokontrolnym podała, że pracownicy tworząc spółkę na bazie majątku Skarbu Państwa przyjęli zobowiązanie do poniesienia od 1994 r. 4 mln zł nakładów inwestycyjnych. Tymczasem do 1997 r. firma „poniosła jedynie proekologiczny wydatek inwestycyjny na budowę spalarni odpadów w kwocie 15 456 zł (0,4% ogólnej kwoty zobowiązania)”. Zwrócono także uwagę na to, że spółka ta opracowała wyłącznie program uporządkowania gospodarki ściekowej oraz podpisała Deklarację Czystej Produkcji. W praktyce działania prośrodowiskowe były wyłącznie deklaracjami, a firma porzucając realizację inwestycji chroniących środowisko przyrodnicze przyjęła strategię płacenia kar za jego użytkowanie⁵⁸.

Delegatura Ministerstwa Skarbu Państwa w Toruniu znając problem opieszałości tej spółki pracowniczej w realizacji inwestycji proekologicznych i kierując się celami prospołecznymi, zwróciła się w piśmie z 30.07.1997 r. do Ministerstwa Skarbu Państwa o „udzielenie notarialnego pełnomocnictwa do zmiany umowy leasingowej Bydgoskich Zakładów Sklejki Sklejka-Multi, aby „zalegalizować przesunięcie zobowiązań inwestycyjnych o charakterze ekologicznym na następne lata trwania umowy”⁵⁹. Omówiony przykład dowodzi, że Skarb Państwa stosował szereg zakamuflowanych metod subwencjonowania przedsiębiorstw w okresie przebudowy

⁵⁶ *Ibidem*, s. 28.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 54.

⁵⁸ Archiwum Najwyższej Izby Kontroli Delegatura w Bydgoszczy (dalej: A-NIK Delegatura w Bydgoszczy), sygn. 164/9/6, *Wystąpienie pokontrolne dotyczące egzekwowania przez organy administracji rządowej zobowiązań zawartych w umowach prywatyzacyjnych: Bydgoskie Zakłady Sklejek Sklejka-Multi SA w Bydgoszczy*.

⁵⁹ A-NIK Delegatura w Bydgoszczy, sygn. 164/9/6, *Wystąpienie pokontrolne dotyczące egzekwowania przez organy administracji rządowej zobowiązań zawartych w umowach prywatyzacyjnych: Bydgoskie Zakłady Sklejek Sklejka-Multi SA w Bydgoszczy*.

własnościowej, które zderzały się z twardymi regułami gry rynkowej i nie zawsze skutecznie sobie z regułami wolnego rynku radziły.

Na prowadzone inwestycje proekologiczne decydowały się także spółki zakwalifikowane do programu Narodowych Funduszy Inwestycyjnych. W latach 1995–2003 nakłady inwestycyjne w tych spółkach na technologie zmniejszające szkodliwy wpływ tych zakładów na środowisko naturalne wyniosły około 11,2% kwot nakładów inwestycyjnych ogółem tych spółek.

Ochrona środowiska naturalnego i zasobów przyrody przed degradacją była monitorowana przy pomocy, jak okazało się w praktyce, skutecznego narzędzia. Była nim opublikowana po raz pierwszy 15.01.1990 r. w dzienniku „Rzeczpospolita”⁶⁰ Lista 80 zakładów najbardziej uciążliwych dla środowiska w skali kraju. Ówczesny Minister Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Bronisław Kamiński, stwierdził w słowie wstępnym otwierającym listę, że „wśród ekologicznych ustaleń okrągłego stołu załazł się między innymi zapis o potrzebie sporządzenia ogólnokrajowej listy zakładów produkcyjnych, które swoją działalnością gospodarczą przynoszą największe szkody środowisku przyrodniczemu”. Pojawienie się listy największych trucielei w obiegu publicznym uznał on za „wyraz woli wypełnienia przyjętego również przy okrągłym stole ustalenia o potrzebie powszechnej dostępności informacji o stanie środowiska oraz o podejmowanych przeciwdziałaniach na rzecz likwidacji istniejących zagrożeń ekologicznych”.

Celem opublikowania listy 80 największych trucielei było „spowodować radykałe przyspieszenie działań ograniczających negatywny wpływ tych zakładów na środowisko”. Wskazany Minister podkreślał przy tym: „Nie waham się więc wyrazić poglądu, że podejmowane przez ujęte na liście zakłady skutecznych przedsięwzięć ochronnych jest podstawowym warunkiem ich dalszego istnienia”. Ministerstwo Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa liczyło, po upublicznieniu tzw. Listy 80 na to, że wykształci się silny ruch społeczny (obywatelski), który wesprze je w nacisku na przedsiębiorstwa, aby te podejmowały inwestycje proekologiczne, chroniły przyrodę i jej zasoby⁶¹.

Lista 80 zakładów najbardziej uciążliwych dla środowiska w skali kraju, jak pierwotnie zakładano, w praktyce stała się skutecznym narzędziem do wywierania presji na przedsiębiorstwa najbardziej degradujące środowisko naturalne. W kolejnych latach usuwano z niej te zakłady pracy, które, decydując się na inwestycje chroniące środowisko naturalne, ograniczały jego zniszczenie. W 1998 r. na tej liście było już 69 zakładów. W tej grupie aż 1/3 przedsiębiorstw należała do gałęzi chemicznej. Taki stan rzeczy psuł wizerunek tej grupy przedsiębiorstw i dlatego Polska Izba Przemysłu Chemicznego argumentowała, że „lista najbardziej uciążliwych przedsiębiorstw dożyła swoich dni. Obecnie więcej przynosi szkody rodzimej gospodarce niż pożytku

⁶⁰ *Najwięksi truciele. Lista zakładów produkcyjnych najbardziej szkodliwych dla środowiska przyrodniczego*, „Rzeczpospolita” 1990, nr 12 (2446), s. 4.

⁶¹ B. Kamiński, *Słowo wstępne*, „Rzeczpospolita” 1990, nr 12 (2446), s. 4.

w ekologii. Przede wszystkim utrudnia wolnorynkową działalność gospodarczą”. Podkreślano przy tym, że: „Wśród przedsiębiorstw trucicieli: emisja pyłów zmniejszyła się o 80%, gazów o 46%, mniej ścieków zrzucanych jest do rzek o 37% i zredukowano ilość odpadów o 35%”. Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska zwoleńnik zachowania listy przekonywała, że: „Lista 80 ma skłaniać przedsiębiorstwa do inwestycji w ochronie środowiska, ma być również pomocna dla instytucji kontrolnych i wskazywać te firmy, które winny podlegać ściślejszemu nadzorowi”⁶².

Lista 80 zakładów najbardziej uciążliwych dla środowiska w skali kraju spełniła pokładane w niej przez Inspekcję Ochrony Środowiska nadzieje, ponieważ od roku 1990 do 1999, „skreślono z niej 31 zakładów, z tego na trwałe 26 oraz 6 w trybie warunkowym, po podjęciu przez nie realizacji przedsięwzięć zawartych w programach dostosowawczych, przyjętych w drodze negocjacji. Obecnie znajduje się na niej 61 zakładów”. Precyzowano przy tym, że „zakłady znajdujące się na liście reprezentują różne dziedziny przemysłu. Najliczniej reprezentowana jest branża przemysłu chemicznego – dwadzieścia kilka zakładów oraz energetyka zawodowa (elektrownie i elektrociepłownie) – kilkanaście zakładów. Na liście znajduje się również po kilka kopalń, hut żelaza i metali nieżelaznych, koksowni, cementowni, rafinerii oraz zakładów papierniczych”⁶³. Inspekcja Ochrony Środowiska podkreślała, że „Utrzymanie Listy 80 jest moralnym obowiązkiem wobec tych zakładów, które ją opuściły, bo zainwestowały ogromne środki własne w nowe technologie przyjazne środowisku”.

Z regionu Kujaw i Pomorza na Liście 80 zakładów najbardziej uciążliwych dla środowiska w skali kraju znalazły się następujące przedsiębiorstwa: Janikowskie Zakłady Sodowe w Janikowie, Zakłady Chemiczne Organika-Zachem w Bydgoszczy, Toruńskie Zakłady Przemysłu Nieorganicznego Polchem w Toruniu, Zakłady Celulozowo-Papiernicze we Włocławku, Zakłady Azotowe Włocławek we Włocławku⁶⁴. Pozytywnym jej następstwem było przystąpienie Zakładów Chemicznych Organika-Zachem w Bydgoszczy, obok Zakładów Chemicznych

⁶² K. Forowicz, *Pod parasolem*, „Rzeczpospolita”, 27.07.1998.

⁶³ K. Forowicz, *Odmarsz trucicieli*, „Rzeczpospolita”, (dodatek: „Nauka i Technika”), 18.07.2000.

⁶⁴ *Najwięksi truciele. Lista zakładów...*, s. 4. W uzasadnieniu wskazanej decyzji podano, że: Janikowskie Zakłady Sodowe w Janikowie, kilkakrotne przekraczanie dopuszczalnych stężeń niektórych gazowych i pyłowych zanieczyszczeń powietrza. Degradacja gleb oraz nadmierne zanieczyszczanie wód gruntowych w rejonach stawów osadowych. Wzrost zasolenia wód rzeki Noteć; Zakłady Chemiczne Organika-Zachem w Bydgoszczy, wysoce uciążliwe zanieczyszczanie powietrza substancjami toksycznymi (fenol, formaldehyd, chlor). Zrzut agresywnych ścieków do Wisły bez oczyszczenia. Skażenie wód i gleb gruntowych przez składowane odpady. Potencjalne źródło nadzwyczajnego zagrożenia środowiska; Toruńskie Zakłady Przemysłu Nieorganicznego Polchem w Toruniu, przekroczenia w powietrzu dopuszczalnych stężeń dwutlenku siarki oraz duża awaryjność urządzeń powodują silną dewastację przyrody, szczególnie lasów. Potencjalne źródło nadzwyczajnych zagrożeń środowiska. Poważne źródło zanieczyszczenia Wisły; Zakłady Celulozowo-Papiernicze we Włocławku, poważne źródło zanieczyszczeń Wisły z uwagi na niedostatecznie oczyszczone ścieki produkcyjne. Przekroczenia dopuszczalnych stężeń dwutlenku siarki w gęsto zaludnionej strefie oddziaływania, emisja substancji złośliwych do powietrza; Zakłady Azotowe we Włocławku, emisja dużej ilości tlenków azotu, dwutlenku siarki, amoniaku, chlorku winylu i pyłów polichlorku winylu stwarza uciążliwość dla mieszkańców Włocławka i stanowi

w Oświęcimiu, do realizacji międzynarodowego, zainicjowanego w Kanadzie w latach 80. ubiegłego wieku, programu Responsible Care (Odpowiedzialna Troska). Program ten realizował przemysł chemiczny 36 krajów świata. Jak podkreślali dziennikarze dziennika „Rzeczpospolita”, zakłady Organika-Zachem w Bydgoszczy podjęły wysiłek celowy, aby zniknąć z tego mało prestiżowego zestawienia. W kwietniu 1995 r. dziennik ten donosił: „Dotychczasowa zachemowska proekologiczna batalia dała już kilka znaczących zwycięstw. Udało się zlikwidować do zera emisję: fenolu, nitrobenzenu i aniliny i ostatnio toksycznych smół. W najbliższych latach planuje się budowę biologicznej oczyszczalni ścieków, modernizację instalacji katalicznego spalania, zamykanie obiegu wód chłodniczych”⁶⁵. Ambitny cel zdjęcia tego przedsięwzięcia z Listy 80 został zrealizowany ostatecznie w styczniu 2001 r. Zakład skreślono z Listy 80 zakładów, które najbardziej zanieczyszczały środowisko naturalne⁶⁶.

Po 1989 r. zmieniło się wyraźnie podejście społeczeństwa polskiego do informacji o stanie środowiska naturalnego i ochrony jego zasobów. Na stan świadomości społecznej ogromny wpływ miała systematyczna akcja edukacyjna o roli środowiska naturalnego w życiu człowieka. Materialnym wyrazem ewolucji poglądów społecznych w przedmiotowej kwestii był tworzony ruch społeczny, który za główny cel działania przyjął monitorowanie stanu jakości środowiska naturalnego. Przekonującym przykładem zaangażowania się społeczeństwa w dysputę na temat wpływu przedsiębiorstwa na stan środowiska naturalnego, był jego udział w negocjacjach, których celem było przygotowanie tzw. Programów dostosowawczych dla przedsiębiorstw, które docelowo zmierzały do skreślenia ich z Listy 80. Działania te dostrzegli dziennikarze dziennika „Rzeczpospolita”: „Procedura Programów dostosowawczych jest w warunkach polskich nowatorską formułą porozumienia służb ochrony środowiska z użytkownikami środowiska. W negocjacjach bierze udział społeczność lokalna. Pomysł podpowiedziała Amerykańska Agencja Ochrony Środowiska”⁶⁷. Inspekcja Ochrony Środowiska podkreślała w 2000 r., że z tej innowacyjnej procedury skorzystało sześć przedsiębiorstw w skali kraju, z czego cztery odniosły nie budzący wątpliwości sukces: Huta Częstochowa, Huta Cynku Miasteczko Śląskie, Zakłady Azotowe Kędzierzyn, Polski Koncern Naftowy SA w Płocku. Dwa zakłady w 2000 r. realizowały ten program: Zakłady Azotowe Puławy SA, Cementownia Rudniki⁶⁸.

Zakończenie

Intensywna industrializacja kraju prowadzona w okresie Polski Ludowej, pomimo wielu dobrych rozwiązań prawnych przyjętych przez Sejm PRL w zakresie ochrony przyrody i jej zasobów, odbywała się w praktyce z pominięciem inwestycji

zagrożenie dla części jego mieszkańców przy niekorzystnym zespole czynników atmosferycznych. Poważne potencjale źródło nadzwyczajnych zagrożeń środowiska.

⁶⁵ K. Forowicz, *Pieniądze z bicia piany*, „Rzeczpospolita”, 7.04.1994.

⁶⁶ (ast), *Zachem już nie truje, Regiony Polski – Kujawsko-Pomorskie*, „Rzeczpospolita” 18.01.2001.

⁶⁷ K. Forowicz, *Odmarsz trucielici...*

⁶⁸ *Ibidem*.

chroniących środowisko naturalne. Specjalistyczne instalacje służące temu celowi były drogie, ich uruchomienie przedłużało proces inwestycji, często brakowało krajowych rozwiązań w tym zakresie, a kupno ich za dewizy nie było brane pod uwagę. Z tego powodu ograniczano się do działania pozorowanego. Zmiana własnościowa, która dokonywała się w Polsce po 1989 r. zrodziła naturalną potrzebę zwrócenia się rządzących w kierunku zabezpieczenia legislacyjnego prawa ochrony środowiska naturalnego przed niszczycielskim wpływem przemysłu. Pominięcie potrzeby ochrony środowiska w przepisach ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z 13.07.1990 r., nie zwalniało nabywców przedsiębiorstw państwowych przed zwracaniem uwagi na ten problem. Przewijał się on w dokumentach przygotowujących przedsiębiorstwo państwowe do komercjalizacji i utworzenia jednoosobowej spółki Skarbu Państwa, stał się on przedmiotem dyskusji przy okazji prywatyzacji kapitałowej. Pakiet inwestycyjny, a często także integralnie z nim związany pakiet ekologiczny, były istotnym zobowiązaniem inwestora, który gwarantował instalowanie technologii chroniących środowisko naturalne. Przodowali we wdrażaniu tych projektów inwestorzy pochodzący z Europy Zachodniej. Kultura prowadzenia działalności gospodarczej z uwzględnieniem zrównoważonego rozwoju z upływem lat stawała się nieodzownym elementem każdej inwestycji w polskim przemyśle. Rosła przy tym świadomość społeczna, a społeczeństwo stawało się najważniejszym recenzentem wielu inwestycji.

Bibliografia

Akty prawa

- Dz.U. 1980, nr 3, poz. 6.
Dz.U. 1990, nr 51, poz. 298.
Dz.U. 1993, nr 44, poz. 202.
Dz.U. 1994, nr 52, poz. 209.
Dz.U. 2001, nr 62, poz. 627.
M.P. 1991, nr 18, poz. 118, 119.
M.P. 1993, nr 9, poz. 64
M.P. 1995, nr 4, poz. 47.

Archiwum Ministerstwa Skarbu Państwa w Warszawie

Kombinat Cementowo-Wapienniczy Kujawy SA w Bielawach,
Lever Polska Bydgoszcz.

Archiwum Najwyższej Izby Kontroli Delegatura w Bydgoszczy

Literatura przedmiotu

- (ast), *Zachem już nie truje, Regiony Polski – Kujawsko-Pomorskie*, „Rzeczpospolita” 18.01.2001.
Bukowski Z., *Ochrona środowiska w przekształceniach własnościowych przedsiębiorstw państwowych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Bydgoszczy, Administracja Publiczna” 1997, z. 1.
Czaja S., Fiedor B., Graczyk A., Jakubczyk Z., *Polityka ekologiczna w okresie transformacji gospodarczej w Polsce*, Wrocław 1994.
Dobroczyńska A., Juchniewicz L., Snopek S., *Prywatyzacja kapitałowa w Polsce*, Toruń 2000.

- Fiedor B., Graczyk A., *Funkcje i cele instrumentów ekonomicznych używania i ochrony środowiska w świetle strategicznych dokumentów dotyczących rozwoju polskiej gospodarki*, [w:] Zarządzanie środowiskiem – terażniejszość i przyszłość, red. B. Poskrobko, Białystok 2003.
- Fiedor B., *Prywatyzacja gospodarki polskiej w świetle zasad ekorozwoju*, [w:] *Ekologiczne aspekty prywatyzacji*, red. B. Poskrobko, Białystok 1996.
- Forowicz K., *Odmarsz trucielei*, „Rzeczpospolita” (dodatek: „Nauka i Technika”), 18.07.2000.
- Forowicz K., *Pieniądze z bicia piany*, „Rzeczpospolita”, 7.04.1994.
- Forowicz K., *Pod parasolem*, „Rzeczpospolita”, 27.07.1998.
- Kamiński B., *Słowo wstępne, dodatek: Najwięksi truciele. Lista zakładów produkcyjnych najbardziej szkodliwych dla środowiska przyrodniczego „Rzeczpospolita” 1990*, nr 12 (2446).
- Kamosiński S., *Mikroekonomiczny obraz przemysłu Polski Ludowej w latach 1950–1980 na przykładzie regionu kujawsko-pomorskiego*, Poznań 2007.
- Kamosiński S., *Przedsiębiorstwa w przebudowie. Prywatyzacja i restrukturyzacja przedsiębiorstw kujawsko-pomorskich w latach 1990–2004*, Bydgoszcz 2015.
- Najwięksi truciele. Lista zakładów produkcyjnych najbardziej szkodliwych dla środowiska przyrodniczego*, „Rzeczpospolita” 1990, nr 12 (2446).
- Polityka ekologiczna państwa, listopad 1990 rok*, www.ksi.home.pl/archiwaprzelomu/obrazy/AP-6-1-1-48_25.pdf [dostęp: 12.03.2016 r.].
- Snopek-Rybak M., *Efekty przekształceń własnościowych w Polsce*, Warszawa 2004.
- Stodulski W., *Ekorozwój a polska transformacja czyli od gospodarki planowej do rynkowej. Raport krajowy (Polska)*, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2001.
- Stodulski W., *Przekształcenia własnościowe w przemyśle a ochrona środowiska*, [w:] *Ekologiczne aspekty prywatyzacji*, red. B. Poskrobko, Białystok 1996.
- Tudruj J., *Zagadnienia ekologiczne w procesie prywatyzacji*, [w:] *Ekologiczne aspekty prywatyzacji*, red. B. Poskrobko, Białystok 1996.
- Wrzosek S., *Zmiany w prawie ochrony środowiska w okresie transformacji gospodarczej*, [w:] *Ekologiczne aspekty prywatyzacji*, red. B. Poskrobko, Białystok 1996.

Enterprise ownership restructuring and environmental protection problem

Problem of protection of environment and natural resources against degradation by industry was already recognized in the times of the People's Republic of Poland. However, at that time in the investment processes very little attention was paid to legal regulations concerning the environmental protection. Transformation of the Polish political system after 1989 into the free market economy and related to that process of enterprise ownership transformation and restructuring, implied the new investments to be undertaken by the new owners in order to decrease the harmful environmental effects of industry. The ownership restructuring and transformations at the enterprises were followed by a serious problem of so-called *historical pollution* and the State Treasury responsibility for the damages to the natural environment occurring within the times of the People's Poland. This paper describes the aforementioned issues and presents empirical examples of the measures and regulations introduced to solve the problems.

Słowa kluczowe: ochrona środowiska naturalnego, zrównoważony rozwój, pakiet inwestycyjny, pakiet ekologiczny, przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw
Keywords: environment protection, balanced development, investing lot, ecological lot, enterprise ownership changes