

**Czesław Wodzikowski**

## Koncepcja zrównoważonego rozwoju w polityce państwa

---

Koncepcja zrównoważonego rozwoju stała się ideą przewodnią wielu międzynarodowych oraz krajowych dokumentów politycznych dotyczących zarówno ochrony środowiska, jak i rozwoju społeczno-gospodarczego. Ze względu na charakter artykułu uwagę swoją skupię tylko na tych dokumentach, które swoimi zapisami dotyczącymi zrównoważonego rozwoju kładły (i kładą) podwaliny pod obecną politykę Polski.

Zrównoważony rozwój (w obecnym rozumieniu) dotyczy nie tylko kwestii ochrony środowiska (tj. kwestii ekologicznych), ale również – a może przede wszystkim zagadnień związanych z rozwojem społeczno-gospodarczym i jakością życia człowieka, zatem omówienie wszystkich aspektów tej koncepcji przekraczałoby ramy prezentowanego artykułu. Dlatego znajdą się w nim przede wszystkim dwa aspekty omawianego zagadnienia. Po pierwsze, dokumenty polityczne, w których ekorozwój (zrównoważony rozwój) został zapisany jako nowy paradygmat rozwoju, po drugie – jego umocowanie prawne. Takie zestawienie powinno umożliwić odpowiedź na pytania:

1. Czy zrównoważony rozwój (ekorozwój) przyjęty w deklaracjach politycznych państwa jest obecny w formalnoprawnej sferze polityki społecznej, gospodarczej oraz ochrony środowiska?

## 2. Czym jest zrównoważony rozwój w kontekście deklaracji politycznych oraz zapisów formalnoprawnych?

W artykule przyjmuję zasadę dotyczącą stosowania kategorii „zrównoważony rozwój” oraz „ekorozwój” w dokumentach prawnych i politycznych w Polsce. Do połowy lat 90. ubiegłego wieku obowiązywała w nich kategoria „ekorozwój”, natomiast od połowy lat 90. do dziś stosuje się kategorię „zrównoważony rozwój”<sup>1</sup>.

Duża doza ogólności, którą zawiera pojęcie „zrównoważonego rozwoju” nie stwarza dobrych podstaw do jego sprecyzowania. Powoduje to, iż w literaturze przedmiotu obok różnych nazw omawianej koncepcji rozwoju pojawia się także duża liczba jej definicji, co powoduje znaczne trudności metodologiczne<sup>2</sup>.

Pewne zamieszanie w tej kwestii wprowadza także częste utożsamianie zrównoważonego rozwoju z pojęciem „ekorozwoju”, które zostało wprowadzone do języka na początku lat 80. ubiegłego wieku. Jak zauważa Z. Hull, pojęcie „zrównoważonego rozwoju” w świadomości potocznej, publicystyce politycznej, ekonomicznej, społecznej i ekologicznej jest różnie kojarzone<sup>3</sup>.

Z uwagi na charakter artykułu oraz konieczności oparcia się na formalnej definicji, przyjmuję definicję „zrównoważonego rozwoju” zawartą w art. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska, określającą zrównoważony rozwój jako: „Rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, aby zagwarantować możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli tak współczesnego, jak i przyszłych pokoleń”.

---

<sup>1</sup> Por. A. Papuziński, *Polityka edukacyjna na rzecz zrównoważonego rozwoju w Polsce w świetle aksjologii zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Etyka wobec współczesnych dylematów*, red. K. Kalka, A. Papuziński, Bydgoszcz 2006, s. 344.

<sup>2</sup> P. Jeżowski wskazuje na istnienie ponad 100 definicji i interpretacji zrównoważonego rozwoju. Por. P. Jeżowski, *Rozwój zrównoważony we współczesnych koncepcjach ekonomicznych*, [w:] *Zrównoważony rozwój. Wybrane problemy teoretyczne i implementacja w świetle dokumentów Unii Europejskiej*, red. B. Poskrobko, S. Kozłowski, Białystok–Warszawa 2005, s. 58.

<sup>3</sup> Por. Z. Hull, *Filozofia zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Filozoficzne i społeczne uwarunkowania zrównoważonego rozwoju*, red. A. Pawłowski, Lublin 2003, s. 16–17.

## Koncepcja zrównoważonego rozwoju w polityce państwa

Omawiając koncepcję zrównoważonego rozwoju, która jest koncepcją wyraźnie antropocentryczną, w przeciwieństwie do ekorozwoju, który jest koncepcją biocentryczną, należy zwrócić uwagę, że obie te koncepcje zawierają odniesienie do kwestii związanych z ochroną środowiska. O ile ekorozwój wszelką działalność człowieka podporządkowuje dobru środowiska, to zrównoważony rozwój ma na celu przede wszystkim osiągnięcie i utrzymanie odpowiedniej jakości życia człowieka, która jest uwarunkowana między innymi dobrą jakością środowiska.

Jeśli – jak przyjmuję za Hullem – zrównoważony rozwój jest realnym procesem społecznym, to koncepcja ta musi być wpisana w politykę państwa poprzez umieszczenie jej w dokumentach politycznych oraz systemie prawnym.

Zarysu koncepcji zrównoważonego rozwoju można doszukać się w tematyce obrad Okrągłego Stołu. Powołana w ramach Komitetu Obywatelskiego przy Przewodniczącym NSZZ „Solidarność” Komisja Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych pod przewodnictwem S. Kozłowskiego odbyła w roku 1989 (w ramach podzespołu ds. ekologii) osiem posiedzeń. Jak wspomina S. Kozłowski: „Uzgodniony program zakładał konieczność odejścia od okresu technokratyzmu gospodarczego, aby przez etap stabilizacji dojść do ekorozwoju”<sup>4</sup>. Przyjęte wówczas ustalenia obejmowały: proekologiczne działania gospodarcze; regulacje prawne, ekonomiczne i administracyjne; współpracę międzynarodową; stworzenie społecznego systemu ochrony środowiska oraz sprawy interwencyjne. W sumie uzgodniono 28 postulatów, które miały zostać zrealizowane do końca 1990 r.<sup>5</sup>

Za problemy wymagające szybkiego rozwiązania uznano wówczas: ginięcie lasów, ogromne zanieczyszczenie wód i powietrza, zatrucie

<sup>4</sup> S. Kozłowski, *Przyszłość ekorozwoju*, Lublin 2005, s. 432.

<sup>5</sup> Okazało się, że termin ten nie został dotrzymany z powodu, jak pisze S. Kozłowski: „że strona rządowa nie zamierzała dotrzymać ustalonych terminów wykonania poszczególnych postulatów. Opór struktur polityczno-urzędniczych był tak silny, że nawet późniejsze rządy solidarnościowe nie były w stanie wyegzekwować przyjętych ustaleń”. Tamże.

gleb oraz skażenie żywności. Wskazano, iż zjawiska te obejmują coraz większe obszary kraju, co powoduje pogłębienie kryzysu ekologicznego. Uznano, że są one zagrożeniem bytu narodu i konieczne jest dokonanie zmiany głównych celów dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego. W efekcie przyjęto koncepcję ekorozwoju i ekopolityki w formułowaniu strategicznych planów dotyczących struktury gospodarczej kraju<sup>6</sup>.

Sejm RP zajmował również stanowisko wobec koncepcji zrównoważonego rozwoju. Po raz pierwszy stanowisko Sejmu znalazło odzwierciedlenie w uchwale Sejmu z dnia 10 maja 1991 r. w sprawie polityki ekologicznej<sup>7</sup>. Znajdujemy tam zapis: „Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uznaje ochronę środowiska za sprawę najwyższej doniosłości, która musi być pilnie i z dużą determinacją podjęta przez całe społeczeństwo [...]. Polityka ekologiczna powinna doprowadzić do sformułowania założeń polityki społeczno-gospodarczej [...] zgodnie z założeniami ekorozwoju, czyli zrównoważonego rozwoju”<sup>8</sup>.

Jak słusznie zauważa H. Lisicka, głównym założeniem tej nowej koncepcji ochrony środowiska było odejście od jej dotychczasowego modelu (wąskiego rozumienia ochrony środowiska) na rzecz podporządkowania potrzeb i aspiracji państwa oraz społeczeństwa możliwościom, jakie stwarza środowisko. Podporządkowano tym samym osiągnięcie korzyści w sferze społecznej, ekonomicznej i środowiskowej realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju<sup>9</sup>. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż przyjęta do realizacji Polityka Ekologiczna była pierwszym dokumentem tego typu w Polsce oraz krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Był to także jeden z pierwszych dokumentów w świecie traktujący ochronę środowiska jako ważny element ładu zintegrowanego<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Por. tamże, s. 432–433.

<sup>7</sup> M.P. Nr 18, poz. 118.

<sup>8</sup> Ustawodawca przyjął w tym dokumencie równoznaczność wyrażen: „zrównoważony rozwój” i „ekorozwój”.

<sup>9</sup> Por. H. Lisicka, *Zasada zrównoważonego rozwoju w polityce państwa*, [w:] *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, red. A. Papuziński, Bydgoszcz 2005, s. 249.

<sup>10</sup> Por. T. Borys, *Zrównoważony rozwój jako przedmiot pomiaru wskaźnikowe-*

Do koncepcji zrównoważonego rozwoju Sejm RP powraca 19 stycznia 1995 r., przyjmując uchwałę w sprawie polityki zrównoważonego rozwoju. Najważniejszymi tezami tej uchwały są:

1. Potwierdzenie woli Sejmu RP, iż należy doskonalić systemy: prawny i ekonomiczny, które wspierając dotychczasową politykę ekologiczną, powinny służyć zrównoważonemu rozwojowi całej gospodarki.
2. Uznanie koncepcji zrównoważonego rozwoju za podstawę funkcjonowania cywilizacji, a konieczność jej wdrożenia za obowiązek wszystkich państw skupionych w Organizacji Narodów Zjednoczonych. Wskazano przy tym, że rozwój oparty na zasadach zrównoważonego rozwoju jest podstawowym dążeniem Rzeczypospolitej Polskiej.
3. Zlecenie rządowi RP doskonalenia interdyscyplinarnych i wielostronnych działań w polityce gospodarczej i zagranicznej, aby koncepcja zrównoważonego rozwoju nie była naruszana<sup>11</sup>.
4. Przyjęcie przez Sejm RP do wiadomości faktu utworzenia Komisji ds. Ekorozwoju, którą powołano zgodnie z zaleceniami Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 r., i uznanie tego faktu za bardzo ważny czynnik wspierający działania obywatelskie, rządowe oraz parlamentarne w kwestiach związanych z wprowadzaniem koncepcji zrównoważonego rozwoju w Polsce.
5. Uznanie przez Sejm RP za szczególnie ważne zadanie dotyczące podjęcia i realizowania szerokiej edukacji społeczeństwa – w tym szczególnie młodego pokolenia, uświadamiającego sens i konieczność powszechnego obowiązywania zasad zrównoważonego rozwoju.

Rozwinięcie koncepcji zrównoważonego rozwoju znajdujemy w Rezolucji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 marca 1999 r.

---

go, [w:] *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, red. T. Borys, Warszawa–Białystok 2005, s. 60.

<sup>11</sup> Sejm RP wskazał tym samym na to, że koncepcji zrównoważonego rozwoju nie traktuje tylko jako dotyczącej środowiska, i w związku z tym jej realizacja nie spoczywa tylko na resorcie ochrony środowiska, ale dotyczy wszystkich centralnych organów administracji państwowej.



Zrównoważony rozwój jest w niej definiowany jako wzorzec rozwoju, w którym zaspokajanie bieżących potrzeb oraz potrzeb przyszłych pokoleń będzie traktowane równoprawnie oraz wykazana będzie troska o zachowanie łączności dziedzictwa kulturowego narodu z postępem cywilizacyjnym, który będzie udziałem wszystkich grup społecznych.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju jest obecna także w II Polityce Ekologicznej Państwa (przyjętej przez rząd w 2000, a przez parlament w 2001 r.). W tym dokumencie uznano, że koncepcja ta ma największe znaczenie w kształtowaniu polityki ekologicznej państwa. Stwierdzono również, że podstawowym założeniem koncepcji zrównoważonego rozwoju realizowanym w Polsce, jest równorzędne traktowanie racji społecznych, ekonomicznych i ekologicznych. Oznacza to konieczność integrowania zagadnień ochrony środowiska z polityką realizowaną w poszczególnych dziedzinach gospodarki i polityką społeczną.

W roku 2000 został przyjęty jeszcze jeden strategiczny dokument: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Polski do roku 2025. Określa ona warunki realizacji w Polsce koncepcji zrównoważonego rozwoju do roku 2025. Strategia Zrównoważonego Rozwoju Polski powinna obejmować minimum dwa etapy. Pierwszy to okres wzajemnego równoważenia się zjawisk społeczno-gospodarczych i środowiskowych, będących następstwami procesu rozwoju kraju, drugi – podtrzymywania osiągniętej równowagi pomiędzy kluczowymi komponentami procesów rozwoju, a w szczególności rozwoju gospodarczego, społecznego i szeroko pojętej sfery ochrony środowiska.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju – jak zauważa T. Borys – wywarła również duży wpływ na kształt Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013.

W świetle powyższych dokumentów przyjmuję, iż kluczowymi założeniami realizowanej w Polsce koncepcji zrównoważonego rozwoju są:

1. Uznanie środowiska jako wartości. Dotyczy to w równej mierze środowiska zurbanizowanego, kulturowego oraz przyrodniczego.
2. Realizacja zasady sprawiedliwości w odniesieniu do wszystkich grup społecznych oraz przyszłych pokoleń.

3. Rozciągnięcie horyzontu czasowego koncepcji zrównoważonego rozwoju poza obecne pokolenie<sup>12</sup>.

Oprócz nich za najważniejsze zasady koncepcji zrównoważonego rozwoju mające teoretycznie wpływ na kształt realizacji w Polsce polityki ekologicznej uznają:

1. Zasadę uspołecznienia, czyli czynnego udziału obywateli i organizacji społecznych, wyrażających się przede wszystkim w zróżnicowanych formach społecznej kontroli w zakresie ochrony środowiska, powszechnym prawie do wysuwania roszczeń o zaniechanie lub ograniczenie działań przeciwko środowisku oraz powszechnym prawie do informacji o stanie środowiska oraz sposobach jego ochrony.
2. Zasadę kompleksowości, zgodnie z którą ochrona elementów przyrodniczych powinna być realizowana z uwzględnieniem ochrony elementów sąsiednich.
3. Zasadę „zanieczyszczający płaci”, która nakłada na zanieczyszczającego środowisko koszty przywrócenia stanu poprzedniego oraz obliuguje potencjalnego emitenta do ponoszenia kosztów zapobiegania zanieczyszczeniom.
4. Zasadę przezorności, która mówi, że działania można podjąć dopiero po rozpoznaniu ich następstw dla środowiska i przedsięwzięciu wszelkich środków zapobiegawczych.

W tym miejscu warto zaznaczyć, iż nie tylko dokumenty strategiczne szczebla centralnego, ale także dokumenty samorządowe odnoszą się do zasad zrównoważonego rozwoju. Powstało między innymi szesnaście wojewódzkich strategii rozwoju oraz bardzo duża liczba strategii rozwoju powiatów, gmin i miast. Dokumenty te w dużej mierze nie są znane mieszkańcom samorządów i nie są przez władze samorządowe realizowane w odpowiednim stopniu.

---

<sup>12</sup> Por. C. Wodzikowski, *Zrównoważony rozwój w służbie rozwiązywania konfliktów społecznych na tle konserwatorskiej polityki ochrony środowiska*, [w:] *Zrównoważony rozwój. Od...*, s. 206.

## Umocowanie prawne koncepcji zrównoważonego rozwoju

Koncepcja zrównoważonego rozwoju jest trudna do precyzyjnego określenia przez normy prawne. Wynika to przede wszystkim z tego, iż nie jest to koncepcja sektorowa, a holistyczna o bardzo szerokim zakresie przedmiotowym, ujmująca całość stosunków między społeczeństwem, gospodarką i środowiskiem. Zrównoważony rozwój jako nowa koncepcja rozwoju cywilizacyjnego obejmuje ponadto bardzo szeroki zakres podmiotowy, gdyż dotyczy obecnych oraz przyszłych pokoleń. Jak pisze Jerzy Sommer, powoduje to: „że trudno jest zawrzeć ją w systemie norm, czyli nakazów określonego zachowania adresowanych do określonych adresatów”<sup>13</sup>.

W literaturze przedmiotu panuje zgodny pogląd, iż najważniejszym aktem prawnym w Polsce zawierającym odniesienie do zrównoważonego rozwoju jest Konstytucja RP, która w art. 5 stanowi: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”<sup>14</sup>. Pomimo iż Konstytucja nie definiuje wprost pojęcia zrównoważonego rozwoju, to na podstawie dokumentów międzynarodowych oraz ustawodawstwa krajowego można określić jego treść. Należy zwrócić także uwagę na to, iż Konstytucja zawiera określenia nawiązujące do niektórych zasad koncepcji zrównoważonego rozwoju, np.:

1. Zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) mówiącej, iż Rzeczpospolita Polska jest państwem urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

<sup>13</sup> Por. J. Sommer, *Unijne i krajowe uwarunkowania prawne kształtowania zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Studia nad zrównoważonym rozwojem*, t. 1: *Zrównoważony rozwój. Wybrane problemy teoretyczne i implementacja w świetle dokumentów Unii Europejskiej*, red. B. Poskrobko, S. Kozłowski, Białystok–Warszawa 2005, s. 80.

<sup>14</sup> O prawnych uwarunkowaniach zrównoważonego rozwoju piszą w swoich pracach m.in.: Z. Bukowski, B. Piontek oraz J. Sommer.



2. Zasady dotyczącej bezpieczeństwa ekologicznego (art. 74 ust. 1 Konstytucji), która tworzy warunki środowiskowe konieczne dla ludzi poprzez nałożenie na organy władzy publicznej obowiązku zapewnienia takiego bezpieczeństwa oraz nakłada obowiązek zapobiegania degradacji środowiska prowadzącej do zagrożenia zdrowia ludzi (art. 68 ust. 4 Konstytucji).
3. Zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), która dotyczy określenia kryteriów rozstrzygania konfliktów między prawami podmiotowymi a interesem publicznym, szczególnie w przypadkach dotyczących ograniczania praw własności oraz działalności gospodarczej.

Chciałbym zwrócić w tym miejscu uwagę na jeszcze jeden aspekt związany z umieszczeniem koncepcji zrównoważonego rozwoju w Konstytucji – tj. na nadaniu jej wymiaru wartości konstytucyjnej. Tak interpretuje zapisy Konstytucji między innymi W. Radecki, podkreślając, iż ustawodawca umieścił zrównoważony rozwój obok takich fundamentalnych wartości konstytucyjnych jak niepodległość i integralność narodu. Jest to niewątpliwie uznanie koncepcji zrównoważonego rozwoju za jeden z fundamentów ustrojowych państwa<sup>15</sup>.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju została także zawarta w ustawodawstwie zwykłym. Do najważniejszych aktów prawnych tej kategorii należą:

1. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym. Jest to najstarszy akt prawny, w którym pojawiło się pojęcie zrównoważonego rozwoju<sup>16</sup>;

<sup>15</sup> Por. B. Piontek, *Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski*, Warszawa 2002, s. 35–36. Dla porządku należy wskazać, iż nie wszyscy konstytucjonaliści oraz prawnicy specjalizujący się w ochronie środowiska uznają koncepcję zrównoważonego rozwoju za zasadę konstytucyjną. Niektórzy z nich całkowicie ją pomijają lub wskazują, że dotyczy ona tylko ochrony środowiska traktowanego jako funkcja państwa. Por. Z. Bukowski, *Pojęcie zrównoważonego rozwoju w prawie polskim*, [w:] *Zrównoważony rozwój. Od...*, s. 111.

<sup>16</sup> Dla ścisłości należy zaznaczyć, że w zapisach tej ustawy funkcjonowało pojęcie „ekorozwój”. Ze względu na to, że w tamtym okresie pojęcia te były stosowane zamiennie zarówno w aktach prawnych, jak i dokumentach politycznych ustawę tę również zaliczam do aktów prawnych odnoszących się do koncepcji zrównoważonego rozwoju.

2. Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (znowelizowana w 1997 r.). Zawiera ona definicję zrównoważonego rozwoju, która została wprowadzona nowelą z dnia 29 sierpnia 1997 r. oraz określa działania (i zaniechania), które składają się na pojęcie ochrony środowiska<sup>17</sup>;
3. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska<sup>18</sup>. Jest to podstawowy akt prawny dotyczący ochrony środowiska w Polsce. Zbigniew Bukowski nazywa tę ustawę „Podstawowym aktem polskiego prawa ekologicznego”<sup>19</sup>. Zawiera ona definicję zrównoważonego rozwoju. Można w niej wyróżnić treść normatywną, przejawiającą się w określeniu, iż zrównoważony rozwój oznacza specyficzny rozwój społeczno-gospodarczy, mający określony cel i charakter (wskazuje to na jej antropocentryczny charakter, ponieważ działania podejmowane w sferze ochrony przyrody mają ją chronić jako środowisko zaspokajające ludzkie potrzeby, a nie dla wartości samej przyrody)<sup>20</sup>. Bardzo ważnym stwierdzeniem tej ustawy jest odwołanie do integracji polityki, gospodarki i działań o charakterze społecznym z podstawowymi wymaganiami przyrodniczymi<sup>21</sup>. Oznacza to, że integracja nie jest wymogiem fakultatywnym, lecz obligatoryjnym, którym została objęta cała sfera władzy publicznej. Pojęcie „zrównoważonego rozwoju” jest stosowane w tej ustawie także w odniesieniu do:

---

<sup>17</sup> Ustawa ta już nie obowiązuje. Przyjęto w niej, iż koncepcja zrównoważonego rozwoju oznacza dążenie do: zachowania możliwości odtwarzania się zasobów naturalnych; racjonalnego gospodarowania zasobami naturalnymi i podejmowanie działań prowadzących do zastępowania ich substytutami; ograniczania działań uciążliwych dla środowiska i nieprzekraczania granic jego odporności; zachowania bioróżnorodności; zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego obywatelom oraz tworzenia warunków do uczciwej konkurencji w dostępie do środowiska.

<sup>18</sup> Dz. U. Nr 62, poz. 627.

<sup>19</sup> Z. Bukowski, *Pojęcie zrównoważonego rozwoju...*, s. 112.

<sup>20</sup> Por. tamże, s. 112–114.

<sup>21</sup> Podstawowymi wymaganiami przyrodniczymi wg omawianej ustawy są: zachowanie równowagi przyrodniczej oraz trwałość podstawowych procesów przyrodniczych.

- zasad ochrony środowiska i warunków korzystania z jego zasobów (art. 1);
  - definicji ochrony środowiska (art. 3 pkt 13);
  - treści polityk, strategii, planów i programów (art. 8);
  - podstaw sporządzania i aktualizacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 71 ust. 1);
  - podstaw programowych kształcenia ogólnego dla wszystkich typów szkół (art. 77 ust. 1);
  - reklamy lub innego rodzaju promocji towaru lub usług (art. 80);
  - zakresu działania Państwowej Rady Ochrony Środowiska (art. 388);
  - przeznaczenia środków z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (art. 416, pkt 6).
4. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. – o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>22</sup>. Jest to jeden z najbardziej istotnych aktów prawnych wykorzystujących pojęcie „zrównoważonego rozwoju”. Znaczenie ma przede wszystkim to, że w przeciwieństwie do poprzednio wymienionych ustaw ta odnosi się nie tylko do kwestii związanych z ochroną środowiska i gospodarką przestrzenną, ale zawiera również zapisy odnoszące się do działalności gospodarczej i społecznej<sup>23</sup>. W ustawie tej pojęcie „zrównoważonego rozwoju” występuje przede wszystkim jako odniesienie do zakresu regulacji ustawowej i jako podstawa działań z zakresu planowania oraz zagospodarowania prze-

<sup>22</sup> Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

<sup>23</sup> J. Sommer wskazuje, iż plany zagospodarowania przestrzennego tworzą system (krajowy, wojewódzki i gminny), który co prawda nie ma charakteru hierarchicznego, ale powinien być współbieżny i skoordynowany. Wszystkie te plany powinny zapewnić rozmieszczenie w przestrzeni przyrodniczej efektów działalności ludzkiej w taki sposób, aby zasada zrównoważonego rozwoju była w pełni zrealizowana. Por. J. Sommer, *Unijne i krajowe...*, s. 70.

strzennego. Najistotniejszy jest zapis art. 47, w którym stwierdza się, iż koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju ma uwzględniać zasady zrównoważonego rozwoju, które mają być określone w oparciu o przyrodnicze, kulturowe, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania.

Takie określenie zrównoważonego rozwoju, w którym wskazane są jego części składowe (elementy przyrodnicze, kulturowe, społeczne i ekonomiczne), zdaniem Z. Bukowskiego jest spójne z rozumieniem koncepcji zrównoważonego rozwoju w prawie międzynarodowym<sup>24</sup>.

Przyjęcie tezy, iż to koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju ma określać uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju Polski sytuuje tę ustawę jako najważniejszy akt prawny, który ma obecnie podstawowe znaczenie w odniesieniu do tej problematyki.

Oprócz wymienionych wyżej ustaw pojęcie „zrównoważonego rozwoju” występuje także w innych aktach prawnych. Dotyczy to przede wszystkim aktów prawnych związanych z ochroną środowiska, czy też z samym środowiskiem. Do takich przepisów zaliczyć można; ustawę z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne<sup>25</sup>, w której zrównoważony rozwój dotyczy zasad gospodarowania wodami i jest wytyczną w kwestiach związanych z projektowaniem, wykonywaniem oraz utrzymaniem urządzeń wodnych, oraz ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach<sup>26</sup>, gdzie zrównoważony rozwój określa zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska<sup>27</sup>. Pojęcie „zrównoważonego rozwoju” pojawia się także w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, gdzie występuje jako element definiujący park krajobrazowy.

„Zrównoważony rozwój” jest terminem, który został użyty również w takich aktach prawnych jak:

---

<sup>24</sup> Por. Z. Bukowski, *Pojęcie zrównoważonego rozwoju...*, s. 116.

<sup>25</sup> Dz. U. Nr 115, poz. 1229 ze zm.

<sup>26</sup> Dz. U. Nr 62, poz. 628 ze zm.

<sup>27</sup> Więcej: Z. Bukowski, *Pojęcie zrównoważonego rozwoju...*, s. 114–117.

1. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju<sup>28</sup>, gdzie mówi się, że wspieranie rozwoju regionalnego jest zespołem działań Rady Ministrów na rzecz trwałego i zrównoważonego rozwoju województw, opartym na jednolitych zasadach dostępu województw do publicznych środków krajowych i wspólnotowych.
2. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>29</sup>, gdzie w art. 11 ust. 2 pkt 5 zapisano, iż jednym z elementów prowadzenia polityki rozwoju województwa jest racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju<sup>30</sup>.
3. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o Komitecie Badań Naukowych<sup>31</sup>. Zapisy ustawy wskazują, iż do zadań KBN należy określać kierunków badań naukowych i prac rozwojowych szczególnie ważnych dla postępu cywilizacyjnego, nauki i techniki oraz gospodarki narodowej i zdrowia społeczeństwa, a także kultury, obronności i bezpieczeństwa państwa z uwzględnieniem koncepcji zrównoważonego rozwoju.
4. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne<sup>32</sup>, w której zrównoważony rozwój jest warunkiem do założeń polityki energetycznej Polski.

Oprócz określenia „zrównoważony rozwój” bardzo często w aktach prawnych pojawia się określenie „zrównoważenia” w odniesieniu do bardzo różnych zagadnień: w ustawie o ochronie przyrody – do zagadnień dotyczących takich kwestii jak użytkowanie zasobów, tworów i składników przyrody, użytkowania różnorodności biologicznej czy wykorzystania użytków rolnych i leśnych; w ustawie o lasach – w odniesieniu do trwale zrównoważonej gospodarki leśnej oraz zrównowa-

---

<sup>28</sup> Dz. U. Nr 116, poz. 1206.

<sup>29</sup> Dz. U. Nr 142, poz. 1590 ze zm.

<sup>30</sup> Pojęcie „zrównoważonego rozwoju” nie występuje w innych ustawach dotyczących regulacji zadań administracji publicznej, tj. w ustawie o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 r., oraz ustawie o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r.

<sup>31</sup> Dz. U. Nr 33, poz. 389 ze zm.

<sup>32</sup> Dz. U. Nr 153, poz. 1504.



ważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów. W tych przypadkach przyjmuję interpretację Z. Bukowskiego, iż pojęcia te nie są tożsame z pojęciem „zrównoważonego rozwoju”, mając własne treści merytoryczne<sup>33</sup>.

Zwrócić należy również uwagę na fakt, iż koncepcja zrównoważonego rozwoju nie występuje w podstawowych aktach prawnych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz sferą socjalnej działalności państwa. Mam tu na myśli ustawę z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej<sup>34</sup> oraz ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>35</sup>.

Omawiając umocowanie prawne koncepcji zrównoważonego rozwoju, pragnę zwrócić uwagę na pewną prawidłowość dotyczącą występowania pojęcia „zrównoważony rozwój” w aktach prawnych w Polsce. Otóż pojęcie to występuje w aktach regulujących sferę dotyczącą środowiska, natomiast jest w zasadzie całkowicie pomijane w sferach, które uznaje się za pozostałe obszary zrównoważonego rozwoju, tj. gospodarczej i społecznej. Można zgodzić się ze Z. Bukowskim, że sytuacja taka „wskazuje na zachwianie równowagi pomiędzy poszczególnymi elementami zrównoważonego rozwoju”<sup>36</sup>. Jest to niepokojące szczególnie w sytuacji, gdy polityka ekologiczna ma stosunkowo małe znaczenie w porównaniu z innymi politykami prowadzonymi przez organy RP. Sytuacja ta dotyczy nie tylko polityki rządu, ale jest udziałem także administracji samorządowej, gdzie koncepcja zrównoważonego rozwoju jest w zasadzie nieznana<sup>37</sup>. Można też stwierdzić za J. Sommerem, iż z punktu widzenia systemu prawa koncepcja zrównoważonego rozwoju jest:

1. Zasadą systemu prawa zawartą w konstytucji.

<sup>33</sup> Por. Z. Bukowski, *Pojęcie zrównoważonego rozwoju...*, s. 115.

<sup>34</sup> Dz. U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.

<sup>35</sup> Dz. U. Nr 64, poz. 593. Por. A. Ciżmowska, *Polityka społeczna wobec zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Zrównoważony rozwój. Od...*, s. 215–227.

<sup>36</sup> Z. Bukowski, *Pojęcie zrównoważonego rozwoju...*, s. 118.

<sup>37</sup> Koncepcja zrównoważonego rozwoju bywa odzwierciedlana w planach rozwoju gmin, powiatów i województw, ale wynika to raczej z koncepcji opracowywania tych dokumentów przez wykonawców (bardzo często wyspecjalizowanych firm doradczych) niż z woli zleceniodawców.

2. Klauzulą odsyłającą, ponieważ jej treść jest zawarta w koncepcjach takich nauk jak ekonomia i filozofia czy politologia i nauki przyrodnicze.
3. Zasadą prawną ze względu na to, iż stanowi podstawę dla tworzenia innych norm.
4. Koncepcją wybitnie antropocentryczną poprzez to, iż służyć ma człowiekowi.

Podsumowując, można stwierdzić, że koncepcja zrównoważonego rozwoju, pomimo iż dotyczy takich obszarów jak środowisko, sfera społeczna i gospodarcza – w Polsce realizowana jest przede wszystkim w sferze dotyczącej ochrony środowiska. Co prawda znaleźć można odniesienia do kwestii zrównoważenia w sferach społecznej i gospodarczej, jednak mają one raczej charakter deklaracyjny niż formalnoprawny i odnoszą się do wąskich sektorów działalności państwa (energetyka, leśnictwo, dostęp do środków finansowych itp.).

Brak zapisów formalnoprawnych odnoszących się do zasad koncepcji zrównoważonego rozwoju realizowanych w sferach społecznej i gospodarczej jest niezrozumiałe i musi budzić niepokój. Wskazuje bowiem, że koncepcja zrównoważonego rozwoju w polityce i systemie prawnym państwa została wpisana głównie w sferę środowiskową, dotyczącą głównie ochrony środowiska, natomiast pozostałe jej komponenty, tj. sfera społeczna i ekonomiczna, takich zapisów są w zasadzie pozbawione. Potwierdza to również tezę, że koncepcja zrównoważonego rozwoju jest koncepcją mało znaną i utożsamianą raczej z pojęciem ekorozwoju i problematyką ochrony środowiska.

W związku z tym uważam, że dopiero umieszczenie zasad zrównoważonego rozwoju w dokumentach politycznych oraz prawnych określających funkcjonowanie sfery społecznej i gospodarczej, będzie skutkowało faktycznym oparciem polityki państwa na zasadach koncepcji zrównoważonego rozwoju – koncepcji holistycznej, którą bardzo trafnie definiuje A. Papuziński, twierdząc, że: „zrównoważony rozwój pojmuje się rozwój społeczno-gospodarczy pożądany społecznie, dopuszczalny ekologicznie i uzasadniony ekonomicznie, który wyklucza zagładę cywilizacji ludzkiej, zapewnia godziwy

był wszystkim mieszkańcom globu (zarówno obecnym, jak i przyszłym pokoleniom) i przyczynia się do samodoskonalenia jednostki zgodnie z ideałami społeczeństwa obywatelskiego<sup>38</sup>.

### **Czesław Wodzikowski**

#### **The Concept of Sustainable Development in the State Policies**

The concept of sustainable development has become a leitmotif of many international and national policy documents concerning both environmental and socio-economic development. Due to the fact that the sustainable development (in current sense) concerns not only the protection of the environment (ie environmental issues), but also - and above all issues related to socio-economic development and quality of human life, the article refers primarily to political documents, in which (sustainability – sustainable development) has been saved as a new paradigm of development and its legal citation.

Referring to the concept of sustainable development, which is clearly anthropocentric as opposed to sustainability, which is a biocentric concept, it should be noted that both of these approaches include a reference to the associated environmental protection. While the sustainability of all the activities of man surrenders the good of the environment, the sustainable development is primarily aimed at achieving and maintaining the quality of human life.

---

<sup>38</sup> A. Papuziński, *Polityka edukacyjna na rzecz...*, s. 335.