

EWA ALBIŃSKA

ROLA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W REALIZACJI ZAŁOŻEŃ STRATEGII ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

1. WPROWADZENIE

W drugiej połowie ubiegłego stulecia nasiliły się konsekwencje niezrównoważonego rozwoju. Był to rozwój zasobochłonny, ekstensywny i nieefektywny. Generował on proces wzmożonej degradacji środowiska przyrodniczego, hamując jednocześnie możliwości gospodarki narodowej. Odpowiedzią na niekorzystne zmiany w środowisku było pojawienie się (pod koniec lat 60.) idei związanych z ograniczonym gospodarowaniem zasobami przyrodniczymi. Potrzeba uwzględnienia wszystkich aspektów działania człowieka w przyrodzie, w powiązaniu z potrzebami społecznymi, rozwojem gospodarczym i otoczeniem przyrodniczym oraz realizowanie tego zamierzenia w sposób planowy wymagało opracowania określonej strategii sterowania i zarządzania całością kształtem środowiska. Taką strategię stanowi koncepcja rozwoju zrównoważonego, gwarantująca w danych warunkach społeczno-ekonomicznych najbardziej racjonalne zarządzanie przyrodą. Pojęcie zrównoważonego rozwoju zostało opracowane i wprowadzone do światowego słownictwa przez międzynarodowe gremia ONZ. W raporcie Komisji ONZ „Środowisko i Rozwój” (1987), opracowanym pod kierunkiem G. H. Brundtland¹, za trwałe i zrów-

Dr EWA ALBIŃSKA – adiunkt Katedry Samorządu Terytorialnego i Polityki Lokalnej. Instytut Socjologii KUL; e-mail: alewa@kul.lublin.pl

¹ Zob. *Our Common Future, World Commission on Environment and Development*, Oxford–New York 1987; zob. także polskie tłum. *Nasza wspólna przyszłość. Raport Światowej Komisji do Spraw Środowiska i Rozwoju, pod kierunkiem G. H. Brundtland*, Warszawa 1991. Formuła „trwałego rozwoju” obejmuje w raporcie: a) trwałość ekologiczną, b) rozwój ekonomiczny,

noważony rozwój uznano taki rozwój społeczny i gospodarczy, który zapewni zaspokojenie potrzeb współczesnego społeczeństwa bez naruszania możliwości zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń. Definicja ta okazała się zbyt ogólna i niewystarczająca. Dla potrzeb wdrożenia rozwoju zrównoważonego konieczne było doprecyzowanie terminologiczne. Z tego powodu rozwój zrównoważony przyjęty został jako wiodący na Szczycie Ziemi – czyli II Konferencji Narodów Zjednoczonych do Spraw Ochrony Środowiska i Rozwoju pt. *Środowisko i Rozwój* (Rio de Janeiro, 1992). W uchwalonej w Rio *Deklaracji z Rio w sprawie środowiska i rozwoju*² określono (w 40 rozdziałach) zasady rozwoju zrównoważonego. Deklaracja sformułowała ponadto 27 zasad przyszłych praw i obowiązków³, które mają doprowadzić społeczeństwa do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju i lepszej jakości życia⁴. Zawarte w nich wytyczne, dotyczące zrównoważonego rozwoju, opierają się na założeniu, że społeczeństwo uznaje nadrzędność wymagań ekologicznych, i że nie mogą one być zakłócane przez wzrost cywilizacji oraz rozwój kulturalny i gospodarczy. Aby osiągnąć cele nowego ładu społeczno-gospodarczego, trzeba ustanowić nowe, sprawiedliwe partnerstwo poprzez współpracę międzynarodową i lokalną. Deklaracja w Rio podważa główne zasady dotychczasowej gospodarki światowej i ogłasza początek ery ekologicznej. Podstawowymi cechami gospodarki trwałego i zrównoważonego rozwoju mają być⁵: poprawa stanu zdrowotnego i wyżywienia społeczeństwa, właściwy dostęp do zasobów naturalnych, ochrona ekosystemu Ziemi, wzrost realnego dochodu, rozwijanie aktywności oby-

c) sprawiedliwość społeczną dzisiaj w obrębie każdego pokolenia i między pokoleniami, d) trwałość, zrównoważony i sprawiedliwy rozwój. Wykorzystując wymienione czynniki, autorka podaje równanie na rozwój zrównoważony ($a+b+c=d$).

² Por. S. K o z ł o w s k i, *Ekorozwój. Wyzwanie XXI wieku*, Warszawa 2000, s. 56 n.; t e n ż e, *Ekologiczne problemy przyszłości świata i Polski*, Warszawa 1998, zał. 2: Globalny Program Agendy 21; M. K e a t i n g, *Szczyt Ziemi. Globalny program działań*, Warszawa 1994; zob. też: *Agenda 21. Sprawozdanie z realizacji w latach 1992-1996*, red. T. Podgajniak, Warszawa 1997.

³ K o z ł o w s k i, *Ekorozwój*, s. 57-59.

⁴ Zrównoważony rozwój stanowi istotny element społecznej nauki Kościoła (tzw. koncepcja humanistycznego rozwoju). Jego założenia zostały przedstawione w encyklice *Populorum progressio* (1967) i rozwinięte w encyklice *Sollicitudo rei socialis* (1987). Zob. Cz. S t r z e - s z e w s k i, *Katolicka nauka społeczna*, Warszawa 1985; J. M a j k a, *Katolicka nauka społeczna*, Warszawa 1988; H. S k o r o w s k i, *Moralność społeczna*, Warszawa 1996; J. M a j - k a, *Filozofia społeczna*, Warszawa 1982; t e n ż e, *Etyka społeczna i polityczna*, Warszawa 1993; *Katolicka Nauka Społeczna. Podstawowe zagadnienia z życia gospodarczego*, red. J. Kupny, S. Fel, Katowice 2003.

⁵ K o z ł o w s k i, *Ekorozwój*, s. 61-63, 80n.

wateli, eliminowanie działań wojennych, odpowiedzialna polityka demograficzna itp. Te „propozycje dla przyszłości” cechuje optymizm. Zakłada się w nich bowiem stopniowe przejście od społeczeństwa konsumpcyjnego do społeczeństwa zrównoważonego rozwoju (ekologicznego). Charakter tego przejścia (jego łagodność bądź konfliktowość) do dzisiaj podlega dyskusji.

2. DYSKUSJA DOTYCZĄCA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Obszerna literatura naukowa podejmująca problemy rozwoju zrównoważonego wskazuje na nieścisłości w jego definiowaniu. Pojęcie to zostało strywializowane, niedookreślone, dowolnie interpretowane. Podobnie jak „ekologia” w latach 90. ubiegłego stulecia, zdobywa obecnie popularność nie tylko jako kategoria ekonomiczno-ekologiczna, ale również jako chwyt marketingowy. Obecnie istnieje ponad 100 definicji i interpretacji rozwoju zrównoważonego. Powszechnie stosowane są terminy: „ekorozwój”, „zrównoważony rozwój”, „zrównoważony i trwały rozwój”, w różnych kontekstach merytorycznych. Część autorów traktuje wymienione pojęcia zamiennie i najczęściej odnosi się w nich do zagadnień środowiskowych, rozwoju gospodarczego, kulturowego itp. Stanowi to istotny problem poznawczy, ale i praktyczny, ponieważ rozwój zrównoważony może być w konsekwencji realizowany na wiele sposobów.

Można przyjąć, że rozwój zrównoważony zmienia się w czasie i przestrzeni oraz, że odzwierciedla różnice w systemach wartości. Próbując określić, czym jest rozwój zrównoważony, należy zwrócić uwagę na elementy wspólne w większości definicji. Przede wszystkim jest to sprawiedliwość, która uwzględnia prawa m.in. przyszłych pokoleń. Kolejny element wspólny stanowi zasada przezorności (długoterminowe przewidywania), zaś ostatni – systemowość, pozwalająca zrozumieć wzajemne związki między przyrodą, społeczeństwem i gospodarką. W artykule przyjęta zostaje następująca definicja: rozwój zrównoważony to rozwój rozumiany integralnie, całościowo. Zapewnia on trwałą poprawę jakości życia współczesnych i przyszłych pokoleń poprzez kształtowanie właściwych proporcji między zasobami przyrodniczymi, społecznymi i gospodarczymi, a także umożliwia zachowanie równowagi (międzypokoleniowej, międzyregionalnej) w środowisku społeczno-przyrodniczym.

W ostatnim okresie nasiliły się dyskusje nie tylko nad definiowaniem, ale także nad istotą „zrównoważonego rozwoju”. „Cechą często charakteryzującą

polские opracowania [...] jest to, że ograniczają spectrum analiz do relacji między gospodarką a środowiskiem przyrodniczym, pomijają natomiast kwestie rozwoju społecznego jako integralnej składowej procesu określanego w literaturze zagranicznej mianem rozwoju zrównoważonego. Zamiast programu poszukiwania rozwiązań umożliwiających w miarę zgodne połączenie trzech procesów – ochrony środowiska, rozwoju gospodarczego i rozwoju społecznego – formułowane są programy dostosowania życia ekonomicznego i społecznego do mniej lub bardziej radykalnie wyznaczonych celów ekologicznych”⁶.

Ponieważ krytyka zrównoważonego rozwoju oraz stanowisko jego oponentów nie stanowią głównej treści niniejszego artykułu, kwestie te zostaną tylko zasygnalizowane⁷.

Odmiennie traktowana jest relacja człowiek-przyroda, będąca osią zrównoważonego rozwoju. Dla części autorów człowiek, będąc elementem przyrody, jest uprawniony do swobodnego jej użytkowania w imię wyższych (nadprzyrodniczych) wartości i celów. Pozostali autorzy, dostrzegając centralne miejsce człowieka w przyrodzie, albo podkreślają odpowiedzialność człowieka za życie na Ziemi, albo postulują konieczność ograniczenia ekspansji człowieka.

Brak jest zgodności w sprawie centralnej kategorii zrównoważonego rozwoju, czyli idei zrównoważenia. Obok podkreślania konieczności zrównoważenia prawa do dobrego życia obecnego i przyszłych pokoleń, autorzy zwracają uwagę na potrzebę równoważenia sfery gospodarczej, społecznej i przyrodniczej. Tymczasem, w praktyce życia społecznego występuje wiele sytuacji konfliktowych, które wymuszają dokonywanie wyboru między wymienionymi sferami ludzkiego istnienia i aktywności. Tutaj widoczny jest podział na trzy grupy autorów będących za: 1. wzrostem gospodarczym, 2. wartościami społecznymi, 3. kryteriami ekologicznymi.

Różnie jest też rozumiana sprawiedliwość międzypokoleniowa, umożliwiająca zaspokojenie potrzeb egzystencjalnych przyszłym pokoleniom. Jedni autorzy wskazują, że nie sposób przewidzieć przyszłych potrzeb, zatem wy-

⁶ G. Z a b ł o c k i, *Rozwój zrównoważony – idee, efekty, kontrowersje*, Toruń 2002, s. 49-50.

⁷ Por. Z. H u l l, *Filozofie zrównoważonego rozwoju*, w: *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, red. A. Papuziński, Bydgoszcz 2005, s. 58-63; T. B o r y s, *Wąskie i szerokie interpretacje zrównoważonego rozwoju oraz konsekwencje wyboru*, w: *Zrównoważony rozwój*, s. 65-74.

starczy, że pozostawimy to, co jest niezbędne dla istnienia w sensie gatunkowym. Dla pozostałych, troska o dobrobyt kolejnych pokoleń nie może kolidować z zaspokajaniem obecnych potrzeb.

Autorzy w różny sposób ujmują zagadnienie zaspokajania potrzeb. Jedni kładą nacisk na kształtowanie nowych (ekologicznych, zrównoważonych) jakości egzystencji, form i struktur życia społecznego. Inni łączą rozwój zrównoważony ze wzrostem poziomu konsumpcji, wolnością w życiu społecznym.

Wreszcie rozbieżności ujawniają się w trakcie rozważań dotyczących sposobów i metod urzeczywistniania zrównoważonego rozwoju. Spory dotyczą m.in.: regulacji prawnych, instytucji egzekwujących obowiązujące normy o przepisy, zakresu interwencjonizmu państwowego, roli rynku, znaczenia edukacji ekologicznej. Akceptację zyskuje pogląd, że efektywne działania na rzecz rozwoju zrównoważonego możliwe są tylko w skali globalnej. Natomiast lokalne i regionalne przedsięwzięcia w tym zakresie nie rozwiążą problemu, tylko złagodzą objawy kryzysu. W praktyce, programy i projekty rozwoju zrównoważonego, prezentowane przez polityków, działaczy gospodarczych, społecznych i innych, odnoszone są do warunków lokalnych (gminy, powiatu, województwa). I trudno w nich dostrzec powiązania społeczno-polityczne, gospodarczo-technologiczne itp., odnoszone do warunków przyrodniczych. Tak samo, jak trudno dostrzec w tych programach kompleksowość działań przewidzianych do realizacji w skali gminy czy kraju, które rozwiążą istotne problemy ekologiczne i pozwolą na realizację koncepcji zrównoważonego rozwoju.

3. ZAŁOŻENIA KONCEPCJI ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Koncepcja zrównoważonego rozwoju pojawiła się jako odpowiedź na globalny kryzys ekologiczny. Początkowo była uważana za metodę kształtowania relacji między gospodarką i środowiskiem. Potem stała się bodźcem istotnych przewartościowań w rozwoju cywilizacyjnym społeczeństwa. Koncepcja ta podejmuje problem długotrwałej zdolności współczesnej gospodarki i społeczeństw do kompleksowego rozwoju, przy spełnieniu kryterium międzypokoleniowej sprawiedliwości.

Do podstawowych wyznaczników tak rozumianej koncepcji zrównoważonego rozwoju zalicza się:

- całościowe i kompleksowe ujmowanie zjawisk przyrodniczych, społecznych i gospodarczych zachodzących na danym terytorium,

- traktowanie środowiska w sposób interakcyjny, dostrzeganie współzależności zdarzeń i zjawisk, w tym również systemu wzajemnych powiązań i zależności między różnymi formami użytkowania środowiska a stanem ekosystemów,
- systemowe ujmowanie elementów środowiska, szczególnie z punktu widzenia ich roli (pełnionej funkcji) w ekosystemie,
- ocenianie zmian środowiska przez nowy paradygmat systemu wartości, w którym główną wartością jest zachowanie zdolności przyrody do zapewnienia trwałego rozwoju społecznego.

Realizacja zrównoważonego rozwoju wymaga oczywiście wyznaczenia sfer, których on dotyczy. Generalnie, zrównoważony rozwój powinien być realizowany we wszystkich sferach działalności człowieka:

- w ujęciu systemowym – polityka, ekonomia, prawo, edukacja, ochrona przyrody itp.;
- w ujęciu sektorowym – rolnictwo, gospodarka wodna, gospodarka energetyczna, przemysł, transport, urbanizacja;
- w ujęciu przestrzennym – wieś, miasto, gmina, powiat, województwo, region, kraj, kontynent.

W myśl zasady rozwoju zrównoważonego obowiązkiem każdego państwa jest tworzenie warunków rzeczywistego i równoprawnego korzystania z walorów środowiska przyrodniczego. Środkiem umożliwiającym realizację tego zadania jest opracowanie kompleksowego prawa krajowego, zgodnego z założeniami prawa międzynarodowego, a w przypadku państw członkowskich Unii Europejskiej – prawa zgodnego ze standardami UE. Zasada ta znalazła swoje odzwierciedlenie w dokumencie *Globalny Program Działań – Agenda 21* (potocznie Agenda 21), który został przyjęty na Konferencji w Rio. Dokument uznaje, że odpowiedzialność za wprowadzenie zrównoważonego rozwoju ponoszą przede wszystkim rządy poszczególnych krajów. Narzuca to konieczność sformułowania krajowych strategii, planów i polityki rozwoju (hasło: „myśl globalnie, działaj lokalnie”).

Strategie i plany rozwojowe pełnią rolę narzędzi realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju. Powinny one być narzędziami skutecznie realizowanymi w praktyce, w warunkach demokracji lokalnej. Skuteczność i praktyczną realizację rozwoju zrównoważonego ma zapewnić polityka ochrony środowiska. W Polsce po raz pierwszy koncepcja rozwoju zrównoważonego znalazła praktyczne zastosowanie w uchwale Sejmu z 1991 r., także w usta-

wie o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r., później w tzw. drugiej i trzeciej polityce ekologicznej państwa⁸.

Z kwestią polityki ekologicznej państwa – podobnie jak z rozwojem zrównoważonym – wiążą się spory dotyczące definiowania polityki ochrony środowiska, polityki ekologicznej, ponadto usytuowania ochrony środowiska w strukturze organów administracji państwowej, kompetencji w zakresie ochrony środowiska, jednostek odpowiedzialnych za realizację polityki ochrony środowiska itp. Dyskusje nad przedstawionymi zagadnieniami nie będą tematem rozważań w artykule.

Należy podkreślić, że podstawową zasadą polityki ekologicznej (ochrony środowiska) jest zasada zrównoważonego rozwoju. Została ona wyraźnie sformułowana w II Polityce ekologicznej państwa. Przyjmując ten dokument za programowy i ramowy w realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju należy uznać, że instrumentami realizacji zasady zrównoważonego rozwoju (ekorozwoju) są: a) strategie zrównoważonego rozwoju, b) polityki szczegółowe, regionalne, lokalne, c) programy wdrożeniowe.

W przypadku strategii zrównoważonego rozwoju podkreśla się praktyczne znaczenie 11 zasad Deklaracji z Rio, m.in.⁹:

1 – stwierdzającej prawo człowieka do zdrowego i produktywnego życia w zgodzie z przyrodą oraz określającej człowieka jako podmiot zrównoważonego rozwoju;

3 – stwierdzającej równe prawa do rozwoju obecnych i przyszłych generacji;

4 – określającej rolę ochrony środowiska jako integralnej składowej procesu rozwoju zrównoważonego;

7 – określającej obowiązek działań krajowych i współpracy na rzecz równowagi ekosystemów;

8 – uwzględniającej konieczność zmian trendów konsumpcji i produkcji;

10 – dotyczącej konieczności udziału społeczeństwa w zarządzaniu zasobami środowiska i w procesach podejmowania decyzji w rozwoju.

Realizacja zrównoważonego rozwoju w Polsce trwa już ponad 14 lat. Dotychczasowe działania odniosły jednak nieznaczny sukces. Wiodące okazały

⁸ Por. *Polityka ekologiczna państwa*, Warszawa: URM 1991; *Druga polityka ekologiczna państwa*, Warszawa: MŚ 2000; S. K o z ł o w s k i, *Przyszłość ekorozwoju*, Lublin 2005, s. 434-511.

⁹ Por. H. L i s i c k a, *Zasada zrównoważonego rozwoju w polityce państwa*, w: *Zrównoważony rozwój*, s. 257.

się sprzeczności między dotychczas realizowanymi trendami rozwojowymi i wzorcami zachowania, a proponowanymi rozwiązaniami zrównoważonymi. Należy zatem przyjąć, że praktyczne wdrażanie rozwoju zrównoważonego jest uwarunkowane następującymi czynnikami¹⁰:

- stanem równowagi między gospodarką, środowiskiem i społeczeństwem,
- „ekologizacją” procesów gospodarczych uzależnionych od środowiska,
- ekonomizacją zarządzania ochroną środowiska, a szczególnie zapewnieniem ekologiczno-ekonomicznej efektywności użytkowania zasobów przyrody,
- analizowaniem ekologicznych skutków zamierzonej działalności gospodarczej na etapie jej programowania i zapobieganiem skutkom negatywnym, nawet przy braku pewności co do faktycznej ich szkodliwości,
- opracowaniem, publikacją i powszechną dostępnością przygotowanych strategii i innych dokumentów,
- powołaniem odpowiednich zespołów sterujących wdrażaniem strategii rozwoju zrównoważonego,
- świadomością (również edukacją) ekologiczną społeczeństwa i jego gotowością do partycypacji w zarządzaniu zrównoważonym rozwojem,
- monitorowaniem (sprawdzaniem, kontrolowaniem) realizowanych strategii rozwojowych.

Należy dodać, że koncepcja rozwoju zrównoważonego zostanie zrealizowana tylko wówczas, gdy użyte zostaną odpowiednie narzędzia prawne, ekonomiczne i organizacyjne. Zalicza się do nich przede wszystkim¹¹ efektywną strukturę organów zarządzających ochroną środowiska, a także mechanizmy ekonomiczne wymuszające i wspierające działalność inwestycyjną, służącą ochronie przyrody czy skuteczne prawo ekologiczne wraz z systemem kontroli jego przestrzegania. Wobec powyższego, do głównych instrumentów zrównoważonego rozwoju należą¹²:

1. reforma prawa ekologicznego – nowy pakiet ustaw ekologicznych.
2. kontrola przestrzegania prawa – system monitoringowy, system kontrolny.

¹⁰ Por. M. Nowicki, *Strategia ekorozwoju Polski*, Warszawa 1993; S. Kozłowski, *Zrównoważony rozwój w pięć lat po Rio*, „Człowiek i Przyroda” 1998, nr 8-9, s. 59n.; t e n ż e, *Polskie i europejskie idee ekorozwoju na progu XXI wieku*, w: *Hipoteza ekologii uniwersalistycznej*, red. J. L. Krakowiak, J. M. Dołęga, Warszawa 1999, s. 199-231.

¹¹ Nowicki, *Strategia ekorozwoju Polski*, s. 145.

¹² Tamże, s. 145n.

3. mechanizmy ekonomiczne – gromadzenie funduszy na ochronę środowiska, system bodźców ekonomicznych (opłaty, rynki uprawnień, polityka podatkowa i celna, kaucje, kary).

4. współpraca z zagranicą (pomoc krajów Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, organizacji międzynarodowych; współpraca dwustronna, regionalna, międzynarodowa; ekokonwersja).

5. edukacja ekologiczna- reforma systemu edukacji ekologicznej, edukacja nieformalna.

6. działalność organizacji rządowych i pozarządowych – współpraca, wpływ na realizację ekorozwoju.

4. DZIAŁALNOŚĆ SAMORZĄDOWA NA RZECZ ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Istotnym elementem procesu transformacji życia społecznego w Polsce była reforma samorządowa. Zmieniła ona w sposób radykalny dotychczasowy układ struktur zarządzania sprawami lokalnymi, przyznając instytucjom samorządowym szczególny status prawno-polityczny.

Samorząd należy określić jako wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa i posiadający osobowość prawną związek lokalnego społeczeństwa, powołany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej i wyposażony w materialne oraz prawne środki umożliwiające realizację nałożonych na niego zadań¹³. Podmiotem samorządu jest społeczność lokalna zamieszkująca określony prawem obszar stanowiący jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego państwa.

Ustawy o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, wyszczególniają podstawowe zadania samorządu realizowane w interesie lokalnej lub regionalnej społeczności¹⁴. Do zadań tych zaliczono ochronę środowiska, obligując struktury samorządu terytorialnego do kształ-

¹³ Zob. Z. N i e w i a d o m s k i, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1989, s. 21; por. Z. L e o Ń s k i, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006; B. D o l n i c k i, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006; Z. N i e w i a d o m s k i, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 1998.

¹⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 ze zm. oraz poz. 1590 ze zm.).

towania rzeczywistości społeczno-gospodarczej zgodnie z koncepcją zrównoważonego rozwoju. Podstawowym instrumentem ochrony środowiska staje się zatem opracowywanie programów ochrony środowiska przez organy samorządowe na wszystkich szczeblach funkcjonowania samorządu, także tworzenie tzw. programów naprawczych. Programy ochrony środowiska i programy naprawcze mają na celu realizację rozwoju zrównoważonego przy podejmowaniu wszelkich działań na szczeblu gminy, powiatu lub województwa. Szczególnie programy ochrony środowiska powinny być opracowywane w aspekcie lokalnym (gminnym, powiatowym) oraz regionalnym (wojewódzkim). Natomiast programy naprawcze są aktami prawa miejscowego i powinny obowiązywać na terenie występowania naruszenia standardów jakości środowiska.

Jak powyższe cele są realizowane w praktyce?

Zasadnicze organy samorządu: rada i zarząd gminy, w ramach swobody decyzyjnej mogą kształtować wewnętrzną organizację, uwzględniając w niej (lub nie) sprawy dotyczące ochrony środowiska.

Ustawa o samorządzie terytorialnym w art. 7 uznała za zadanie własne gminy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej¹⁵. Znalazły się tu zadania dotyczące m.in.: ochrony środowiska i gospodarki terenami (punkt 1), usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, wysypisk (punkt 3), terenów rekreacyjnych (punkt 10), zieleni i zadrzewień (punkt 12). Uzyskują one wysoką rangę w hierarchii potrzeb i celów społecznych, winny być zatem przedmiotem szczególnej troski ze strony władz lokalnych¹⁶.

Zakres działania gminy obejmuje różne sfery życia społecznego, w tym ochronę środowiska przyrodniczego. Na Szczycie Ziemi w Rio przyjęto założenie, że samorządy terytorialne powinny brać odpowiedzialność za gospodarkę na obszarze swojej „małej ojczyzny”. Zobligowano również wszystkie gminy do opracowania (do 1995 r.) i realizowania własnego programu rozwoju zrównoważonego. Lokalne (gminne) opracowania Agendy 21 miały wzorować się na *Globalnym Programie Działań – Agenda 21* oraz nawiązywać do polityki ekologicznej państwa (uchwała Sejmu z 1991 r.) i regionu (województwa), a także do lokalnej świadomości i aktywności społecznej. Przyjęto ponadto, że lokalna Agenda 21, czyli program ekorozwoju gminy,

¹⁵ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

¹⁶ Ustawa o samorządzie terytorialnym przewiduje nacisk na gminę ze strony organów władzy państwowej, w przypadku braku współpracy gminy przy realizacji określonych zadań (np. dotyczących ochrony środowiska – art. 8 ustawy). Nacisk taki ze strony mieszkańców gminy jest przewidziany na podstawie art. 13 ustawy.

powinna zawierać wytyczne do opracowania kompleksowego, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określającego wiodące założenia polityki inwestycyjnej oraz lokalizacyjnej. Spośród najważniejszych zagadnień wymieniono w Agendzie 21:

- a) kwestie socjalne i ekonomiczne, w tym: ochronę ludzkiego zdrowia i jego powiązanie ze stanem czystości środowiska, zmianę modeli konsumpcji;
- b) ochronę i gospodarowanie zasobami naturalnymi dla trwałego i zrównoważonego rozwoju;
- c) osiągnięcie zrównoważonego rozwoju (rola biznesu, przemysłu, rolnictwa, szkolnictwa);
- d) wzmocnienie roli głównych grup społecznych (organizacji pozarządowych, władz lokalnych, społeczności naukowej);

e) opracowanie programów zrównoważonego rozwoju (ekorozwoju) gmin. Zalecono interpretację Agendy 21 jako uspołecznionego procesu zarządzania zrównoważonym rozwojem, w którym społeczności lokalne, regionalne itp. uczestniczą poprzez struktury partnerskie w podejmowaniu istotnych decyzji dotyczących funkcjonowania gminy, powiatu czy województwa.

Obecnie realizacja zrównoważonego rozwoju na szczeblu gminy¹⁷ jest oparta m.in. na wdrażaniu zasad i celów polityki ochrony środowiska zawartych w *II Polityce ekologicznej państwa*, poprzez zastosowanie jej narzędzi i instrumentów (w tym aktów prawnych), w *Długookresowej strategii trwałego i zrównoważonego rozwoju – Polska 2025 z 2000 r.* oraz ustawie *Prawo ochrony środowiska z 2001 r.*¹⁸ Sposób praktycznego rozwoju zrównoważonego w warunkach gminy wyznaczają przede wszystkim akty prawne. Obowiązują one samorządy lokalne do konstruowania odpowiednich opracowań strategiczno-planistycznych, ponadto udostępniają procedury zarządzania środowiskowego oraz planowania wydatków na przedsięwzięcia proekologiczne. Ze względu na posiadane kompetencje względem środowiska, gmina może wypełnić konstytucyjny obowiązek programowania swojego rozwoju zgodnie z koncepcją rozwoju zrównoważonego. Praktyka wskazuje jednak na liczne bariery w realizacji tego zadania.

¹⁷ W artykule zostaną tylko zaprezentowane kwestie dotyczące wdrażania rozwoju zrównoważonego w warunkach gminy. Ze względu na obszerność analiz określających realizację takiego rozwoju dla powiatu i województwa zostaną one pominięte. Generalnie, rozwój zrównoważony w warunkach powiatu i województwa jest określany i realizowany podobnie, jak rozwój w gminie.

¹⁸ Zob. K. G i o r d a n o, *Planowanie zrównoważonego rozwoju gminy w praktyce*, Lublin 2005, s. 9.

Program zrównoważonego rozwoju gminy stanowi model demokracji uczestniczącej, opartej na promocji rozwoju oddolnego (wspieranego przez organizacje pozarządowe i ruchy obywatelskie). Opracowanie programu rozwoju zrównoważonego gminy zaczyna się od określenia strategii rozwoju. W rozwoju lokalnym formułowane są trzy cele strategiczne¹⁹:

1. zapewnienie w danych warunkach wewnętrznych (lokalnych) oraz zewnętrznych (regionalnych, krajowych) maksymalnej aktywności gospodarczej gminy,
2. zapewnienie możliwie najwyższego poziomu warunków bytowych oraz możliwości konsumpcyjnych społeczności lokalnej,
3. umożliwienie takiego użytkowania istniejących zasobów dóbr (w tym dóbr wolnych, czyli zasobów środowiska przyrodniczego), aby zapewnić nieprzerwane istnienie danej jednostki lokalnej.

Wymienione cele tworzą ramy rozwoju zrównoważonego gminy. Pierwszy cel odnosi się do funkcji produkcyjnych i usługowych gminy, uwarunkowanych m.in. dostępnością zasobów przyrody (np. wody, alternatywnych źródeł energii). Cel drugi określa jakość życia mieszkańców gminy. Jakość życia jest determinowana przez określone warunki bytowe i walory użytkowe gminy, w tym przez stan lokalnego środowiska przyrodniczego. Natomiast trzeci cel określa sposób eksploatacji elementów środowiska przyrodniczego przez społeczność lokalną oraz podmioty gospodarcze, działające na terenie gminy.

Aby umożliwić poprawną realizację celów strategicznych, planowanie zrównoważonego rozwoju w gminie powinno obejmować następujące elementy: a) skonstruowanie strategii rozwoju (dokumentów strategiczno-planistycznych), b) wprowadzenie zarządzania środowiskowego, c) określenie wydatków na przedsięwzięcia proekologiczne (w ramach wydatków własnych oraz z gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej).

Przygotowanie strategii rozwoju lokalnego uwzględniającej koncepcję rozwoju zrównoważonego dla gminy wymaga przygotowania kluczowych doku-

¹⁹ Celem strategicznym podporządkowane są cele operacyjne, które określają etapy pośrednie realizacji celów strategicznych, specyficzne dla każdej gminy. Wypełnienie celów operacyjnych wymaga z kolei realizacji bieżących zadań strategicznych. Zadania te sformułowane są w postaci projektów przedsięwzięć gospodarczych, przestrzennych, społecznych, ekologicznych. Identyfikacja celów operacyjnych, a zwłaszcza bieżących zadań strategicznych, wymaga dokładnego rozpoznania osiągniętego poziomu rozwoju gminy, jej struktury gospodarczej, przestrzennej, społecznej. Potrzebna jest także analiza czynników wewnętrznych, które określają atuty i słabości gminy, oraz analiza czynników zewnętrznych, wyznaczających rozwój lokalny (jego możliwości, zagrożenia).

mentów w następującej kolejności (są to jednocześnie etapy rozwoju zrównoważonego w gminie):

1. inwentaryzacja przyrodnicza gminy,
2. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego,
3. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego,
4. strategia rozwoju gminy,
5. program ochrony środowiska.

W toku konstruowania strategii rozwoju lokalnego powstaje zatem całościowy program zrównoważonego rozwoju gminy (podobnie strategia rozwoju regionu, województwa, kraju) uwzględniający wymogi (zasady, dyrektywy) polityki ekologicznej kraju. Posiadanie profesjonalnie wykonanej strategii rozwoju lokalnego nie gwarantuje automatycznie sukcesu w rozwoju lokalnym. Umożliwia jednak społeczności lokalnej osiągnięcie pozytywnych przemian w gminie, ułatwiających władzy lokalnej podejmowanie decyzji dotyczących funkcjonowania i rozwoju gminy. Z przemianami tymi łączą się przykładowe korzyści: określenie zasad zachowania lokalnej władzy, uzyskanie przez mieszkańców i jednostki gospodarcze poczucia stabilizacji, obniżenie niepewności działania firm, przewidywanie wielkości wymaganych środków finansowych na rozwój gminy (do pozyskania z zasobów lokalnych, rządowych, także programów, instytucji czy fundacji krajowych i międzynarodowych), możliwość określenia i realizowania interesów użytkowników gminy (w tym jej mieszkańców), łagodzenie, nawet eliminację części konfliktów (społecznych, politycznych, gospodarczych, itp.).

Drugi element planowania rozwoju zrównoważonego w gminie – zarządzanie środowiskowe – określany jest m.in. przez: umiejętność rozpoznawania zagrożeń środowiskowych, odpowiednie kwalifikacje zawodowe urzędników, współpracę z mieszkańcami gminy, umiejętność planowania strategicznego, istnienie bazy danych na temat jakości zasobów przyrodniczych gminy i ich monitoringu. Aktywne zarządzanie środowiskiem (uwzględniające wspomniane wcześniej cele społeczno-gospodarcze) przez samorządy powinno zapewnić lepszą jakość życia społeczności lokalnych bez zniszczenia środowiska przyrodniczego. Punktem wyjścia jest tu rzetelna diagnoza stanu lokalnego środowiska przyrodniczego i zasadniczych jego zagrożeń, następnie praktyka tworzenia lokalnych programów ochrony środowiska. W programie rozwoju zrównoważonego powinien być zawarty zespół zaleceń, do wykorzystania w projektowaniu planu zagospodarowania przestrzennego gminy, planowaniu inwestycji, podejmowaniu bieżących decyzji lokalizacyjnych. Brak tego typu dokumentów będzie sprzyjał żywiołowemu (niekontrolowanemu) kształtowa-

niu się procesów dysponowania środowiskiem (w tym wydawania „odgórných” decyzji), a w efekcie – pogarszaniu się warunków życia (bytowych, zdrowotnych itp.) społeczności lokalnych. Realizacja zrównoważonego rozwoju gminy zależy również od: zmiany warunków komunikacyjnych (np.: budowa autostrady, przejścia granicznego); świadomości i woli mieszkańców gminy (aktywizacja społeczeństwa, edukacja ekologiczna); dopływu środków finansowych (np. ze źródeł międzynarodowych).

Określenie wydatków na przedsięwzięcia proekologiczne, podobnie do poprzednich elementów, może stać się czynnikiem ograniczającym aktywność gminy w procesie planowania rozwoju zrównoważonego. Bardzo często bariery finansowe przyczyniają się do tego, że nie wszystkie gminy stać na sporządzenie programu rozwoju zrównoważonego.

Zdecydowana większość gmin nie realizuje takiego programu i nie uwzględnia zasad polityki ekologicznej kraju. Przyczyny tego stanu są złożone. Obok trudności finansowych, najczęściej składają się na nie: ranga spraw bieżących, słabe przygotowanie kadry fachowej, brak odpowiednich pracowników, niedostateczna troska o zrównoważony model rozwoju gminy, znikoma aktywność społeczna itp.²⁰ Priorytet w działalności gmin mają przede wszystkim: bezrobocie, gospodarka komunalna, ochrona zdrowia, oświata. Gminy borykają się oczywiście z problemami środowiskowymi. Najczęściej są to braki związane z kanalizacją, oczyszczalnią ścieków, miejscem składowania odpadów komunalnych, segregacją odpadów niebezpiecznych. Gdy zwrócimy uwagę na najpilniejsze działania gmin w zakresie ochrony środowiska, okaże się, że najważniejsze są: budowa oczyszczalni ścieków (zbiorowych i indywidualnych), budowa wysypisk śmieci, kompostowni, likwidacja dzikich wysypisk, zmiana metod obchodzenia się z pestycydami i nawozami sztucznymi, gazyfikacja jednostek osadniczych, ochrona zieleni i obszarów cennych przyrodniczo, zalesienia i rekultywacja gruntów zdegradowanych. Niestety do zadań tych nie włączono edukacji ekologicznej, uświadomienia społecznego w zakresie ochrony środowiska czy kształtowania postaw proekologicznych.

W konstruowaniu strategii rozwoju lokalnego, zarządzaniu środowiskiem oraz wydatkowaniu funduszy na inwestycje ekologiczne, kluczową rolę pełnią władze lokalne, pośrednio reprezentowane przez zbiorowości społeczne. Wiąże się z tym wiele możliwości oraz ograniczeń, silnie zaznaczających się na

²⁰ Por. R. K a l b a r c z y k, *Problemy ochrony środowiska naturalnego gmin w Polsce u progu XXI wieku. Raport*, Warszawa 2001; G i o r d a n o, *Planowanie zrównoważonego rozwoju*.

najniższych poziomach struktur systemu społecznego. Szczególnego znaczenia nabiera tu sposób i zakres zadań oraz kompetencji organów samorządu terytorialnego²¹.

Klasyfikacji zadań samorządu można dokonywać według kryteriów podanych w ustawach samorządowych. Wówczas będzie to podział na zadania własne i zlecone. Podział ten nie wynika z natury gminy, lecz z woli państwowej władzy ustawodawczej²². Wśród zadań własnych gminy znajdują się m.in. sprawy z zakresu²³ ochrony zdrowia, ładu przestrzennego i ochrony środowiska. Do zadań zleconych z zakresu działania samorządu terytorialnego można zaliczyć przygotowanie planów związanych ze strategią rozwoju gminy przez jednostki zewnętrzne. Stwierdzono, że ochrona środowiska stanowi jedno z głównych zadań własnych gminy. Dla skuteczniejszego realizowania w praktyce rozwoju zrównoważonego określa się bardziej szczegółowe grupy zadań o charakterze²⁴ organizatorskim, wykonawczym, zobowiązująco-reglamentacyjnym, kontrolno-nadzorczym.

Z kolei kompetencje jednostek samorządowych w działaniach mających na celu ochronę i poprawę warunków przyrodniczych na terenie gminy można podzielić na ogólne i szczegółowe²⁵. Pierwsze z nich – charakteryzujące się współdziałaniem z organami administracji rządowej – dotyczą m.in.: zapewnienia warunków niezbędnych do realizacji przepisów o ochronie środowiska, sprawowania kontroli nad przestrzeganiem i stosowaniem przepisów o ochronie środowiska na terenie objętym właściwością tych organów, dbałości o porządek i czystość na terenie objętym ich właściwością. Kompetencje szczegółowe natomiast skupiają się na szczegółowych decyzjach dotyczących np.: wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości; wymierzania kar i opłat pieniężnych za niszczenie terenów zieleni,

²¹ Zob. *Kompetencje administracji po reformie*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2000.

²² Por. S. W ó j c i k, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin 1999, s. 309.

²³ Ustawa o samorządzie gminnym z 1990 r., art. 7, ust. 1.

²⁴ A. B a r c z a k, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006; zob. także: J. S t o c h l a k, *Zadania administracji samorządowej i rządowej w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2000; M. R u d n i c k i, *Prawnofinansowe aspekty zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego związanych z ochroną środowiska*, Lublin 2005.

²⁵ Por. B. F i e d o r, *Samorząd terytorialny a ochrona środowiska – aspekty ekonomiczne, organizacyjne i finansowe*, Wrocław 1992, s. 36-45; *Zadania organów administracji w zakresie ochrony środowiska*, red. J. Bukowska, Białystok 2005 (cz. I: Zadania i kompetencje organów administracji w zakresie ochrony środowiska. Omówienie oraz cz. II: Tabele kompetencyjne).

drzew i krzewów; wprowadzania ograniczeń co do czasu pracy lub korzystania z urządzeń technicznych oraz środków transportu i komunikacji, stwarzających uciążliwości powodowane hałasem i wibracjami. Należy także wspomnieć o kompetencjach polegających na współdziałaniu władz samorządowych z organizacjami społecznymi oraz o zadaniach gminy w sytuacjach wystąpienia nadzwyczajnego zagrożenia środowiska.

Aktywność władz lokalnych w ochronie środowiska uwarunkowana jest różnymi okolicznościami wpływającymi na efektywność ich działań. Są to czynniki o charakterze: technicznym, politycznym, ekonomicznym, prawnym, intelektualnym, informacyjnym, psychologicznym. Poniżej przybliżone zostaną czynniki polityczne, ekonomiczne oraz prawne, ze względu na dominujące znaczenie w realizacji rozwoju zrównoważonego.

- Procesy podejmowania decyzji politycznych dotyczących ochrony środowiska często odnoszą się do kwestii interesu partyjnego rządzącej grupy oraz partykularnych interesów społeczności lokalnej. Instytucje samorządu terytorialnego mają podstawowe znaczenie w kreowaniu lokalnego wymiaru polityki ochrony środowiska. Tymczasem obserwacja praktyki społecznej nie wskazuje na szczególne zainteresowanie lokalnych elit rozwojem zrównoważonym (podobnie: edukacją ekologiczną, podnoszeniem świadomości ekologicznej). Słabo zaznacza się tu współpraca władz samorządowych ze społecznością lokalną, organizacjami społecznymi, szkołami, parafiami i innymi podmiotami o formalnym i nieformalnym charakterze.
- Jednostka samorządowa, która wykonuje zadania administracji rządowej, musi być wyposażona w odpowiednie środki pieniężne. Bariera finansowa zaznacza się szczególnie silnie w działaniach związanych z ochroną środowiska, w tym z realizowaniem przez gminy koncepcji rozwoju zrównoważonego. Bardzo często poprawa stanu środowiska przyrodniczego na terenie gminy wymaga bardzo dużych nakładów finansowych. Tymczasem budżety lokalne są skromne. Dodatkową przeszkodę stanowią kosztowne priorytetowe przedsięwzięcia, przykładowo: gazyfikacja, budowa drogi asfaltowej.
- Utrwała się dominacja biurokracji państwowej wobec władzy samorządowej. Województwo ma kompetencje „do decydowania”, zaś gmina „do działania”. Zakres kompetencji samorządu jest ograniczony, ponieważ samorząd w trakcie wykonywania zadań publicznych nie może wkraczać w sferę ustawowo zastrzeżoną dla administracji rządowej²⁶. O zakresie

²⁶ Zob. przepisy ustawy o terenowych organach rządowej administracji oraz ustawy o podziale zadań i kompetencji pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej.

samodzielności gmin decydują dodatkowo regulacje zawarte np. w ustawie o ochronie środowiska. Okazuje się, że wiele decyzji w tym zakresie zastrzeżono dla rejonowych i wojewódzkich organów administracji państwowej. Przykładowo: pozwolenia wodnoprawne, decyzje o dopuszczalnej emisji zanieczyszczeń, decyzje o dopuszczalnym poziomie hałasu, wstrzymanie działalności zagrażającej środowisku, obejmowanie ochroną terenów cennych krajobrazowo (m.in. park krajobrazowy, park narodowy). Tym samym pozbawia się gminy możliwości decydowania w sprawach o wojewódzkim i krajowym znaczeniu.

Do przyczyn niewielkiej skuteczności działań podejmowanych na rzecz lokalnego środowiska przyrodniczego należy zatem zaliczyć określone uwarunkowania makroekonomiczne oraz trudności z realizowaniem założeń polityki zrównoważonego rozwoju kraju. W pierwszej grupie zagadnień znajdują się uwarunkowania związane z dotychczasowym sposobem zarządzania gospodarką, szczególnie zaś przyjęty model industrializacji, model upraw rolnych i leśnych, układ własności, zakres swobody kompetencyjnej organów samorządu terytorialnego; należy tutaj też rozmiar i struktury zasilania finansowego aktywności gospodarczej. W grupie drugiej występują przede wszystkim niespójności i niekonsekwencje w realizowaniu zasad polityki ochrony środowiska (zrównoważonego rozwoju) w warunkach lokalnych. Często są one wynikiem problemów dotyczących zarządzania gospodarką w skali gminy (województwa, regionu, kraju).

5. ZAKOŃCZENIE

Rozwój gminy to proces ciągłych przekształceń w strukturze funkcjonalnej i gospodarczej, także w relacjach między tymi strukturami. Przekształceniom tym towarzyszy umiejscowienie gminy w określonych warunkach przyrodniczych (wynikające stąd walory oraz zagrożenia środowiska). Na to wszystko nakłada się stałe niebezpieczeństwo zachwiania równowagi między elementami struktury funkcjonalnej, gospodarczej i przyrodniczej. Zagrożenie to określane jest jako: „konflikt społeczno-gospodarczo-przyrodniczy”, „kryzys społeczno-ekologiczny” lub „momenty krytyczne” rozwoju lokalnego (także regionalnego, krajowego, globalnego). Działalność władzy lokalnej nie może polegać tylko na likwidacji zaistniałych już konfliktów (kryzysów, momentów krytycznych) i łagodzeniu najdotkliwszych skutków odczuwanych przez społeczność lokalną. Potrzebna tu jest umiejętność wczesnej identyfikacji po-

tencjonalnych zagrożeń i skuteczność ich zapobiegania. Spełnienie tych zadań będzie możliwe wówczas, gdy zarządzanie gminą wyniknie z poprawnie przygotowanego²⁷ planu strategicznego rozwoju tej gminy.

Pierwsze strategie rozwoju zostały opracowane przez samorządowe wspólnoty lokalne 15 lat temu. Nadal jednak są one niedoceniane, stając się często tylko dokumentem w trakcie ubiegania się o pomoc finansową z UE. Posiadanie strategii lokalnego rozwoju jest wymagane tylko w przypadku szczebla regionalnego (województwa samorządowego). W odniesieniu do gmin oraz powiatów, strategia rozwoju jest przygotowywana z powodów funkcjonalnych, utylitarnych albo ambicjonalnych („moda” na strategię). Bardzo często koncepcja zrównoważonego rozwoju jest w tych strategiach jedynie deklarowana, rozumiana rutynowo (ograniczając się tylko do selektywnych działań i inwestycji). Tym samym większość przygotowanych strategii rozwojowych nie daje podstaw do racjonalnego i praktycznego realizowania koncepcji rozwoju zrównoważonego.

Pomimo przedstawionych trudności przyjęcie koncepcji rozwoju zrównoważonego w warunkach gminy powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie przy formułowaniu przykładowych celów polityki społeczno-gospodarczej kraju, takich jak:

1. jakość środowiska – poprawa jakości wód, gleb, powietrza atmosferycznego,
 - poprawa poziomu natężenia hałasu,
 - poprawa stanu zalesień i zadrzewień;
2. stan zdrowia społeczeństwa – poprawa zdrowia poprzez działalność leczniczą,
 - działalność profilaktyczna (postawy prozdrowotne);
3. zachowanie wartości przyrodniczych – ochrona roślin i zwierząt,
 - przestrzenne formy ochrony przyrody;
4. racjonalna gospodarka zasobami – gospodarka energią, wodą, przestrzenią, surowcami;
5. proekologiczne kierunki rozwojowe – formy działalności nieuciążliwej dla środowiska przyrodniczego,
 - kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej („zielone” miejsca pracy, rolnictwo ekologiczne, agroturystyka),
 - edukacja ekologiczna społeczeństwa.

²⁷ Muszą być sformułowane cele krótko-, średnio- i długookresowe oraz zadania sektorowe i całościowe (wieloskalowe).

Wejście Polski do Unii Europejskiej wiąże się z licznymi trudnościami gospodarczymi, napięciami społecznymi itp., odsuwa to na dalszy plan realizowanie rozwoju zrównoważonego. Ważne jest, aby w Polsce nastąpiła integracja działań na płaszczyźnie gospodarczej, społecznej i środowiskowej, w celu osiągnięcia wysokich standardów jakości środowiska, która z kolei warunkuje jakość życia społeczeństwa. Taka integracja wymaga przeprowadzenia zmian w systemie zarządzania środowiskiem, społeczeństwem, gospodarką, a to zakłada koncepcja rozwoju zrównoważonego.

THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENT IN CARRYING OUT THE STRATEGY OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

S u m m a r y

The conception of sustainable development means such a course of economic and infrastructure growth in a given territory, a growth that does not essentially interfere with the natural environment. It is assumed here that the resources and values of nature are optimally used, they do not essentially or irreversibly change man's environment. The necessity to conduct economic activity in respect with nature is stressed here. Therefore sustainable development is not only a concrete economic activity, or a practical protection of the natural environment, but it is also the quality of organised society.

Once the principles of sustainable development are put into practice in the ecological policy of the state they will ensure the following: changes in the system of education, changes in the model of production and consumption, application of the best available techniques and good practices in economy, and then traditional actions (among other things, purification plants, neutralisation of wastes etc.) The issues connected with sustainable development should therefore be obligatory on the list of sector policies in all domains of economy, and also in the strategies and programmes of development at a national, local, and local levels. Obviously, the strategies accepted by local governments and the programmes of sustainable development should be realised in a complex manner, taking into consideration all sector of economic activity and inhabitants' activity.

Translated by Jan Kłós

Słowa kluczowe: rozwój zrównoważony, samorząd terytorialny, polityka ekologiczna, ochrona środowiska.

Key words: sustainable development, local/territorial/government, politics of protection, protection of environment.