

# Antoni Skowroński

---

## Idea zrównoważonego rozwoju w polskiej polityce ekologicznej

---

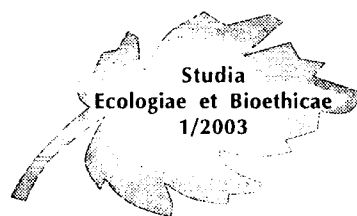
Studia Ecologiae et Bioethicae 1, 653-665

---

2003

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



Antoni SKOWROŃSKI\*

## Idea zrównoważonego rozwoju w polskiej polityce ekologicznej

W artykule tym zostaną przedstawione zagadnienia związane z kształtowaniem się polskiej polityki ekologicznej opartej na zasadach zrównoważonego rozwoju. Ten główny temat poprzedzony zostanie ogólnym wyjaśnieniem, czym jest koncepcja zrównoważonego rozwoju i co należy rozumieć pod pojęciem „polityki ekologicznej”. Kształtowanie się koncepcji zrównoważonego rozwoju w polskiej polityce ekologicznej, zostanie przedstawione w kontekście wybranych aktów prawnych, szczególnie zaś w kontekście pierwszej i drugiej polityki ekologicznej kraju.

### Czym jest zrównoważony rozwój?

Koncepcja zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*)<sup>1</sup>, rozwijana na świecie od początku lat siedemdziesiątych XX wieku, proponuje nowe wizje i sposoby rozwiązania ekologicznych problemów oraz mechanizmy rozwoju gospodarczego i społecznego oparte na zasadach trwałości i samopodtrzymywania się. Najogólniej można stwierdzić, że zrównoważony rozwój proponuje wiele nowych rozwiązań odbiegających od tradycyjnie przyjmowanych i realizowanych założeń rozwoju gospodarczego, technicznego i społecznego. Dąży on do pogodzenia różnych porządków: ekologicznego, społecznego, gospodarczego, techniczno-technologicznego, kulturowego i aksjologicznego. Koncepcja zrównoważonego rozwoju polega na włączeniu środowiska naturalnego do rozwoju społeczno-gospodarczego regionu, kraju czy w ujęciu globalnym całego świata<sup>2</sup>. Jest to „...rozwój ze społecznym i przyrodniczym otocze-

\* Instytut Ekologii i Bioetyki Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

<sup>1</sup> Ang. „*sustainable development*”: w języku polskim nazywany jest rozwojem zrównoważonym bądź po prostu ekorozwojem. Terminy te są często używane zamiennie. Również i w tym artykule będą posługiwali się zamiennie tymi dwoma terminami.

<sup>2</sup> H. Żukowska, *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska naturalnego*. (Na przykładzie województwa lubelskiego), Wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1996, s. 201.

niem człowieka"<sup>3</sup>. Zrównoważony rozwój zmierza do utrzymania bądź przywrócenia takich parametrów środowiska przyrodniczego, które „...umożliwiają osiągnięcie dotychczasowych celów rozwoju (stały wzrost dobrobytu, komfort życia, konsumpcja itp.) zapewniają zarazem ochronę człowieka i ważnych dla niego ekosystemów przed biologiczną degradacją i zagładą”<sup>4</sup>. Koncepcja ta zakłada więc trwałą poprawę jakości życia współczesnych i przyszłych pokoleń, co integralnie łączy się z poprawą stanu środowiska człowieka.

Idea ta, rozwijana i udoskonalana przez szereg lat, znalazła swoje dopełnienie w czasie II Szczytu Ziemi odbywającego się w dniach od 3 do 14 czerwca 1992 roku w Brazylii, w Rio de Janeiro. Uczestnicy tego spotkania porozumieli się w sprawie ogólnej filozofii zrównoważonego rozwoju i działań na rzecz jego wprowadzania w życie. Od tego czasu, pojęcie to na stałe zagościło w polityce i prawodawstwie międzynarodowym oraz poszczególnych krajów. Od dłuższego czasu jest to też kluczowe pojęcie w Polskim prawie ochrony środowiska i polityce ekologicznej.

### Kształtowanie się idei zrównoważonego rozwoju w Polsce

Światowa idea *sustainable development* przeniknęła do Polski już w latach siedemdziesiątych. W. Michajłow pojęcie „ekorozwój” definiował wówczas jako „...taki przebieg nieuchronnego i pożądanego rozwoju gospodarczego, któryby nie naruszał w sposób istotny i nieodwracalny środowiska życia człowieka (...), któryby godził prawa przyrody i ekonomii albo, jak się to często mówi, natury i kultury”<sup>5</sup>. W połowie lat osiemdziesiątych, koncepcją zrównoważonego rozwoju w sposób normatywny - jako pierwszy w naszym kraju - zajął się Polski Klub Ekologiczny. Wpisał ją do statutu i uwzględnił w programie swego działania<sup>6</sup>. W 1985 roku B. Zaufal zorganizował specjalną konferencję poświęconą temu zagadnieniu. Materiały z tej konferencji stanowią pierwsze polskie opracowania odnoszące się do zrównoważonego rozwoju. Z tej konferencji pochodzi też definicja ekorozwoju, sformułowana także przez B. Zaufala. Przez ekorozwój rozumie on najogólniej „...prowadzenie wszelkiej dzia-

---

<sup>3</sup> L. MICHNOWSKI, *Ekorozwój – nadzieja, konieczność, szansa*, „Nauka”, 1994, nr 1, s. 145.

<sup>4</sup> Z. HULL, *Dylematy i wymiary ekorozwoju*, „Postępy Nauk Rolniczych”, 1993, nr 3, s. 7.

<sup>5</sup> Cyt. za: B. ZAUFEL, *Czas ekorozwoju. Refleksje na tle reformy gospodarki i stanu ekologicznego środowiska*, „Aura” nr 8, 1981, s. 24.

<sup>6</sup> Por. M. GEISE, *Koncepcja „sustainable development” jako alternatywna droga rozwoju społeczno-gospodarczego*, w: *Kultura ekologiczna – Transformacja – Biznes*. Materiały Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej. Bydgoszcz – Myślęcinek 8-9 września 1999 roku, prac. zbior. pod red. A. PAPUZIŃSKIEGO I S. BACZULISA, Bydgoskie Towarzystwo Naukowe, Bydgoszcz 1999, s. 146-147.

łałności gospodarczej w harmonii z przyrodą i tak, aby nie spowodować w przyrodzie żywej zmian nieodwracalnych”<sup>7</sup>. Od tego spotkania zaczęto częściej badać, doprecyzowywać i rozwijać zasady i cele zrównoważonego rozwoju w wielu publikacjach, konferencjach i debatach związanych z tym zagadnieniem<sup>8</sup>.

Polski Klub Ekologiczny, podejmując badania dotyczące zrównoważonego rozwoju i przyjmując tezy programowe, sformułował opisową definicję zrównoważonego rozwoju. W przyjętych przez siebie tezach stwierdzał, że ekorozwój w ogólnych zarysach polega na:

- podporządkowaniu rozwoju gospodarczego możliwościom posiadanego środowiska naturalnego;
- zintegrowaniu działalności gospodarczej z ochroną środowiska naturalnego i jakością życia społeczeństwa;
- ograniczeniu wybujałych ambicji i aspiracji, nie mających pokrycia w naturalnych zasobach kraju oraz wyhamowaniu sztucznie rozbudzonych „niezwykłych” potrzeb, napędzanych modą i reklamą;
- dążeniu do samowystarczalności, przede wszystkim przez zaspokojenie potrzeb na:
  - podstawowe produkty żywnościowe, z zapewnieniem ich właściwej jakości,
  - energię, przy maksymalnym wykorzystaniu źródeł odnawialnych energii i zdecydowanym odrzuceniu energii jądrowej,
  - zdrową wodę, przede wszystkim dla potrzeb komunalnych i rekreacyjnych,
  - zdrowe warunki życia, możliwość rekreacji i wypoczynku na terenach o walorach naturalnych,
- dążenie do równomiernego, harmonijnego rozwoju wszystkich regionów kraju i ograniczenie specjalizacji regionalnej w granicach uzasadnionych walorami naturalnymi;
- preferowanie różnorodności rozwiązań we wszystkich dziedzinach życia;
- oparciu rozwoju społeczno-gospodarczego na małych i średnich jednostkach strukturalnych, zdolnych do trwałego przeprofilowania w miarę zmieniających się warunków;

---

<sup>7</sup> B. ZAUFAL, *Problematyka i założenia ekorozwoju*, w: *Ekorozwój szansą przetrwania cywilizacji*, Materiały z konferencji Polskiego Klubu Ekologicznego. Prace naukowe okręgu Małopolska, t. 3, Wyd. AGH, Kraków 1986, s. 17.

<sup>8</sup> Jednym z takich spotkań, było Seminarium Komisji Zagospodarowania Środowiska Przyrodniczego Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, pt. „Ekologiczny wariant rozwoju kraju”, które odbyło się w Jabłonnej koło Warszawy w dniach 7-8 maja 1987 r. Na tym spotkaniu doprecyzowano zasadę ekorozwoju w stosunku do gospodarki rolnej, gospodarki wodnej, gospodarki energetycznej oraz zagadnienia zanieczyszczenia powietrza. Por. „Nauka Polska”, 1988, nr 5, s. 175-178.

- zwiększeniu zaangażowania każdego człowieka w organizację życia społeczno-gospodarczego kraju lub regionu i zarządzania nim;
- zaprzestaniu traktowania środowiska naturalnego wyłącznie jako zbioru zasobów potrzebnych tylko człowiekowi<sup>9</sup>.

Tezy te stanowiły pierwsze systemowe i normatywne określenie treści i zakresu koncepcji zrównoważonego rozwoju. Te pierwsze wysiłki intelektualne można uznać za fundamentalne dla działań zmierzających do wprowadzenia zasady zrównoważonego rozwoju do polskiej polityki ekologicznej.

### Rozumienie „polityki ekologicznej”

Pojęcie „polityka” – oznacza współcześnie naukę o umiejętności rządzenia i kierowania sprawami społeczeństwa, a także działalności sformalizowanej organizacji – z ośrodkiem decyzji – zmierzającej do realizacji ważnych celów społecznych i gospodarczych za pomocą określonych środków<sup>10</sup>. Pojęcie „polityki ekologicznej” po raz pierwszy zostało użyte w Deklaracji Sztokholmskiej w 1972 roku. W treści tego dokumentu znalazł się zapis, iż „władze lokalne i państwowe ponoszą odpowiedzialność za właściwą politykę ekologiczną w zasięgu ich jurysdykcji”<sup>11</sup>. Samo pojęcie „polityka ekologiczna”, przeszło dużą ewolucję znaczeniową w ciągu kolejnych lat, pozostając wciąż nie do końca sprecyzowane i dlatego różnie pojmowane<sup>12</sup>. O powstaniu nowej polityki problemowej można mówić dopiero wtedy, gdy wejdzie ona w zakres działalności praktycznej państwa oraz stanie się dyscypliną naukową.

W Polsce proces kształtowania polityki ekologicznej rozpoczął się w drugiej połowie lat siedemdziesiątych. Najpierw nazywano ją „polityką gospodarczą w dziedzinie ochrony środowiska”<sup>13</sup>, potem „polityką środowiskową”<sup>14</sup>, a także „polityką sozologiczną”<sup>15</sup>. Wszystkie te określe-

<sup>9</sup> Ku cywilizacji ekorozwoju. Tezy programowe Polskiego Klubu Ekologicznego, „Nauka Polska”, 1988, nr 5, s. 179-180.

<sup>10</sup> Za: Polityka ekonomiczna. Problemy i analizy, pod red. B. Prandeckiej, Ossolineum” 1991, s. 14-15.

<sup>11</sup> Za: J. MACHOWSKI, Problemy prawne ochrony środowiska, Wyd. Akademickie „Żak”, Warszawa 2000, s. 26.

<sup>12</sup> Por. szerzej: H. LISICKA, *Ochrona środowiska czy ekologia?*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka”, Wrocław 1999, nr 1.

<sup>13</sup> Takie poglądy formułowali m.in.: B. PRANDECKA, *Nauki ekonomiczne a środowisko przyrodnicze*, PWE, Warszawa 1983, s. 224; K. GÓRKA, *Racjonalne wykorzystanie zasobów środowiska naturalnego i jego ochrona w procesie kształtowania rozwoju przemysłu*, Wyd. AE, Kraków 1985, s. 94.

<sup>14</sup> Por. K. GÓRKA, B. POSKROBKO, *Ekonomika ochrony środowiska*, PWE, Warszawa 1991.

<sup>15</sup> Zob.: *Zarys polityki sozologicznej*, pod red. E. PIĄTEK, „Ossolineum”, Warszawa 1986.

nia eksponowały przyrodniczo-techniczny aspekt problemu<sup>16</sup>. Dopiero na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych zauważono, że polityka ekologiczna ściśle wiąże się z polityką społeczną<sup>17</sup>. Opracowano wówczas narodowy Program Ochrony Środowiska do 2010 roku oraz sformułowano zadania polityki środowiskowej w myśl ustaleń „Okrągłego stołu” z 1989 roku<sup>18</sup>. Wszystkie jednak te działania polityczne problematykę ochrony i zagospodarowania środowiska, pozostawiały na marginesie działań legislacyjnych i decyzyjnych.

Obecnie uważa się, że „polityka ekologiczna powinna być samodzielnym kierunkiem badań naukowych i działań politycznych, równorzędnym polityce społecznej i gospodarczej, a nawet powinna mieć w stosunku do nich rolę wiodącą”<sup>19</sup>. Powtarzając za B. Prandeką można stwierdzić, że polityka ekologiczna jest to nauka o umiejętności kierowania oraz sterowania interakcją „społeczeństwo – przyroda”<sup>20</sup>. Zaś F. Piątek określając politykę ekologiczną polityką sozologiczną, rozumie przez nią „...naukę o wieloszczeblowym kierowaniu procesami ochrony środowiska, tj. racjonalnym wykorzystaniu i reprodukcji jego zasobów w szczególności przy pomocy planów (prognoz) i narzędzi regulacji, dla zapewnienia niezbędnej skuteczności i efektywności poczynań w tym zakresie”<sup>21</sup>. Natomiast B. Poskrobko uważa, że polityka ekologiczna „jest to świadoma i celowa działalność państwa, która polega na racjonalnym

---

<sup>16</sup> W latach sześćdziesiątych ograniczało się do rozpoznania zagrożeń środowiskowych i postulowania ograniczenia negatywnych oddziaływań na środowisko. W latach siedemdziesiątych, w obrębie polityki ekologicznej podjęto działania zmierzające do łagodzenia „technogennego obciążenia środowiska”. Działania te polegały na wprowadzaniu przepisów ograniczających negatywny wpływ gospodarki na środowisko przyrodnicze i budowie urzędzeń oczyszczających. Por. K. GÓRKA, *Polityka przemysłowa a ochrona środowiska naturalnego w Polsce, w: Transformacja systemu gospodarczego w Polsce a środowisko przyrodnicze. Referaty i komunikaty wygłoszone na konferencji naukowej we Wrocławiu 23 września 1994 roku*, Biblioteka „Ekonomia i Środowisko”, Wrocław 1994, s. 11.

<sup>17</sup> Spowodowane to mogło być potęgującą się sytuacją niezadowolenia społecznego w naszym kraju i niebezpiecznym narastaniem poważnych zagrożeń ekologicznych, np. wybuch elektrowni atomowej w Czarnobylu. W tej sytuacji organy władzy zaczęły usprawniać system instrumentów ekonomicznych, stymulujących ochronę środowiska.

<sup>18</sup> Por. K. GÓRKA, *Polityka przemysłowa a ochrona środowiska naturalnego w Polsce, w: Transformacja systemu gospodarczego w Polsce a środowisko przyrodnicze. Referaty i komunikaty wygłoszone na konferencji naukowej we Wrocławiu 23 września 1994 roku*, Biblioteka „Ekonomia i Środowisko”, Wrocław 1994, s. 12.

<sup>19</sup> Za: B. POSKROBKO, *Spoleczne czynniki ochrony środowiska, w: Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, prac. zbior. pod red. K. GÓRKA, B. POSKROBKO, W. RADECKI, Państwowe Wyd. Ekonomiczne, Warszawa 1991, s. 53.

<sup>20</sup> B. PRANDEKA, *Przedmiot zainteresowań i badań polityki ekonomicznej*, „Studia Ekonomiczne INE PAN”, nr 6, Warszawa 1984, s. 13.

<sup>21</sup> Cyt. za: *Zarys polityki sozologicznej*, pod red. E. PIĄTEK, „Ossolineum”, Warszawa 1986, s. 27.

kształtowaniu środowiska przyrodniczego poprzez jego właściwe użytkowanie i ochronę opierającą się na poznanych prawach przyrodniczych, ekonomicznych i społecznych<sup>22</sup>. W literaturze przedmiotu najczęściej spotyka się dzisiaj termin „polityka ekologiczna”, z czym nie zgadza się H. Lisicka. Uważa ona, że termin „polityka ekologiczna” sugeruje, iż przedmiotem tej polityki są wzajemne stosunki zachodzące między człowiekiem a światem roślin i zwierząt. Tym czasem „polityka” dotyczy władzy, którą zdobywają poszczególni ludzie lub ugrupowania polityczne. Podmiotem polityki są więc ludzie, a rośliny i zwierzęta mogą być jedynie przedmiotem zainteresowania polityki tylko wtedy, gdy ich istnienie związane jest z szeroko rozumiana działalnością człowieka. Z tego względu właściwszym wydaje się używanie terminu „polityka ochrony środowiska”<sup>23</sup>. Niemniej jednak, termin „polityka ekologiczna”, jest upowszechniony i utrwalony w świadomości naszego społeczeństwa poprzez publikacje prasowe, a od 1991 używany jest w kolejnych dokumentach ministerialnych, rządowych i parlamentarnych. To skłania do operowania właśnie takim a nie innym pojęciem.

Nowa sytuacja polityczna Polski zaistniała po czerwcu 1989 roku, wymusiła zmiany w sferze polityki ekologicznej naszego państwa. W czasie obrad „Okrągłego Stołu” sformułowano następujące zadania polityki ekologicznej:

- przyjęcie zasady ekorozwoju za podstawę polityki gospodarczej i społecznej oraz przestrzennego zagospodarowania kraju,
- restrukturyzację gospodarki narodowej oraz przyśpieszenie wdrażania technologii małodopadowych i bezodpadowych, zmniejszanie materiałochłonności produkcji,
- opracowanie regionalnych koncepcji ekorozwoju,
- wyeliminowanie z produkcji rolnej i przetwórstwa żywnościowego technik i środków sprzyjających skażeniu żywności
- uporządkowanie systemu sterowania ochroną środowiska<sup>24</sup>.

Wdrażanie zasady zrównoważonego rozwoju do polityki ekologicznej. Pierwszym doniosłym dokumentem określającym politykę Polski w

---

<sup>22</sup> B. POSKROBKO, *Sterowanie procesami ochrony środowiska*, Wyd. Politechniki Białostockiej, Białystok 1993, s. 102; tenże, *Podstawy polityki ekologicznej*, w: *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, wyd. III zmienione, prac. zbior. pod red. K. GÓRKA, B. POSKROBKO, W. RADECKI, Państwowe Wyd. Ekonomiczne, Warszawa 1998, s. 65.

<sup>23</sup> Zob.: LISICKA H., *Polityka ochrony środowiska w polityce państwa*, w: *Polityka ekologiczna III Rzeczypospolitej*, prac. zbior. pod red. A. PAPUZIŃSKI, Akademia Bydgoska im. Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2000, s. 21-22.

<sup>24</sup> H. ŻUKOWSKA, *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska naturalnego*, Wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1996, s. 66-67.

ochronie środowiska, o długookresowym horyzoncie czasowym do 2020 roku, był przygotowany przez Rząd w 1990 roku projekt „Polityki ekologicznej państwa”<sup>25</sup>. We wrześniu 1990 roku na międzynarodowej konferencji naukowej w Białowieży przyjęto deklarację ekorozwoju „Środowisko a rozwój Polski”<sup>26</sup>. Dokument ten stał się odpowiedzią na potrzebę tworzenia nowych rozwiązań instytucjonalnych w Polsce, propagujących zrównoważone społeczeństwo, gdzie rozwój gospodarczy, ochrona środowiska i demokratyzacja są ze sobą zharmonizowane. Autorzy Deklaracji podali zestaw celów i zasad oraz ogólnych i szczegółowych zaleceń, koniecznych do tworzenia warunków społeczeństwa ekorozwoju<sup>27</sup>. Głównym celem a zarazem najważniejszą zasadą przyjętą w tym dokumencie jest „prawo do życia każdego obywatela w czystym, zdrowym i bezpiecznym środowisku obecnie i w przyszłości. Postuluje się w niej wzrost udziału społeczeństwa w ochronie środowiska poprzez realizację potrzeb każdego obywatela, a z drugiej strony odpowiedzialność za wprowadzanie w życie zasad ekorozwoju”<sup>28</sup>.

Po raz pierwszy w ustawodawstwie polskim idea zrównoważonego rozwoju pojawiła się w Uchwale Sejmu RP, przyjętej w dniu 10 maja 1991 roku w postaci Polityki ekologicznej Państwa. Dokument ten określał zmierzania polityki ekologicznej kraju z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju, tj. zintegrowanego procesu zaspakajania potrzeb i aspiracji społecznych z jednoczesnym zintegrowaniem ich z możliwościami środowiska naturalnego<sup>29</sup>. Według założeń tej polityki, rozwój oparty na zasadach ekologicznej gospodarki rynkowej, powinien doprowadzić

---

<sup>25</sup> Polityka ekologiczna państwa, URM, Warszawa 1991 (material powielony).

<sup>26</sup> Deklaracja stała się częścią międzynarodowego programu badawczego Instytutu Spraw Publicznych im. Huberta H. Humphreya Uniwersytetu Minnesota pod tytułem „Budowanie instytucji dla wyzwania ekologicznego”. W Polsce Konferencja została zorganizowana przy udziale: Instytutu Spraw Publicznych im. Huberta H. Humphreya Uniwersytetu Minnesota, Instytutu Inżynierii Środowiska Politechniki Białostockiej, Światowego Funduszu Ochrony Dzikich Zwierząt Waszyngton DC i Polskiego Klubu Ekologicznego. Deklaracja składająca się z pięciu rozdziałów i 120 punktów, została opublikowana w: *Środowisko a rozwój Polski. Deklaracje ekorozwoju. Przyjęta przez uczestników Międzynarodowej Konferencji na temat: „Nowe rozwiązania instytucjonalne w ochronie środowiska”*, Białowieża 17-20 września 1990 r., pod red. B. Poskrobko, Warszawa-Białystok 1992.

<sup>27</sup> Zalecenia zawarte w „Deklaracji ekorozwoju” zostały oparte na czterech podstawowych zasadach:

- konsolidacji społeczeństwa demokratycznego,
- wprowadzaniu pełnej gospodarki rynkowej,
- efektywnym i oszczędnym użytkowaniu zasobów naturalnych,
- znaczącym wzroście świadomości ekologicznej społeczeństwa. Zasady te zostały wypunktowane na wstępie Deklaracji w Resume. Patrz: *Środowisko a rozwój...dz. cyt.*, s. 7.

<sup>28</sup> Tamże, s. 9

<sup>29</sup> Por. W sprawie ekorozwoju, „*Środowisko*” nr 5(94), s. 7.



do indywidualnego bezpieczeństwa ekologicznego obywateli kraju. Wydaje się jednak, że całkowita swoboda gospodarcza nie jest sprzyjająca wdrażaniu zasad ekorozwoju. Potrzebny jest element nadzoru i pewnej kontroli rozwoju społeczno-gospodarczego.

W 1994 roku Parlament Rzeczypospolitej Polskiej przyjął następny dokument uzupełniający „Politykę ekologiczną państwa”, a mianowicie „Program wykonawczy do polityki ekologicznej państwa do 2000 roku”<sup>30</sup>. Oba te dokumenty wyznaczając zasady postępowania wobec środowiska i ustalając priorytety w jego ochronie, dały początek nowemu podejściu do ochrony środowiska. Potwierdzeniem obranego kierunku polityki ekologicznej, opartej na założeniach zrównoważonego rozwoju, była Uchwała Sejmu z początku 1995 roku. W zapisie tym posłowie uznali zrównoważony rozwój za konieczność i obowiązek współczesnej cywilizacji i rekomendowali jego kontynuację na gruncie polskim. Jednocześnie Sejm zalecił Rządowi „...doskonalenie interdyscyplinarnych i wielostronnych działań w polityce gospodarczej zagranicznej, tak aby była przestrzegana zasada zrównoważonego rozwoju. [...] Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju nie jest tylko obowiązkiem resortu ochrony środowiska, ale w równym stopniu dotyczy wszystkich centralnych organów administracji państwowej”<sup>31</sup>.

Pomimo takiej rekomendacji Sejmu, po pierwszych latach euforii związanych z przemianami ustrojowymi i po okresie dynamicznego rozwoju prawa i polityki ekologicznej, nastąpiła stagnacja i czas zastoju. Co prawda w lipcu 1994 roku Sejm przyjął „Ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym”, w której w art. 1 znalazł się taki zapis: „Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym (...) określa zakres oraz sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania, przyjmując ekorozwój jako podstawę tych działań...”<sup>32</sup>. Zrównoważony rozwój stał się w tej ustawie podstawą i nadrzędnym celem rozwoju społeczno-gospodarczego kraju.

Inną uchwałą Parlamentu Polskiego z roku 1994, jest Uchwałą Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie polityki ekologicznej państwa. Senat w tej uchwale uznał zrównoważony rozwój, za jedyną możliwą drogę prowadzącą do zagwarantowania potrzeb i aspiracji państwa i społeczeństwa, a także dostrzegął w realizacji założeń tej idei, klucz do integracji europejskiej naszego kraju. Senatorowie zalecili także, aby ekorozwój był

---

<sup>30</sup> Program wykonawczy do polityki ekologicznej państwa do 2000 roku, Rada Ministrów, Warszawa, wrzesień 1994 (materiał powielony).

<sup>31</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 stycznia 1995 roku w sprawie polityki zrównoważonego rozwoju, M.P. nr 4, Poz. 47.

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jednolity: (Dz. U. 1999 r. Nr 15, poz. 139).

realizowany „...przez wszystkie sektory z pełnym, świadomym i aktywnym udziałem całego społeczeństwa...”<sup>33</sup>. Tego samego roku przyjęto też „Strategię dla Polski”<sup>34</sup>, w której zabrakowało jakichkolwiek odniesień do zrównoważonego rozwoju. Błąd ten częściowo naprawiono rok później, umieszczając w rozszerzonej wersji „Strategii dla Polski” cały rozdział poświęcony „Ochronie środowiska i ekorozwojowi”<sup>35</sup>. Założenia polityki zrównoważonego rozwoju znalazły się także w późniejszej „Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski do 2010 roku”<sup>36</sup>. Są to ważniejsze ustalenia polityczne nawiązujące do zasady zrównoważonego rozwoju.

### **Zrównoważony rozwój w Konstytucji RP**

Wraz z zachodzącymi w naszym kraju zmianami ustrojowymi, konieczna stała się zmiana dotychczasowej Konstytucji. W pracach nad nową Konstytucją nie pominięto również kwestii związanych z ochroną środowiska. Pomimo różnic politycznych czy wręcz ideologicznych, w ostatecznej redakcji Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej przyjęta i uchwalona została przez Parlament 2 kwietnia 1997 roku. W tak wysokiej randze akcie prawnym, znalazły się również uregulowania dotyczące problemu ochrony środowiska<sup>37</sup>. W rozdziale I, dotyczącym problemów ustrojowych Rzeczypospolitej, w art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stwierdza się, że: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa na-

---

<sup>33</sup> Uchwała Senatu RP z dnia 4 listopada 1994 r. w sprawie polityki ekologicznej państwa, M.P. nr 59, poz. 510.

<sup>34</sup> G. KOŁOTKO, *Strategia dla Polski*, „Poltext”, Warszawa 1994.

<sup>35</sup> Rozdział ten zamieszcza S. KOZŁOWSKI w swojej książce: *W drodze do ekorozwoju*, PWN, Warszawa 1997, s. 203-205.

<sup>36</sup> Por. Zarządzenie koncepcji strategii rozwoju kraju do 2010 roku. Wersja zaakceptowana na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 16 kwietnia 1996r., Centralny Urząd Planowania, Warszawa, maj 1996 (materiał powielony); Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski do 2010 roku. Projekt, Centralny Urząd Planowania, Warszawa, grudzień 1996 r. (materiał powielony).

<sup>37</sup> W Konstytucji z 1997 r. aż w 18 artykułach znajdują się odniesienia do ochrony środowiska i kwestii zrównoważonego rozwoju. Bezpośrednio zagadnienia te porusz 5 artykułów (art. 5, 31 ust. 3., 68 ust. 4, 74 i 86), zaś w pośredni sposób 13 (art. 6, 22, 38, 61stt. 1 i 2, 63, 68 ust. 1, 81-84, 228, 232 i 233). Za tekstem: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Powszechna skarga konstytucyjna w prawie polskim. Wzór powszechnej skargi konstytucyjnej. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym. Inne akty prawne, wprowadzenie i opracowanie wzoru skargi*: prof. L. Falandysz, Wyd. Zrzeszenia Prawników Polskich, Warszawa 1998.

rodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju<sup>38</sup>. Artykuł ten przyznaje zrównoważonemu rozwojowi priorytetowe miejsce w narodowej ochronie środowiska. Konstytucja uważa tą ideę za główny cel i zadanie w realizacji polityki ekologicznej państw.

Konstytucja traktuje sprawę ochrony środowiska jako prawo i odpowiedzialność sytuującą się wśród wolności i praw ekonomicznych, społecznych i kulturowych obywateli. Równocześnie Ustawa zasadnicza nakłada na organy władzy publicznej, obowiązek troski o odpowiednie środowisko życia i zapobieganie wszelkim negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji tegoż środowiska<sup>39</sup>. Z art. 74 ust. 2 wynika, że odpowiedzialność państwa, to odpowiedzialność jego organów władzy – ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Obowiązki państwa występują w korelacji do praw podstawowych, ale nie jako przedmiot roszczeń, lecz jako proponowane cele polityki państwa<sup>40</sup>. Obowiązek ochrony środowiska spoczywa również na każdym obywatelu.

Przyjęta w Konstytucji zasada zrównoważonego rozwoju, stała się motywem dla dalszego rozwoju polityki ekologicznej naszego kraju. Została ona już wkrótce uzupełniona zasadami szczegółowymi i pomocniczymi. W ogóle ostatnie lata XX wieku przyspieszyły rozwój różnych programów i strategii związanych z ochroną środowiska i zrównoważonym rozwojem. Podyktowane to było w znacznej mierze aspiracjami Polski związanymi z członkostwem w Unii Europejskiej i co się z tym łączy, z dostosowywaniem naszego prawa, ekonomii i polityki do norm unijnych.

## II polityka ekologiczna państwa

Nowy porządek konstytucyjny naszego państwa, wymagał dostosowania do niego nowej polityki ekologicznej kraju oraz dostosowania do tej polityki odpowiedniego planu działania i strategii branżowych. W 1999 roku Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zobowiązał Rząd do opracowania „Strategii zrównoważonego rozwoju Polski do 2025 roku”. Strategia

---

<sup>38</sup> Art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej..., dz. cyt., s. 31-32.

<sup>39</sup> W rozumieniu Konstytucji, to władza publiczna ma odpowiadać za przygotowanie i prowadzenie właściwej polityki ekologicznej gwarantującej bezpieczeństwo ekologiczne Państwa współczesnym i przyszłym pokoleniom i ma wspierać działania obywateli w tym zakresie. Niezwykle ważny w tym zakresie jest art. 74, stanowiący, że: „Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom; ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych; każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska; władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu ochrony środowiska”. Art. 74 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>40</sup> R. SOBĄŃSKI, Prawo człowieka a ekologia, w: Prawa człowieka w państwie ekologicznym

ta miała kierować się zasadą zrównoważonego rozwoju<sup>41</sup>. Zrównoważony rozwój, stał się też zasadą wiodącą „II polityki ekologicznej państwa”.

Głównym celem nowej polityki ekologicznej państwa<sup>42</sup>, jest zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego kraju w XXI wieku (mieszkańców, infrastruktury społecznej i zasobów przyrodniczych) oraz stworzenie podstaw dla opracowania i realizacji strategii zrównoważonego rozwoju<sup>43</sup>. Wymaga to wprowadzenia zabezpieczeń przed niekorzystnym oddziaływaniem na środowisko działalności gospodarczej prowadzonej na terenie Polski i poza jej granicami. Szczegółowe działania w tym zakresie mają polegać m.in. na: racjonalnym użytkowaniu zasobów wody, stopniowym zmniejszaniu materiałochłonności i odpadowości produkcji, zmniejszaniu energochłonności gospodarki i wzroście wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych, ochronie gleby, ochronie zasobów kopalnych oraz racjonalnej eksploatacji zasobów leśnych<sup>44</sup>.

Realizacja tego głównego celu polityki ekologicznej państwa, oparta jest na zasadzie zrównoważonego rozwoju, którą uzupełnia szereg zasad szczegółowych i pomocniczych<sup>45</sup>. Szczegółowe cele „II polityki ekologicznej państwa” określone zostały w trzech horyzontach czasowych:

- krótkookresowym do 2003 roku, w którym cele koncentrować się będą na pracach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej,
- średniookresowym do 2010-2012 roku, w którym cele będą dotyczyły przedsięwzięć związanych z ostatecznym wdrożeniem przez Polskę prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej,
- długookresowym do 2025 roku, w którym cele powinny stanowić przesłanki dla wdrożenia perspektywicznej strategii zrównoważonego rozwoju kraju<sup>46</sup>.

---

<sup>41</sup> W związku z tym Sejm w swojej rezolucji proponuje, żeby różne programy, strategie i plany rozwoju gospodarczego, społecznego i ochrony środowiska, powinny być ze sobą wzajemnie zintegrowane i wzajemnie powiązane celami, zadaniami oraz instrumentami wdrażania, lokując je w jednolitym, strategicznym nurcie rozwoju zrównoważonego. Rezolucja Sejmu RP z dnia 19 lutego 1999 r. w sprawie przedstawienia przez Radę Ministrów strategii zrównoważonego rozwoju Polski (druk sejmowy).

<sup>42</sup> Określenie to będzie stosowane zamiennie z „II polityką ekologiczną państwa”.

<sup>43</sup> M. HALINIAK, *Działania na rzecz ochrony środowiska w Polsce w świetle polityki ekologicznej państwa*, w: *Polityka ekologiczna III Rzeczypospolitej...*, dz. cyt., s. 90.

<sup>44</sup> Por. II polityka ekologiczna państwa, Opracowano w Ministerstwie Środowiska, Rada Ministrów, Warszawa, grudzień 2000 r, s. 5-6.

<sup>45</sup> Wśród tych zasad pomocniczych za „II polityką ekologiczną państwa” można wymienić: 1) zasadę przezroczności (działania z wyprzedzeniem bez czekania na pełne naukowe potwierdzenie zagrożeń), 2) zasadę integracji polityki ekologicznej z politykami sektorowymi, 3) zasadę równego dostępu do środowiska przyrodniczego (sprawiedliwość międzypokoleniowa, sprawiedliwość międzyregionalna i międzygrupowa; równoważenie szans między człowiekiem i przyrodą), 4) zasadę regionalizacji, 5) zasadę uspołecznienia (zaangażowanie obywateli i grup

Do priorytetowych modeli realizacji polityki ekologicznej państwa zaliczono stosowanie tzw. dobrych praktyk gospodarczych i systemów zarządzana środowiskiem, które pozwalają kojarzyć efekty gospodarcze z efektami ekologicznymi, w szczególności w takich sektorach jak:

- przemysł i energetyka, przez stosowanie czystej produkcji, poprawę efektywności energetycznej oraz stosowanie alternatywnych źródeł energii,
- transport, poprzez wprowadzenie ekologicznych paliw i pojazdów oraz zmiany systemowe w transporcie polegające na promowaniu kolei i transportu publicznego w miastach,
- rolnictwo, poprzez stosowanie „dobrych praktyk rolniczych” oraz wprowadzanie krajowego systemu atestowania żywności,
- leśnictwo, zapewniając wzrost lesistości oraz renaturalizację obszarów leśnych,
- gospodarkę komunalną, poprzez unowocześnienie systemów grzewczych, zmniejszanie strat w sieciach wodociągowych i oszczędzanie wody, ocieplanie budynków, segregację odpadów komunalnych i odzysk surowców wtórnych, wykorzystywanie ciepła odpadowego<sup>47</sup>.

Do podstawowych narzędzi realizacji tej polityki, dokument zalicza: instrumenty prawne i administracyjne, które dostosowane są do rozwiązań unijnych, doskonałe instrumenty ekonomiczne i mechanizmy finansowania w ochronie środowiska, system monitoringu i kontroli, strategiczne oceny oddziaływania na środowisko planów i programów gospodarczych, porozumienia dobrowolne organizacji przemysłowych z rządem, właściwie funkcjonujący system planowania przestrzennego oraz szeroki udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji. Dla realizacji tych celów potrzebne są określone nakłady finansowe. Ocenia się, że dla realizacji celów polityki ekologicznej w okresie 2000-2010, łączne nakłady

---

społecznych w proces kształtowania modelu zrównoważonego rozwoju), 6) zasadę „zanieczyszczający płaci” (odpowiedzialność, w tym materialna za skutki zanieczyszczenia), 7) zasadę prewencji (przewidywanie już na etapie planowania inwestycji negatywnych skutków i zapobieganie ich powstawaniu), 8) zasadę stosowania najlepszych dostępnych technik (BAT), 10) zasadę subsydiarności (rozwiązywanie problemów ekologicznych na najniższym szczeblu regionalnym lub lokalnym), 11) zasadę klauzul zabezpieczających (stosowanie środków ostrzejszych w stosunku do obowiązującego prawa ekologicznego), 12) zasadę skuteczności ekologicznej i efektywności ekonomicznej (wybór planowanych przedsięwzięć i ocena osiągniętych wyników. Por. tamże, s. 8-11.

<sup>46</sup> Por. tamże, s. 13-14.

<sup>47</sup> „II polityka ekologiczna” zakłada podniesienie energetycznej efektywności całej gospodarki, wprowadzenie licznych zmian w technologiach spalania w energetyce, w transporcie, wprowadzenie czystych paliw, rozwój odnawialnych i nieodnawialnych źródeł energii, itp. Szczegółowe rozwinięcie tych priorytetów, znajduje się w II rozdziale „II polityki ekologicznej państwa”, pt. „Cele polityki ekologicznej w sferze racjonalnego użytkowania zasobów naturalnych”. Por. tamże, s. 21-32.

finansowe, pochodzące z różnych źródeł, powinny wynieść około 138,0 mld zł<sup>48</sup>. Jest to wysoka suma, którą corocznie trzeba zwiększać, zachowując wysoki poziom nakładów na ochronę środowiska w stosunku do wielkości PKB i wysokości łącznych nakładów inwestycyjnych w gospodarce narodowej.

### **Zakończenie**

Te i wiele innych założeń „II polityki ekologicznej państwa”, służą dalszej poprawie środowiska kraju, a także są kompatybilne z prawem ochrony środowiska w krajach Unii Europejskiej. Opracowany w 2002 roku „Program wykonawczy do II Polityki ekologicznej państwa na lata 2002-2010” również w swoich założeniach, celach i wytycznych nawiązuje do zasady zrównoważonego rozwoju i stawia ją w centrum wszelkich działań ochronnych i rozwojowych.

Na początku XXI wieku, Polska ma nowoczesną politykę ekologiczną opartą na strategii zrównoważonego rozwoju i wytyczającą kierunek działania instytucji, organizacji i obywateli w okresie pierwszego ćwierćwiecza nowego wieku. Jest to dobra podstawa do realizacji ochrony środowiska i rozwoju cywilizacyjnego naszego kraju, w oparciu o założenia zrównoważonego rozwoju. Ważna jest jednak dobra wola rządzących i wsparcie finansowe tejże polityki.

---

<sup>48</sup> Tamże, s. 81.