

Zrównoważony rozwój sposobem na ubóstwo

1. Wstęp

Ubóstwo jest problemem wielowymiarowym i bardzo złożonym, który powoduje ograniczenia w rozwoju społecznym i gospodarczym obszarów państw. W Polsce dotychczas strategia zrównoważonego rozwoju była utożsamiana ze strategią ekologiczną, a nie elementem walki z ubóstwem, ale narastająca tendencja ubożenia ludności w latach 90. wpłynęła na potrzebę wyszukiwania i zastosowania nowych rozwiązań ograniczających ten problem. Co więcej, przyczyną szerszego spojrzenia na zrównoważony rozwój było rozwinięcie tej koncepcji działań podmiotów o dodatkowy wymiar społeczny tych działań. Przeszkodą we wdrażaniu idei zrównoważonego rozwoju jest zjawisko ubóstwa i związane z nim wykluczenie społeczne jednostek, które przejawia się w różnych formach.

Celem niniejszego opracowania jest omówienie instytucji zrównoważonego rozwoju, która podkreśla rolę kwestii społecznych, w tym ubóstwa, w ramach działań na rzecz ochrony środowiska naturalnego. W niniejszym artykule zostaną omówione międzynarodowe instytucje oraz inicjatywy, w ramach których podmioty władzy publicznej oraz podmioty prywatne łączą ochronę środowiska wraz z dodatkowymi działaniami, które mają pozytywny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy.

2. Zrównoważony rozwój jako zasada ustroju państwa

Pojęcie zrównoważonego rozwoju zostało po raz pierwszy sformułowane na III Sesji Zarządzającej Programu Ochrony Środowiska Narodów Zjednoczonych w 1975 r., jednak dopiero w latach 80. XX w. zaczęto dostrzegać jego istotną rolę. Najważniejszym elementem obecnego kształtu zrównoważonego rozwoju jako koncepcji było opublikowanie Raportu *Our Common Future*¹, w którym to po raz pierwszy całościowo określono, iż: „zrównoważony rozwój to rozwój, który zaspokaja potrzeby obecne, nie pozbawiając przyszłych

¹ A. Pawłowski, *Rewolucja rozwoju zrównoważonego*, „Problemy Ekorozwoju”, vol. 4, no 1/2009, s. 65–76; zob. szerzej WCED Bruntland Commission: *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford 1987.

pokoleń możliwości zaspokajania ich potrzeb”². Wszelkie późniejsze ujęcia zrównoważonego rozwoju jako zasady prawa międzynarodowego miały jedynie na celu uszczegółowienie koncepcji. Na gruncie polityki UE wdrożenie zasad zrównoważonego rozwoju stało się jednym z głównych zadań krajów członkowskich w wyniku podpisania w 1997 r. Traktatu Amsterdamskiego³. Własną Strategię Zrównoważonego Rozwoju Unia Europejska posiada od 2001 r., kiedy to w Göteborgu został przyjęty dokument *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*⁴. W ramach tego aktu uszczegółowiono, iż zrównoważony rozwój jest głównym celem wszystkich obszarów polityki Wspólnoty Europejskiej, a jego przedmiotem jest ciągła poprawa jakości życia zarówno obecnych, jak i przyszłych pokoleń, a także zapewnienie możliwości utrzymania pełnej różnorodności form życia na Ziemi⁵. Współcześnie rozwój zrównoważony jest przedmiotem szczególnego zainteresowania przede wszystkim ekonomii ekologicznej (*ecological economics*). Specyficzne podejście prezentuje neoklasyczna ekonomia środowiska i zasobów naturalnych (*environmental and resources economics*)⁶. Bez cienia wątpliwości należy stwierdzić, iż w celach rozwoju zrównoważonego trzeba uwzględnić problemy bioróżnorodności, egzystencji (walka z ubóstwem), sprawiedliwego dostępu do zasobów środowiska, dostępu do informacji, partycypacji społecznej oraz dążenia do wypracowania nowych wskaźników postępu mierzących rozwój zrównoważony.

Na gruncie prawa polskiego zasada zrównoważonego rozwoju została uznana za podstawową zasadę polityki państwa i umieszczona w art. 5 Konstytucji, w myśl którego „Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”⁷. Realizacja tej zasady należy do zadań wszystkich władz państwa, które posiłkują się dodatkowo definicją zrównoważonego rozwoju wynikającą z art. 3 pkt 50 ustawy Prawo ochrony środowiska⁸. Nakazuje on, aby koncepcja zrównoważonego rozwoju zawierała w sobie integrowanie działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych⁹. Według uzgodnień międzynarodowych, zawartych w deklaracjach międzynarodowych przyjętych w ramach Światowego Szczytu Zrównoważonego Rozwoju w Johannesburgu, każdy z krajów zainteresowanych wdrożeniem koncepcji zrównoważonego rozwoju samodzielnie stanowi politykę, w ramach której ma za zadanie ograniczanie ubóstwa. Należy jednak przyznać, iż skoordynowanie dzia-

² M. Górski i in., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 125.

³ Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nimi akty (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.).

⁴ *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development, More on its Goals and Priorities*, [w:] Z. Wysokińska, J. Witkowska, *Integracja Europejska. Dostosowanie w Polsce w dziedzinie polityk*, PWE, Warszawa 2004 s. 11–12.

⁵ M. Górski i in., *op. cit.*, s. 126.

⁶ Zob. szerzej H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor, *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Wydawnictwo Krupski i S-ka, Warszawa 1996, s. 119–121.

⁷ *Konstytucja RP* (Dz.U. z 16 lipca 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

⁸ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.).

⁹ *Ibidem*.

łań (na szczeblu międzynarodowym, krajowym, regionalnym, lokalnym), umożliwiające krajom rozwijającym się dążenie do realizacji swoich celów w powiązaniu z uzgodnionymi na szczeblu międzynarodowym zamierzeniami i celami w zakresie ubóstwa jest niezmiernie trudne i kosztowne¹⁰. Należy się tutaj bowiem przychylić do stwierdzenia Z. Sadowskiego, który określa zrównoważony rozwój jako taki typ rozwoju, w którym narastające ekologicznie koszty rozwoju, zagrażające w skali światowej warunkom życia następnych pokoleń, ulegają eliminacji dzięki świadomemu nakierowaniu działań gospodarczych ludzi na ochronę środowiska naturalnego¹¹.

W doktrynie zrównoważonego rozwoju podkreśla się, że najważniejszy jest rozwój społeczny, gospodarczy i ekonomiczny. Założeniem działań koncepcji zrównoważonego rozwoju, przyjętej w ramach planu działań Światowego Szczytu w Johannesburgu jest m.in. przyczynić się do ograniczenia ubóstwa poprzez zintegrowanie trzech elementów, takich jak rozwój gospodarczy, rozwój społeczny i ochrona środowiska. Działania te, prowadzone na wszystkich szczeblach administracji, dadzą efekt całościowy i przyczynią się do walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym¹². Wyjaśnienia założeń koncepcji zrównoważonego rozwoju w demokratycznym państwie prawnym i na płaszczyźnie działalności organów władzy państwowej odnajdujemy w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 czerwca 2006 r. K 23/05¹³. W uzasadnieniu do wyroku zostało wskazane, że zrównoważony rozwój ma szersze ujęcie niż ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego. W pojęciu tym mieści się także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej do – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia¹⁴.

Zrównoważony rozwój – opierający się na poszukiwaniu równowagi pomiędzy celami rozwoju ekonomicznego, spójności społecznej, ochrony środowiska oraz bardziej sprawiedliwych stosunkach między krajami, to nadrzędny cel Unii Europejskiej, stanowiący odniesienie dla wszelkich jej działań i polityk. Definicja legalna zrównoważonego rozwoju została zawarta w art. 3 pkt 50 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁵. Przez rozwój zrównoważony należy rozumieć taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodar-

¹⁰ M. Lechwar, *Problem ubóstwa a środowisko - aspekt instytucjonalny*, [w:] M.G. Woźniak (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Aspekt międzynarodowy, sektorowy, regionalny i lokalny*, z. 5, Katedra Teorii Ekonomii UR, Wyd. MITEL, Rzeszów 2004, s. 237.

¹¹ Z. Sadowski, *Dezyderat trwałego rozwoju i warunki jego spełnienia*. (Tezy), [w:] A. Pawłowski (red.), *Filozoficzne i społeczne uwarunkowania zrównoważonego rozwoju*, Monografie nr 16, PAN, Komitet Ochrony Środowiska, Lublin 2003, s. 14.

¹² *Światowy Szczyt w Sprawie Zrównoważonego Rozwoju. Plan Działań*, Biuletyn Informacyjny UM i RM „Rozwój zrównoważony”, nr 11, Warszawa 2002, s. 13–15.

¹³ OTK-A z 2006, z. 6, poz. 62.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.).

czych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Wymaga podkreślenia, że w Polsce zasada zrównoważonego rozwoju ma podstawy konstytucyjne, zatem jej charakter jest ustrojowy i zgodnie z nią działać mają wszystkie podmioty administracji publicznej¹⁶.

3. Zrównoważony rozwój a ubóstwo

Podczas Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro opracowany został jeden z najważniejszych dokumentów, związanych ze zrównoważonym rozwojem: Agenda 21, czyli wszechstronny plan działania na wiek XXI dla Narodów Zjednoczonych, rządów i grup społecznych w każdym obszarze, w którym człowiek ma wpływ na środowisko¹⁷. W ramach deklaracji przyjętych w ramach Szczytu Ziemi stwierdzono: „Ludzkość doszła do przełomowego momentu w historii. Kontynuując dotychczasową politykę, przyczyniamy się do pogłębienia przepaści gospodarczej w społeczeństwach i między państwami, rozszerzenia się sfer ubóstwa, głodu, chorób i analfabetyzmu. Będziemy też powodować postępującą degradację środowiska naturalnego, od którego zależy życie na Ziemi”. Konieczność podjęcia zmian była wówczas gorąco postulowana; jej wynikiem jest wniosek o potrzebie zmian inwestowania w przyszłość¹⁸. Kolejnym krokiem w ramach rozszerzania koncepcji zrównoważonego rozwoju i konieczności podjęcia działań były wnioski i cele wskazane w ramach Szczytu Milenijnego ONZ, w ramach którego zdefiniowano Milenijne Cele Rozwoju¹⁹. Za główne cele milenijnego rozwoju, który także rozwijał koncepcję zrównoważonego rozwoju, uznano:

- Wyeliminowanie skrajnego ubóstwa i głodu poprzez zmniejszenie o połowę liczby ludzi, których dochód nie przekracza 1 dolara dziennie.
- Zapewnienie powszechnego nauczania na poziomie podstawowym poprzez zapewnienie wszystkim możliwości ukończenia pełnego cyklu nauki na poziomie podstawowym.
- Promowanie równości płci i awansu społecznego kobiet poprzez wyeliminowanie do 2015 r. nierównego dostępu płci do wszystkich szczebli edukacji.

¹⁶ H. Lisicka, *Polityka ochrony środowiska w polityce państwa*, [w:] A. Papuziński (red.), *Polityka ekologiczna III Rzeczypospolitej*, Bydgoszcz 2000, s. 32–35; Z. Bukowski, *Lokalna agenda 21*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 3, s. 62.

¹⁷ T. Borys, W. Chmielewski, *Agenda 21 jako uniwersalne narzędzie zarządzania zrównoważonym rozwojem*, [w:] *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem*, UNDESA, Warszawa 2002, s. 4.

¹⁸ Niezbędne są nowe sposoby inwestowania w przyszłość, aby w XXI w. osiągnąć globalny zrównoważony rozwój. Zakres zaleceń waha się od nowych metod nauczania po nowe metody wykorzystania surowców i uczestniczenia w tworzeniu zrównoważonej gospodarki. Ambicją Agendy 21 jest bezpieczny i sprawiedliwy świat, w którym każda żywa istota będzie w stanie zachować swą godność, zob. szerzej T. Borys, W. Chmielewski, *op. cit.*

¹⁹ Zob. szerzej: *Milenijne Cele Rozwoju*, ONZ: www.unic.un.org/pl/cele.php

- Ograniczenie umieralności dzieci poprzez zmniejszenie o 2/3 wskaźnika umieralności dzieci w wieku do 5 lat.
- Stosowanie zrównoważonych metod gospodarowania zasobami naturalnymi poprzez uwzględnienie zasady zrównoważonego rozwoju w krajowych strategiach oraz stosowanie metod hamujących ubożenie zasobów środowiska naturalnego, jak również zmniejszenie o połowę liczby ludzi pozbawionych dostępu do czystej pitnej wody²⁰.

Gdy próbowano zbadać rezultaty osiągnięte przez dwa lata od Szczytu Milenijnego, okazało się, że nie są one optymistyczne, a Milenijne Cele Rozwoju nie mają szans na realizację w założonym terminie. Efektem szczytu w Johannesburgu było przyjęcie radykalnego planu działań na najbliższe dziesięć lat. Za najpilniejsze z nich uznano:

- Zmniejszenie o połowę liczby osób żyjących poniżej granicy ubóstwa (za 1 dolara lub mniej dziennie). Jest ich na świecie ok. 1 mld.
- Zmniejszenie o połowę liczby osób bez dostępu do wody pitnej i urządzeń sanitarnych.
- Zmniejszenie o dwie trzecie wskaźnika śmiertelności wśród niemowląt i dzieci oraz o trzy czwarte wskaźnika śmiertelności matek przy porodzie.
- Zahamowanie tempa wymierania rzadkich gatunków zwierząt i roślin.
- Odnowienie zasobów ryb w morzach i oceanach, przetrzebionych nadmiernymi połowami.
- Zaprzestanie produkcji i stosowania środków chemicznych szkodliwych dla ludzi i środowiska²¹.

W celu analizy koncepcji zrównoważonego rozwoju jako sposobu walki z ubóstwem i jednocześnie podkreślenia, że stanowi ono przeszkodę w zrównoważonym rozwoju, konieczne jest określenie problemu postrzegania ubóstwa. Ubóstwo, podobnie jak inne pojęcia z zakresu nauk społecznych, nie posiada jednoznacznej definicji. Określa się je zwykle jako stan, w którym jednostce czy grupie społecznej brakuje środków na zaspokojenie podstawowych potrzeb, uważanych w danej społeczności za niezbędne²².

Zgodnie z przyjętymi w ramach Deklaracji z Rio oraz Agendy 21 zasadami, wszelkie działania przyjęte przez organy władzy publicznej powinny służyć dynamice rozwoju i włączać społeczności regionalne w podejmowanie kluczowych decyzji. Jednocześnie zobligowanie się państw do działań w ramach agendy powinno integrować działalność organów administracji publicznej różnego szczebla. Agenda 21 stanowi program ogólnostanowiskowej współpracy, której celem jest osiągnięcie trwałego i zrównoważonego rozwoju.

²⁰ Zob. *Kampania Milenijna. Milenijne Cele Rozwoju dla Polski. Johannesburg w Polsce*, UNDP, Warszawa 2002.

²¹ J. Śleszyński, *Zapewnienie zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Raport: Milenijne cele rozwoju. Polska, Przedstawicielstwo Organizacji Narodów Zjednoczonych w Polsce*, Warszawa 2002, s. 26–28.

²² Zob. szerzej R. Paczuski, *Zrównoważony rozwój jako zadanie współczesnego państwa oraz rola polityki i prawa w jego realizacji*, [w:] A. Kowalkowski, M. Żygało (red.), *Planowanie, Zarządzanie i Ochrona Środowiska*, Wyd. Politechniki Świętokrzyskiej, Kielce 1998.

Rozumienie zrównoważonego rozwoju w Agendzie 21 wyłania się już z treści wstępu. Trwały i zrównoważony rozwój oznaczać powinien integrację środowiska i rozwoju²³. Integracja środowiska i rozwoju musi uwzględniać potrzebę zaspokojenia podstawowych potrzeb wszystkich ludzi, jednocześnie zapewnić im lepszy poziom życia przy zapewnieniu lepszej ochrony i zagospodarowania ekosystemów²⁴. Realizacja Agendy 21 powinna następować w zgodzie z zasadami przyjętymi w Deklaracji z Rio w sprawie środowiska i rozwoju²⁵. W kwestii działań, które mają być podjęte przez państwo, uznano, iż eliminacja ubóstwa, zmiana niezrównoważonych i promowanie zrównoważonych wzorców konsumpcji i produkcji oraz ochrona i zarządzanie przyrodniczą bazą zasobową rozwoju gospodarczego i społecznego stanowią nadrzędne cele i istotne wymogi zrównoważonego rozwoju, które jednocześnie zapewnią poprawę warunków życia społeczeństwa.

Zrównoważony rozwój to także zagadnienie ekonomiczne, które najczęściej ujmowane jest w nurcie ekonomii środowiska. Głównym założeniem w ramach ekonomii środowiska jest analiza wyborów pomiędzy walką z ubóstwem, przestrzeganiem zasad polityki etycznej, zapewnieniem przyszłym pokoleniom warunków rozwoju analogicznych do współczesnych a zachowaniem różnorodności kulturowej²⁶. Jednocześnie podmiot ekonomii środowiska ma za zadanie zidentyfikowanie obiektywnych ograniczeń w środowisku, które charakteryzuje się nieodwracalnością procesów przyrodniczych. W ramach oceny założeń ekonomii środowiska należy ją umieścić w nurcie ekonomii normatywnej, która uwydatnia rolę polityki państwa w kształtowaniu zjawisk ekonomicznych. Ekonomia ekologiczna bądź środowiskowa zakłada trwały i zrównoważony rozwój, który ma podlegać nie tyle wymogom racjonalności ekonomicznej, ile racjonalności społecznej²⁷.

4. Zrównoważony rozwój w działaniach administracji publicznej

Rolę i zadania władz oraz społeczności lokalnych i regionalnych w tworzeniu oraz realizacji zasad zrównoważonego rozwoju określa rozdział 28 Agendy 21. Podkreśla się w nim pożądaný sposób działania tych władz – uspołecznienie procesu podejmowania decyzji, samodzielność, przejawianie inicjatywy. W Agendzie zwraca się uwagę, że to właśnie społeczności lokalne i regionalne oraz ich poszczególne sektory (samorząd, organizacje pozarządowe, biznes czy lokalni i regionalni liderzy) tworzą, prowadzą i utrzy-

²³ K. Kępka, *Zasada zrównoważonego rozwoju i jej rola w międzynarodowej ochronie klimatu*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe. Zeszyty Naukowe”, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej imienia Stanisława Staszica w Białymstoku, 2009, nr 2, s. 12.

²⁴ *Ibidem*, s. 13.

²⁵ *Ibidem*, s. 12.

²⁶ T. Pakulska, M. Poniatowska-Jaksch, *Rozwój zrównoważony – „szeroka i wąska” interpretacja, stan wiedzy*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2010, s. 4.

²⁷ Zob. szerzej J. Cameron, *Applying Socio-ecological Economics*, „Ecological Economics” 1997, Vol. 23, s. 155–165; oraz F. Gale, *Theorizing Power in Ecological Economics*, „Ecological Economics” 1998, Vol. 27, s. 131–138.

mują infrastrukturę społeczną i ekonomiczną, gospodarują przestrzenią, kształtują i chronią środowisko przyrodnicze, kreują i realizują własne wizje rozwoju oraz współuczestniczą w realizacji wizji rozwoju regionalnego i kraju. Odgrywają też podstawową rolę w kształtowaniu świadomości ekologicznej poprzez promowanie i realizację idei zrównoważonego rozwoju. Nie bez przyczyny ponad dwie trzecie zadań ustalonych w Agendzie adresowanych jest właśnie do władz i społeczności lokalnych oraz regionalnych. To one powinny odgrywać kluczową rolę we wprowadzaniu globalnego programu działań, jakim jest Agenda 21.

W dorobku koncepcji działań administracji można odnaleźć określenie, iż zasada zrównoważonego rozwoju może stanowić wytyczne do działań administracji publicznej. Na mocy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego można założyć, iż w systemie prawa polskiego zasada zrównoważonego rozwoju jest klauzulą generalną, którą to organy administracji publicznej powinny stosować w ramach prawnych form działania. W doktrynie prawa administracyjnego oraz prawa konstytucyjnego zwraca się uwagę, że zrównoważony rozwój ma charakter wielowymiarowy, można bowiem mówić o działaniach na rzecz zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym, regionalnym czy też ogólnokrajowym. Lokalny wymiar zrównoważonego rozwoju polega na uwzględnianiu potrzeb społeczności w ramach rozwoju przestrzennego: na poziomie regionalnym – budowa polityki rozwoju regionalnego gwarantującego stabilny rozwój, w tym minimalizację konfliktów i napięć na tle społeczno-ekonomicznym²⁸; z kolei na poziomie ogólnokrajowym – tworzenie stosownych regulacji oraz promocja polityki równoważenia rozwoju²⁹. W działaniach administracji należy stworzyć taką koncepcję zrównoważonego rozwoju, która odpowiadałaby jednocześnie dwóm przeciwstawnym tendencjom. Tendencje te polegają na łączeniu zagadnień gospodarki rynkowej, dążącej do zapewnienia gospodarce efektywności, innowacyjności, konkurencyjności i dynamizmu, z drugą tendencją, która poprzez demokratyczne, samorządowe struktury dąży do równości, sprawiedliwości i szans dla wszystkich³⁰. Za zrównoważony rozwój w działaniach administracji publicznej można uznać „taki stan systemu społeczno-ekonomicznego i przyrodniczego, który pozwala redukować negatywne efekty postępu i przemian gospodarczych, związane przede wszystkim z wprowadzeniem gospodarki rynkowej i zmianami powiązań polskiej gospodarki w skali międzynarodowej”³¹. Same założenia koncepcji działań administracji na rzecz zrównoważonego rozwoju nie określają rozwoju jako zrównoważonego, wymagany jest bowiem odpowiedni stan struktury gospodarczej i społecznej, jak słusznie

²⁸ K. Wlaźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 60.

²⁹ P. Lorens, *Gospodarowanie przestrzenią a polityka równoważenia rozwoju*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 4, s. 27.

³⁰ J. Kołodziejski [w:] *Kierunki rozwoju lokalnego i regionalnego w Polsce, Materiały z konferencji w Osuchowie z dnia 27 listopada 1995 r.*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 12, s. 60.

³¹ B. Skomska, *Strategie rozwoju obszarów problemowych w pracach biur planowania regionalnego Centralnego Urzędu Planowania*, „Gospodarka Narodowa” 1995, nr 2–3, s. 35.

uznaje B. Skomska, a społeczeństwo, władze lokalne i regionalne powinny być przygotowane do podjęcia nowych wyzwań, a także akceptować zachodzące zmiany³². Konieczne jest także przekazanie narzędzi do realizacji założeń zrównoważonego rozwoju. Za takie narzędzia można uznać prawne formy działania administracji. Zdaniem Z. Leońskiego akty planowania w działalności administracji publicznej mogą odegrać szczególną rolę w kształtowaniu działalności administracji publicznej³³ w oparciu o zasady zrównoważonego rozwoju. Administracja publiczna ma możliwość planowania swoich działań, zmierzająca ona bowiem do świadomego kształtowania stosunków społecznych. Współczesne państwo i jego administracja, realizując idee interwencjonizmu, wkracza w dziedziny, które są szczególnie ważne w zaspokajaniu podstawowych potrzeb społecznych. W nawiązaniu do powyższego Z. Leoński podkreślał, iż wprawdzie obecnie zerwano z modelem centralistycznego planowania, charakterystycznego dla gospodarki państw socjalistycznych, jednak planowanie jest nadal koniecznym elementem racjonalnego działania również w sferze administracji publicznej³⁴. Także J. Zimmermann wskazuje, że ustawodawca przestał mieścić się w klasycznych podziałach i stanowi dla administracji publicznej formy działania łamiące nieraz utarte kryteria klasyfikacji³⁵. Doktryna prawa administracyjnego wskazuje, iż można zauważyć znaczący wzrost form działania administracji, które służyć mają kształtowaniu i prowadzeniu polityki w różnych dziedzinach, pojawiających się zwłaszcza w obszarze stymulowania i podnoszenia poziomu zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego.

W ramach stosowania zasady zrównoważonego rozwoju organ administracji nie może bezpośrednio odwoływać się do założeń Agendy 21, natomiast w aktach prawnych prawa powszechnie obowiązującego nie ma szczegółowych wytycznych dotyczących sposobu realizacji założeń zrównoważonego rozwoju. W przypadku, gdyby organ zamierzał skorzystać z zasady zrównoważonego rozwoju, badałby, czy w danej, konkretnej sprawie zachowana została proporcja pomiędzy wartościami, które pozostają ze sobą w konflikcie. Z zasady zrównoważonego rozwoju wynika nie tylko obowiązek wyważania wartości pozostających ze sobą w konflikcie, czyli zachowywania równowagi w aspekcie horyzontalnym. Obowiązek wyważania rozciąga się także na współczesne i przyszłe pokolenia³⁶. Choć J. Boć uważa, że koncepcja zrównoważonego rozwoju jest współcześnie bardziej ideą polityczną niż koncepcją pozwalającą na budowanie trwałej strategii gospodarczej³⁷.

³² *Ibidem*, s. 36.

³³ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 253.

³⁴ K. Właźlak, *op. cit.*, s. 61.

³⁵ J. Zimmermann, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego i definiowanie pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009 (R. LXXI), z. 2, s. 171.

³⁶ B. Rakoczy, *Zasada zrównoważonego rozwoju w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] B. Podskrobko (red.), *Wpływ idei zrównoważonego rozwoju na politykę państwa i regionów*, t. 1: *Problemy ogólnopaństwowe i sektorowe*, Białystok 2009, s. 33.

³⁷ J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997*, Kolonia, Wrocław 1998, s. 23 i nast.

Działania administracji publicznej na rzecz zrównoważonego rozwoju powinny objawiać się budową trwałej strategii gospodarczej, obywatel bowiem zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego ma prawo do bezpiecznego społecznie i ekologicznie życia, które nie może być realizowane tylko przez system zasiłków lub innych form wsparcia społecznego. Należy podkreślić, iż rozwój oparty na pomocy bezzwrotnej nie jest rozwojem zrównoważonym, gdyż nie generuje aktywności jednostek i grup społecznych. Pomoc państwa musi być nastawiona przede wszystkim na tworzenie możliwości działania i wspieranie aktywności indywidualnej. W związku z czym zrównoważony rozwój w działaniach administracji ma realizować zadania wskazane w *Strategii Rozwoju Zrównoważonego Polski do roku 2025*. We wskazanym dokumencie stwierdzono, że działania administracji publicznej mają wspomagać zintegrowane polityki i programy sektorowe, przede wszystkim polityka społeczna, polityka finansowa i fiskalna, polityka ochrony zdrowia, polityka ekologiczna, polityka edukacyjna, polityka pracy i płac, polityka rozwoju nauki i techniki, polityka rozwoju wsi i obszarów rolniczych, polityka rozwoju miast i terenów zurbanizowanych, polityka rozwoju kultury, kultury fizycznej i turystyki, polityka zwalczania przestępczości, polityka imigracyjna, plany i programy międzysektorowe, odpowiednie rozwiązania administracyjne, instytucjonalne i prawne³⁸.

5. Zakończenie

W Deklaracji z Rio w sprawie środowiska i zrównoważonego rozwoju stwierdzono, że człowiek jest głównym elementem zrównoważonego rozwoju, jego prawem bowiem jest prawo do życia w zgodzie z przyrodą i w przyrodzie. Kolejne szczyty ONZ w sprawie zrównoważonego rozwoju Ziemi wskazały, iż zaistniała konieczność tworzenia rozwiązań instytucjonalnych na rzecz rozwoju łączącego działania gospodarcze, społeczne, polityczne oraz elementów środowiska w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności. Realizacja przyjętych celów przez poszczególne instytucje międzynarodowe i krajowe ma istotne znaczenie dla skuteczności zwalczania ubóstwa. Podkreślić jednak należy potrzebę szerokiej współpracy na rzecz rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego. Właściwe realizowanie koncepcji zrównoważonego rozwoju przez administrację publiczną powinno opierać się na uwzględnianiu określonych zasad. Przede wszystkim władze lokalne muszą kierować się „zasadą równowagi”, co oznacza integrowanie różnorodnych celów społecznych, ekonomicznych i środowiskowych. Kolejną zasadą jest „zasada racjonalnego gospodarowania”, a więc maksymalizowanie korzyści przy danych nakładach finansowych bądź minimalizowanie kosztów przy

³⁸ *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Polski do 2025 roku, Wytyczne dla resortów*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 1999.

równorzędnym poziomie oczekiwanych efektów w ramach różnorodnych wariantów wykonania określonych zadań. Ostatnią zasadą jest „zasada symbiotycznego funkcjonowania poszczególnych podmiotów” w ramach danego samorządu terytorialnego³⁹. Zrównoważony rozwój obejmuje kwestie etyczne i moralne polegające na eliminowaniu oraz ograniczaniu modeli produkcji i konsumpcji zakłócających zrównoważony rozwój. Koncepcja ta zakłada również likwidację ubóstwa i zmniejszenie różnic w poziomie życia ludzi. Wskazać należy, że zasada zrównoważonego rozwoju obowiązuje każdego. Powszechny obowiązek respektowania zrównoważonego rozwoju dotyczy rozwoju społeczno-gospodarczego uwzględniającego uwarunkowania ochrony środowiska i zakłada ochronę podstawowych procesów ekologicznych, do czego przyczyniają się wszyscy obywatele.

³⁹ A. Zaleski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa, Oficyna Wydawnicza, wyd. 2, Warszawa 2007, s. 82–86.